

EVELINE DE ANDRADE OLIVEIRA E SILVA

**A CLÁUSULA SOCIAL NO DIREITO INTERNACIONAL
CONTEMPORÂNEO**

Dissertação apresentada como requisito
parcial para conclusão do Programa de
Mestrado em Direito do Centro
Universitário de Brasília

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Dias Varella

Co-orientadora: Prof.^a Dr.^a Neide Malard

BRASÍLIA

2008

Ao meu pai, pelo exemplo de profissional e aluno. Seu entusiasmo me trouxe até aqui e seu incentivo não me deixou desistir.

Ao Fábio, por sonhar o meu sonho e segurar a minha mão ao longo do caminho.

À minha mãe, pela amizade e companhia e por me sustentar em oração.

Meus agradecimentos ao professor Dr. Marcelo Dias Varella pelo incentivo, por acreditar na minha capacidade, e pela paciência.

Aos professores Dr. Paulo Roberto de Almeida, Dra. Neide Malard e Dr. Luiz Eduardo, pelas lições preciosas que influenciaram o meu modo de ver o mundo.

Aos meus colegas de mestrado, em especial a Chris Buani e a Priscila Andrade, companheiras de agonia.

À Marley e à Gigliola, pela ajuda constante.

Ao meu Deus, por ter renovado as minhas forças todos os dias e por me dar tantos motivos para agradecer. A Ele todo louvor!

RESUMO

O temor do *dumping* social somado à pretensa defesa dos direitos humanos dos trabalhadores fez surgir a discussão acerca da implementação de cláusula social no sistema multilateral de comércio. Todavia, a grande resistência apresentada pelos países em desenvolvimento, sob o argumento de que a aplicação de sanções comerciais em razão do descumprimento de padrões trabalhistas fundamentais nada mais é do que uma estratégia protecionista, culminou com a Declaração Ministerial de Cingapura, de 1996, que afastou a competência da Organização Mundial do Comércio (OMC) para lidar com padrões laborais. Diante da obstrução da via multilateral, outros meios de harmonização entre comércio e trabalho ganharam destaque. Acordos bilaterais e regionais de comércio passaram a prever a necessidade de respeito aos direitos fundamentais dos trabalhadores, e medidas unilaterais voltadas para a redução de tarifas passaram a exigir a obediência a padrões trabalhistas mínimos a fim de neutralizar o *dumping* social e o gozo das chamadas vantagens comparativas injustas. Com o mesmo objetivo, multiplicaram-se regulamentações privadas voltadas para o relacionamento entre empresas e trabalhadores. Não obstante essa profusão de iniciativas, falhas existentes em todas elas indicam que o atual caminho para a promoção de direitos trabalhistas no comércio internacional exige a cooperação de múltiplos agentes aptos a conferir caráter prático aos acordos de comércio, a implementar códigos de conduta e selos sociais que possam ser publicamente monitorados e a levar os governos a agir internamente, fortalecendo a legislação trabalhista nacional e garantido sua devida aplicação.

Palavras-chave: comércio internacional, padrões trabalhistas fundamentais, cláusula social, Organização Mundial do Comércio (OMC), Organização Internacional do Trabalho (OIT)

ABSTRACT

The fear of social dumping added to the alleged human rights of workers has raised the discussion about the implementation of social clause in the multilateral trade system. However, the strong resistance shown by developing countries, under the argument that the application of trade sanctions on grounds of breach of fundamental labor standards is nothing more than a protectionist strategy, culminated in the Ministerial Declaration of Singapore, 1996, that departed the jurisdiction of the World Trade Organization (WTO) to deal with labour standards. Due to the obstruction of the multilateral route, other means of harmonization between trade and labour gained prominence. Bilateral and regional trade began to anticipate the need to respect fundamental rights of workers and unilateral measures aimed at the reduction of tariffs began to require compliance with the minimum labor standards in order to counteract social dumping and the enjoyment of so-called unfair comparative advantages. With the same goal, multiplied up regulations aimed at the private relationship between companies and workers. Despite the profusion of initiatives, existing gaps in all indicate that the current path for the promotion of labor rights in international trade requires the cooperation of multiple agents able to give practical character to agreements on trade, to implement codes of conduct and social labels that can be publicly monitored and lead governments to act internally, strengthening the national labor legislation and ensured its proper implementation.

Keywords: international trade, core labour standards, social clause, World Trade Organization (WTO), International Labour Organization (ILO)

LISTAS DE ACRÔNIMOS

AARU - Acordo Antidumping da Rodada Uruguai

ACP - África, Caribe e Pacífico

ASMC - Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias

BIAC - Business Industry Advisory Committee

CAFTA - Acordo de Livre Comércio da América Central e República Dominicana

CBPG - Comitê Brasileiro do Pacto Global

CCC - Clean Clothes Campaign

CE – Comunidade Européia

CEE - Comunidade Econômica Européia

CIME - Committee on Investment and Multinational Enterprises

CNMF – Cláusula da Nação mais Favorecida

COP - Comunicação de Progresso

ELSA - Directorate for Education, Employment, Labor and Social Affairs

ESC – Entendimentos sobre Soluções de Controvérsias

ETI - British-based Ethical Trading Initiative

EU - União Européia

EUA - Estados Unidos da América

FIET - International Federation of Commercial, Clerical and Technical Employees

FLA - US-based Fair Labor Association

GATS - General agreement on trade in services - Acordo Geral sobre Comércio de Serviços

GATT - General Agreement on Tariffs and Trade - Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio

ICFTU - International Confederation of Free Trade Unions

ITGLWF - International Textile, Garment and Leather Workers Federation

NAALC - North American Agreement on Labor Cooperation - Acordo de Cooperação no Trabalho da América do Norte

NAFTA - North American Free Trade Agreement - Associação de Livre Comércio da América do Norte

NAO - National Administration Offices - Escritórios de Administração Nacional

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD – Organization for Economic Co-operation and Development)

OIC - Organização Internacional do Comércio

OIT - Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio (WTO – World Trade Organization)

ONU - Organização das Nações Unidas

OPIC - Overseas Private Investment Corporation Act - Corporação Transatlântica de Investimento Privado

OSC - Órgão de Solução de Controvérsias

PNB - Produto Nacional Bruto

RLS - Ratcheting Labor Standards

SA 8000 - Social Accountability 8000

SGP - Sistema Geral de Preferências (GSP - Generalized System of Preferences)

TBT - Technical Barriers to Trade - Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio

TUAC - Trade Union Advisory Committee

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development - Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento

Unicef - United Nations Children's Fund - Fundo das Nações Unidas para a Infância

USTR – United States Trade Representative

WFSGI - World Federation of Sporting Goods Industries

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I - A CLÁUSULA SOCIAL E O DIREITO INTERNACIONAL ECONÔMICO	15
1 A VINCULAÇÃO ENTRE COMÉRCIO INTERNACIONAL E NORMAS TRABALHISTAS	16
2 O ESTABELECIMENTO DE PADRÕES TRABALHISTAS	22
2.1 <i>O dumping social e a questão das vantagens comparativas.....</i>	22
2.2 <i>Classificação dos padrões trabalhistas</i>	26
2.3 <i>Argumentos favoráveis à adoção de padrões trabalhistas</i>	28
2.3.1 <i>Direitos humanos</i>	30
2.3.2 <i>Race to the bottom</i>	33
2.4 <i>Argumentos contrários à adoção de padrões trabalhistas</i>	35
3 CLÁUSULA SOCIAL	38
3.1 <i>Uma discussão polarizada.....</i>	40
3.2 <i>O posicionamento do Brasil</i>	45
3.3 <i>Análise econômica das cláusulas sociais e da aplicação de sanções</i>	47
CAPÍTULO II - O TRATAMENTO DA CLÁUSULA SOCIAL NO ÂMBITO MULTILATERAL.....	55
1 A QUESTÃO DO FORO ADEQUADO	55
1.1 <i>Os atributos da OIT</i>	56
1.2 <i>Os atributos da OMC.....</i>	62
1.3 <i>Em busca da solução mais adequada.....</i>	65
1.3.1 <i>Competência exclusiva da OIT</i>	65
1.3.2 <i>Competência exclusiva da OMC</i>	69
1.3.3 <i>A possibilidade de competência comum.....</i>	73
2 TRATAMENTO DA CLÁUSULA SOCIAL NO SISTEMA JURÍDICO DA OMC	76
2.1 <i>O Artigo VI do GATT 1994 e o Acordo Antidumping da Rodada Uruguai.....</i>	76
2.2 <i>O Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias.....</i>	85
2.3 <i>O Artigo XX do GATT 1994 - Exceções Gerais.....</i>	88
2.4 <i>O Artigo XXIII do GATT 1994 - Proteção de Concessões e Vantagens.....</i>	94
2.5 <i>O Artigo XXXV do GATT 1994 e o Órgão de Revisão de Políticas Comerciais.....</i>	96
2.6 <i>O Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio</i>	98
2.7 <i>Os princípios gerais da OMC.....</i>	102
CAPÍTULO III - NOVOS CAMINHOS PARA PADRÕES TRABALHISTAS MÍNIMOS NO DIREITO INTERNACIONAL.....	106
1 AS POLÍTICAS UNILATERAIS E OS ACORDOS REGIONAIS E BILATERAIS DE COMÉRCIO	107
1.1 <i>A sistemática européia.....</i>	107
1.1.1 <i>O Sistema Geral de Preferências.....</i>	111
1.2 <i>A sistemática americana.....</i>	115
1.2.1 <i>O Sistema Geral de Preferências.....</i>	117

1.2.2 O Acordo de Cooperação no Trabalho da América do Norte.....	119
1.2.3 A <i>Trade Promotion Authority</i>	122
1.2.4 Os acordos bilaterais de comércio	126
1.3 <i>Em busca de um novo modelo</i>	132
2 A CLÁUSULA SOCIAL E A AÇÃO DAS EMPRESAS	137
2.1 <i>A contribuição de organizações internacionais</i>	138
2.1.1 O direcionamento da OCDE	139
2.1.2 O direcionamento da OIT	143
2.1.3 O Pacto Global.....	145
2.2 <i>As medidas de iniciativa das próprias empresas</i>	147
2.2.1 Códigos de conduta.....	147
2.2.1.1 O exemplo da FIFA	151
2.2.1.2 Em busca de solução para a dificuldade de monitoramento das empresas.....	153
2.2.2 Selos sociais	159
2.2.2.1 O exemplo do RugMark	160
2.2.2.2 Programa Empresa Amiga da Criança – um selo brasileiro	162
2.2.3 A proposta dos <i>Ratcheting Labor Standards</i>	163
2.3 Crítica aos instrumentos de <i>soft law</i>	167
CONCLUSÃO.....	172
REFERÊNCIAS.....	175

INTRODUÇÃO

A idéia de uma cláusula social surgiu das conseqüências advindas da interação nem sempre harmoniosa entre comércio e trabalho. Com a intensificação das trocas comerciais internacionais verificadas nos últimos tempos, tornou-se comum a busca por modos de obter maiores vantagens a menores custos. Com o afloramento dos ideais de livre comércio e de promoção dos direitos humanos, assegurar condições dignas de trabalho a todas as pessoas passou a ser uma forma de evitar conflitos sociais e um dos instrumentos supostamente garantidores da concorrência no cenário internacional.

Para o sistema multilateral de comércio, a cláusula social adquiriu maior relevância depois que alguns países passaram a externar seu descontentamento com a prática do chamado *dumping* social, ou seja, com as vantagens de preço que um país exportador retira de baixos custos de produção alcançados em razão da disparidade do custo de mão-de-obra, utilização de trabalho escravo ou infantil, entre outras medidas. Essas diferenças trariam benefícios injustos e interfeririam na livre circulação de bens, razão pela qual deveriam ser eliminadas por meio da estipulação de padrões trabalhistas internacionais, cuja função primordial seria assegurar condições mínimas de trabalho a todas as pessoas, independentemente do país em que estão localizadas.

Nesse sentido caminhou a Carta de Havana, de 1948, ao firmar o comprometimento das partes ali representadas em adotar e obedecer a padrões trabalhistas justos. Entretanto, como suas aspirações não foram postas em prática, a inclusão de padrões laborais em acordos comerciais permaneceu na agenda de negociações. Os Estados Unidos (EUA) assumiram a condição de maior defensor da cláusula social, sendo contrariado por quase todos os outros países, em especial os em desenvolvimento.

Para esses, a aplicação de sanções comerciais às hipóteses de descumprimento de padrões trabalhistas fundamentais não passaria de uma estratégia protecionista, pois problemas como trabalho escravo, discriminação de raça ou de gênero, emprego de mão-de-obra infantil, entre outros, não se resolvem por meio da imposição de tarifas, mas principalmente pela promoção de políticas sociais a serem conduzidas por outras organizações internacionais que não a Organização Mundial do Comércio (OMC), a quem caberia tão-somente reger o sistema internacional de comércio e não lidar com questões sociais.

Instaurado o impasse, relativa solução foi encontrada em 1996, durante a Reunião Ministerial de Cingapura. A Declaração de Cingapura conferiu competência à Organização Internacional do Trabalho (OIT) para estabelecer e lidar com padrões trabalhistas fundamentais, reservando à OMC o papel de colaboradora. Não obstante essa decisão, como a OIT não dispõe de poder coercitivo, o posicionamento adotado em Cingapura deixou muitos inconformados. Estes, então, ocuparam-se em vislumbrar um meio de incluir padrões trabalhistas em acordos já firmados, a exemplo do Acordo *Antidumping*, do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio, entre outros, para não mencionar as hipóteses de aplicação dos princípios gerais da OMC ou de criação de novos acordos envolvendo cláusulas sociais.

Todo esse esforço, entretanto, não surtiu efeito algum, pois as declarações ministeriais que se seguiram a Cingapura reafirmaram a competência da OIT e o papel de cooperação da OMC. Frustradas as discussões em âmbito multilateral, nem por isso os países interessados na regulamentação da relação entre comércio internacional e trabalho deixaram de buscar outras alternativas.

Os Estados Unidos, por exemplo, ocuparam-se em incluir disposições de caráter laboral em seu sistema geral de preferências e, principalmente, em acordos bilaterais e

regionais de comércio. Sua estratégia, apesar de ser justificada pela promoção de direitos trabalhistas fundamentais, nunca escondeu o verdadeiro interesse em proteger a economia e os empregos ameaçados com a transferência de parques industriais para outros países e de reverter o declínio social e econômico enfrentado há algumas décadas.

Não obstante essas iniciativas governamentais, o fechamento da via multilateral também fez crescerem as iniciativas privadas e voluntárias. Organismos internacionais, a exemplo da OCDE, empenharam-se em sugerir normas a serem adotadas pelas empresas multinacionais e elas mesmas se interessaram em promover códigos de conduta, selos sociais voluntários e fundar órgãos de monitoramento. Mais uma vez, invocou-se a promoção de direitos trabalhistas fundamentais como razão de tais iniciativas, mas é sabido que a possibilidade de atrair mais consumidores e a obtenção de algum tipo de vantagem comparativa foi o que realmente motivou as empresas.

Hoje, portanto, a harmonização entre comércio e trabalho deixou de ser perseguida pela via multilateral, para se tornar objeto de interesse governamental nos planos unilateral, bilateral e regional, além de chamar a atenção de empresas que passaram a cuidar da matéria, voluntariamente. É dessa evolução do tratamento de padrões trabalhistas fundamentais no âmbito do comércio internacional que se ocupa este trabalho.

A Declaração Fundamental dos Direitos Humanos e alguns outros instrumentos internacionais de promoção dos direitos do homem já reconheceram a importância das garantias trabalhistas fundamentais, justificando a importância do tema. Todavia, foge ao escopo do presente estudo analisar a evolução dos direitos trabalhistas como direitos humanos ou analisar estudo detalhado sobre o modo como diferentes países construíram seus mecanismos internos de defesa das garantias dos trabalhadores.

Desta forma, o primeiro capítulo é dedicado à análise da construção do conceito de cláusula social no Direito Internacional Econômico. Partindo da vontade de alguns governantes em obter vantagens no comércio internacional por meio da mitigação de direitos dos trabalhadores, chega-se à análise das discussões multilaterais a respeito da padronização de normas trabalhistas, aplicação de sanções comerciais e seus efeitos. Estabelece-se o conceito de *dumping* social, padrões trabalhistas fundamentais, aspectos favoráveis e desfavoráveis a essa padronização e discutem-se as vantagens, desvantagens e conseqüências da cláusula social, bem como o posicionamento brasileiro e o resultado de algumas análises econômicas sobre o tema.

Delineados os contornos da cláusula social, o segundo capítulo se ocupa do foro adequado e do tratamento da cláusula social no sistema jurídico da OMC. Quanto ao primeiro aspecto, sem olvidar do disposto na já mencionada Declaração de Cingapura, de 1996, avaliam-se os pontos positivos e negativos da OMC e da OIT, na tentativa de vislumbrar qual o foro efetivamente adequado para tratar de padrões trabalhistas. Quanto ao segundo aspecto, vislumbra-se a possibilidade de inclusão de padrões laborais nos acordos da OMC já firmados, sempre tendo em conta os posicionamentos adotados pelo Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) no que se refere à interpretação de alguns dispositivos. Além disso, verifica-se a possibilidade de adaptação e modificação de alguns acordos ou a utilização dos princípios gerais da OMC como forma de introduzir garantias trabalhistas no sistema multilateral de comércio.

Finalmente, o terceiro capítulo é dedicado às iniciativas de inclusão de padrões trabalhistas fora do cenário multilateral. Inicialmente, apontam-se as políticas unilaterais, bilaterais e regionais adotadas pela União Européia e pelos Estados Unidos. A análise restringe-se a apenas esses dois atores globais em razão da grande variedade de parceiros comerciais e de ações direcionadas à promoção de direitos trabalhistas que dispõem. Em seguida, faz-se uma avaliação acerca dos pontos fracos que essas iniciativas apresentam e a necessidade de reformá-

las e reforçá-las a fim de se alcançar melhorias nas condições dos trabalhadores em geral e de possibilitar futuramente a rediscussão da matéria em âmbito multilateral.

Outra solução ocorre no âmbito privado pelas próprias empresas. Além do direcionamento que organizações internacionais oferecem, analisam-se as iniciativas tomadas pelas multinacionais. Discorre-se sobre o funcionamento de programas de selo social e de códigos de conduta, inclusive com exemplos práticos e a apresentação de modelo teórico que, reunindo aspectos de várias iniciativas privadas, pretende estabelecer sistema de cooperação entre governos, empresas e sociedade civil em prol da promoção de garantias mínimas aos trabalhadores. O capítulo termina trazendo uma crítica aos instrumentos de ordem privada e demonstrando que, obstruída a via multilateral de negociações, a relação entre comércio internacional e trabalho hodiernamente se constrói a partir da colaboração entre diferentes atores e instrumentos diversos.

Vale ressaltar, porém, que a promoção dos direitos humanos dos trabalhadores ultrapassa a inserção de padrões laborais mínimos nas relações comerciais internacionais. Todavia, o foco almejado é o sistema multilateral de comércio e as demais iniciativas que estão em sua órbita. De outra sorte, não existe a pretensão de se esgotar o assunto ou oferecer solução definitiva, pois no cenário em que prevalece a soberania dos Estados e muitos interesses estão postos, a solução a ser aplicada não é necessariamente aquela indicada pelos estudos acadêmicos e sim aquela que atende à conjugação da vontade política dos mais diversos atores globais.

CAPÍTULO I - A CLÁUSULA SOCIAL E O DIREITO INTERNACIONAL ECONÔMICO

A cláusula social, seus limites e implicações nas relações entre os atores globais não estão objetivamente delineados. Assim sendo, para eficaz compreensão acerca do que vem a ser a cláusula social, objeto do Direito Internacional Econômico, faz-se necessário, primeiramente, estabelecer a relação histórica entre o comércio internacional e os direitos assegurados aos trabalhadores. É com base nessa conexão que foros internacionais, tradicionalmente conhecidos por sua estrita dedicação a questões econômicas e financeiras, vêm sendo confrontados com a delicada e complexa problemática em torno da necessidade de implementação e efetividade dos direitos sociais, em especial, trabalhistas, não apenas como forma de promoção do livre comércio mas também como meio assecuratório de direitos humanos fundamentais.

Conhecer os termos em que tal relação se estabelece, entretanto, não é suficiente para bem delinear o conteúdo e os objetivos que a cláusula social encerra, pois não é possível entender o que vem a ser tal cláusula sem analisar os problemas econômicos oriundos das diferenças de normas trabalhistas entre as nações e sua principal inferência, qual seja, a suposta necessidade de criação de padrões mínimos de qualidade de ordem laboral.

Por esses motivos, este capítulo ocupa-se, inicialmente, em discutir as questões acima mencionadas, apresentando o cenário e os reveses a que está exposta a interação entre comércio internacional e garantias laborais e introduzindo a problemática das disparidades de normas trabalhistas existentes ao redor do globo e o estabelecimento de comandos normativos padronizados. Delimitadas as questões preliminares, parte-se para a definição de cláusula social e o tratamento de aspectos como implicações, vantagens e desvantagens de sua implementação.

1 A VINCULAÇÃO ENTRE COMÉRCIO INTERNACIONAL E NORMAS TRABALHISTAS

As primeiras conexões entre o comércio internacional e os direitos trabalhistas remontam a 1788 quando Jacques Necker, banqueiro e ministro francês, já mencionava a possibilidade de serem obtidas vantagens em relação a outros países, abolindo-se o descanso semanal dos trabalhadores. Além disso, já na primeira metade do século XIX, durante os estágios iniciais da Revolução Industrial, vários países da Europa vislumbraram a adoção de padrões internacionais de trabalho com o objetivo de garantir os direitos dos trabalhadores e eliminar as disputas existentes até então entre as nações.¹

Ações intergovernamentais em prol da harmonização entre comércio internacional e trabalho, entretanto, tornaram-se notáveis a partir de 1890 - quando as condições de trabalho já estavam deterioradas no continente europeu -, caracterizando-se pela redução da jornada de trabalho, pela proibição do trabalho infantil e pela normatização da jornada de trabalho da mulher. Tais ações foram motivadas principalmente pelo temor de que, na falta de padrões internacionais para o trabalho, a competição internacional, enredada em cenário de crescente livre comércio, desembocasse em diminuição massiva das conquistas laborais alcançadas até o momento. Ao mesmo tempo, porém, havia o cuidado em não se promover alterações que se revertessem em perda de vantagens comparativas já alcançadas pelo país que as adotasse.²

Essas preocupações ecoaram fortemente no Tratado de Versalhes que, em 1919, deu origem à Organização Internacional do Trabalho (OIT). A Constituição da Organização, em seu preâmbulo, afirma que as partes contratantes estão movidas por sentimentos de justiça e de

¹ SERVAIS, Jean-Michel. La cláusula social en los tratados de comercio: ¿pretensión ilusoria o instrumento de progreso social? **Revista Internacional del Trabajo**. Ginebra: v. 108, n. 3, 1989, p. 290.

² TREBILCOCK, Michael J. **Trade policy and labour standards: objectives, instruments and institutions**. Disponível em: < http://ssrn.com/abstract_id=307219>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 1.

humanidade e pelo desejo de assegurar paz mundial duradoura, razão pela qual todas as nações devem adotar regime de trabalho realmente humano, sob pena de frustrar os esforços daqueles países que buscam melhorar as condições de seus trabalhadores. Posteriormente, durante a realização de conferência técnica, no ano de 1937, a OIT também recomendou aos governos que, no momento de fixação de suas políticas comerciais, levassem em consideração as condições sociais reinantes nas outras nações com quem tivessem relações comerciais.³

Todavia, para o moderno sistema mundial de comércio, a vinculação entre comércio internacional e normas trabalhistas adquiriu relevância somente a partir da chamada Carta de Havana, elaborada em 1948 pelos participantes da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego. Tal carta previa a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC) - uma das três instituições que formariam o tripé da nova ordem mundial instituída em Breton Woods, cujo objetivo era estimular a liberalização comercial por meio da promoção e administração de acordos comerciais multilaterais -, e reconhecia, em seu art. 7º, que todos os países ali representados tinham interesse na adoção e obediência a padrões de trabalho justos. Admitia-se, portanto, que as condições injustas de trabalho, principalmente aquelas praticadas em setores voltados à exportação, criavam dificuldades ao comércio internacional, razão pela qual deveriam ser eliminadas.

Infelizmente, a Carta de Havana não foi implementada e a OIC nunca passou de intenção, principalmente em razão da recusa do Congresso americano em aprovar o ingresso dos Estados Unidos (EUA) na Organização. Apenas foi posto em prática o chamado Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, de 1947 (GATT 1947), que cuidava da redução recíproca de tarifas e trazia cláusulas gerais sobre obrigações comerciais. Entretanto, ao contrário da Carta, em

³ CHARNOVITZ, Steve. La influencia de las normas internacionales del trabajo en el sistema del comercio mundial: resumen histórico. **Revista Internacional del Trabajo**. Ginebra: v. 107, n. 1, 1988, p. 72.

momento algum o GATT tratava da relação comércio *versus* trabalho, porquanto voltado eminentemente para a composição da estrutura normativa da frustrada OIC, no que diz respeito ao comércio de bens.⁴

A partir de então, os Estados Unidos destacam-se na luta pela comprovação da relação entre comércio internacional e normas de cunho laboral e pela necessidade de sua regulamentação. Em 1979, durante a Rodada Tóquio de negociações, aquele país propôs a adoção de um código de direitos trabalhistas, sem sucesso, em vista de a proposição ter recebido apoio de apenas alguns países escandinavos. Em 1983, tentou implementar cláusula social no GATT, mas seus esforços restaram frustrados por falta de consenso sobre a caracterização das práticas laborais que deveriam ser consideradas prejudiciais ao livre comércio.⁵

Mais adiante, no âmbito da Rodada Uruguai, a pressão americana voltou-se para a inclusão, na agenda de negociações, da discussão acerca da adoção de padrões trabalhistas. Em 1987, os americanos submeteram ao Conselho do GATT pedido de criação de grupo de trabalho para analisar questões trabalhistas. Em razão da negativa, em 1990 o pedido foi renovado, ainda que com pauta menor, mas novamente não foi atendido, então por falta de consenso. Finalmente, pouco antes da realização da Conferência Ministerial de Marrakesh, em 1994, juntamente com a França, os americanos causaram polêmica ao pretender a inclusão de cláusula social no âmbito da OMC, fundada pouco tempo depois.⁶

⁴ DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 23.

⁵ FRENCH, John D. A busca de padrões de direitos trabalhistas no comércio internacional. **Estudos Avançados**. São Paulo: v. 10, n. 27, mai/ago 1996, p. 251-268. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141996000200014&script=sci_arttext>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 251.

⁶ AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Cláusula social: um tema em debate. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_141/r141-11.pdf>. Acesso em: 17 set. 2007, p. 134; DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 106-07.

Pressões no mesmo sentido também foram exercidas por organizações sindicais internacionais, que publicaram um documento alertando sobre a necessidade de introduzir-se cláusula social nos acordos de livre comércio a fim de garantir maior proteção aos trabalhadores dos países em desenvolvimento e de harmonizar internacionalmente a legislação social, eliminando-se o chamado *dumping* social. Mais uma vez, as intenções foram frustradas, principalmente por oposição de vários países em desenvolvimento, temerosos de que a existência de normas trabalhistas multilaterais restringisse suas vantagens comparativas no comércio mundial, oriundas dos baixos custos de mão-de-obra. De todo modo, tais pressões não foram totalmente infrutíferas, pois despertaram a discussão em torno da necessidade ou não da adoção de padrões trabalhistas e de cláusulas sociais, além de questionar o comportamento e a competência da OMC diante de problemas de ordem social que sofrem interferência direta ou indireta do comércio, como será visto mais adiante.⁷

Apenas em 1996, em Cingapura, durante a primeira Reunião Ministerial da OMC, é que o assunto foi relativamente enfrentado. Um pouco antes, o então Diretor-geral da OMC Renato Ruggiero anunciara quatro pontos de provável consenso, que envolviam: a) repúdio a práticas laborais abusivas; b) competência primária da OIT para lidar com problemas de ordem laboral; c) não-utilização de sanções comerciais como solução para questões envolvendo desrespeito a padrões trabalhistas; d) não-discussão em torno da vantagem comparativa oriunda dos baixos salários praticados em alguns países. As negociações seguiram de acordo com esses pontos e, ao final, a Organização reconheceu a existência de vínculo entre comércio e trabalho ao reiterar sua intenção de respeitar normas trabalhistas fundamentais e internacionalmente

⁷ HERNÁNDEZ, Oriester Abarca. **La cláusula social y la ventaja comparativa ilegítima**. Disponível em: <http://www.intersedes.ucr.ac.cr/05-art_05.html>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 3.

reconhecidas. Ao mesmo tempo, porém, tentou pacificar os ânimos em torno do assunto ao confirmar sua incompetência para tratar da matéria, que deveria ficar a cargo da OIT.⁸

Em 1999, durante o encontro da OMC em Seattle, a discussão voltou a chamar a atenção porque milhares de pessoas, muitas delas ligadas a sindicatos de trabalhadores, foram às ruas protestar. Para elas, a globalização, juntamente com a política de comércio internacional, seriam as responsáveis pelo aumento do desemprego e desamparo em que supostamente se encontram os trabalhadores, visto que a redução de barreiras tarifárias e não-tarifárias teria acentuado a realocação dos parques industriais para países em que o custo da mão-de-obra é mais barato, intensificando a prática de *dumping* social.⁹

Ainda em Seattle, os Estados Unidos propuseram mais uma vez a criação de seis grupos de trabalho sobre as relações entre o comércio e normas laborais fundamentais. Dessa feita, porém, alegaram que a intenção era de apenas avaliar o impacto da adoção de padrões trabalhistas no comércio internacional, sem qualquer estipulação de sanções. Tal alegação, entretanto, não encontrou respaldo em declaração do então presidente Bill Clinton, que externara o desejo de que tais grupos de trabalho estabelecessem padrões laborais universais a serem incorporados a acordos comerciais e assegurados por meio da imposição de sanções também de cunho comercial. A partir daí, grande polêmica instaurou-se ao redor do tema, atraindo ainda mais oposição dos países em desenvolvimento, além de contribuir para o próprio fracasso do encontro.¹⁰

⁸ ROCHA, Dalton Caldeira. Cláusula social. In: BARRAL, Welber de Oliveira (Org.). **O Brasil e a OMC**. 2ª ed. revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2002, p. 331; KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law**. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 68-69.

⁹ CORDELLA, Tito; GRILO, Isabel. **Social dumping and relocation: is there a case for imposing a social clause?** Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=128324>. Acesso em: 08 ago. 2007, p. 644.

¹⁰ DI SENA JÚNIOR, Roberto. O sistema multilateral de comércio e a cláusula social: a posição dos países latino-americanos. **Revista de Direito Privado**. São Paulo: v. 4, n. 14, abr/jun 2003, p. 322.

De outra sorte, durante a mais recente conferência ministerial da OMC, iniciada em 2001, em Doha, o assunto foi brandamente abordado em razão das discussões em torno dos ataques às torres gêmeas do *World Trade Center*, ocorridos em 11 de setembro do mesmo ano, e de temas relacionados à quebra de patentes de medicamentos para o tratamento da AIDS. Assim, o § 8º da Declaração Ministerial de Doha limitou-se a reiterar os termos do acordado durante a reunião de Cingapura e a ressaltar o trabalho da OIT, no que se refere à dimensão social da globalização, sob o argumento de que o disposto na declaração firmada em 1996 ainda refletia a posição adotada pela Conferência Ministerial, dispensando quaisquer reparos.¹¹

Diante de todos esses reveses, a verdade é que, apesar de reconhecida, a conexão entre comércio internacional e normas trabalhistas não conseguiu até hoje ser devidamente normatizada na seara multilateral, consistindo em assunto pendente no âmbito internacional. Talvez isso se deva ao fato, nos dizeres de Roberta Garcia Moreira, de a cláusula social ter em seu bojo natureza maniqueísta e contar com argumentos que ultrapassam as fronteiras do livre comércio para alcançar a dignidade humana e a defesa dos direitos do homem. Ademais, trata-se de discussão não apenas política e ética, mas também dotada de conteúdo ideológico capaz de disfarçar e confundir as verdadeiras intenções econômicas das partes envolvidas.¹²

Não obstante esse entendimento, é importante frisar que o impasse na seara multilateral não teve o condão de impedir que o contexto político e econômico em que foi abordada a inclusão da cláusula social em acordos comerciais sofresse algumas alterações. Se

¹¹ ROCHA, Dalton Caldeira. Cláusula social. In: BARRAL, Welber de Oliveira (Org.). **O Brasil e a OMC**. 2ª ed. revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2002, p. 331; DI SENA JÚNIOR, Roberto. O sistema multilateral de comércio e a cláusula social: a posição dos países latino-americanos. **Revista de Direito Privado**. São Paulo: v. 4, n. 14, abr/jun 2003, p. 328.

¹² MOREIRA, Roberta Garcia. Cláusula social. In: MOREIRA, Roberta Garcia (Org.). **Negociações comerciais multilaterais: a trade promotion authority e os interesses brasileiros**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003, p. 191.

inicialmente o debate acerca dos efeitos de normas laborais sobre o custo final de produção ocorria entre países de níveis de desenvolvimento comparáveis, hoje passou a envolver nações que desfrutam de condições econômicas e sociais antagônicas, como é o caso dos países desenvolvidos e em desenvolvimento.¹³

Outrossim, o sistema de comércio internacional, inicialmente estruturado para ter no salário a medida exata de análise de violações a direitos do trabalho, também deixou de encarar a questão do ponto de vista salarial para discuti-la a partir da defesa dos direitos humanos. A preocupação passou a repousar na utilização de mão-de-obra barata, fruto da violação de direitos trabalhistas fundamentais, e não mais na simples inobservância de condições de trabalho, como será visto mais adiante.¹⁴

2 O ESTABELECIMENTO DE PADRÕES TRABALHISTAS

Como visto, a relação entre trabalho e comércio é antiga e, em razão de não desfrutar de consenso entre os diferentes atores globais, o cenário em que se desenvolve está em constante mutação. Por esse motivo, a compreensão do que vem a ser a cláusula social depende de outros fatores, entre os quais o estabelecimento de padrões trabalhistas como forma de eliminar as disparidades entre os direitos laborais assegurados pelos Estados e de promover melhores condições aos trabalhadores das mais diferentes partes do globo, como a seguir tratado.

*2.1 O **dumping** social e a questão das vantagens comparativas*

Quando se fala em diferenças entre normas laborais, logo vem à mente o conceito de *dumping* social. Esta expressão está relacionada à superexploração do trabalho nos

¹³ SERVAIS, Jean-Michel. La cláusula social en los tratados de comercio: ¿pretensión ilusória o instrumento de progreso social? **Revista Internacional del Trabajo**. Ginebra: v. 108, n. 3, 1989, p. 291.

¹⁴ MATTIOLI, Maria Cristina. As políticas públicas para promover e implementar os direitos fundamentais no trabalho e a integração econômica internacional. **Revista do Ministério Público do Trabalho**. Brasília, v. 14, n. 27, mar. 2004, p. 130.

países em desenvolvimento, significando vantagens de preço que um país exportador retira dos custos de produção anormalmente baixos. Tais vantagens decorrem das disparidades do custo de mão-de-obra - caracterizadas por salários módicos, maior duração do trabalho ou até mesmo utilização de mão-de-obra escrava ou infantil -, das diferenças na legislação trabalhista, do maior atraso na evolução social e do nível de vida mais baixo nesses Estados.¹⁵

Duas características são marcantes: a) a busca de um preço muito baixo para o produto a ser comercializado, por meio do sacrifício das relações de trabalho internas, ou seja, por intermédio da degradação das condições de trabalho; b) a mudança de sede da empresa para país que facilite aumento dos lucros, seja pela redução do custo da mão-de-obra, seja pela diminuição da carga tributária. No mais, o *dumping* social, ao contrário do *dumping* de que trata o Acordo *Antidumping* da OMC, além de envolver variáveis de cunho econômico, envolve também o desrespeito a regras trabalhistas e depende da participação do Estado, porquanto é ele que, ao oferecer padrão regulatório menos elevado, cria vantagem comparativa aparentemente injusta, permitindo que as empresas obtenham os benefícios acima mencionados.¹⁶

Tal comportamento, somado à idéia de que os países em desenvolvimento, ao ofertarem baixos padrões de regulação em matéria trabalhista, interferem no valor dos produtos destinados à exportação e dificultam a atração de investimentos estrangeiros para os países desenvolvidos, fez surgir duas posições antagônicas no cenário internacional. De um lado, os Estados Unidos e algumas outras nações da Europa Ocidental, amedrontados diante do aprofundamento de seus déficits comerciais e do agravamento das taxas de desemprego,

¹⁵ WATFE, Cristina. **Inserção de cláusulas sociais nos contratos internacionais de comércio**. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/textos/x/65/77/657/DN_insercao_de_clausulas_sociais_nos_contratos_internacionais_de_comercio.doc>. Acesso em: 17 set. 2007, p. 6.

¹⁶ JOHANNPETER, Guilherme. **Antidumping**: prática desleal no comércio internacional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p. 86; BARRAL, Welber Oliveira. **Dumping e comércio internacional**: a regulamentação antidumping após a Rodada Uruguai. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 14; GOYOS JÚNIOR, Durval de Noronha, et al. **Tratado de defesa comercial**: antidumping, compensatórias e salvaguardas. São Paulo: Observador Legal, 2003, p. 282.

alardeiam a necessidade de se frear a prática de *dumping* social e de se impedir que os países em desenvolvimento dela se utilizem. Assim, procuram evitar que esses países obtenham vantagens comerciais às custas da dignidade de seus trabalhadores e impedir o desvirtuamento do comércio internacional, promovendo-se a harmonização do fator trabalho.¹⁷

Do outro lado, rebatendo os argumentos dos países desenvolvidos, os países em desenvolvimento defendem a tese de que não existe vantagem comparativa ilegítima quando da prática de *dumping* social a justificar qualquer tipo de regulamentação internacional. Afirmam que os salários praticados por eles não são propositadamente baixos, são apenas compatíveis com seu nível de desenvolvimento econômico e com as condições específicas de seus mercados de trabalho, refletindo baixa produtividade dos trabalhadores, especialmente em razão da escassez de fatores que promovem maior competição, a exemplo da inovação tecnológica.¹⁸

E ainda que assim não fosse, ponderam que, se é injusto para as empresas e trabalhadores de países desenvolvidos competir com empresas e trabalhadores de países em desenvolvimento, onde os salários são baixos e a mão-de-obra pouco qualificada, também é igualmente injusta a competição entre esses últimos e aqueles primeiros, visto que dispõem de trabalhadores altamente qualificados, farta infra-estrutura, grande quantidade de investimentos públicos em educação, pesquisa e desenvolvimento, amplo sistema de saúde, instituições fortalecidas, entre outras vantagens.¹⁹

Ademais, a conveniência de ingressar ou não no livre comércio tem cunho essencialmente unilateral, não importando a origem das diferenças de custo entre os países. Em tese, a participação de uma nação no livre comércio sempre redundará em benefícios, devendo cada

¹⁷ VILAR, Patricia Argerey; OCAÑA, Inmaculada Hurtado. **El dumping social y el debate sobre la necesidad de una cláusula social multilateral**. Disponível em: <<http://www.uam.es/otros/ixrem/Comunicaciones/02-04-%20ARGERAY-HURTADO.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2007, p. 6.

¹⁸ Idem.

¹⁹ TREBILCOCK, Michael J. **Trade policy and labour standards: objectives, instruments and institutions**. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract_id=307219>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 9-10.

país especializar-se naqueles produtos cujos fatores de produção sejam abundantes. Daí o porquê dos Estados em desenvolvimento enxergarem a pretensão dos países desenvolvidos em coibir a transferência de suas empresas para países onde o custo da mão-de-obra, por diversos fatores, é mais barato como apenas mais uma forma de protecionismo e não como necessária defesa de trabalhadores desamparados ou do livre comércio.²⁰

Não obstante a discussão em torno do caráter legítimo ou não das vantagens comparativas advindas da prática de *dumping* social, não se pode negar que as disparidades de tratamentos conferidos aos trabalhadores dos diversos países e os indesejados problemas daí advindos são os principais motivadores da suposta necessidade de estabelecimento de padrões trabalhistas internacionais (*labour standards*). Economicamente falando, tais padrões apresentam relações pouco óbvias com o comércio internacional, pois raramente os países estipulam seus padrões laborais visando interferir nos fluxos comerciais. Normalmente as regras são estabelecidas de acordo com as condições sociais, políticas e econômicas do momento e têm por objetivo melhorar as condições sociais do país, ou seja, gerar mais empregos, reduzir a pobreza, promover a redistribuição social e qualificar a mão-de-obra disponível.²¹

Ainda assim, não se deve desprezar a importância dos padrões para a discussão a respeito da inserção de cláusulas sociais no comércio internacional pois se, de um lado, os padrões laborais não são primordialmente influenciados por questões comerciais, de outro, eles podem interferir na política comercial dos Estados. Como visto, padrões baixos podem vir a favorecer a prática de *dumping* social e supostamente criar vantagem comparativa artificial que

²⁰ AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Cláusula social: um tema em debate. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/riil/Pdf/pdf_141/r141-11.pdf>. Acesso em: 17 set. 2007, p. 132-133; SOUZA, André Portela; CHAHAD, José Paulo Z. Os direitos fundamentais dos trabalhadores, a cláusula social e o comércio internacional: o caso do trabalho infantil no Brasil. In: CHAHAD, José Paulo Z.; CACCIAMALI, Maria Cristina (Org.). **Mercado de trabalho no Brasil: novas práticas trabalhistas, negociações coletivas e direitos fundamentais no trabalho**. São Paulo: LTr, 2003, p. 440.

²¹ DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 98-99.

reduza o poder de negociação dos trabalhadores e sindicatos, além de ameaçar a existência de empregos, os benefícios sociais e os bons salários desfrutados pelos trabalhadores dos países desenvolvidos. É essa, portanto, a principal alegação para o estabelecimento de padrões mínimos universais, inclusive no âmbito do sistema multilateral de comércio, por meio da cláusula social.²²

2.2 Classificação dos padrões trabalhistas

Os padrões trabalhistas, *lato sensu*, podem compreender questões relativas à saúde e à proteção do trabalhador, duração da jornada, remuneração, entre outros. Diante dessa diversidade, torna-se possível agrupá-los em quatro grandes categorias:

- a) Direitos Básicos
 - Direito de não ser escravizado
 - Direito de não sofrer coerção física
 - Direito de não se explorar trabalho infantil
 - Direito à competição sem discriminação
- b) Direitos Civis
 - Livre associação
 - Representação coletiva
 - Liberdade para fazer reclamações
- c) Direitos de Sobrevivência
 - Direito a um salário que permita a subsistência
 - Direito à total informação sobre condições de trabalho penosas
 - Direito à indenização, em caso de acidente
 - Direito à limitação da jornada diária e semanal de trabalho
- d) Direitos de Segurança
 - Direito de não ser demitido arbitrariamente

²² DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 99.

- Direito à pensão para os parentes, em caso de morte

Os direitos básicos e civis são aqueles amplamente reconhecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) e compõem o rol dos direitos fundamentais do homem, ainda que se diga que o primeiro grupo goze de aceitação universal e o segundo tenha condições de exercício variando de acordo com o Estado.²³ Especificamente, no âmbito do sistema multilateral de comércio, porém, o alvo do debate acerca da inserção de padrões trabalhistas na OMC restringe-se aos chamados padrões trabalhistas fundamentais (*core labour standards*), compostos por oito convenções da OIT, assim denominadas:

- a) **Convenção n.º 29, de 1930** - Abolição do trabalho forçado;
- b) **Convenção n.º 87, de 1948** - Liberdade sindical e proteção ao direito de sindicalização;
- c) **Convenção n.º 98, de 1949** - Direito de sindicalização e de negociação coletiva;
- d) **Convenção n.º 100, de 1951** - Salário igual para trabalho de igual valor entre o homem e a mulher;
- e) **Convenção n.º 105, de 1957** - Abolição do trabalho forçado;
- f) **Convenção n.º 111, de 1958** - Discriminação em matéria de emprego e ocupação;
- g) **Convenção n.º 138, de 1973** - Idade mínima para admissão em emprego;
- h) **Convenção n.º 182, de 1999** - Piores formas de trabalho infantil.

Esses padrões diferem dos padrões trabalhistas propriamente ditos por serem compostos por direitos humanos básicos, podendo ser aplicados a todos os países, independentemente de seu nível de desenvolvimento, e por conferirem aos trabalhadores meios para expressarem suas escolhas e agirem livremente, o que é condição para o bom

²³ MASKUS, Keith E. **Should core labor standards be imposed through international trade policy?** Disponível em: < <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 8.

funcionamento do mercado. Seu conteúdo limitado justifica-se em razão dos temas abordados gozarem de relativa aceitação por parte de todos os países negociantes, permitindo que o debate se torne mais viável e as chances de se alcançar uma solução sejam maiores.²⁴

Além disso, matérias como jornada de trabalho, salário mínimo, direito a férias, segurança e saúde ocupacional gozam de mais ampla complexidade e dependem essencialmente dos níveis de produtividade e de desenvolvimento econômico de cada Estado, recebendo a denominação de *cost standards*. Assim, por afetarem o comportamento das empresas, serem sensíveis ao Produto Nacional Bruto (PNB) e, portanto, não poderem ser adotados de forma universal, contrastam com os padrões trabalhistas fundamentais, que estão relacionados diretamente aos direitos humanos.²⁵

2.3 Argumentos favoráveis à adoção de padrões trabalhistas

Entre os que defendem a adoção de padrões trabalhistas pelo sistema multilateral de comércio, há relativo consenso a respeito de cinco efeitos positivos: a) promoção de direitos humanos; b) ganhos de produtividade e maior desenvolvimento econômico em consequência da adoção de melhor regulamentação do trabalho; c) amortização do impacto que possíveis normas laborais inferiores, adotadas por terceiros países, possam causar sobre o bem-estar da população (*race to the bottom*); d) promoção da concorrência, visto que a adoção de padrões impede a ocorrência de *dumping* social; e) favorecimento da distribuição de renda.

No mesmo sentido, Langille, ainda que de forma genérica, aponta alguns motivos para vincularem-se padrões trabalhistas ao comércio internacional. Para ele, como os padrões trabalhistas fundamentais refletem direitos humanos, a adoção desses padrões deve ser

²⁴ DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 104-105; DESSING, Maryke. **The social clause and sustainable development**. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 15 out 2007, p. 10.

²⁵ BROWN, Drusilla. **International trade and core labor standards: a survey of the recent literature**. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 4-6.

defendida, não porque eles aumentam a eficiência, mas porque são corretos. E, ainda que assim não fosse, no tocante à mencionada eficiência, do mesmo modo como a ausência de direitos laborais gera uma vantagem comparativa, a mão-de-obra qualificada também pode alcançar o mesmo resultado. De outra sorte, vários documentos internacionais, a exemplo da Carta da ONU, da Convenção Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, entre outros, legitimam a ação coordenada no âmbito da OMC e, embora a OIT seja tida como o foro principal para se discutir a matéria, como será visto mais adiante, nada impede que a OMC atue de forma conjunta.²⁶

Há quem entenda ainda que a adoção de padrões tem uma grande relevância econômica porque, ao buscar compensar a ausência ou as falhas de mercado, introduz princípios éticos nas relações empregatícias e estabelece limites ao campo de atuação da competição, em benefício do interesse geral. Outros avançam ainda mais nessa idéia e crêem que o estabelecimento de normas mínimas facilita o funcionamento do mercado e impede que ele entre em desequilíbrios insuperáveis, promovendo condutas desleais que desembocariam em retaliações e desconfianças.²⁷

De toda sorte, as maiores expectativas giram em torno da possibilidade de tais padrões virem a permitir uma melhora nas condições de trabalho e nos salários dos trabalhadores dos países em desenvolvimento, reduzindo conseqüentemente as diferenças entre pobres e ricos. Por essa razão, os argumentos de maior relevância em favor da adoção dos *standards* são aqueles

²⁶ LANGILLE, Brian A. **Eight ways to think about international labour standards**. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1141987>>. Acesso em: 22 jul. 2008, p. 33.

²⁷ DESSING, Maryke. **The social clause and sustainable development**. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 15 out 2007, p. 15; PASTORE, José. Normas trabalhistas e comércio internacional: o debate sobre a cláusula social. **Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas**. São Paulo: v. 5, n. 20, jul/set 1997, p. 201.

em torno da promoção de direitos humanos e da necessidade de se impedir o *race to the bottom*, como abaixo descritos.²⁸

2.3.1 Direitos humanos

Para a análise dos padrões trabalhistas, pode-se dizer que direitos humanos são aqueles corriqueiramente entendidos como direitos inalienáveis, que pertencem aos indivíduos, independentemente de sua nacionalidade ou de qualquer outra condição. Dessa definição é possível extrair uma aproximação entre padrões trabalhistas e direitos fundamentais do homem que permite transcender a compreensão dos padrões como simples armas eficazes no combate à concorrência desleal e ao *dumping* social.²⁹

Nesse sentido, os padrões laborais seriam humanamente desejáveis e corretos, devendo ser implementados ainda que algum preço precise ser pago. No plano internacional, entretanto, nem todos os países estão dispostos a algum tipo de sacrifício, além de contemplarem diferentes perspectivas sobre a abrangência e o significado de direitos humanos, o que prejudica a universalidade que os padrões a serem adotados devem ter.³⁰

Trebilcock, mesmo reconhecendo essas dificuldades, lembra que os padrões trabalhistas fundamentais, como direitos humanos, promovem a liberdade de escolha, tornando-se totalmente compatíveis com sistema de comércio liberal que busque assegurar outras liberdades humanas, especialmente o direito de realizar transações comerciais internacionais. Outrossim, a aproximação da questão com os direitos humanos faz emergir preocupação de cunho altruísta: se padrões trabalhistas refletem direitos básicos dos homens, tais direitos devem ser defendidos

²⁸ STERN, Robert M.; TERRELL, Katherine. **Labor standards and the World Trade Organization**. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out 2007, p. 4.

²⁹ TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. **The regulation of international trade**. 2ª ed. London / New York: Routledge, 1999, p. 442.

³⁰ DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 114.

ainda que os países desenvolvidos sofram algum tipo de prejuízo - em razão da inexistência deles nos países em desenvolvimento - visto que sua implementação sempre redundará em benefícios para todos.³¹

Na prática, ainda não existe consenso acerca desses amplos benefícios. Assim como a liberalização do comércio aumenta o bem-estar do país que a promove e, ao mesmo tempo, no primeiro estágio do processo, causa alguns prejuízos a segmentos específicos da economia, a adoção de padrões trabalhistas muito elevados pode gerar a informalização da economia, exacerbando, ao invés de diminuir, as diferenças de salários, de condições de trabalho e de direitos entre os trabalhadores dos diversos Estados.³²

De outra parte, governantes asiáticos, a exemplo dos ex-primeiros ministros Lee Kuan Yew, de Cingapura, e Mohamed Mahatir, da Malásia, firmaram posição contrária à concepção dos padrões trabalhistas fundamentais como direitos humanos universais sob o argumento de que as diferenças culturais entre os países asiáticos e os ocidentais relativizam a importância de certos direitos, inviabilizando a abordagem universal da matéria. Para esses governantes, as disparidades entre os sistemas de valor autorizariam a Ásia a legitimamente utilizar-se de seu peculiar conjunto de prioridades políticas e filosóficas.³³

Esse pensamento inspirou a chamada Declaração de Bangcoc - uma espécie de relatório formulado pelos países asiáticos preliminarmente à Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena, realizada em 1993 -, cujo objetivo principal era promover a idéia de que seria prematuro pensar em direitos civis e políticos antes que certo estágio de desenvolvimento

³¹ STERN, Robert M.; TERRELL, Katherine. **Labor standards and the World Trade Organization**. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out 2007, p. 8; TREBILCOCK, Michael J. **Trade policy and labour standards: objectives, instruments and institutions**. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract_id=307219>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 13-14.

³² DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 114-115.

³³ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law**. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 78.

fosse atingido, uma vez que a pobreza é um dos maiores empecilhos ao completo gozo dos direitos humanos. Em outras palavras, pela Declaração de Bangcoc os países asiáticos passaram a defender a idéia de que direitos trabalhistas universais deveriam ser empregados tão-somente nos casos em que houvesse provas de seu impacto positivo sobre a diminuição da pobreza, enfraquecendo significativamente a idéia de padrões trabalhistas fundamentais e universais.³⁴

A promoção da idéia de valores asiáticos, entretanto, encontra óbice nas recentes teorias sobre o desenvolvimento. De acordo com essa corrente, evidências empíricas atestam o papel dos direitos humanos na prevenção de desastres sociais e econômicos em geral, bem como na aceleração do processo de desenvolvimento, ainda que se verifique em curto prazo certo retardo na expansão econômica. De outra sorte, ao contrário do estatuído pela Declaração de Bangcoc, tolerância e liberdade são componentes substanciais e indispensáveis às tradições asiáticas. Estas, por sinal, são diversificadas, não se podendo falar em cultura asiática de modo genérico ou na existência de um único sistema de valor. No mais, é importante lembrar, como já mencionado, que o conceito de direitos humanos não deflui do cidadão ou de leis locais, mas da humanidade compartilhada por todas as pessoas do planeta.³⁵

Não obstante essas dificuldades, prevalece a idéia de que o argumento dos direitos humanos é o mais forte e até mesmo imperativo quando se discute a ligação trabalho e comércio e a necessidade de estabelecimento de padrões trabalhistas, pois tem grande poder de compelir os países a respeitarem os mencionados padrões. Ao contrário, outros argumentos, a exemplo da promoção da concorrência e da inibição do *race to the bottom*, a seguir tratado, além

³⁴KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law.** Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 79.

³⁵ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 1999, p. 227; SEN, Amartya. **Human rights and asian values: what Lee Kuan Yew and Le Peng don't understand about Asia.** Disponível em: <<http://www.brainsnchips.org/hr/sen.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2008, p. 7 e 11.

de não gozarem da capacidade de forçar os países a respeitarem os padrões, seriam incoerentes e até mesmo dotados de um caráter protecionista, ainda que disfarçado.³⁶

A verdade é que, ao longo dos anos 90, foi possível perceber uma crescente preocupação com as questões laborais - em razão do interesse externado não apenas pela OMC, mas também pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em seus relatórios, e pela ONU, no *1995 World Summit for Social Development*, ocorrido em Copenhague, o que contribuiu para o desenvolvimento de percepção das questões trabalhistas não como padrões, mas na condição de direitos. Essa mudança de percepção é tida como marco na discussão em torno dos problemas que afligem os trabalhadores pois, por meio dela, tornou-se possível vislumbrar o trabalho não como matéria relacionada à eficiência econômica, mas sim aos direitos humanos fundamentais. Ademais, a aproximação trabalho-comércio focada na idéia de direitos realça a importância de processo de contratação justo, não se prende à necessidade de definir resultados universais, o que seria impossível, e objetiva o processo e não os resultados.³⁷

2.3.2 Race to the bottom

Quanto à justificativa de adoção de padrões trabalhistas com o fim de se impedir a ocorrência de *race to the bottom* - também chamado de “corrida ladeira abaixo” ou efeito contaminação -, é importante explicitar o que vem a ser tal fenômeno. Trata-se dos efeitos negativos que a prática de baixos padrões laborais por alguns países pode gerar na comunidade internacional. Mais especificamente, pode-se defini-lo como a pressão que as empresas dos países com padrões laborais elevados fariam em seus governos para que tais padrões fossem diminuídos, sob pena das mesmas empresas instalarem-se em países de padrões mais baixos, a

³⁶ TREBILCOCK, Michael J. **Trade policy and labour standards: objectives, instruments and institutions**. Disponível em: < http://ssrn.com/abstract_id=307219>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 28.

³⁷ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law**. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 70.

fim de obter ganhos de competitividade, desencadeando redução generalizada de conquistas sociais já alcançadas.³⁸

Adotar padrões trabalhistas universais e obrigatórios seria a solução para esse problema, na medida em que, além de assegurar melhores condições para os trabalhadores dos países em que os padrões são baixos, não mais ameaçaria a manutenção dos benefícios já alcançados pelos trabalhadores dos países que contam com padrões laborais mais elevados. Todavia, como a “corrida ladeira abaixo”, na prática, seria de difícil configuração, existe certa desconfiança a respeito da plausibilidade dessa justificativa para adoção de padrões trabalhistas fundamentais.³⁹

Alguns estudiosos, tendo em conta pesquisas econômicas, entendem que não se sustenta a idéia de que o comércio internacional liberal e os regimes de investimento estão levando os países desenvolvidos a rebaixarem seus padrões trabalhistas ou que aqueles que promovem os chamados Investimentos Direitos Estrangeiros preferam países com baixos padrões. Ao contrário, a experiência tem sugerido que os países com baixos padrões atraem apenas uma pequena parcela desse tipo de investimento, com exceção da China.⁴⁰

Ademais, qualquer firma que quisesse obter vantagem comparativa por meio do corte de benefícios a seus funcionários, sem que para isso aumentasse seus rendimentos em espécie, estaria levando os salários a níveis mais baixos do que o valor marginal do produto dos trabalhadores. Essa situação, então, não se sustentaria porque a pressão competitiva das outras

³⁸ DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 116-117.

³⁹ TREBILCOCK, Michael J. **Trade policy and labour standards: objectives, instruments and institutions**. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract_id=307219>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 11.

⁴⁰ PANAGARIYA, Arvind. **Trade-labour link: a post-Seattle analysis**. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 13; STERN, Robert M.; TERRELL, Katherine. **Labor standards and the World Trade Organization**. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out 2007, p. 6.

empresas iria forçar a firma a retornar aos padrões remuneratórios anteriores, sob pena de não conseguir contratar outros funcionários.⁴¹

O mesmo resultado seria obtido no caso da empresa buscar a vantagem comparativa por meio da substituição do salário em dinheiro por benefícios laborais. Isso porque a empresa que visa a custos mínimos procura combinação entre salário em espécie e benefícios que lhe seja mais barata, mas que ofereça ao mesmo tempo aos empregados nível de utilidade do trabalho determinado pelo mercado. Qualquer empresa que tente afastar-se dessa combinação vai aumentar o valor total da remuneração sem que isso leve os trabalhadores a situação melhor. A pressão das demais empresas concorrentes faria com que a firma desviante voltasse a adotar o pacote de compensação determinado pelo mercado.⁴²

2.4 Argumentos contrários à adoção de padrões trabalhistas

Os países em desenvolvimento, maiores opositores da estipulação de padrões trabalhistas, temem que a adoção de padrões mais elevados e a conseqüente estipulação de sanções comerciais, em caso de descumprimento, comprometam a situação de suas economias e de seus trabalhadores. Alegam eles que os altos custos para implementação de melhores padrões laborais é injustamente dividido, considerando que recaem exclusivamente sobre o país pressionado - o qual, muitas vezes, não tem condições de arcar com as despesas das mudanças - ao passo que aos Estados que forçaram as alterações resta apenas se beneficiarem delas, não contribuindo nem mesmo com pequena fração do montante a ser despendido.⁴³

Ademais, poucos são os valores compartilhados universalmente e defendidos de tal modo que justifiquem padronização. A idéia amplamente divulgada de que tais valores estão

⁴¹ BROWN, Drusilla. **International trade and core labor standards: a survey of the recent literature.** Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 32.

⁴² Idem.

⁴³ PANAGARIYA, Arvind. **Trade-labour link: a post-Seattle analysis.** Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 10-11.

expressos nas convenções da OIT e que elas, por sua vez, foram amplamente ratificadas, não convence pois nenhuma das oito convenções que compõem os padrões trabalhistas fundamentais foi ratificada por todos os 182 atuais membros da OIT.⁴⁴

De outra sorte, nem a defesa dos direitos humanos como fundamento para a adoção de padrões trabalhistas fundamentais em âmbito multilateral escapa de críticas. A agenda dos países desenvolvidos é seletiva, e os problemas destacados para ir à mesa de negociações são apenas aqueles que exigem concessões de mão única - a recaírem somente sobre os países em desenvolvimento - ou aqueles outros, a exemplo do trabalho infantil e dos direitos trabalhistas em zonas de processamento de exportação, em que os países em desenvolvimento atuam como defensores e não reclamantes.⁴⁵

Outrossim, confere-se grande importância ao salário mínimo quando, na verdade, o maior problema dos países em vias de desenvolvimento continua a residir nas altas taxas de desemprego e na falta de direitos previdenciários. Em resumo, põe-se em xeque a primazia do argumento em prol da defesa dos direitos humanos porque, se o objetivo é promover valores sociais, o debate tem que se expandir para atingir todos os problemas que envolvam trabalhadores, independente do país em que estejam; mais ainda, precisa alcançar outras questões que também interferem imediatamente na defesa das garantias fundamentais do homem, além daquelas relacionadas diretamente ao trabalho.⁴⁶

⁴⁴ PANAGARIYA, Arvind. **Trade-labour link:** a post-Seattle analysis. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 10-11; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Ratifications of the fundamental human rights conventions by country.** Disponível em: <<http://www.ilo.org/ilolex/english/docs/declworld.htm>>. Acesso em: 18 jul. 2008.

⁴⁵ DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização:** a cláusula social na OMC. Curitiba: Juruá, 2006, p. 121.

⁴⁶ PANAGARIYA, Arvind. **Trade-labour link:** a post-Seattle analysis. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 15-16.

A existência de vantagens comparativas também não pode ser utilizada como justificativa para a imposição de padrões laborais porque, para os Estados opostos aos padrões trabalhistas, elas não são injustas. Economicamente falando, vantagens no comércio são fruto das diferentes habilidades dos países para produzirem produtos distintos. Assim sendo, enquanto as nações em desenvolvimento possuem vantagens comparativas em bens intensivos em mão-de-obra, as desenvolvidas possuem essas vantagens em bens intensivos em capital e tecnologia, não havendo nada de injusto nessa diferenciação pois a lógica do comércio internacional encarrega-se de fazer com que elas troquem seus produtos entre si e ambas sejam beneficiadas. De outra sorte, na visão de Singh e Zammit, não existem evidências empíricas que demonstrem os efeitos negativos que os baixos padrões dos países em desenvolvimento causam nos salários dos trabalhadores dos países desenvolvidos. A experiência tem revelado que o declínio da renda dos trabalhadores dos países desenvolvidos está mais associado a questões de ordem interna do que às relações de comércio internacional.⁴⁷

Por último, é importante dizer que a adoção multilateral de padrões trabalhistas não é indicada por especialistas como a melhor solução para melhorar a vida dos trabalhadores dos países em desenvolvimento e manter as conquistas dos trabalhadores dos países desenvolvidos. Análises econômicas sugerem que incentivos ao crescimento econômico é a melhor saída pois o crescimento é realmente capaz de gerar mudanças estruturais - primeiro reduz o nível de desemprego para em seguida gerar aumentos de salário -, elevando os padrões trabalhistas dos países em vias de desenvolvimento e trazendo benefícios também aos países

⁴⁷ PANAGARIYA, Arvind. **Trade-labour link:** a post-Seattle analysis. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 13; SINGH, Ajit; ZAMMIT, Ann. **The global labour standards controversy:** critical issues for developing countries. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 18 jul. 2008, p. 17-25.

desenvolvidos, uma vez que maior crescimento demanda mais mão-de-obra em todos os Estados.⁴⁸

3 CLÁUSULA SOCIAL

Conhecido o contexto em que se relacionam comércio internacional e direitos trabalhistas, bem como especificadas as razões que levaram a cogitar a adoção de padrões laborais no comércio internacional, torna-se possível, finalmente, compreender o que vem a ser a denominada cláusula social. Por essa expressão entende-se a inclusão, em tratados de comércio, de normas que estabelecem padrões laborais mínimos a serem respeitados pelas empresas do país exportador, a fim de impedir que os trabalhadores desse país sejam prejudicados pela vontade dos empresários de reduzir custos e tornar suas mercadorias mais competitivas no cenário internacional. Em outras palavras, é “a autorização estabelecida em tratado para a adoção, por um país, de medidas voltadas para a restrição das importações de produtos de outro país com base em descumprimento, pelo último, de padrões mínimos de condições de trabalho”.⁴⁹

Essa última definição explicita a finalidade declarada da cláusula, que é melhorar as condições de trabalho nos países exportadores. Para obter tal objetivo, entretanto, pode-se adotar cláusula negativa ou positiva. É negativa a cláusula social que pode levar à aplicação de sanções consistentes na limitação ou proibição de importações, ordinárias ou preferenciais, de produtos oriundos de países, ramos de atividades ou empresas que adotem condições laborais inferiores às estipuladas em padrões de trabalho mínimos. Tais sanções podem ser implementadas de três maneiras distintas: a) aplicação de sanção comercial propriamente dita;

⁴⁸ DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 130-131; PASTORE, José. Normas trabalhistas e comércio internacional: o debate sobre a cláusula social. **Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas**. São Paulo: v. 5, n. 20, jul/set 1997, p. 201.

⁴⁹ PRATES, Terezinha Matilde Licks. Não intervenção do estado nas relações de trabalho – cláusula social nos tratados internacionais. **Revista TST**. Brasília: v.66, n. 4, out/dez 2000, p. 223-224; DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 97.

b) regulação de normas trabalhistas em nível multilateral por consenso, oferecendo poder coercitivo às convenções da OIT, por exemplo; c) auto-regulação das empresas exportadoras por parte dos governos, a fim de que elas obedeçam aos mesmos padrões laborais adotados pelos países importadores.⁵⁰

Por sua vez, é positiva a cláusula que traz benefícios ao país que obedeça aos padrões laborais preestabelecidos, a exemplo de acesso mais favorável ao mercado internacional. Essa classificação, entretanto, não apresenta grande relevância porque cláusulas positivas são raras, não sendo lembradas nem mesmo na maioria das definições do termo.

A despeito dos conceitos e classificação acima expostos, a cláusula social, na prática, tem sido alvo de preocupação do Direito Internacional Econômico por abarcar quatro diferentes questões: a) busca de solução para o alto nível de desemprego experimentado nas últimas décadas; b) desconforto moral e ético referente à violação de direitos humanos; c) preocupação com as práticas desleais de comércio; d) temor do protecionismo.⁵¹

Inicialmente, o enfoque econômico dado à matéria no âmbito internacional repousava sobre os impactos nos custos de produção que o não-cumprimento ou a não-existência de legislações trabalhistas adequadas poderiam gerar. Tal pensamento foi abandonado depois que se percebeu que o preço final de um produto não depende exclusivamente dos custos advindos da mão-de-obra, não sendo possível avaliar adequadamente a influência que normas trabalhistas

⁵⁰ HERNÁNDEZ, Oriester Abarca. **La cláusula social y la ventaja comparativa ilegítima**. Disponível em: <http://www.intersedes.ucr.ac.cr/05-art_05.html>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 2; REIS, Jair Teixeira dos. **Organização mundial do comércio – OMC e o direito do trabalho**. Disponível em: <<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/160107.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2007, p.8; VILAR, Patricia Argerey; OCAÑA, Inmaculada Hurtado. **El dumping social y el debate sobre la necesidad de una cláusula social multilateral**. Disponível em: <<http://www.uam.es/otros/ixrem/Comunicaciones/02-04-%20ARGEREY-HURTADO.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2007, p. 11.

⁵¹ LIEMT, Gijsbert van. Normas laborales mínimas y comercio internacional: ¿resultaria viable una cláusula social? **Revista Internacional del Trabajo**. Ginebra: v. 108, n. 3, 1989, p. 302; AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Cláusula social: um tema em debate. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/Pdf/pdf_141/r141-11.pdf>. Acesso em: 17 set. 2007, p. 132.

exercem sobre o custo final. Ademais, as disparidades na dotação de fatores entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, ou seja, a existência de pessoal qualificado e técnicas avançadas em um e, ao contrário, de mão-de-obra mais barata e menos qualificada em outro, dificultavam a avaliação equilibrada.⁵²

Tais dificuldades fizeram adormecer a discussão, mas na década de 1990 o assunto recebeu novo impulso em razão do agravamento da recessão e do desemprego experimentados por países desenvolvidos da Europa. O deslocamento de linhas similares de produção manufatureira dos países desenvolvidos pelas exportações competitivas dos países em desenvolvimento também foi outro ponto motivador, em razão dos déficits bilaterais de comércio que gerou, além das inúmeras transferências de parques produtivos e a conseqüente perda de empregos.⁵³

3.1 Uma discussão polarizada

Essa ânsia pela regulação acima tratada, defendida principalmente pelos Estados Unidos, encontrou grande resistência nos países em desenvolvimento, o que deu origem à discussão polarizada. De um lado, os defensores da cláusula social, para os quais quanto mais se puder evitar o baixo valor do trabalho nos países concorrentes, melhor, e, de outro, seus opositores, cuja lógica é inversa: quanto menor o valor do trabalho no âmbito interno, maior a vantagem comparativa a ser obtida no comércio internacional. Os primeiros, além do argumento em torno da necessidade de frear o crescente desemprego nos países desenvolvidos, alegam ser a cláusula instrumento ético apto a intervir na atmosfera individualista caracterizadora da alta

⁵² SOUZA, André Portela; CHAHAD, José Paulo Z. Os direitos fundamentais dos trabalhadores, a cláusula social e o comércio internacional: o caso do trabalho infantil no Brasil. In: CHAHAD, José Paulo Z.; CACCIAMALI, Maria Cristina (Org.). **Mercado de trabalho no Brasil: novas práticas trabalhistas, negociações coletivas e direitos fundamentais no trabalho**. São Paulo: LTr, 2003, p. 439-440.

⁵³ ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A cláusula social no comércio internacional**. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/02Publicacoes/02Publicados.html>>. Acesso em: 08 ago. 2007, p. 3.

competitividade do sistema capitalista, obrigando-o a levar em conta normas de cunho social, entre elas, os direitos dos trabalhadores. Seria, portanto, ferramenta capaz de promover, ainda que de forma limitada, o que se costuma chamar de comércio justo, liberalizando as trocas comerciais e fomentando concorrência leal entre os países. Tudo isso acompanhado de benefícios para os trabalhadores.⁵⁴

Além disso, os países desenvolvidos alegam que, ainda que a imposição de sanções não venha a ser capaz de gerar modificações na política social do país penalizado, não se pode negar que alguns efeitos positivos ao bem-estar global são alcançados. Isto porque, se as sanções aplicadas atingirem de alguma forma as empresas e não apenas os governos, as empresas diligenciarão no sentido de elevar o nível de proteção de seus empregados. Ademais, as sanções têm o poder de reduzir a demanda por bens produzidos em desacordo aos direitos trabalhistas e proporcionam satisfação moral aos cidadãos dos países que respeitam os padrões laborais fundamentais.⁵⁵

Os que se posicionam de modo contrário à adoção da cláusula, por sua vez, concebem a questão de outra maneira. Para eles, a idéia de cláusula social no comércio internacional é motivada por protecionismo disfarçado de preocupação humanitária, cujo objetivo é impedir que os países em desenvolvimento desfrutem da vantagem comparativa que detêm em razão do baixo custo da mão-de-obra. Isso porque a imposição de direitos laborais mínimos, ao mesmo tempo em que elevaria as condições de mão-de-obra especializada dos Estados em via de desenvolvimento ao nível das praticadas nos países desenvolvidos, levaria o custo da mão-de-obra a patamar acima de seu valor marginal, gerando mais desemprego, pobreza e atraso aos

⁵⁴ GUIMARÃES, Fernando Resende. Não intervenção do estado nas relações de trabalho – cláusula social nos tratados internacionais. **Revista TST**. Brasília: v. 66, n. 3, jul/set 2000, p. 176; MARTINEZ, Carmen Valor. **Cláusulas sociales**: análisis de la afinidad de objetivos con el movimiento por el comercio justo. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2042184&orden=1&info=link>>. Acesso em: 25 set. 2007, p. 49.

⁵⁵ TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. **The regulation of internacional trade**. 2ª ed. London / New York: Routledge, 1999, p. 448.

esforços desenvolvimentistas. Nesse sentido, a imposição de cláusula social apenas traria prejuízos ao país discriminado, além de facilitar a transferência do desemprego dos países desenvolvidos para os em desenvolvimento. Tudo isso tendo por base argumento de caráter secundário, pois trabalho forçado e outras práticas trabalhistas condenáveis teriam pouca influência no cálculo das vantagens comparativas, havendo modos mais eficientes de resolver as distorções presentes na relação de trabalho.⁵⁶

Acrescente-se que a possível implementação de sanções comerciais ou qualquer outro tipo de retaliação em razão do descumprimento de padrões trabalhistas apenas teria o condão de dificultar a concretização de mudanças necessárias à melhoria dos padrões de vida e de trabalho já existentes. Ao perseguir a mudança de um comportamento tido como ilegal ou errado pela comunidade internacional, as sanções não alcançam o centro do problema nos casos em que a razão dos baixos padrões repousa na ausência de oportunidades para contrabalancear os custos envolvendo a implementação de padrões mais rigorosos. De outro modo, partindo de um ponto de vista humanitário, pode-se afirmar que as sanções não afetam as autoridades que realmente poderiam melhorar a condição dos trabalhadores. Não seria justo, portanto, prejudicar algum setor da economia e causar desemprego apenas com o intuito de obedecer a padrão mínimo estabelecido que, a depender das condições em que é empregado, não surtirá os efeitos desejados.⁵⁷

⁵⁶ LIEMT, Gijsbert van. Normas laborales mínimas y comercio internacional: ¿resultaría viable una cláusula social? **Revista Internacional del Trabajo**. Ginebra: v. 108, n. 3, 1989, p. 303; HERNÁNDEZ, Oriester Abarca. **La cláusula social y la ventaja comparativa ilegítima**. Disponível em: <http://www.intersedes.ucr.ac.cr/05-art_05.html>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 5; SOUZA, André Portela; CHAHAD, José Paulo Z. Os direitos fundamentais dos trabalhadores, a cláusula social e o comércio internacional: o caso do trabalho infantil no Brasil. In: CHAHAD, José Paulo Z.; CACCIAMALI, Maria Cristina (Org.). **Mercado de trabalho no Brasil: novas práticas trabalhistas, negociações coletivas e direitos fundamentais no trabalho**. São Paulo: LTr, 2003, p. 442.

⁵⁷ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law**. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 240 e 299.

Sob outro prisma, a possibilidade de impor sanções em caso de descumprimento da cláusula poderia dar lugar a seu uso indiscriminado, convertendo-se em um fim em si mesmo. Ademais, configuraria ingerência nos assuntos internos dos países, ou seja, violação da soberania nacional, razão pela qual não poderia ser tolerada. E ainda: mesmo que se admita a possibilidade de obtenção de benefícios para o comércio e para os trabalhadores por meio da imposição da cláusula social, ela não é a solução definitiva para os problemas que enfrentam os trabalhadores, visto que sua abrangência está limitada aos direitos laborais básicos, não englobando outros direitos importantes, a exemplo da saúde e da higiene, além de garantir níveis mínimos de proteção apenas aos trabalhadores de empresas ligadas à exportação.⁵⁸

Argumento análogo àquele defendido por Ha-Joon Chang⁵⁹ também pode ser empregado para rebater as alegações daqueles que enxergam vantagens na introdução de uma cláusula social no comércio internacional. Assim como esse autor, ao tratar da questão do desenvolvimento, via na atuação dos países desenvolvidos a intenção de deliberadamente impedir que os países menos avançados alcançassem um nível de desenvolvimento semelhante ao que desfrutavam - o que faziam por meio da imposição de um pacote de boas políticas firmado nos benefícios do livre comércio e em outras estratégias relacionadas ao *laissez-faire*, que conflitavam com a experiência histórica dos países desenvolvidos durante o período de crescimento -, há quem entenda que os Estados mais desenvolvidos, ao defenderem a cláusula social, apenas buscam impor padrões que nem eles mesmos, durante a época de seu desenvolvimento, conseguiram manter. Por essa razão, exigir dos países em desenvolvimento a

⁵⁸ SOUZA, André Portela; CHAHAD, José Paulo Z. Os direitos fundamentais dos trabalhadores, a cláusula social e o comércio internacional: o caso do trabalho infantil no Brasil. In: CHAHAD, José Paulo Z.; CACCIAMALI, Maria Cristina (Org.). **Mercado de trabalho no Brasil: novas práticas trabalhistas, negociações coletivas e direitos fundamentais no trabalho**. São Paulo: LTr, 2003, p. 442; MARTINEZ, Carmen Valor. **Cláusulas sociales: análisis de la afinidad de objetivos con el movimiento por el comercio justo**. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2042184&orden=1&info=link>>. Acesso em: 25 set. 2007, p. 50.

⁵⁹ Cf. CHANG, Ha-Joon. Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Unesp, 2004.

obediência a regras que só passaram a ser respeitadas pelos desenvolvidos depois de alcançado um alto nível de industrialização significaria penalizar as nações menos avançadas, exigindo-lhes mais virtude do que a praticada pelos países hoje desenvolvidos, ao longo de seu processo de crescimento econômico e social.⁶⁰

De outra sorte, outros autores⁶¹ desestimulam a adoção de cláusula social no comércio internacional, apontando algumas conseqüências negativas que a estipulação de cláusula social e a imposição de sanções comerciais podem vir a provocar. Segundo eles, haveria limitação das exportações dos países que mais precisam exportar para obter crescimento e equilibrar sua balança de pagamentos, bem como o inadimplemento dos próprios padrões estabelecidos porque os governos dos países prejudicados não teriam condição de aumentar os salários de seus trabalhadores abruptamente e a qualquer momento.

Ademais, ocorreria o agravamento das diferenças de renda interna, bem como o aumento da distância que separa países desenvolvidos dos em desenvolvimento e a criação de dificuldades ainda maiores para se alcançar índices razoáveis de crescimento social e econômico. É utópico achar que o impacto no setor exportador, fruto da elevação dos salários e de melhorias no padrão de vida, será transferido para o âmbito interno, melhorando os demais setores da economia. Outrossim, restrições no âmbito comercial não induzem o aumento do padrão de vida dos trabalhadores, mas apenas prejudicam as relações de comércio exterior de um país.

Finalmente, haveria reação agressiva do país prejudicado, que preferiria denunciar as ingerências de que foi alvo a empenhar-se na busca por caminhos que promovam

⁶⁰ MOREIRA, Roberta Garcia. Cláusula social. In: MOREIRA, Roberta Garcia (Org.). **Negociações comerciais multilaterais**: a trade promotion authority e os interesses brasileiros. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003, p. 196-197.

⁶¹ SOUZA, André Portela; CHAHAD, José Paulo Z. Os direitos fundamentais dos trabalhadores, a cláusula social e o comércio internacional: o caso do trabalho infantil no Brasil. In: CHAHAD, José Paulo Z.; CACCIAMALI, Maria Cristina (Org.). **Mercado de trabalho no Brasil**: novas práticas trabalhistas, negociações coletivas e direitos fundamentais no trabalho. São Paulo: LTr, 2003, p. 444-445.

melhores condições para seus trabalhadores. Ainda assim, o êxito no alcance dos resultados esperados seria pequeno, uma vez que a cooperação e a negociação têm-se mostrado como meios mais eficazes que a retaliação materializada na forma de sanções comerciais.

Argumentos em ambos os sentidos se multiplicam e, ao longo do tempo, esse embate entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e entre os benefícios e malefícios das sanções comerciais apenas cresce, fazendo com que a indefinição sobre os meios que devem ser empregados na proteção dos trabalhadores se perpetue. Transferir o ônus decorrente de aplicação de sanções comerciais dos Estados para as empresas é uma das sugestões apontadas como capaz de minimizar as discordâncias entre as nações ricas e pobres, visto que reduziria a atração de investimentos estrangeiros com base na inobservância de padrões laborais fundamentais, e que será futuramente analisada. Contudo, alcançar solução adequada é o desafio que está posto à comunidade internacional e, para atingi-la, é indispensável a obtenção de consenso.⁶²

3.2 O posicionamento do Brasil

No que se refere à inserção de cláusulas sociais nos tratados multilaterais de comércio e o estabelecimento de sanções para o caso de descumprimento, o Brasil faz coro com aquelas nações que rejeitam essa idéia. Durante a Rodada Uruguai de negociações multilaterais, o país já expressava seu posicionamento no sentido de que o alargamento da agenda da OMC para alcançar assuntos sociais não contribuiria para a melhora das condições socioeconômicas dos países em desenvolvimento, apenas servindo para transferir o desemprego dos Estados mais desenvolvidos para os países menos desenvolvidos e para consagrar uma forma de protecionismo global que privilegia exportações de produtos de uso intensivo de tecnologia. Ademais, defendia-

⁶² MATTIOLI, Maria Cristina. As políticas públicas para promover e implementar os direitos fundamentais no trabalho e a integração econômica internacional. **Revista do Ministério Público do Trabalho**. Brasília, v. 14, n. 27, mar. 2004, p. 137.

se a idéia de que o processo de globalização restringia-se a bens, capitais e serviços – não alcançando, pois, pessoas – e que, mesmo dentro de um mesmo país ou de espaços econômicos integrados, era possível vislumbrar grande disparidade de padrões laborais.⁶³

As autoridades brasileiras ainda demonstraram sua discordância com a cláusula social por meio do chamado Grupo do Rio, oficialmente denominado Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e do Caribe. Esse grupo, formado por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Guiana, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela, em 20 de dezembro de 1994, publicou a chamada Declaração Sobre Cláusula Social, por meio da qual expressou entendimento no sentido de que a aplicação de sanções comerciais com base em critérios de cunho social iria despertar iniciativas xenófobas, prejudicar o progresso econômico e o processo de melhoria das condições de vida dos nacionais dos países em desenvolvimento e reduzir o volume das trocas internacionais, inclusive as exportações dos países mais industrializados.⁶⁴

Durante a Conferência Ministerial de Cingapura, em 1996, o Brasil reafirmou de forma inequívoca seu posicionamento e condenou a posição dos EUA, da França e da Noruega, países que mais defendiam a inclusão de cláusula social na OMC. Inclusive Luiz Felipe Lampreia, Ministro das Relações Exteriores à época, publicou artigo afirmando que o fato de o governo brasileiro ser contrário à cláusula social da OMC não significava o favorecimento do desrespeito aos direitos trabalhistas ou o endosso de práticas abomináveis como o trabalho escravo ou infantil. Em suas palavras:

⁶³ DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 160 e 162.

⁶⁴ MECANISMO PERMANENTE DE CONSULTA E CONCERTAÇÃO POLÍTICA DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE (Grupo do Rio). **Declaração sobre “cláusula social”**. Disponível em: <http://www.sre.gob.mx/dgomra/grio/Documentos/Comunicados/94_4_Clausulasocial.doc>. Acesso em: 18 jul. 2008.

O Governo brasileiro apóia, sem ambigüidade, o aprofundamento do debate sobre o respeito aos direitos internacionais básicos do trabalhador nos foros apropriados - a Organização Internacional do Trabalho, a mais antiga instituição multilateral emanada da Liga das Nações, e a Comissão de Direitos Humanos. Também temos de fazer o nosso dever de casa em matéria social. Mas recorrer a instrumentos internacionais de política comercial não seria adequado para o tratamento de questões sociais; seria abrimos um flanco sem nenhuma garantia sequer de que as penalidades eventualmente impostas serviriam para impulsionar o progresso social nos países afetados. Sua utilização nesse contexto teria como conseqüência inevitável acrescentar uma arma poderosa ao arsenal protecionista que ainda existe à disposição de países que, em nome do livre comércio (*free trade*) ou do comércio leal (*fair trade*), fecham seus mercados a nossos produtos e com isso comprometem o aumento da produção e a manutenção de empregos em setores da área agrícola e industrial.⁶⁵

Outrossim, durante a Conferência de Cingapura, asseverou o Ministro que o Brasil cumpria seu dever de observância a padrões trabalhistas fundamentais pois, além do país ter ratificado várias das convenções da OIT, ainda contava com uma legislação que não tolerava o trabalho escravo nem o infantil e não impunha restrições à criação de sindicatos. A esse respeito, é importante lembrar que ter uma legislação exemplar em matéria trabalhista não garante o cumprimento dos direitos por ela assegurados. Relatórios da ONU e de outras organizações internacionais demonstram claramente a falha brasileira em atender aos padrões trabalhistas fundamentais, porquanto ainda é possível encontrar crianças e adultos submetidos ao trabalho escravo e discriminação no local de trabalho, não obstante também seja verdade que melhorias vêm sendo implementadas ao longo dos anos.⁶⁶

3.3 Análise econômica das cláusulas sociais e da aplicação de sanções

Discussões em torno da cláusula social e dos efeitos da imposição de sanções comerciais não têm interessado apenas aqueles que se dedicam ao Direito Internacional

⁶⁵ LAMPREIA, Luiz Felipe. **Algumas verdade acerca da “cláusula social”**. Disponível em: <<http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/discmin/1996/3055.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 2.

⁶⁶ DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 163. MOREIRA, Roberta Garcia. Cláusula social. In: MOREIRA, Roberta Garcia (Org.). **Negociações comerciais multilaterais: a trade promotion authority e os interesses brasileiros**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003, p. 203.

Econômico, mas também aos economistas de modo geral. Nesse sentido, vale a pena destacar algumas contribuições pois ultrapassam os argumentos triviais a favor - único mecanismo capaz de promover o cumprimento de obrigações de forma eficaz - ou contra - o uso indiscriminado a tornaria um fim em si mesma e não um meio - a aplicação de sanções comerciais em âmbito multilateral, ainda que sirva de reforço para um ou outro ponto de vista. Foge ao escopo do presente trabalho, porém, destrinchar ou reproduzir as fórmulas, os gráficos e os cálculos desenvolvidos pelos autores a seguir citados, restringindo-se a análise aos resultados obtidos e a suas valiosas contribuições para o estudo dos efeitos da aplicação de sanções no comércio internacional.

Tito Cordella e Isabel Grilo⁶⁷, por exemplo, abordando os efeitos da imposição de cláusulas sociais por meio do modelo de duopólio de Bertrand - baseado na competição de preços - com produtos diferenciados verticalmente, concluíram que os efeitos da cláusula são diversos entre trabalhadores, consumidores e empresas, se analisados separadamente. Todavia, levando em consideração o conjunto desses agentes, tanto em âmbito interno quanto mundial, a não-intervenção estatal, ou seja, a não-adoção de cláusulas sociais ainda é o melhor caminho, visto que quanto maior for a diferença de salários entre os países, maior será o bem-estar geral. Em outras palavras, cláusulas sociais só trariam efeitos benéficos aos rendimentos dos trabalhadores se impostas entre países que desfrutassem de condições laborais similares e não nos casos em que o país-alvo adota custos laborais significativamente baixos. Tal conclusão põe por terra os argumentos dos países desenvolvidos a favor da imposição de cláusulas sociais com o fim de impedir a realocação de suas empresas para os países em desenvolvimento e ao mesmo tempo reforça o livre comércio, exaltando o poder de auto-regulação do mercado.

⁶⁷ CORDELLA, Tito; GRILO, Isabel. **Social dumping and relocation: is there a case for imposing a social clause?** Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=128324>. Acesso em: 08 ago. 2007, p. 646-647 e 661.

Alex Flasbarth e Markus Lips⁶⁸, por sua vez, avaliando os efeitos da cláusula social sobre o bem-estar e as relações comerciais norte-sul, entendem que tanto os países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento apresentam argumentos equivocados a favor e contra a adoção de cláusulas sociais, pois ambos têm visão distorcida sobre seus efeitos econômicos. Para eles, a quantificação dos efeitos de possível cláusula no âmbito multilateral demonstra que, tanto no pior quanto no melhor cenário, a integração de padrões trabalhistas na OMC não vai ser capaz de proteger os países industrializados da pressão interna exercida pela crescente importação de produtos advindos dos países em desenvolvimento. Isso porque, ainda que a cláusula - por meio da aplicação de sanções ou pela diminuição da oferta de trabalho - seja capaz de reduzir as importações oriundas de Estados que violam os direitos trabalhistas, não tem o condão de impedir que tais importações sejam compensadas por outras originadas de países em desenvolvimento que respeitem os padrões trabalhistas fundamentais ou de outros países industrializados.

Outras conclusões desses autores também indicam que as cláusulas sociais falham na tarefa de corrigir práticas injustas no mercado e de inibir suas conseqüências. Pesquisas realizadas demonstraram que, mesmo após a eliminação do trabalho infantil ou sua redução em 50%, os efeitos nos salários relativos foram pequenos demais para serem considerados. Assim, apesar da falha do argumento do protecionismo comumente invocado, os cálculos dos autores apontaram que o aumento de 50% nas tarifas poderia produzir incentivos suficientes para que grande número de países que violam os padrões laborais passasse a respeitá-los. O problema, entretanto, estaria em saber se esse esforço visando ao maior cumprimento de

⁶⁸ FLASBARTH, Axel; LIPS, Markus. **Effects of humanitarian WTO social clause on welfare and north-south trade flows**. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=380602>>. Acesso em: 25 set. 2007, p. 21 e 25-26.

direitos trabalhistas fundamentais compensa a conseqüente perda de bem-estar que ocorrerá nos países sobretaxados, tratando-se de questão que ainda exige consenso.

Não obstante essas conclusões desanimadoras, a palavra final de Flasbarth e Lips é que as cláusulas sociais podem ser um instrumento efetivo na promoção da busca global por direitos trabalhistas melhores. Acreditam eles que, em tese, as cláusulas podem aumentar a liberalização comercial, além de promover mais bem-estar nos países que respeitam ou estão passando a respeitar as normas de cunho laboral e limitar os custos daqueles que não respeitam tais normas.⁶⁹

Para Keith Maskus⁷⁰, a utilização de sanções como forma de penalização às nações que aplicaram padrões trabalhistas inadequadamente não é recomendável. Sua análise conclui que, na maioria dos casos, tarifas são contraproducentes à medida que prejudicam aqueles a quem supostamente deveriam acudir, não atingindo a finalidade a que destinadas. De fato, se padrões trabalhistas limitados a alguns poucos direitos são problema para os setores internos e informais da economia, a aplicação de sanções no setor de exportação apenas compromete ainda mais a situação. Além disso, as sanções podem induzir trabalhadores mais vulneráveis, a exemplo de mulheres e crianças, à realização de atividades ainda menos apropriadas ou reduzir o cumprimento dos padrões laborais já existentes por meio da realocação de recursos para o setor informal da economia.

As sanções podem ser consideradas medidas ineficientes se não forem impostas e monitoradas de forma multilateral porque, não sendo assim, maiores são as chances de haver brechas para o não-cumprimento das penalidades impostas. Ademais, tarifas são instrumentos

⁶⁹ FLASBARTH, Axel; LIPS, Markus. **Effects of humanitarian WTO social clause on welfare and north-south trade flows**. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=380602>>. Acesso em: 25 set. 2007, p. 26.

⁷⁰ MASKUS, Keith E. **Should core labor standards be imposed through international trade policy?** Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 66-67.

dotados de grande rigidez, razão pela qual, ao serem utilizados, sancionam não apenas as empresas que descumprem padrões laborais, mas também aquelas outras que adotam práticas trabalhistas louváveis.

Finalmente, vale a pena citar o apanhado realizado por Roberto Di Sena Júnior⁷¹ a respeito das implicações econômicas resultantes da violação de padrões trabalhistas e das conseqüências da aplicação de sanções comerciais em âmbito multilateral. Suas análises restringiram-se a três dos chamados padrões trabalhistas fundamentais: a) direito à não-discriminação; b) proibição do trabalho infantil; c) liberdade de associação e direito à negociação coletiva.

Quanto à discriminação do trabalho feminino, destaca aquele autor que essa prática por determinado setor da economia, ao contrário do que se espera, gera perda de competitividade para esse setor, ao mesmo tempo em que promove maior competitividade no resto da economia. Isso se dá porque a migração de trabalhadoras do setor afetado para outros gera excesso de mão-de-obra, diminui o nível dos salários e, por conseguinte, aumenta a eficiência dos setores livres de discriminação, ainda que às custas do bem-estar da população trabalhadora, que passa a ganhar menos. Nesse cenário, a imposição de sanções comerciais não tem o condão de ajudar o setor alvo da medida a eliminar a discriminação praticada, visto que, na prática, ocorre a diminuição da demanda pelos produtos agora sobretaxados, a demissão de grande parte das trabalhadoras e a redução dos salários daquelas que permanecem empregadas. Tais conseqüências, portanto, em nada se assemelham àquelas propagadas pelos defensores da aplicação de sanções comerciais como meio de coagir os países a promoverem direitos fundamentais de seus trabalhadores.

⁷¹ DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 172-173, 179.

No caso da exploração da força de trabalho de crianças, existe a presunção de que a imposição de barreiras ao comércio de bens produzidos por meio de mão-de-obra infantil é capaz de fazer com que os infantes automaticamente abandonem o mercado de trabalho e voltem aos bancos escolares. Todavia, tendo em conta que o trabalho infantil decorre primordialmente do estado de miséria do país em que se encontra e de outros problemas de cunho social, tal presunção não subsiste à análise mais profunda. Assim sendo, a imposição de sanções comerciais não é apontada como a melhor alternativa para o problema pois, ao invés de contribuir para a melhora a posição social do país-alvo, apenas agrava a situação ao provocar perdas de eficiência, de produção e até mesmo de consumo, ao reduzir o índice de vendas do produto sobretaxado.

Em razão disso, três outras soluções são apontadas como mais eficientes para o problema do trabalho infantil. São elas:

a) **programas de rotulagem de produtos (*labelling*):** consiste na inclusão de informações nas embalagens das mercadorias sobre sua procedência e modo de produção. Apesar de se tratar de medida que gera um custo a mais para o fabricante, consumidores que prezam o cumprimento dos padrões trabalhistas fundamentais, teoricamente não se importariam em pagar um pouco mais por produtos que respeitem tais padrões, sabendo que o valor excedente, além de cobrir os custos oriundos da adição das informações, é destinado à promoção de treinamentos e educação;

b) **programas educacionais específicos:** para que o retorno das crianças à escola, ao se retirarem do mercado de trabalho, se concretize, é necessário melhorar os centros educacionais e garantir maior acesso ao sistema regular de ensino;

c) **redução da pobreza:** como na maioria dos casos a decisão dos pais, no sentido de permitir que seus filhos trabalhem, reflete a incapacidade de sobreviver sem o dinheiro advindo desse trabalho, aumentar a renda dos adultos por meio de programas sociais voltados

para a criação de novos empregos, redução da pobreza e distribuição de riquezas parece ser um caminho para eliminar eficazmente o trabalho realizado por crianças.⁷²

Por último, quanto à liberdade de associação e ao direito à negociação coletiva, costuma-se argumentar que a supressão ou a inexistência desses direitos em determinados países decorre das vantagens que sua ausência oferece às empresas que ali se instalam, visto que não precisarão preocupar-se com as reivindicações de seus funcionários nem com movimentos grevistas. Em termos econômicos, diz-se que a não-garantia desses direitos costuma elevar a eficiência de determinado segmento industrial por meio da redução generalizada dos salários. Entretanto, os que advogam a necessidade de manutenção do direito à liberdade de associação e à negociação coletiva lembram que o ganho de eficiência em apenas determinado setor acarreta perda de eficiência no restante da economia, ou seja, diminuição das oportunidades de emprego e dos salários dos demais setores. Efeitos benéficos para todos os setores econômicos, entretanto, podem ser alcançados desde que os padrões trabalhistas mais elevados tenham como efeito primordial o aumento da produtividade da economia.⁷³

Por todo o exposto e em razão dos efeitos econômicos ambíguos observados na imposição dos padrões trabalhistas fundamentais acima mencionados, a conclusão a que chega Di Sena Júnior é que a eficácia da adoção de padrões laborais por meio da imposição de uma cláusula social e conseqüente aplicação de sanções comerciais depende de circunstâncias variadas e complexas que devem ser exaustivamente analisadas, para não se correr o risco de piorar ainda mais o estado em que se encontram os trabalhadores já explorados. Ademais, ainda que as análises econômicas possam auxiliar na decisão de impor padrões trabalhistas, é importante lembrar que estes refletem preferências sociais mais relacionadas a questões culturais do que a

⁷² MASKUS, Keith E. **Should core labor standards be imposed through international trade policy?** Disponível em: < <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 21-22.

⁷³ DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 181e 185.

critérios essencialmente econômicos. Por essa razão, devem ser implementados gradualmente e de forma natural, no ritmo do desenvolvimento econômico e social do país, sob pena de questões políticas e distorções de mercado interferirem no processo de padronização, impedindo que os resultados esperados sejam plenamente alcançados.⁷⁴

⁷⁴ DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 186.

CAPÍTULO II - O TRATAMENTO DA CLÁUSULA SOCIAL NO ÂMBITO MULTILATERAL

Posta a vinculação entre comércio internacional e normas trabalhistas e delineados os contornos e as dificuldades em torno da promoção de cláusula social no Direito Internacional Econômico, faz-se necessário agora analisar o contexto multilateral em que tais cláusulas se inserem. Nesse sentido, a principal discussão gira em torno do órgão que teria competência para propor a adoção de cláusula social no âmbito multilateral e os meios de que disporia tal órgão para tanto.

Assim sendo, o presente capítulo ocupa-se inicialmente das vantagens e desvantagens que a OMC e a OIT apresentam como organizações capazes de melhor implementar cláusulas sociais no sistema multilateral de comércio. Em seguida, são discutidos os meios de inclusão da cláusula na OMC, seja em acordos multilaterais de comércio já existentes, seja em novos acordos a serem firmados futuramente ou até mesmo tendo em conta os princípios gerais que regem a Organização.

1 A QUESTÃO DO FORO ADEQUADO

Até meados da década de 1990, a polêmica era grande em torno da competência para implementação de cláusulas sociais no comércio internacional. Alguns atribuíam tal tarefa à OMC, outros tantos à OIT e alguns outros a ambas as organizações em esforço conjunto. Aparentemente, a questão foi resolvida em 1996, durante a realização da Primeira Reunião Ministerial da OMC, ocorrida em Cingapura, cuja declaração firmada ao final do encontro, em seu § 4º dispõe:

Nós renovamos nosso compromisso para o cumprimento de padrões trabalhistas fundamentais internacionalmente reconhecidos. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) é o órgão competente para estabelecer e lidar com esses padrões,

e afirmamos nosso apoio pelo seu trabalho em promovê-los. Acreditamos que o crescimento econômico e o desenvolvimento suportado pelo aumento do comércio e sua liberalização contribuem para a promoção desses padrões. Rejeitamos o uso de padrões trabalhistas com fins protecionistas e concordamos que a vantagem comparativa dos países, particularmente dos países em desenvolvimento com baixos salários, não deve, de maneira alguma, ser colocada em questão. Nesse sentido, notamos que as Secretarias da OMC e da OIT continuarão sua colaboração existente.⁷⁵

Tal posicionamento a favor da OIT, como foro adequado para tratar a matéria, não teve o dom de encerrar a discussão nem impediu que se continuasse a contrapor as características de cada uma das organizações em questão, analisando os modos pelos quais cada uma enfrentaria o problema e as vantagens e desvantagens que delegar o assunto a uma ou outra promoveriam. Para compreender e avaliar tais comparações é importante ter uma visão panorâmica a respeito da estrutura e do funcionamento da OIT e da OMC, entre outros aspectos rapidamente expostos a seguir.

1.1 Os atributos da OIT

Como rapidamente mencionado no início do capítulo anterior, a OIT foi criada durante a Conferência de Paz, realizada em 1919, logo após a Primeira Guerra Mundial, por meio do Tratado de Versalhes, cuja Parte XIII estabeleceu os princípios gerais que deveriam guiar a política laboral a ser adotada no âmbito da Sociedade das Nações, além de dispor sobre a Organização. Trata-se, portanto, de pessoa jurídica de direito público internacional, de caráter permanente e constituída por Estados, e que integra o sistema das Nações Unidas na condição de agência especializada. Sua principal missão é promover justiça social entendida em sentido

⁷⁵ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Declaração Ministerial de Cingapura, WT/MIN(96)/DEC, 13 dez. 1996.

amplo, razão pela qual busca viabilizar a continuidade do processo de globalização por meio de um equilíbrio entre a equidade social e a eficiência econômica.⁷⁶

Três fatores podem ser enumerados como determinantes para a criação da OIT. O primeiro deles é de ordem humanitária e se confunde com a defesa dos trabalhadores contra a crescente exploração que sofriam à época por parte de seus empregadores, que não se importavam com a saúde, a vida familiar ou até mesmo com o progresso profissional e social de seus funcionários. O segundo fator, por sua vez, tem cunho político e visava impedir que o agravamento das condições de trabalho gerasse instabilidade social em razão do grande contingente de trabalhadores e sua rápida multiplicação, fruto do processo de industrialização. Tal crescimento era visto como possível gatilho para conflitos setoriais, os quais, posteriormente, poderiam gerar uma revolução. Em razão disso, fazia-se necessário agir com prudência e afastar o risco de atritos e perda da paz conquistada com o fim da Primeira Guerra Mundial. Paz industrial, portanto, era sinônimo de paz internacional. Finalmente, a terceira motivação para a criação da OIT foi de ordem econômica, pois se percebeu que Estados que adotavam regime de trabalho mais humano ficavam em desvantagem em comparação àqueles que não agiam da mesma forma, em razão dos impactos que tais alterações geravam sobre os custos de produção.⁷⁷

Quanto às funções da OIT, compete a ela, primordialmente, estabelecer padrões trabalhistas por meio da negociação de convenções e da publicação de recomendações. As convenções são tratados regidos pelo direito internacional que impõem obrigações a seus signatários. Já as recomendações destinam-se apenas a orientar os membros da Organização a respeito de questões relacionadas à política, à legislação e à prática, e normalmente são editadas

⁷⁶ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Disponível em: <<http://www.oit.org.br>>. Acesso em: 27 nov. 2007; SÜSSEKIND, Arnaldo. **Convenções da OIT**. São Paulo: LTr, 1994, p. 17 e 19.

⁷⁷ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law**. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 49; DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 133-134. Souza André e Chahad p. 437.

quando o tratamento dado a alguma matéria não está de acordo ou não é apropriado aos termos de alguma convenção. Em razão de suas peculiaridades, as recomendações, ao contrário das convenções, não são passíveis de ratificação.⁷⁸

À OIT também é dada a função de prestar assistência técnica aos Estados-membros em dez principais áreas:

- a) treinamento e reabilitação vocacionais;
- b) política de emprego;
- c) administração do trabalho;
- d) legislação trabalhista e relações industriais;
- e) condições de trabalho;
- f) política de desenvolvimento;
- g) cooperativas;
- h) seguridade social;
- i) estatística em matéria trabalhista;
- j) segurança e saúde no trabalho.⁷⁹

Diante desse rol, constata-se que a competência da Organização é amplíssima, não se limitando a questões de direito do trabalho e relacionadas à previdência social nem se circunscrevendo aos sujeitos da relação de emprego, às pessoas vinculadas ao sistema de seguridade social nem às associações sindicais. Nesse sentido, a própria Declaração da Filadélfia, de 1994, referente aos fins e objetivos da OIT, encarregou-se de definir o modo pelo qual o fator trabalho deve ser encarado nas relações de comércio, erigindo como princípio fundamental das leis internacionais do trabalho a máxima segundo a qual trabalho não é *commodity* nem mero artigo de comércio. Em outras palavras, coube à OIT indicar ao comércio que o valor financeiro a

⁷⁸ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law.** Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 50.

⁷⁹ SÜSSEKIND, Arnaldo. **Convenções da OIT.** São Paulo: LTr, 1994, p. 27.

ser atribuído ao trabalho não pode decorrer tão-somente das forças do mercado, mas deve ser capaz de proporcionar padrão de vida decente ao trabalhador e a sua família.⁸⁰

Curiosamente, a OIT é a única organização do sistema das Nações Unidas que tem estrutura e composição tripartite. Ela é formada pelo Conselho de Administração, pela Conferência Internacional do Trabalho e pelo Secretariado ou Escritório Central, sendo que a delegação de cada Estado-membro compreende dois representantes do governo, um representante dos trabalhadores e outro dos empregadores. Ademais, aos representantes dos empregadores e dos trabalhadores são dados os mesmos direitos que àqueles que falam em nome dos governos, devendo ser escolhidos sem interferência de agências públicas.⁸¹

Quanto ao Conselho, ele se reúne três vezes por ano e é composto por 56 membros, sendo 28 representantes governamentais, 14 representantes dos trabalhadores e 14 representantes dos empregadores. É ele quem dirige a Organização, sendo responsável pela elaboração e controle de execução das políticas e programas da OIT, pela eleição do Diretor-Geral e pela elaboração de proposta de programa e orçamento bienal. Já à Conferência, por meio de um fórum internacional que ocorre anualmente, cabe discutir temas diversos relacionados ao trabalho, adotar e revisar normas internacionais do trabalho e aprovar as políticas gerais e o programa de trabalho e orçamento da OIT, financiado por seus Estados-membros. Finalmente, o Secretariado é o órgão permanente da Organização, sendo responsável pela maioria das

⁸⁰ SÜSSEKIND, Arnaldo. *Convenções da OIT*. São Paulo: LTr, 1994, p. 27; KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law**. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 51.

⁸¹ MASKUS, Keith E. **Should core labor standards be imposed through international trade policy?** Disponível em: < <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 51; KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law**. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 50.

atividades de administração, de pesquisa, de produção de estudos e publicações, de reuniões tripartites setoriais e de reuniões de Comissões e Comitês.⁸²

Atualmente a OIT é composta por quase todos os Estados-membros da ONU, mas nem todos eles ratificaram a totalidade das convenções aprovadas, principalmente em razão da extrema rigidez das convenções, o que as impede de acomodar variações legítimas presentes na legislação trabalhista dos Estados-membros. Deve-se esclarecer que a ratificação de uma convenção pode não ser considerada sinônimo de cumprimento de suas prescrições, pois a OIT não dispõe de poderes para coagir o Estado transgressor em razão de seu sistema de cumprimento voluntário das obrigações assumidas.⁸³

Por esse motivo, diz-se que a Organização conta apenas com a opinião pública internacional para exercer algum tipo de controle sobre a obediência a suas normas, visto que o art. 26 de sua Constituição, ao estabelecer a possibilidade de se fazer reclamações por não-observância, prevê a pública divulgação de estudos e recomendações originários da reclamação, a fim de que a comunidade internacional tome conhecimento acerca da conduta do país. Por sua vez, o art. 33, apesar de permitir a adoção de qualquer medida que pareça conveniente à Conferência para assegurar a execução das recomendações formuladas pela Comissão de Inquérito, além de vago, até 2007 tinha sido invocado uma única vez contra o governo de Myanmar, em razão do descumprimento de algumas convenções da OIT. Nesse episódio, ocorrido em 2001, decidiu-se pela suspensão do fornecimento de cooperação e assistência técnicas, com

⁸² ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Disponível em: <<http://www.oit.org.br>>. Acesso em: 27 nov. 2007.

⁸³ DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 135 e 141-142; MASKUS, Keith E. **Should core labor standards be imposed through international trade policy?** Disponível em: < <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 57.

exceção dos casos diretamente relacionados à imediata implementação das recomendações da Comissão de Inquérito.⁸⁴

De fato, o art. 33 da Constituição da OIT ainda é controvertido, dentro da própria Organização. Se já há entendimento firmado no sentido de que entre as medidas a serem adotadas pela Conferência não se incluem a expulsão ou a suspensão do direito de voto, há divergências acerca dos efeitos que o posicionamento da OIT pode causar em outras organizações internacionais ou Estados-membros, no que se refere à aplicação de sanções. A verdade é que o debate em torno da correta interpretação a ser dada ao art. 33 revela a “corda bamba” em que caminha a credibilidade e a autoridade da OIT como organização fundamental para a defesa dos direitos trabalhistas.⁸⁵

Historicamente, portanto, é a OIT a responsável pelo estabelecimento de monitoramento de padrões trabalhistas. No entanto, principalmente em razão da ausência de poder coercitivo, sua capacidade para estabelecer vínculos entre esses padrões e o comércio internacional é posta em xeque. Ainda que ciente do papel primordial que a garantia de direitos fundamentais aos trabalhadores desempenha no processo de equitativa distribuição dos ganhos advindos da liberalização comercial, a própria Organização reconhece apenas de modo bastante tímido a possibilidade de vincular padrões trabalhistas a sanções comerciais, visto que, para tanto, seria necessário mudar sua própria natureza.⁸⁶

⁸⁴ DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 135 e 141-142; MASKUS, Keith E. **Should core labor standards be imposed through international trade policy?** Disponível em: < <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 57.

⁸⁵ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law**. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 57.

⁸⁶ DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 143.

1.2 Os atributos da OMC

Se à OIT falta poder coercitivo para garantir o perfeito cumprimento de padrões trabalhistas, é justamente a capacidade de fazer cumprir suas decisões que colocou a OMC no centro das discussões acerca da necessidade de se implementar padrões laborais e garantir sua plena observância por meio da imposição de sanções comerciais. Essa Organização, cuja criação consta da Ata Final da Rodada Uruguai, assinada em 15 de abril de 1994, durante a reunião ministerial de Marrakesh, no Marrocos, tem origens que indiscutivelmente remontam ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, de 1947, sendo dotada de caráter definitivo, personalidade jurídica e mesmos privilégios e imunidades concedidos às agências especializadas das Nações Unidas.⁸⁷

Sua finalidade é facilitar a implementação, a administração e o alcance dos objetivos estipulados pelos Acordos da Rodada Uruguai, funcionando como coluna mestra para o sistema internacional do comércio, conferindo-lhe mais integração, mais estabilidade e mais viabilidade. Ademais, lembra o preâmbulo do Acordo Constitutivo da OMC que os objetivos primordiais da organização são a elevação dos padrões de vida, a concretização do pleno emprego, o crescimento da renda real e efetiva demanda, e a expansão da produção e do comércio de bens e serviços, desde que levada em consideração a necessidade de preservar o meio ambiente e de observar os anseios dos países em desenvolvimento.⁸⁸

⁸⁷ THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização mundial do comércio**: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais. 2ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001, p. 42. BAPTISTA, Luiz Olavo. Dumping e antidumping no Brasil. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do (Coord.). **OMC e o comércio internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2002, p. 35; JOHANNPETER, Guilherme. **Antidumping**: prática desleal no comércio internacional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p. 50.

⁸⁸ CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). **Solução de controvérsias. Organização Mundial do Comércio: visão geral**. Genebra: Nações Unidas, 2003. Disponível em: <<http://www.unctad.org/templates/Page.asp?intItemID=3085&lang=1>>. Acesso em: 10 abr. 2007, p. 10-11, 18.

A Organização é composta por 70 órgãos, dos quais 34 são permanentes e abertos a todos os membros, sendo os mais relevantes a Conferência Ministerial, o Conselho Geral, o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) e o Órgão de Revisão de Política Comercial. Vale a pena ainda mencionar a existência dos conselhos especializados, dos comitês e grupos de trabalhos, além de órgãos denominados “quase judiciais” e outros entendidos como não-políticos, a exemplo do Secretariado, que exerce importante papel de apoio técnico e profissional aos demais órgãos da instituição, bem como aos membros.⁸⁹

Entre todos esses, para a questão da adoção de padrões laborais em âmbito multilateral e a possível aplicação de sanções comerciais, em caso de descumprimento, assume maior relevância o OSC. Isso porque, de acordo com a regulamentação disposta no Anexo II do Acordo Constitutivo da OMC, que recebeu o nome de Entendimentos sobre Soluções de Controvérsias (ESC), tem esse órgão a capacidade de impor retaliações aos membros que adotem medidas incompatíveis com a Organização. Em outras palavras, ele confere à OMC o poder coercitivo que, como já mencionado anteriormente, falta à OIT.⁹⁰

Antes mesmo da criação da OMC, as divergências comerciais internacionais já eram resolvidas por meio de sistema de soluções de controvérsias, inicialmente regido pelo GATT 1947. Tal mecanismo estava baseado no poder e atuava por meio de negociações diplomáticas, o que impedia o alcance de soluções imediatas e efetivas. Com a Rodada Uruguai e a criação da OMC, o sistema evoluiu para engrenagem firmada em regras preestabelecidas e em julgamentos vinculantes, reconhecendo-se tais inovações como as mais importantes realizações

⁸⁹ CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). **Solução de controvérsias. Organização Mundial do Comércio: visão geral.** Genebra: Nações Unidas, 2003. Disponível em: <<http://www.unctad.org/templates/Page.asp?intItemID=3085&lang=1>>. Acesso em: 10 abr. 2007, p. 10-11, 18.

⁹⁰ BARRAL, Welber Oliveira. **Dumping e comércio internacional:** a regulamentação antidumping após a Rodada Uruguai. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 98 e 103; THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização mundial do comércio:** as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais. 2ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001, p. 371.

da Rodada Uruguai. Desde seu funcionamento, o novo sistema é tido como o mais produtor entre todos os sistemas internacionais de solução de controvérsias, caracterizando-se por sua jurisdição compulsória, ou seja, desnecessidade das partes em disputa aceitarem em uma declaração ou acordo em separado a jurisdição do sistema da OMC e pela variedade de métodos de que dispõe para a solução de conflitos, a exemplo de consultas, bons ofícios, conciliação, mediação, julgamento vinculante por painéis *ad hoc* e pelo Órgão de Apelação ou Arbitragem.⁹¹

Entretanto, o fato do sistema de solução de controvérsias hodiernamente em vigor conferir à OMC “dentes”, ou seja, poder de coagir seus membros a cumprirem suas determinações, sob pena de aplicação de sanções comerciais, nem sempre é visto com bons olhos pela comunidade internacional. Charnovitz afirma que tal peculiaridade, apesar de fortificar as regras da OMC e conferir-lhes maior respeito, cria mal-estar entre as demais organizações internacionais, desprovidas desse poder sancionador, além de ferir o princípio do livre comércio. Para ele, os casos “Comunidades Européias – Regime para a Importação, Venda e Distribuição de Bananas”⁹² e “Comunidades Européias – Medidas Concernentes à Carne e aos Produtos da Carne (hormônios)”⁹³, ambos caracterizados pela relutância das Comunidades Européias em cumprir as sanções impostas, revelam a pouca força que as sanções comerciais da OMC detêm, além de comprovar sua inutilidade. Visão mais cautelosa prefere crer que ainda é muito cedo para avaliar o real alcance e efetividade das sanções aplicadas pela Organização, até mesmo porque a aplicação de tais medidas não tem por finalidade incentivar o voluntário cumprimento das

⁹¹ CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). **Solução de controvérsias. Organização Mundial do Comércio: visão geral.** Genebra: Nações Unidas, 2003. Disponível em: <<http://www.unctad.org/templates/Page.asp?intItemID=3085&lang=1>>. Acesso em: 10 abr. 2007, p. 43, 47, 51.

⁹² ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Relatório do Órgão de Apelação. “Comunidades Européias – Regime para a Importação, Venda e Distribuição de Bananas”, WT/DS27/AB/R, 09 set. 1997.

⁹³ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Relatório do Órgão de Apelação. “Comunidades Européias – Medidas Concernentes à Carne e aos Produtos da Carne (hormônios)”, WT/DS26/AB/R e WT/DS48/AB/R, 16 jan. 1998.

decisões ali tomadas, mas essencialmente manter o equilíbrio de concessões recíprocas em matéria de comércio, negociadas no âmbito dos acordos da própria OMC.⁹⁴

1.3 Em busca da solução mais adequada

Pelo exposto anteriormente, pode-se dizer que tanto a OMC quanto a OIT apresentam pontos fortes e pontos fracos no que diz respeito à adoção e aplicação de cláusulas sociais, principalmente quanto à capacidade de garantir o efetivo cumprimento de tais cláusulas. As diferenças motivam os estudiosos do tema a tentar encontrar a solução mais adequada para a questão, a despeito da declaração de Cingapura ter formalmente conferido competência exclusiva à OIT para tratar da matéria, dando à OMC caráter meramente coadjuvante. Em razão disso, muitas propostas surgiram, sendo as mais importantes aquelas que reforçam a competência exclusiva da OIT, que advogam a favor da OMC como único foro adequado e aquelas que conjugam as características e peculiaridades de ambas as organizações, conferindo a elas, em conjunto, a competência para tratar da matéria, como demonstrado a seguir.

1.3.1 Competência exclusiva da OIT

Normalmente os que defendem a competência exclusiva da OIT não o fazem em razão das características dessa Organização, mas tendo em conta as conseqüências negativas que eventual decisão em sentido contrário, ou seja, em favor da competência exclusiva da OMC, traria à questão. Os argumentos mais comuns em prol da OIT envolvem, portanto, o fato de os países em desenvolvimento serem radicalmente contra a proposta que confere à OMC a condição

⁹⁴ CHARNOVITZ, Steve. Should the teeth be pulled? An analysis of WTO sanctions. In: KENNEDY, Daniel L. M.; SOUTHWICK, James D. **The political economy of international trade law: essays in honor of Robert E. Hudec**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 602-603; PALMETER, David; ALEXANDROV, Stanimir A. "Inducing compliance" in WTO dispute settlement. In: KENNEDY, Daniel L. M.; SOUTHWICK, James D. **The political economy of international trade law: essays in honor of Robert E. Hudec**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 647.

de foro adequado - não havendo consenso a esse respeito nem mesmo entre as nações desenvolvidas - e a vocação eminentemente comercial da OMC, a revelar inconvenientes no caso de vir a ocupar-se também de assuntos trabalhistas.⁹⁵

Diz-se que a provável repressão a ser exercida pela OMC contra os países que descumpram suas regras não contribuiria para a promoção dos direitos humanos nem para a superação dos problemas de ordem social que assolam o mundo em desenvolvimento. Para isso seria necessário, ao invés de sanções de cunho comercial, programas que viabilizassem o desenvolvimento econômico das regiões mais pobres, tão-somente. Ademais, há o pensamento de que a imposição de sanções comerciais é algo que pode vir, ao contrário do que se espera, a prejudicar os trabalhadores visto que, em resposta às sanções aplicadas, as indústrias infratoras podem sentir-se obrigadas a demitir funcionários. Finalmente, pode-se dizer que equiparar a desobediência a direitos trabalhistas a práticas desleais de comércio desvirtua a noção de direitos humanos, pois aproxima tal desobediência de questões voltadas ao aumento da competitividade econômica e não da concretização da dignidade humana.⁹⁶

De todo modo, a maior ênfase nas possíveis dificuldades que a atuação da OMC, no campo trabalhista, pode trazer ao tema não deve ocultar os méritos da própria OIT como entidade apta para lidar com a questão. Desde o momento de sua criação, a OIT vem dedicando-se à definição dos direitos trabalhistas e sua internacionalização, tendo desenvolvido complexo sistema de monitoramento que, apesar das falhas ainda existentes, é comprovadamente capaz de melhorar as condições de trabalho em muitos países. Por essa razão, os países em

⁹⁵ AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Cláusula social: um tema em debate. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/rii/Pdf/pdf_141/r141-11.pdf>. Acesso em: 17 set. 2007, p. 137-138.

⁹⁶ BROWN, Drusilla K.; DEARDORFF, Alan V.; STERN, Robert M. **Pros and cons of linking trade and labor standards**. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out 2007, p. 22.

desenvolvimento são os maiores defensores da OIT como foro adequado e exclusivo para lidar com a questão da implementação de cláusulas sociais e padrões trabalhistas.⁹⁷

Muitos dos que defendem essa posição lembram que nem por isso a OIT dispensa alguns ajustes, principalmente no que se refere à implementação das medidas adotadas, visto que a falta de poder coercitivo é o principal fator limitante da eficácia dos direitos trabalhistas na seara internacional. Assim sendo, faz-se necessário prover a OIT com um sistema sancionador mais efetivo, voltado primordialmente à promoção da ética e dos direitos humanos dos trabalhadores e não ao respeito a práticas leis de comércio e ao aumento de competitividade internacional. Ademais, é preciso fortalecer os programas de cooperação técnica já existentes, pois viabilizam o maior cumprimento dos tratados firmados no âmbito da Organização, além de reunir esforços em prol da estipulação de sanções que sejam ao mesmo tempo politicamente viáveis e exequíveis, o que exige negociações e apuração entre os Estados-membros sobre que tipos de sanção eles estariam dispostos a aceitar.⁹⁸

Outra sugestão de ajustes na OIT é oferecida por Trebilcock e Howse. Para esses autores, a obediência a normas trabalhistas seria mais efetiva se o cumprimento dos padrões trabalhistas fundamentais viesse a ser condição obrigatória para filiação ou permanência na OIT e pudesse ser fiscalizado por meio de aprimorado sistema de inspeção. Tal medida exigiria modificações nas convenções atualmente existentes ou até mesmo a criação de novos instrumentos legais, vez que muitas das atuais convenções que tratam de padrões trabalhistas fundamentais não puderam ser ratificadas pois incompatíveis com dispositivos da legislação interna de várias nações que, inclusive, revelam preocupação em promover direitos básicos dos trabalhadores. O Brasil, por exemplo, até hoje não ratificou a Convenção n.º 87 da OIT, que trata

⁹⁷ AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Cláusula social: um tema em debate. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_141/r141-11.pdf>. Acesso em: 17 set. 2007, p. 139.

⁹⁸ Idem, p. 140.

da liberdade sindical e proteção ao direito de sindicalização, não obstante a proposta de ratificação ter sido encaminhada ao Poder Legislativo ainda em 1949. Atualmente discute-se a compatibilidade de tal instrumento com a Constituição Federal, pois a Convenção fala em pluralidade sindical, contrastando, pelo menos aparentemente, com o conceito de unicidade adotado por nossa Carta Magna.⁹⁹

De outra sorte, há quem proponha o abandono da discussão em torno da adoção ou não de sanções comerciais em prol de maior incremento nas funções de investigação e fiscalização da OIT por meio de mecanismo de mediação que permita fazer exame global das condições dos países que têm descumprido as regras estabelecidas em busca de soluções justas e aceitáveis. Tal mecanismo traria mais flexibilidade e pragmatismo, além de acabar com os comentários críticos acerca da rigidez e do excesso de legalismo que envolve o modo de atuação da Organização. Caracterizar-se-ia, portanto, pelo consentimento das partes, ou seja, caráter não-contencioso, por ter como marco de referência legal apenas as normas aplicáveis ao caso concreto e por não ser dotado de qualquer tipo de formalismo, inclusive no tocante às partes legítimas para acionarem o mecanismo. A base desse novo procedimento continuaria sendo a cooperação, tida como o melhor instrumento capaz de fomentar ação normativa duradoura e real dentro do cenário atual da coletividade internacional.¹⁰⁰

Na prática, porém, poucas modificações foram implementadas. Em 1997 restou frustrada a possibilidade da própria OIT promover e administrar sistema de certificação e programa de rotulagem de produtos originários dos países que obedecem aos padrões trabalhistas

⁹⁹ TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. **The regulation of international trade**. 2ª ed. London/New York: Routledge, 1999, p. 458.

¹⁰⁰ SERVAIS, Jean-Michel. La cláusula social en los tratados de comercio: ¿pretensión ilusoria o instrumento de progreso social? **Revista Internacional del Trabajo**. Ginebra: v. 108, n. 3, 1989, p. 296-300.

fundamentais, como mais adiante será tratado. Em 1998, por meio da Declaração Sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, ficou estabelecido que:

(...) todos os Membros, ainda que não tenham ratificado as Convenções, têm um compromisso derivado do simples fato de pertencer à Organização de respeitar, promover e tornar realidade, de boa-fé e de conformidade com a Constituição, os princípios relativos aos direitos fundamentais que são objeto dessas Convenções, isto é:

- (a) a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva;
- (b) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório;
- (c) a efetiva abolição do trabalho infantil; e
- (d) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação.¹⁰¹

A fim de impedir que esse comando se transformasse em mera retórica, a OIT preocupou-se em reconhecer sua obrigação de ajudar, por meio do fornecimento de cooperação técnica e serviços de assessoramento, os Estados-membros que tenham externado algum tipo de dificuldade para fazer cumprir o pactuado. Contudo, a falta de consenso acerca da implementação de medidas coercitivas capazes de inibir possíveis descumprimentos das obrigações assumidas acabou fazendo com que a Declaração não tivesse o alcance prático desejado, persistindo as críticas em torno da necessidade de implementação de ajustes na Organização.¹⁰²

1.3.2 Competência exclusiva da OMC

As propostas que defendem a condição da OMC como foro adequado para tratar da cláusula social estão firmadas na idéia de que as regras da Organização, principalmente aquelas que disciplinam o Sistema de Solução de Controvérsias, formam instrumento de pressão

¹⁰¹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Declaração Sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho.** Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/info/download/declaracao_da_oit_sobre_principio_direitos_fundamentais.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2008.

¹⁰² SOUZA, André Portela; CHAHAD, José Paulo Z. Os direitos fundamentais dos trabalhadores, a cláusula social e o comércio internacional: o caso do trabalho infantil no Brasil. In: CHAHAD, José Paulo Z.; CACCIAMALI, Maria Cristina (Org.). **Mercado de trabalho no Brasil: novas práticas trabalhistas, negociações coletivas e direitos fundamentais no trabalho.** São Paulo: LTr, 2003, p. 446-447; TREBILCOCK, Michael J. **Trade policy and labour standards: objectives, instruments and institutions.** Disponível em: <http://ssrn.com/abstract_id=307219>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 3.

muito mais forte do que o mecanismo hodiernamente adotado pela OIT. Segundo esse raciocínio, as sanções comerciais dentro do atual mundo globalizado teriam maior apelo perante a opinião pública e as autoridades dos Estados acusados do que a pressão moral, consistente na mera divulgação, em âmbito internacional, das violações perpetradas pelos membros, como faz a OIT. Assim sendo, acredita-se que confiar à OMC o tratamento da matéria traria aos trabalhadores a certeza de que seus direitos seriam melhor defendidos.¹⁰³

Por outro lado, existe a idéia de que os países em desenvolvimento não podem promover melhorias nas condições de seus trabalhadores de forma individual. Tal conduta diminuiria sua competitividade internacional, sendo mais desejável um enfoque global da matéria a ser estabelecido no seio da organização internacional com maior número de membros, ou seja, a OMC. Esse enfoque permitiria que sanções comerciais fossem aplicadas não apenas a países em desenvolvimento, mas também aos desenvolvidos que desrespeitassem os direitos laborais, pois a OMC é dotada de suficiente independência e de sistema de solução de conflitos capaz de alcançar indistintamente todos os membros que descumpram suas regras. Ademais, sua área de atuação seria bem mais abrangente que aquela, fruto de acordo bilateral, por exemplo, e o tratamento que daria à cláusula social e aos padrões laborais superaria as duas principais desvantagens que a adoção de códigos de conduta por empresas privadas apresenta: falta de controle e de mecanismos de cumprimento, como será visto no próximo capítulo.¹⁰⁴

Outrossim, em razão do caráter multifuncional do comércio e do fato da seara internacional não mais estar dividida em compartimentos raramente comunicáveis entre si, a OMC tem despontado como o local ideal para tratar de assuntos que tenham implicações não

¹⁰³ GUIMARÃES, Fernando Resende. Não intervenção do estado nas relações de trabalho – cláusula social nos tratados internacionais. **Revista TST**. Brasília: v. 66, n. 3, jul/set 2000, p. 177.

¹⁰⁴ MARTINEZ, Carmen Valor. **Cláusulas sociales**: análisis de la afinidad de objetivos con el movimiento por el comercio justo. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2042184&orden=1&info=link>>. Acesso em: 25 set. 2007, p. 45-46.

apenas comerciais, mas ao mesmo tempo sociais ou ambientais, uma vez que dispõe de um aperfeiçoado sistema de solução de controvérsias e de alto grau de cumprimento de suas decisões. Além disso, tendo em conta que benefícios econômicos apenas são alcançados por meio da eficiente aplicação de capital e trabalho, seria a OMC a instituição capaz de melhor harmonizar esses dois elementos e contribuir para o alcance dos benefícios desejados. Por esse argumento, até mesmo aqueles que vislumbram o atual sistema mundial de comércio como cruel batalha entre capital e trabalho e não compartilham do pensamento de que o livre comércio é benéfico tanto para a população dos países desenvolvidos quanto para os trabalhadores dos países em desenvolvimento, a OMC parece ser o local apropriado para tratar de cláusulas sociais pois, ao assumir essa competência, ela estaria obrigada a conferir ao fator trabalho o mesmo poder e importância que, supostamente, confere ao capital.¹⁰⁵

Finalmente, despontam dois argumentos de ordem prática. Pelo primeiro, para a acomodação das cláusulas na OMC, não se faria necessário o estabelecimento de um acordo específico, pois a maioria das propostas em favor da OMC como foro adequado vislumbra a possibilidade de inserção de tais cláusulas nos acordos comerciais já existentes, como será visto em breve. Já pelo segundo, delegar à OMC a competência exclusiva para tratar de questões trabalhistas significa que as cláusulas sociais e os padrões eventualmente acordados passarão a submeter-se aos princípios que regem toda a Organização, tais como Reciprocidade, Tratamento Nacional, Transparência, Equilíbrio de Direitos e Obrigações, respeitadas as preferências asseguradas aos países em desenvolvimento, entre outros.

Em especial, no que concerne à aplicação do Princípio do Tratamento Nacional a questões de cunho trabalhista, vale a pena tecer algumas considerações. Por esse princípio,

¹⁰⁵ BROWN, Drusilla K.; DEARDORFF, Alan V.; STERN, Robert M. **Pros and cons of linking trade and labor standards**. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out 2007, p. 4, 12-13.

conforme disposto no Artigo III do GATT 1994, não pode haver discriminação entre produtos de origem estrangeira e aqueles nacionais, quando similares. Assim sendo, a primeira impressão que se tem é a de que seria possível a um membro impedir a venda de produtos, importados ou não, desde que produzidos em desacordo com os padrões trabalhistas fundamentais. Todavia, a questão não é tão simples.

Pela interpretação dominante, o Artigo III é aplicável tão-somente a produtos e não a processos e métodos de produção. Inclusive, durante a apreciação dos casos “EUA – Restrições às Importações de Atum I e II”,¹⁰⁶ o OSC entendeu que houve uma restrição disfarçada ao comércio internacional porque os Estados Unidos trataram produtos equivalentes de formas diferentes ao banirem a entrada de atuns cujo método de pesca gerasse altos níveis de captura e morte de golfinhos. Como o método de produção não gera efeitos sobre a constituição física do produto, a condição estipulada pelos EUA foi entendida não como regulação de produtos, mas como restrição à importação. Assim sendo, pode-se afirmar que todo o regimento da OMC está direcionado para produtos e não para seu processo de fabricação ou comercialização, de modo que problemas relacionados à aplicação de normas trabalhistas no âmbito interno de cada país não poderiam servir de motivo para se impor diferenciações entre os produtos de origem local e aqueles oriundos do exterior.¹⁰⁷

Mudar essa lógica implicaria reformas substanciais em todo o regimento do sistema internacional de comércio regido pela OMC. No entanto, não se pode negar que uma brecha para futuras considerações envolvendo processos e métodos de produção foi deixada durante a apreciação do caso “Comunidades Européias - Medidas que Afetam o Amianto e os

¹⁰⁶ GATT. Relatório do Painel. “EUA – Restrições às Importações de Atum I”, BISD 29S/91, 3 set. 1991, § 5.15; GATT. Relatório do Painel. “EUA – Restrições às Importações de Atum II”, DS 29/R, 16 jun. 1994, § 5.9.

¹⁰⁷ MOREIRA, Roberta Garcia. Cláusula social. In: MOREIRA, Roberta Garcia (Org.). **Negociações comerciais multilaterais: a trade promotion authority e os interesses brasileiros**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003, p. 197; KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law**. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 138.

Produtos Contendo Amianto”¹⁰⁸ pelo Órgão de Apelação. Em sua decisão, o OSC firmou entendimento no sentido de que características físicas não são o único critério para diferenciar produtos. De fato, bens podem ser considerados diferentes pelos consumidores em razão dos potenciais riscos à saúde que oferecem, por exemplo, de modo que o critério crucial de diferenciação deve ser aquele em torno da relação de competitividade entre dois produtos. Isso porque, ainda segundo o entendimento firmado pelo OSC, o Artigo III trata dos meios aptos a impedir o protecionismo em relação aos produtos internos e não do acesso a mercados.¹⁰⁹

1.3.3 A possibilidade de competência comum

Apesar dos vários argumentos a favor da competência exclusiva da OIT ou da OMC para lidar com padrões laborais, a existência de pontos fracos em ambas as organizações serviu de inspiração para a proposição de sistema multilateral que conjugasse as competências da OIT e da OMC em prol da prevenção e combate à violação de direitos trabalhistas no âmbito do comércio internacional. Nesse sistema, a OIT contribuiria com seu conhecimento e competência nas áreas de cooperação técnica e fiscalização do cumprimento de normas trabalhistas, enquanto a OMC participaria com sua experiência em matéria de práticas desleais - o que inclui a apuração do impacto que a ocorrência de tais práticas gera sobre os fluxos comerciais - e com seu elaborado sistema de solução de controvérsias, inclusive no que se refere à implementação das decisões.

O procedimento adotado nesse esforço conjunto seria dividido em duas fases: *determination phase* e *remedial phase*. Na primeira, seria determinada a ocorrência ou não de violação dos direitos trabalhistas no âmbito do comércio internacional, enquanto, na segunda,

¹⁰⁸ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Relatório do Órgão de Apelação. “Comunidades Europeias - Medidas que Afetam o Amianto e os Produtos Contendo Amianto”, WT/DS135/AB/R, 12 mar. 2001, § 100.

¹⁰⁹ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law**. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 138-139.

seriam indicadas as medidas a serem adotadas para repreender tal violação e o prazo para seu cumprimento. Tais medidas compreenderiam programas de cooperação técnica, procedimentos de certificação ou até mesmo penalidades de ordem econômica, se necessário.¹¹⁰

A admissão de reclamação, que poderia ser formulada tanto por Estados ou sindicatos patronais ou dos empregados, seria avaliada em comitê permanente composto por 9 membros, sendo 4 designados pela OIT, outros 4 pela OMC e mais 1 indicado por ambas as organizações. Passada a fase da admissão, a reclamação originaria a instalação de painel, formado por sete membros também advindos da OIT e da OMC, cuja principal função seria elaborar um relatório sobre todas as questões levantadas na reclamação, apontando as providências a serem tomadas e os prazos a serem respeitados. Permanecendo as violações objeto da reclamação, estabelecer-se-ia o chamado *Remediation Committee*, encarregado de estabelecer novos prazos e novas medidas a serem adotadas em caso de novo descumprimento. Todo o procedimento, portanto, seria formado por cooperação entre OIT e OMC, cujo resultado final seria bastante benéfico, pois tal interação resultaria em conhecimento e capacidade técnica ainda mais amplos para lidar com a relação entre comércio e práticas de cunho laboral.¹¹¹

Na prática, entretanto, vislumbram-se poucas possibilidades de implementação para essa proposta. Isso porque o modelo delineado não contaria com o apoio da comunidade internacional, pois esta se encontra dividida entre maioria formada principalmente por países em desenvolvimento, que rejeitam veementemente qualquer tipo de participação da OMC no processo de adoção e supervisão de cláusulas sociais e padrões trabalhistas, e pequena minoria

¹¹⁰ EHRENBERG, Daniel S. From intention to action – an ILO-GATT/WTO enforcement regime for international labor rights. In: COMPA, Lance A.; DIAMOND, Stephen F. Human Rights, Labor Rights, and International Trade. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, USA, 1996, p. 163 apud AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Cláusula social:** um tema em debate. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/Pdf/pdf_141/r141-11.pdf>. Acesso em: 17 set. 2007, p. 138.

¹¹¹ Idem, p. 138-139.

formada pelos Estados Unidos e algumas poucas nações européias, que defendem a participação da OMC.¹¹²

Apesar disso, outras propostas de conjugar as forças da OIT e da OMC também foram aventadas. De modo genérico, elas sugerem o estabelecimento de programas de colaboração técnica entre as duas organizações, somados a incentivos destinados aos Estados para que promovam efetivas práticas de educação social e erradicação da pobreza, objetivando alcançar, mais do que ganhos comerciais ou trabalhistas, justiça social. Com essa mesma finalidade, existe proposição no sentido de criar e implementar certificados de obediência aos padrões trabalhistas por meio da ação conjunta da OMC e da OIT, com a colaboração de empresários e trabalhadores, bem como promover campanhas educativas visando incentivar os consumidores a só adquirirem bens produzidos respeitando os direitos humanos dos trabalhadores.¹¹³

Qualquer que seja a sugestão, a realidade em muito se distancia de qualquer proposição em torno de um esforço conjugado a favor da adequada regulamentação da cláusula social. Como dito no início do capítulo, a Declaração de Cingapura, ao firmar a competência da OIT, suplantou qualquer tentativa de delegar à OMC a capacidade para tratar de cláusulas sociais, e proposições nesse sentido ou a favor de uma atuação conjunta entre a OMC e a OIT permanecem no campo acadêmico, não encontrando apoio político para reavivar a discussão em âmbito multilateral.

¹¹² AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Cláusula social: um tema em debate. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_141/r141-11.pdf>. Acesso em: 17 set. 2007, p. 139.

¹¹³ ROCHA, Dalton Caldeira. Cláusula social. In: BARRAL, Welber de Oliveira (Org.). **O Brasil e a OMC**. 2ª ed. revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2002, p. 337.

2 TRATAMENTO DA CLÁUSULA SOCIAL NO SISTEMA JURÍDICO DA OMC

Não obstante o estabelecido na Conferência Ministerial de Cingapura, como há pouco mencionado, a possibilidade de inserção de cláusulas sociais na OMC fez com que várias hipóteses acerca do modo de inclusão dessas cláusulas no sistema multilateral de comércio fossem sugeridas. Entre elas, previu-se a inclusão de cláusulas sociais em acordos comerciais já em vigor, a exemplo do acordo *antidumping*, do acordo sobre subsídios e medidas compensatórias, das exceções gerais do art. XX, entre outros, mediante o argumento de que tais instrumentos já seriam dotados de mecanismos que autorizariam a cláusula social e a possível aplicação de sanções comerciais, em caso de descumprimento.

À primeira vista, a inserção de cláusulas sociais em acordos comerciais já em vigor parece ser a alternativa mais rápida e prática na defesa dos direitos dos trabalhadores. As imprecisões encontradas em muitos acordos permitem a formulação de proposições nesse sentido, mas as dificuldades de cunho prático são maiores do que parecem ser. Como se sabe, os acordos já firmados revelam objetivos especificamente delineados, de modo que direcioná-los à proteção do trabalhador pode ser encarado como um desvirtuamento desses acordos e uma promoção de práticas protecionistas. Por essa razão, faz-se necessário conhecer a finalidade de cada acordo apontado como apto a abrigar cláusulas sociais para só então avaliar a pertinência dessa inclusão.

2.1 O Artigo VI do GATT 1994 e o Acordo Antidumping da Rodada Uruguai

Ainda que seja um fenômeno antigo, acreditando alguns se tratar de algo inerente à própria competição, a concepção atual do termo *dumping* sofreu alargamento, de modo que hoje abarca uma compreensão econômica, uma acepção jurídica e outras práticas que não guardam relação alguma com o sentido técnico da palavra. O nome em si pode ter origens no

islandês arcaico *thumpa* (atingir alguém), tendo sido utilizado também como sinônimo para depósito temporário de munições.¹¹⁴ Entretanto, hodiernamente, o termo deriva do inglês *to dump*, que significa depositar, descarregar, desfazer-se de¹¹⁵ ou, curiosamente, colocar algo não mais desejado em algum lugar, deixando-o ali como se lixo fosse.¹¹⁶

Como prática de comércio internacional, o *dumping* pode ser concebido como

categoria jurídica de direito internacional econômico, que enseja direitos especiais aos estados (instituição de medidas *antidumping*) e acarreta sanções específicas para os agentes do comércio internacional (suspensão das exportações e o recolhimento de direitos *antidumping*), desde que preenchidos determinados requisitos (o dolo do exportador e o dano a determinado setor da economia do país importador) e verificadas certas condições de natureza econômica (preço de exportação de um determinado produto inferior ao preço deste mesmo produto no mercado interno do país exportador, formação de estoques do produto a ser exportado, etc).¹¹⁷

Quanto a sua classificação, a doutrina costuma apontar oito espécies, divididas em três categorias e mais outros três fenômenos que recebem por analogia o nome de *dumping*, mas que, na verdade, não preenchem rigorosamente os requisitos estipulados no conceito acima citado. As três categorias envolvem a temporalidade, a precificação e a estratégia e os três fenômenos análogos recebem o nome de *dumping* social, *dumping* ambiental e *dumping* cambial, a partir de agora assim especificados.

No que diz respeito à temporalidade, o *dumping* pode ser a) esporádico, b) permanente ou c) de curto prazo. É esporádico aquele que ocorre em situações excepcionais, a exemplo da necessidade de vender o excesso de estoque, em caso de crise do mercado interno ou, ainda, de inesperada oscilação do câmbio, não gerando implicações negativas. Por sua vez, é

¹¹⁴ MARCEAU, Gabrielle. **Anti-dumping and antitrust issues in free-trade areas**. New York: Oxford University Press, 1994, p. 7 apud BARRAL, Welber Oliveira. **Dumping e comércio internacional: a regulamentação antidumping** após a Rodada Uruguai. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 8.

¹¹⁵ COLLINS dicionário escolar inglês – português/ português – inglês. São Paulo: DISAL, 1995, p. 88.

¹¹⁶ CROWTHER, Jonathan. **Oxford advanced learner's dictionary of current English**. 5ªed. Oxford: Oxford University Press, 1995, p. 361.

¹¹⁷ KOIFFMAN, Nelson. “Dumping” e mercosul. In: CASELLA, Paulo Borba (Coord.). **Contratos internacionais e direito econômico no mercosul [...]**. São Paulo: LTr, 1996, p. 386-387.

permanente o *dumping* que se prolonga no tempo, ocorrendo nos casos em que o mercado importador é competitivo e o mercado exportador protegido, sendo fato decorrente da prática de discriminação de preços. Finalmente, o único de caráter negativo é o *dumping* de curto prazo, também chamado de *short-run*, uma vez que o prejuízo para a indústria doméstica supera os benefícios aos consumidores. Tal prejuízo se concretiza por meio da inutilização temporária dos custos fixos das empresas concorrentes, que ficam aguardando o fim da prática de *dumping* para poder redirecionar os recursos para outro setor econômico.¹¹⁸

Quanto à precificação, o *dumping* pode ser predatório ou revelar-se como uma discriminação internacional de preços. No primeiro caso, o *dumping* pode ser definido como aquele efetuado com prejuízo, visando eliminar a concorrência e conquistar definitivamente o mercado externo. Por sua vez, a discriminação internacional de preços caracteriza-se pela venda de um mesmo produto para dois ou mais mercados a preços distintos, mesmo inexistindo diferenças significantes no custo da produção destinada a um ou outro mercado comprador.¹¹⁹

Por último, quanto à estratégia, pode o *dumping* assumir a condição de cíclico, defensivo ou *market-creating*. No primeiro caso, o *dumping* funciona como uma forma de estabilizar a produção em épocas de baixa demanda, reduzindo-se os preços para cobrir apenas a média dos custos variáveis. Na segunda hipótese, o *dumping* é utilizado com o fim de otimizar a escala de produção e consiste em exportar a preço inferior ao custo total para se alcançar uma

¹¹⁸ MÉLEGA, Luiz. O dumping e os tributos regulatórios. **Repertório IOB da Jurisprudência**: tributário e constitucional. São Paulo, 1ª quinzena out. 1991, p. 352; HOEKMAN, Bernard M.; KOSTECKI, Michel M. **The political economy of the world trading system: the WTO and beyond**. 2 ed. New York: Oxford University Press, 2001, p. 319; ALEXANDRE, Leticia Frazão. Dumping e preços predatórios. **Revista do IBRAC**. São Paulo: v. 9, n.1, 2002, p. 41.

¹¹⁹ CRISTOFARO, Pedro Paulo. Comércio exterior brasileiro: “antidumping” Mercosul. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**. São Paulo, v. 32, n. 91, jul./set. 1993, p. 59; RODRIGUES, José Roberto Pernomian. Os efeitos do dumping sobre a competição. **Revista de Direito Econômico**. Brasília: n. 22, jan./mar. 1996, p. 34; HOEKMAN, Bernard M.; KOSTECKI, Michel M. **The political economy of the world trading system: the WTO and beyond**. 2 ed. New York: Oxford University Press, 2001, p. 319; BARRAL, Welber Oliveira. **Dumping e comércio internacional**: a regulamentação antidumping após a Rodada Uruguai. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 20 e 23.

economia de escala, pois à medida que a produção aumenta, os empregados tendem a tornar-se mais eficientes e o preço unitário de produção cai. Finalmente, o *dumping* do tipo *market-creating* é aquele praticado por fabricantes de novos produtos de alta tecnologia e consiste em desencorajar as empresas domésticas a desenvolver produtos capazes de competir com os seus, para que não tenham que dividir espaço no mercado.¹²⁰

Por sua vez, os outros três fenômenos que recebem o nome de *dumping* são os chamados *dumping* ambiental, *dumping* cambial e *dumping* social. O primeiro envolve a transferência de unidades produtivas relacionadas a indústrias poluentes dos países desenvolvidos para aqueles em que não existam rigorosas normas de proteção ambiental, dispensando-se, assim, investimentos nessa área. O segundo pode ser entendido como a vantagem para as exportações de um país, resultante de uma depreciação de sua moeda, o que leva a uma subida dos preços internos menos rápida do que aquela depreciação, constituindo-se uma espécie de prêmio à exportação e um travamento das importações. Por derradeiro, o *dumping* social está relacionado às vantagens de preço que um país exportador retira dos custos de produção anormalmente baixos, conforme já tratado no capítulo anterior, e é tido com um dos motivos ensejadores da inserção de cláusulas sociais no comércio internacional.¹²¹

Não obstante todo esse esforço doutrinário para melhor entender o *dumping* e suas variadas formas, a OMC preferiu uma abordagem mais simplificada sobre o tema, de modo que do art. 1º do Artigo VI do GATT 1994 é possível extrair apenas dois tipos de *dumping*: o condenável e o não-condenável. Para que se classifique como condenável, o *dumping* deve

¹²⁰ HOEKMAN, Bernard M.; KOSTECKI, Michel M. **The political economy of the world trading system: the WTO and beyond.** 2 ed. New York: Oxford University Press, 2001, p. 320-321.

¹²¹ GOYOS JÚNIOR, Durval de Noronha. et al. **Tratado de defesa comercial: antidumping, compensatórias e salvaguardas.** São Paulo: Observador Legal, 2003, p. 285-6; JOHANNPETER, Guilherme. **Antidumping: prática desleal no comércio internacional.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p. 87; BARRAL, Welber Oliveira. **Dumping e comércio internacional: a regulamentação antidumping após a Rodada Uruguai.** Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 13-14; BERNARD, Yves; COLLI, Jean-Claude. **Dicionário Económico Financeiro.** Tradução de: Luis de Barros. Lisboa: Dom Quixote, 1997, vol. I, p. 239-240.

ameaçar causar ou causar dano à indústria doméstica ou ainda retardar o estabelecimento da indústria local, sendo prejudicial porque elimina ou reduz a concorrência interna ou porque cria obstáculos à entrada de novas empresas no mercado. Esse dano, todavia, deve ser relevante, pois a venda de um produto por preço abaixo do praticado no mercado exportador ou abaixo de seu custo de produção não causa prejuízo à indústria doméstica se as exportações ocorrerem em periodicidade ou volume não-significativos. De modo oposto, é não-condenável o *dumping* que não cause ou não ameace causar dano à indústria nacional.¹²²

É desse nexos causal entre a exportação e o dano provocado à indústria local que surge a identificação da prática do *dumping* social com o *dumping* condenável e o conseqüente interesse em se estabelecer conexões entre padrões trabalhistas e a regulamentação *antidumping* já posta pela OMC. Todavia, curiosamente, a aproximação e a identificação do *dumping* social com os direitos *antidumping* vêm sendo perseguidas bem antes do regramento instituído no âmbito na OMC, como bem demonstra Charnovitz, ao elencar medidas tomadas por várias nações durante a primeira metade do século XX.¹²³

Segundo esse autor, ainda em 1924, a Áustria autorizou a percepção de direitos que poderiam representar até um terço das tarifas de aduana previstas para os artigos produzidos por trabalhadores sujeitos a sobrejornada. Em 1931, a Argentina permitiu o incremento dos direitos *antidumping* quando o pagamento de baixos salários e o emprego de trabalho forçoso em outros países ameaçassem a produção nacional. A Espanha, em 1934, autorizou não apenas o aumento de direitos *antidumping*, mas também a adoção de cotas e a proibição de importação de artigos produzidos por mão-de-obra carcerária ou em desrespeito às normas internacionais do

¹²² DI SENA JUNIOR, Roberto. O dumping e as práticas desleais de comércio exterior. **Jus Navigandi**. Teresina, a. 4, n. 44, ago. 2000, p. 4-5. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=768>>. Acesso em: 29 mai. 2004; RODRIGUES, José Roberto Pernomian. Os efeitos do dumping sobre a competição. **Revista de Direito Econômico**. Brasília, n. 22, jan./mar. 1996, p. 33.

¹²³ CHARNOVITZ, Steve. La influencia de las normas internacionales del trabajo en el sistema del comercio mundial: resumen histórico. **Revista Internacional del Trabajo**. Ginebra: v. 107, n. 1, 1988, p. 83.

trabalho. Finalmente, Cuba também se valeu de medidas *antidumping* para combater o *dumping* social, pois em 1935 autorizou a percepção de direitos mais elevados para os produtos que prejudicavam o comércio interno em razão de terem sido produzidos por mão-de-obra insuficientemente remunerada.¹²⁴

Há quem entenda, entretanto, que os critérios atualmente utilizados para a caracterização da prática de *dumping* sofreram grandes limitações, de modo que não abarcaria possíveis violações a padrões laborais. Nesse sentido, é sabido que, conforme o Acordo *Antidumping* da Rodada Uruguai (AARU) e o Artigo VI do GATT 1994, a adoção de medidas *antidumping* está vinculada a alguns princípios, entre os quais:

a) **Tipificação:** explícito no art. 1º do AARU, diz que medidas *antidumping* estão restritas às circunstâncias descritas no Artigo VI do GATT 1994 e devem condizer com as investigações iniciadas e conduzidas segundo o disposto no próprio AARU;

b) **Exclusividade Normativa:** está previsto no art. 18.1 do AARU e, por ele, nenhuma medida contra o *dumping* pode ser adotada se em desacordo com os ditames do GATT 1994;

c) **Objetividade:** disposto no § 2º do Artigo VI do GATT 1994, estabelece que o fim da cobrança de um direito *antidumping* é neutralizar ou impedir a prática do *dumping*;

d) **Não-cumulação entre Direitos *Antidumping* e Direitos Compensatórios:** conforme o § 5º do Artigo VI do GATT 1994, às exportações de um mesmo produto originário do mesmo membro não podem ser aplicadas simultaneamente medidas *antidumping* e compensatórias.¹²⁵

Todavia, o *dumping* social não estaria de acordo com tais princípios por duas razões principais. A primeira delas é o grande peso que os direitos humanos exercem sobre o tema, fazendo com que a configuração e a necessidade de combate ao *dumping* social girem em

¹²⁴ CHARNOVITZ, Steve. La influencia de las normas internacionales del trabajo en el sistema del comercio mundial: resumen histórico. **Revista Internacional del Trabajo**. Ginebra: v. 107, n. 1, 1988, p. 83.

¹²⁵ BARRAL, Welber Oliveira. **Dumping e comércio internacional:** a regulamentação antidumping após a Rodada Uruguai. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 178; THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização mundial do comércio:** as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais. 2ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001, p. 117.

torno da defesa de direitos dos trabalhadores e não de conceitos e parâmetros de cunho econômico. Ainda que assim não fosse, uma segunda razão reforça essa falta de adequação entre o *dumping* social e os princípios que regem a matéria em âmbito multilateral. Como o preço de exportação dos produtos oriundos dos países tidos como praticantes de *dumping* social costumeiramente corresponde ao custo social interno - geralmente baixo em razão da mão-de-obra ser mal remunerada em todos os setores produtivos e não apenas no setor de bens destinados ao mercado externo -, quase nunca o preço praticado no mercado do país exportador será inferior ao praticado externamente, ou seja, a seu valor normal.

Daí, não resta preenchido um dos requisitos essenciais à configuração do *dumping*, conforme exige expressamente o art. 2.1 do AARU ao estabelecer que:

[...] considera-se haver prática de *dumping*, isto é, oferta de um produto no comércio de outro país a preço inferior a seu valor normal, no caso de o preço de exportação do produto ser inferior àquele praticado, no curso normal das atividades comerciais, para o mesmo produto quando destinado ao consumo no país exportador.

Esse mesmo artigo ainda se presta a desqualificar a idéia de preço justo, invocada na configuração do *dumping* social, pois o acordo restringiu a caracterização do *dumping* à prática de preço de exportação inferior ao preço do mercado interno tão-somente. Outrossim, ainda que a questão do preço justo seja tida como argumento jurídico fundado na idéia de que a justiça é inerente e inafastável de todas as regras jurídicas, trata-se de conceito de difícil determinação científica em razão das variações que sofre, ficando ao sabor do momento histórico, econômico e social em que inserido. Economicamente falando, o preço justo também pode ser considerado fundamento inaceitável para a ocorrência de *dumping*, nos moldes exigidos pela OMC, pois, em um mercado em que haja concorrência, o preço é fruto da correlação de

forças entre a oferta e a procura por determinado produto, não existindo ferramentas aptas a fornecer o grau de justiça envolvido no preço resultante dessa correlação.¹²⁶

Outra incongruência que separa a inserção do *dumping* social no regramento *antidumping* da OMC está relacionada à configuração do dano à indústria doméstica, exigida pelo Artigo VI do GATT 1994, § 6 (a). Do dispositivo extrai-se a necessidade de que a determinação do dano ocorra com base em evidências positivas, em fatos e não apenas em alegações, conjecturas ou possibilidades remotas, o que é extremamente difícil de ocorrer no caso do *dumping* social. Para demonstrar essa dificuldade, Maryke Dessing distingue três diferentes situações.

Na primeira delas, se o *dumping* social for fruto da não-adoção dos padrões trabalhistas fundamentais, os custos de produção não serão afetados e nenhum dano material será apurado, a não ser nos casos de trabalho forçado. Na segunda situação, se o *dumping* social decorrer do descumprimento dos demais padrões trabalhistas, as margens do *dumping* apenas poderão ser calculadas se essas violações forem localizadas, ou seja, restritas a algumas empresas. Nesse caso, todavia, não se terá disponível, para a mesma indústria, no mesmo país, o valor normal dos salários a fim de usá-los como referência para estimar quais custos normais de produção seriam apurados na ausência do *dumping* social e, então, calcular a margem de *dumping*. De qualquer modo, mesmo admitindo-se a hipótese da violação dos padrões laborais ser restrita a algumas empresas, o dano provavelmente seria muito pequeno para atingir a margem *de minimis* de que trata o art. 5.8 do AARU e desencadear um procedimento investigatório acerca da ocorrência de *dumping*.¹²⁷

¹²⁶ BARRAL, Welber Oliveira. **Dumping e comércio internacional**: a regulamentação antidumping após a Rodada Uruguai. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 39 e 41.

¹²⁷ DESSING, Maryke. **The social clause and sustainable development**. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 15 out 2007, p. 29.

Já a terceira e última situação demonstra ser possível a configuração de dano material, havendo trabalho forçado, inclusive alcançando a margem *de minimis*. Nesse caso, a dificuldade em aplicar direitos *antidumping* para inibir a prática de *dumping* social está em saber se tal aplicação consistirá em medida adequada ao problema. O art. 15 do AARU é taxativo ao afirmar que soluções construtivas deverão ser exploradas antes da aplicação de direitos *antidumping* sempre que afetarem interesses essenciais dos países em desenvolvimento. Por outro lado, deve-se lembrar que medidas *antidumping* apenas são eficazes na remoção do dano causado à indústria nacional dos países importadores, não interferindo nas práticas domésticas dos países exportadores, ou seja, daqueles que praticam *dumping*. Em razão dos problemas apontados em todas as três situações elencadas por Dessing, conclui ele que a maior dificuldade para se calcular o dano no caso de *dumping* social reside na natureza dos padrões trabalhistas. Além disso, tais padrões, mais do que modificar os custos de produção, visam alterar o processo de produção como um todo, a fim de criar eficiências coletivas e dinâmicas.¹²⁸

De acordo com esta conclusão e contra a identificação do *dumping* social com o *dumping* objeto de regramento na OMC, pode-se dizer ainda que o objetivo primordial das regras *antidumping* estabelecidas pela Organização é evitar uma discriminação internacional de preços, ao passo que o combate à prática do *dumping* social está firmado, primordialmente, na necessidade de se garantir condições de salário e emprego mais justas para os trabalhadores. Em razão disso, insistir no enquadramento do *dumping* social nos termos do Acordo *Antidumping* da Rodada Uruguai é considerado pelos opositores da cláusula social como mais uma manobra protecionista, a fim de privilegiar os países desenvolvidos em detrimento dos em

¹²⁸ DESSING, Maryke. **The social clause and sustainable development.** Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 15 out 2007, p. 29.

desenvolvimento e de favorecer as exportações de produtos de alta tecnologia produzidos, em sua maioria, pelos Estados mais desenvolvidos.¹²⁹

2.2 O Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias

Outra proposta bastante recorrente quando se trata da introdução de padrões trabalhistas na OMC sugere que a adoção de baixos padrões laborais, ao diminuir o custo de produção de determinado bem, pode ser entendida como uma forma de subsídio à exportação, de modo que estaria sujeita às medidas compensatórias de que se ocupam os Artigos VI e XVI do GATT, desde que demonstrado o dano à indústria doméstica. Para entender melhor essa relação entre os padrões trabalhistas e as medidas compensatórias, entretanto, faz-se necessário compreender o que são subsídios e qual o tratamento que a OMC deu à matéria.

De modo genérico, pode-se definir subsídio como um benefício financeiro, fiscal ou comercial que determinado governo concede a produtores e exportadores, direta ou indiretamente, a fim de que se tornem mais competitivos. Especificando melhor esse conceito, o art. 1º do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias (ASMC), firmado durante a Rodada Uruguai de negociações multilaterais, concebe o subsídio como toda forma de contribuição financeira concedida pelo governo, direta ou indiretamente, que resulte em vantagem para o exportador, entendendo-se contribuição financeira como a transferência direta ou potencial de fundos ou obrigações, o não-recolhimento ou perdão de receita governamental, o fornecimento de bens e serviços que não os de infra-estrutura e qualquer forma de sustentação de preço ou de receita.¹³⁰

¹²⁹ DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 94-95.

¹³⁰ PEREIRA, Ana Cristina Paulo. Instrumentos jurídicos contra práticas desleais no comércio internacional. **Revista de Direito Renovar**. Rio de Janeiro, n.18, set./dez. 2000, p. 129; BRASIL, Deilton Ribeiro. Tendências da legislação antidumping brasileira, norte-americana e da comunidade européia em face das medidas de defesa

O mesmo Acordo ainda ocupou-se em estabelecer dois critérios de classificação para os subsídios, que devem ser obrigatoriamente conjugados para efeitos de aplicação de medidas compensatórias. Pelo primeiro critério, estabelecido no art. 2º do ASMC, os subsídios podem assumir a condição de específicos ou não-específicos. São específicos aqueles cujo acesso é limitado a apenas determinadas empresas ou ramos de produção ou às empresas de uma determinada região geográfica; não-específicos são os estabelecidos com base em critérios objetivos que tratem sobre o direito de acesso e sobre o montante a ser concedido, desde que tal direito seja automático e os critérios, estritamente respeitados.

Pelo segundo critério classificatório, os subsídios podem ser proibidos, recorríveis ou permitidos, também denominados irrecorríveis. São proibidos, com exceção do que dispõe o Acordo sobre Agricultura, os subsídios que estejam vinculados, de fato ou de direito, ao desempenho do exportador ou ao uso preferencial de produtos nacionais em detrimento de produtos importados, quer individualmente, quer como parte de um conjunto de condições de que trata o art. 3º do Acordo, não sendo permitida aos membros do ASMC sua concessão ou manutenção. De outra sorte, são subsídios recorríveis ou acionáveis no âmbito da OMC, conforme dispõe o art. 5º do ASMC, aqueles que causam dano a ramo da produção nacional de membro da OMC, que anulam ou prejudicam vantagens existentes ou causam grave dano aos interesses de um membro. Por fim, os subsídios irrecorríveis ou permitidos são aqueles acordados entre os membros da OMC ou que, de acordo com os parâmetros firmados pelo art. 8.2 do Acordo, visam fornecer assistência às atividades de pesquisa e de desenvolvimento às regiões economicamente menos favorecidas, também chamados de assistência não-específica, e às adaptações das instalações industriais às exigências ambientais impostas por lei ou regulamento e

que gerem maior carga financeira sobre as empresas. Esse tipo de subsídio, todavia, nos termos do art. 31 do ASMC, teve aplicação restrita aos primeiros cinco anos de vigência do Acordo, não existindo mais desde então, porque não houve consenso a respeito de sua prorrogação ou modificação.¹³¹

Pelo disposto no art. 2.3 do ASMC, todos os subsídios proibidos são também específicos, enquanto os recorríveis e os permitidos podem ser tanto específicos quanto não-específicos. Da conjunção desses dois critérios, ou seja, da recorribilidade e da especificidade, bem como da existência de dano, surge o caráter censurável dos subsídios empregados por determinado membro a ensejar, após a devida investigação administrativa, a aplicação das chamadas medidas compensatórias. Tais medidas consistem em contrapartida aos subsídios concedidos à manufatura, produção ou exportação de uma mercadoria, nos termos do art. 10 do Acordo, visando eliminar seus efeitos danosos e, primordialmente, impedir que a intervenção estatal do país exportador prejudique a fixação de preços pelo mercado e a livre concorrência. Vale lembrar, todavia, que a imposição dos direitos compensatórios é facultativa e orientada por critérios de ordem política e econômica do país importador, bem como pelos procedimentos administrativos estipulados no ASMC.¹³²

Retomando a questão dos padrões laborais, o ponto-chave de sua conexão com as medidas compensatórias está em saber se a adoção de baixos padrões trabalhistas preenche todos os requisitos estipulados pelo ASMC a fim de que tal prática possa ser encarada como subsídio proibido ou recorrível e, portanto, passível de ser neutralizada por meio dos direitos

¹³¹ BRASIL, Deilton Ribeiro. Tendências da legislação antidumping brasileira, norte-americana e da comunidade européia em face das medidas de defesa comercial, por parte das autoridades comunitárias, do acordo geral sobre as tarifas aduaneiras e o comércio (GATT). **Revista da Faculdade de Direito Milton Campos**. Belo Horizonte, n. 7, 2000, p. 81; PEREIRA, Ana Cristina Paulo. Instrumentos jurídicos contra práticas desleais no comércio internacional. **Revista de Direito Renovar**. Rio de Janeiro, n.18, set./dez. 2000, p. 132.

¹³² BARRAL, Welber Oliveira. **Dumping e comércio internacional**: a regulamentação antidumping após a Rodada Uruguai. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 153-4; PIRES, Adilson Rodrigues. **Práticas abusivas no comércio internacional**. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 209.

compensatórios. Aqui, mais uma vez, permanece o mesmo tom negativo que caracterizou a aproximação do *dumping* social da legislação *antidumping* da OMC, principalmente em razão de o Artigo XVI do GATT estabelecer que os subsídios devem ter a forma de contribuição financeira oriunda do setor público, conceito que nem de longe pode abrigar a supressão de garantias de ordem trabalhista. Igualmente carece de especificidade, nos termos do ASMC, qualquer esforço direcionado a suprimir ou a impedir a adoção de padrões trabalhistas melhores, principalmente se lembrarmos que condições de trabalho desfavoráveis são ordinariamente fruto da condição econômica e social do país, atingindo os trabalhadores de forma indiscriminada, independentemente de atuarem na produção de bens para exportação ou destinados ao mercado interno ou de pertencerem a determinadas empresas.¹³³

2.3 O Artigo XX do GATT 1994 - Exceções Gerais

Em razão de prever, de modo pouco rígido, situações que excepcionam a observância da Cláusula da Nação Mais Favorecida (CNMF) e do livre comércio, as exceções gerais de que trata o Artigo XX do GATT 1994 são também comumente invocadas como porta de entrada para padrões trabalhistas no sistema multilateral de comércio regido pela OMC. Conforme disposto no citado artigo, medidas protetivas contra importações podem ser adotadas desde que:

- a) necessárias à proteção da moralidade pública;
- b) necessárias à proteção da saúde e da vida das pessoas e dos animais e à preservação dos vegetais;
- c) que se relacionem à exportação e à importação do ouro e da prata;
- d) necessárias a assegurar a aplicação das leis e regulamentos que não sejam incompatíveis com as disposições do presente acordo, tais como, por exemplo, as leis e regulamentos que dizem respeito à aplicação de medidas alfandegárias, à manutenção em vigor dos monopólios administrados na conformidade do § 4º do art. II e do art. XVII à proteção das patentes, marcas de fábrica e direitos de

¹³³ DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 146.

autoria e de reprodução, e a medidas próprias a impedir as práticas de natureza a induzir em erro;

e) relativas aos artigos fabricados nas prisões:

f) impostas para a proteção de tesouros nacionais de valor artístico, histórico ou arqueológico;

g) relativas à conservação dos recursos naturais esgotáveis, se tais medidas forem aplicadas conjuntamente com restrições à produção ou ao consumo nacionais;

h) tomadas em aplicação de compromissos contraídos em virtude de acordos intergovernamentais sobre produtos básicos, concluídos dentro dos princípios aprovados pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, em sua resolução de 28 de março de 1947, que instituiu uma Comissão Provisória de Coordenação para os acordos Internacionais relativos aos produtos básicos;

i) que impliquem restrições à exportação de matérias-primas produzidas no interior do país e necessárias para assegurar a uma indústria nacional de transformação as quantidades essenciais das referidas matérias-primas durante os períodos nos quais o preço nacional seja mantido abaixo do preço mundial, em execução de um plano governamental de estabilização; sob reserva de que essas restrições não tenham por efeito reforçar a exportação ou a proteção concedida à referida indústria nacional e não sejam contrárias às disposições do presente acordo relativas à não-discriminação.

Amplamente criticado por ser vago, o Artigo XX não estabeleceu a necessidade de compensação aos membros afetados pela adoção das exceções gerais nem firmou a obrigação de notificação de sua aplicação à OMC. A ausência de regras específicas também tem levado à conclusão de que diretrizes voltadas à correta aplicação do Artigo XX apenas podem ser obtidas por meio do Órgão de Solução de Controvérsias, que até hoje não analisou muitos casos referentes ao tema.¹³⁴ Por tudo isso, as exceções gerais são facilmente identificadas como instrumentos protecionistas, não obstante o *caput* do Artigo estabeleça que tais medidas não devem ser aplicadas de forma a constituírem meio de discriminação arbitrária ou injustificada entre produtos oriundos de diferentes países ou entre bens internos e importados ou ainda restrição disfarçada ao comércio internacional, a ser apurada com base no teste de publicidade, no

¹³⁴ BARRAL, Welber Oliveira. **Dumping e comércio internacional**: a regulamentação antidumping após a Rodada Uruguai. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 132.

exame do desenho, arquitetura e estrutura da medida e na ocorrência ou não de discriminação injustificada ou arbitrária.¹³⁵

Essa mesma maleabilidade presente no texto do Artigo XX, entretanto, é que permite compreender a ausência de padrões trabalhistas como ameaça à moral pública - aplicação do item “a”, havendo permissão para a realização de trabalho infantil, por exemplo, - ou como afronta à proteção da saúde e da vida das pessoas, conforme item “b”, se entendermos que baixos padrões ou sua ausência impedem o gozo de direitos laborais e perpetuam a condição de miséria a que submetidos os trabalhadores. No primeiro caso, esse entendimento decorre de interpretação dinâmica do Artigo XX, alicerçada no art. 31 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados e na evolução do Direito Internacional, não se prendendo a posicionamento engessado sobre o que vem a ser moral pública, mas definindo-a em consonância com a evolução dos direitos humanos como elemento essencial dessa moral, de forma a abarcar direitos trabalhistas.¹³⁶

Já no caso do item “b”, a decisão do caso “Comunidades Europeias - Medidas que Afetam o Amianto e os Produtos Contendo Amianto”¹³⁷ também revelou a utilização de interpretação dinâmica, desta vez firmada em estudos e posicionamentos adotados por outras organizações internacionais, visto que, a fim de estabelecer o conceito de risco, a OMC se valeu das convenções da OIT para avaliar a necessidade de proteção dos trabalhadores em razão dos efeitos danosos provocados pelo uso do amianto. Seguindo a mesma linha, tendo em conta que quase todos os países ratificaram a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança,

¹³⁵ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Comitê de Comércio e Meio Ambiente. “Prática do GATT/OMC em Solução de Controvérsias Relativas ao Artigo XX, “b”, “d” e “g” do GATT”, WT/CT/W/203, 8 mar. 2002, § 79.

¹³⁶ TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. **The regulation of international trade**. 2ª ed. London / New York: Routledge, 1999, p. 456; KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law**. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 145.

¹³⁷ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Relatório do Órgão de Apelação. “Comunidades Europeias - Medidas que Afetam o Amianto e os Produtos Contendo Amianto”, WT/DS135/AB/R, 12 mar. 2001, § 162.

pode-se dizer também que as formas de exploração da mão-de-obra infantil que colocam em risco a saúde das crianças se amoldam ao disposto no item “b”. De igual modo, outros direitos trabalhistas podem enquadrar-se no dispositivo ora analisado, visto que inúmeros programas desenvolvidos pela OIT e pela OMS, a exemplo daqueles voltados para a promoção do trabalho decente, do trabalho seguro ou de saúde para todos, ressaltam as conexões existentes entre o trabalho escravo, a discriminação do trabalho feminino e a liberdade de associação e negociação coletiva à saúde e à segurança do trabalhador.¹³⁸

Em direção contrária, como resquício da idéia de que a OMC é um sistema isolado, limitado a si mesmo, há quem entenda que essa frouxidão normativa, acompanhada pela existência de esparsa jurisprudência acerca da interpretação e aplicação do item “b” e nenhuma a respeito do item “a”, contrasta com o modelo da fracassada Carta de Havana. Assim sendo, conclui-se que, se o intento do Artigo XX fosse encampar sanções relacionadas a direitos trabalhistas, o teria feito de modo claro e direto. Corroborando esse entendimento, inclusive, diz-se que há grandes controvérsias a respeito dos efeitos extraterritoriais das medidas previstas no Artigo XX (a) e (b). Os casos até então analisados pelo Órgão de Solução de Controvérsias não foram conclusivos no que se refere à possibilidade de membro da OMC invocar tais dispositivos a fim de proteger a saúde dos trabalhadores em outro país ou combater o trabalho infantil fora de seu território, por exemplo.¹³⁹

Nesse sentido, enquanto em “EUA – Restrições às Importações de Alumínio I”¹⁴⁰, o painel estabeleceu que medidas nos termos do item “b” não devem colocar em risco o direito que assiste às outras partes contratantes de estabelecer suas próprias medidas de proteção à vida e

¹³⁸ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law.** Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 146-147.

¹³⁹ TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. **The regulation of international trade.** 2ª ed. London / New York: Routledge, 1999, p. 456.

¹⁴⁰ GATT. Relatório do Painel. “EUA – Restrições às Importações de Alumínio I”, BISD 29S/91, 3 set. 1991, §§ 5.24-5.27.

à saúde, em “EUA – Restrições às Importações de Atum II”¹⁴¹ firmou-se a tese de que o GATT não proíbe, em hipótese alguma, medidas relacionadas a ações ou bens situados fora da jurisdição territorial da parte que empregou os dispositivos do Artigo XX. Isso porque, no caso concreto, se entendeu que a política de conservação dos golfinhos na costa oriental do Pacífico, perseguida pelos Estados Unidos por meio da aplicação de sua jurisdição a seus nacionais e navios, encontra apoio no Artigo XX (g) que trata da conservação dos recursos naturais esgotáveis.¹⁴²

Por sua vez, a exceção do Artigo XX (d) também tem sido invocada como meio de entrada de padrões trabalhistas na OMC, em razão de tal dispositivo vedar interpretações do GATT que impeçam o cumprimento de leis ou regulamentos consistentes com o Acordo. Todavia, no caso “Tailândia – Restrições à Importação de e Tributos Internos sobre Cigarros”¹⁴³, o Órgão de Solução de Controvérsias, instado a manifestar-se sobre o alcance da palavra “necessária”, utilizada na redação do item “d”, concluiu que membro não pode justificar medida inconsistente com outras provisões do GATT como necessárias, nos termos do próprio Artigo XX (d), se existir medida alternativa apta a ser aplicada ao caso e compatível com as determinações do GATT. Ademais, ainda que tal medida não esteja disponível, fica a parte obrigada a adotar a solução que seja menos inconsistente com o GATT, ou seja, aquela que traga menos restrição ao comércio. De outra sorte, ainda que assim não fosse, a própria Carta de Havana, já em 1947, rejeitara expressamente a utilização do item “d” como instrumento apto a forçar o cumprimento de padrões trabalhistas em âmbito multilateral.¹⁴⁴

¹⁴¹ GATT. Relatório do Painel. “EUA – Restrições às Importações de Atum II”, DS 29/R, 16 jun. 1994, § 5.17.

¹⁴² KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law**. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 144.

¹⁴³ GATT. Relatório do Painel. “Tailândia – Restrições à Importação de e Tributos Internos sobre Cigarros”, BISD 37S/200, 5 out. 1990, § 75.

¹⁴⁴ DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 147.

A única exceção entendida como totalmente compatível com as questões trabalhistas é aquela abordada pelo item “e”, que diz respeito à restrição de importação de artigos fabricados em presídios. Isso porque se trata de prática vedada não apenas pela OMC, mas também pela própria OIT, que no art. 2º (c) da Convenção n.º 29 entende que a expressão trabalho forçoso ou obrigatório não compreenderá serviço algum exigido de uma pessoa em decorrência de condenação judiciária, desde que o trabalho seja executado sob fiscalização e controle de uma autoridade pública e que a pessoa não seja contratada por particulares, empresas ou associações ou posta a sua disposição. Além disso, diz-se que esse é o único dispositivo do Artigo XX que faz expressa referência ao processo e ao método em que o bem é produzido.¹⁴⁵

Tal referência, entretanto, gera interpretações controvertidas. O fato do item “e” ser o único a tratar das condições de produção de um bem pode levar à conclusão de que os demais itens do Artigo XX não autorizam exceções firmadas em métodos de produção. Por outro lado, a existência de referência ao processo e ao método de produção de um bem, ainda que em um único dispositivo, permite vislumbrar que nada na estrutura e finalidade do Artigo XX induz à conclusão de que ele não se aplica às condições de produção. Resposta definitiva, porém, não há, especialmente em razão do Órgão de Solução de Controvérsias tradicionalmente limitar a aplicação do Artigo XX ao comércio de bens, não abordando a forma como são produzidos.¹⁴⁶

Os defensores da inclusão de padrões trabalhistas na OMC por meio do Artigo XX frisam que tudo é questão de interpretação do dispositivo, faltando apenas disposição política dos membros para empregá-lo em prol da promoção dos padrões laborais. Tal argumento não resiste a algumas situações práticas pois, além da interpretação alargada do Artigo proporcionar

¹⁴⁵ DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 148.

¹⁴⁶ TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. **The regulation of international trade**. 2ª ed. London / New York: Routledge, 1999, p. 456-457.

conclusões arbitrárias e unilaterais, ou seja, prejudiciais ao sistema multilateral de comércio, no painel do caso “EUA – Padrões para Gasolina Reformulada e Convencional”¹⁴⁷ restou firmada a prévia necessidade de se demonstrar a eficácia técnica da exceção a ser aplicada. Maskus vai mais além e lembra que é necessário em algumas ocasiões demonstrar também a possibilidade política de execução da medida. Assim sendo, ainda que as exceções gerais constituam o meio mais apropriado para a inclusão de normas trabalhistas no comércio internacional, as dificuldades e as oposições continuam existindo e impedindo que se alcance consenso acerca da real possibilidade de inserção de padrões trabalhistas na OMC, por meio de acordos já existentes.¹⁴⁸

2.4 O Artigo XXIII do GATT 1994 - Proteção de Concessões e Vantagens

Entre as possibilidades de inserção de normas trabalhistas nos acordos já firmados no âmbito da OMC, há que se mencionar o disposto no Artigo XXIII do GATT 1994, o chamado Proteção de Concessões e Vantagens (*Nullification or Impairment*). O objetivo desse artigo é assegurar o princípio da não-discriminação e garantir a todos os membros a aplicação da Cláusula da Nação Mais Favorecida. Para tanto, o dispositivo estabelece a possibilidade de se recorrer ao Órgão de Solução de Controvérsias nos casos em que um dos membros considerar que uma das vantagens decorrentes dos acordos firmados está sendo anulada ou reduzida em razão do não-cumprimento, por outro membro, dos compromissos assumidos ou da aplicação de medidas contrárias às disposições dos acordos.

Para os defensores da utilização do Artigo XXIII como meio de entrada de normas trabalhistas na OMC, a possibilidade de se recorrer ao OSC seria extremamente benéfica

¹⁴⁷ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Relatório do Painel. “EUA – Padrões para Gasolina Reformulada e Convencional”, WT/DS2/R, 29 jan. 1996, § 6.20.

¹⁴⁸ DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 148-149; MASKUS, Keith E. **Should core labor standards be imposed through international trade policy?** Disponível em: < <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 60.

para o tratamento das questões laborais. Por se tratar de mecanismo multilateral, o processo de solução de controvérsias promoveria consultas entre as partes e até mesmo a outras instituições, assegurando a participação da OIT no deslinde da questão. E como a OIT, por meio da Comissão de Inquérito e Grupo de Peritos, detém procedimentos específicos para determinar a ocorrência de violações às obrigações assumidas por seus membros, seu parecer em muito contribuiria para a decisão final a ser tomada pela OMC.¹⁴⁹

Não obstante essas vantagens, a dificuldade em inserir questões trabalhistas nesse dispositivo remanesce em razão de não existir no âmbito da OMC qualquer acordo a respeito de matéria trabalhista propriamente dita. Desse modo, a acusação de perda ou de diminuição de vantagens em razão de ausência ou de insuficiência de padrões laborais seria decorrente do desrespeito reflexo ou indireto a acordos firmados, o que desautorizaria a aplicação do Artigo XXIII nos casos envolvendo matéria de cunho laboral.¹⁵⁰

Por esse motivo, para a aplicação desse Artigo a questões relacionadas ao trabalho seria vital, primeiramente, negociar acordo multilateral em que se firmasse a necessidade de observar padrões laborais mínimos, se estabelecesse mecanismo que permitisse detectar violações aos padrões trabalhistas e se fornecessem meios que favorecessem o cumprimento interno de tais padrões. Firmado o acordo, tornar-se-ia possível às partes contratantes invocar o Artigo XXIII com o argumento de que violações ao referido acordo, em razão da inadequada proteção do trabalho, interferem no atendimento dos objetivos por ele traçados, e requerer a suspensão de benefícios comerciais como meio de solucionar o problema.¹⁵¹

¹⁴⁹ THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização mundial do comércio**: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais. 2ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001, p. 368.

¹⁵⁰ DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização**: a cláusula social na OMC. Curitiba: Juruá, 2006, p. 149.

¹⁵¹ MASKUS, Keith E. **Should core labor standards be imposed through international trade policy?** Disponível em: < <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 60.

Outra sugestão, levando em conta possível consenso acerca de nível aceitável de acesso a mercados, entende que modificações nas políticas domésticas para reduzir o acesso ao mercado de determinado país podem tornar-se a base do Artigo XXIII. Para isso, o dispositivo seria emendado de modo a exigir que os países que reduzissem padrões trabalhistas em suas indústrias compensassem os produtores estrangeiros com redução de tarifa capaz de restaurar o volume de comércio previamente existente. Por outro lado, a fim de manter o equilíbrio nas trocas comerciais, aos países que incrementassem seus padrões laborais seria permitido aumentar a tarifa de importação e contrabalançar assim o volume de comércio. Esse mecanismo de simetria seria a maior virtude dessa sugestão de adaptação do Artigo XXIII, pois ao mesmo tempo desestimularia qualquer ânimo de reduzir os padrões laborais já existentes, além de impedir o alcance de vantagens comparativas por meio de assuntos trabalhistas e de prevenir a ocorrência do *race to the bottom*.¹⁵²

2.5 O Artigo XXXV do GATT 1994 e o Órgão de Revisão de Políticas Comerciais

Outros meios de inserção de normas trabalhistas a partir de acordos já existentes na OMC podem ser elencados, mesmo que sejam considerados menos viáveis ou mais limitados que as demais possibilidades acima mencionadas. Entre esses meios cite-se o Artigo XXXV do GATT 1994 e o Órgão de Revisão de Políticas Comerciais.

Pelo Artigo XXXV é possível não aplicar as disposições do GATT entre as partes contratantes desde que não tenham negociado a redução de tarifas entre elas ou quando um membro não consinta com a aplicação do Acordo ao país recém-ingresso na OMC. Assim sendo, seria possível invocar tal artigo a fim de impedir que aqueles novos membros, que não garantam

¹⁵² BROWN, Drusilla K.; DEARDORFF, Alan V.; STERN, Robert M. **Pros and cons of linking trade and labor standards**. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out 2007, p. 26.

condições mínimas a seus trabalhadores, desfrutem das regras entabuladas pela OMC. Todavia, trata-se de hipótese restrita, pois limitada a novos membros, não admitindo aplicação retroativa ou àqueles que não negociaram tarifas, não havendo menção a qualquer outro tipo de matéria eventualmente não negociada.¹⁵³

Por sua vez, o Órgão de Revisão de Políticas Comerciais, parte integrante da estrutura da OMC, funciona como mecanismo apto a examinar periodicamente as políticas de cada membro da Organização. Seu objetivo é confrontar a legislação e a prática domésticas com as regras estabelecidas nos acordos multilaterais e disponibilizar a todos os membros visão global do comportamento adotado por cada um deles, cumprindo, portanto, o que determina o princípio da transparência. Em razão dessas atribuições, o Órgão poderia teoricamente deliberar acerca de padrões trabalhistas. O problema, entretanto, está na ausência de força executória de seus pronunciamentos, o que impede que qualquer membro se utilize do relatório publicado pelo Órgão para recorrer ao sistema de solução de controvérsias a fim de exigir o cumprimento de normas trabalhistas ou a imposição de sanções, em caso de descumprimento.¹⁵⁴

Essa dificuldade faz com que o Órgão de Revisão de Políticas Comerciais seja aparentemente porta bastante estreita para a entrada de padrões trabalhistas na OMC. Todavia, temendo intensificação dos pronunciamentos do Órgão sobre o tema e conseqüente vinculação da matéria aos instrumentos multilaterais da OMC, os países em desenvolvimento têm combatido vigorosamente a inclusão de assuntos trabalhistas nas discussões do Órgão. Nesse sentido, obtiveram apoio da OCDE que, em relatório divulgado em 1996, entendeu que as normas da OMC não foram elaboradas tendo em vista a promoção de direitos fundamentais, e que ampliar o

¹⁵³ DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 150.

¹⁵⁴ DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 150.

alcance do mecanismo de revisão de políticas comerciais exigiria renegociação e emenda aos acordos previamente firmados, o que não seria facilmente alcançado em razão de haver necessidade de consenso.¹⁵⁵

2.6 O Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio

O Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT) aplica-se a todos os produtos, incluindo os agropecuários, e se destina, entre outros fins, a assegurar que os regulamentos técnicos e as normas, inclusive requisitos para embalagem, marcação e rotulagem, bem como procedimentos para avaliação de conformidade com regulamentos técnicos e normas, não criem obstáculos desnecessários ao comércio internacional. Trata-se de instrumento importante para a questão dos direitos laborais, pois o Anexo I do TBT, ao definir o que vem a ser regulamentos técnicos e normas, permite incluir os programas de selo social, tratados no próximo capítulo, em ambos os conceitos e, portanto, aplicar as disposições do Acordo à questão da proteção dos direitos trabalhistas.

Quanto à identificação do selo com um regulamento técnico, tal entendimento parte da premissa de que os programas de selo social patrocinados pelos governos, ainda que tenham caráter voluntário na teoria, ao fixarem critérios e regularem o processo para a obtenção ou cancelamento do selo, criam de modo indireto uma necessidade econômica que leva as companhias a cumprirem esses critérios como forma de sobreviver no mercado.¹⁵⁶ Assim sendo,

¹⁵⁵ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Trade, employment and labour standards: a study of core workers' rights and international trade.** Disponível em: <<http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?lang=EN&sf1=identifiers&st1=221996031e1>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 16-17; BROWN, Drusilla. **International labor standards in the World Trade Organization and the International Labor Organization.** Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 6.

¹⁵⁶ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law.** Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 217.

os selos assumem um caráter obrigatório para as empresas que querem manter-se competitivas, enquadrando-se no conceito de regulamento técnico do Anexo I. 1, qual seja:

Documento que enuncia as características de um produto ou os processos e métodos de produção a ele relacionados, incluídas as disposições administrativas aplicáveis, cujo cumprimento é obrigatório. Poderá também tratar parcial ou exclusivamente de terminologia, símbolos, requisitos de embalagem, marcação ou rotulagem aplicáveis a um produto, processo ou método de produção.

Por sua vez, o Anexo I. 2 do TBT entende norma como sendo

Documento aprovado por uma instituição reconhecida que fornece, para uso comum e repetido, regras, diretrizes ou características para produtos ou processos e métodos de produção conexos, cujo cumprimento não é obrigatório. Poderá também tratar parcial ou exclusivamente de terminologia, símbolos, requisitos de embalagem, marcação ou rotulagem aplicáveis a um produto, processo ou método de produção.

Por esta definição, ainda que as normas sejam consideradas voluntárias, podem ser construídas em semelhança a um cartel e impedir o acesso ao mercado de qualquer um que não seja membro de instituição de normalização. No entanto, as regras estabelecidas por meio das normas não devem ter força de lei nem ser consideradas governamentais ou mandatórias, de modo que o envolvimento de governos no estabelecimento desse tipo de regra fará com que, em muitos casos, sua classificação seja alterada, enquadrando-se no conceito de regulamento técnico.

De outra sorte, o artigo 4 do TBT exige que todos os membros assegurem que suas instituições de normalização, sejam elas locais, regionais ou não-governamentais, aceitem e cumpram o Código de Boa Conduta para a Elaboração, Adoção e Aplicação de Normas, também denominado simplesmente de Código de Boa Conduta. O objetivo do Código é fornecer diretrizes a respeito do desenvolvimento e implementação das normas previstas no Anexo I.2 do TBT, de modo a prevenir a adoção de barreiras não-tarifárias injustificáveis pelos Estados. Por tudo isso, pode-se vislumbrar a possibilidade do termo norma também incluir, ao menos potencialmente, os programas de selo social patrocinados tanto pelos governos quanto pelas organizações não-governamentais e pelas próprias empresas, à medida que obrigam os membros

a obedecerem ao Código de Boa Conduta, ainda que a instituição de normalização - em si - não observe as diretrizes do Código.¹⁵⁷

Enquadrado o selo social tanto na definição de regulamento técnico quanto na definição de norma, resta analisar questão pertinente ao enquadramento do selo na limitação de aplicação do TBT aos regulamentos e normas relacionados às características dos produtos ou aos processos e métodos de produção a eles conexos, bem como aos chamados processos e métodos de produção incorporados, ou seja, aqueles que afetam as características dos bens. Essa questão gerou muita polêmica porque, de um lado, alguns membros entendiam que processos e métodos de produção não relacionados às características dos produtos, a exemplo de padrões trabalhistas, não podiam integrar o âmbito de aplicação do TBT por razões históricas, visto que tanto a prática do GATT quanto a da OMC definem produtos similares com base em características físicas, o mesmo ocorrendo no processo de negociação do TBT. Por outro lado, alguns outros membros insistiam em interpretação do Anexo I do Acordo que incluísse processos e métodos de produção não incorporados ao produto por entenderem que a frase “poderá também tratar parcial ou exclusivamente de terminologia, símbolos, requisitos de embalagem, marcação ou rotulagem aplicáveis a um produto, processo ou método de produção”, presente no Anexo I.1 e I.2, deve ser entendida como complemento à primeira parte da sentença que se refere aos regulamentos e normas relacionados às características dos produtos ou aos processos e métodos de produção a eles conexos, o que abarcaria os programas de selo social, sejam eles referentes aos processos e métodos de produção incorporados ou não.¹⁵⁸

¹⁵⁷ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law.** Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 218.

¹⁵⁸ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law.** Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 219.

Diante da grande controvérsia, a Suíça formulou em 2001 pedido de esclarecimentos acerca do escopo do TBT, apontando que a indefinição a propósito do alcance do Acordo dificultava sua aplicação.¹⁵⁹ A OMC não chegou a uma conclusão a respeito desse assunto, mas a decisão do Órgão de Apelação no caso “Comunidades Européias - Medidas que Afetam o Amianto e os Produtos Contendo Amianto”,¹⁶⁰ já mencionado anteriormente, ao estabelecer que o conceito de características físicas não abarca apenas aqueles aspectos intrínsecos ao produto, mas também questões relacionadas a sua identificação, apresentação e aparência, permite entender qualquer selo relacionado ao produto como uma característica desse bem. Assim sendo, pode-se concluir que o Anexo I.1 e I.2 do TBT, para fins de aplicação de suas diretrizes, alcança todos os processos e métodos de produção, com exceção daqueles que em nada se refiram ao produto, a exemplo do selo voltado ao cumprimento de padrões trabalhistas por parte de distribuidores em relação a seus próprios empregados.¹⁶¹

Finalmente, é importante mencionar que, de acordo com o modo como o Órgão de Apelação tem entendido a relação entre o GATT e outros acordos firmados no âmbito da OMC, as disposições do TBT não podem ser interpretadas de forma isolada, muito menos ser desprezados os princípios gerais estabelecidos pelo GATT. Assim sendo, nos casos de regulamentos e normas que, ao tratarem de programas de selo social, criem uma discriminação de direito entre bens internos e estrangeiros, primeiro deve-se considerar o disposto no Artigo III:4 do GATT, que dispõe sobre o princípio do tratamento nacional, transferindo-se o ônus da prova para o acusado, a quem caberá comprovar a ocorrência de umas das exceções previstas no Artigo XX do GATT. De outro modo, nos casos em que o selo social não crie discriminação direta, mas

¹⁵⁹ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Requerimentos sobre marcação e rotulagem formulados pela Suíça, WT/CTE/W/192 e G/TBT/W/162, 19 jun. 2001.

¹⁶⁰ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Relatório do Órgão de Apelação. “Comunidades Européias - Medidas que Afetam o Amianto e os Produtos Contendo Amianto”, WT/DS135/AB/R, 12 mar. 2001, § 67.

¹⁶¹ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law.** Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 220.

apenas impacto discriminatório, deve-se aplicar o TBT em primeiro lugar, requerendo ao autor da demanda que comprove ser o programa um obstáculo técnico desnecessário ao comércio internacional, não se enquadrando em qualquer das hipóteses de restrição legítima a que se refere o Artigo 2.2 do Acordo.¹⁶²

2.7 Os princípios gerais da OMC

Afora a inclusão de cláusulas sociais na OMC por meio de acordos já existentes, proposições sugerindo que a inserção dos padrões laborais na OMC se faça por meio dos princípios que regem a Organização propriamente dita, ao invés de se recorrer a acordos já firmados ou a serem oficializados, também foram cogitadas. Durante a Conferência Ministerial de Cingapura, em 1996, os Estados Unidos sugeriram que os membros acordassem a adoção de cláusula social que funcionasse não como adendo a alguns tratados de comércio já existentes, mas que assumisse o mesmo patamar das Cláusulas da Nação Mais Favorecida e do Tratamento Nacional, ou seja, permeasse todo o sistema da OMC, com diferença apenas de embasamento. Isso porque, enquanto a CNMF em relação à Cláusula do Tratamento Nacional têm por fundamento o princípio da não-discriminação entre países, a cláusula social se firmaria justamente em uma exceção a esse princípio, supostamente autorizada pelo princípio da justiça social. Como era de se esperar, essa proposição não foi aceita pela Conferência, recebendo grande oposição dos países em desenvolvimento que a entenderam como a institucionalização do protecionismo, ainda que disfarçado pelo discurso de promoção de melhores condições aos trabalhadores.¹⁶³

¹⁶² KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law.** Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 222.

¹⁶³ GOMES, Ana Virgínia Moreira; SANTOS, Andrea Aparecida dos; TERESI, Verônica Maria. **Relações de trabalho e livre comércio – análise do modelo norte-americano.** Disponível em: <http://conpedi.org/manaus///arquivos/Anais/Ana%20V.%20M.%20Gomes_Andrea%20A.%20dos%20Santos%20e%20Veronica%20M.%20Teresi.pdf>. Acesso em: 24 set. 2007, p. 8.

Alguns anos antes, a própria Cláusula da Nação Mais Favorecida foi cogitada como meio de proteção contra países que não respeitassem condições mínimas de trabalho. Charnovitz registra que, em 1919, o Partido dos Trabalhadores britânico propôs permitir à Sociedade das Nações suspender a aplicação da Cláusula – que garante a extensão de privilégios concedidos a um membro a todos os demais – aos países que não respeitassem obrigações contraídas em razão da assinatura de convenções internacionais do trabalho. Sugestão no mesmo sentido foi ainda oferecida em 1943, quando O. T. Mallery, tratando de projeto de união econômica mundial, mencionou a possibilidade de se limitar a aplicação da NMF às nações que houvessem adotado normas mínimas de trabalho.¹⁶⁴

Em 1947, foi a vez do Uruguai sugerir, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego, emenda à Carta da ONU segundo a qual nenhuma disposição desse documento impediria um membro de adotar medidas razoáveis e equitativas a fim de proteger sua própria indústria contra a concorrência de produtos estrangeiros similares, produzidos em condições salariais e de trabalho inferiores ao patamar mínimo aceitável. Tal proposta foi endossada pela Colômbia e Equador, mas restou rejeitada. Em 1982, entretanto, os Estados Unidos, por meio do *US Proclamation 4991*, suspenderam a aplicação da Cláusula da Nação Mais Favorecida à Polônia, concretizando um suposto vínculo entre ela e os direitos laborais, vez que um dos motivos para a decisão americana foi justamente o fato da Polônia ter considerado ilegal a criação do Sindicato Independente Solidarietà.¹⁶⁵

O maior problema que atinge tanto essas quanto as outras alternativas até então apresentadas como forma de introdução de cláusula social na OMC reside no fato de todas elas estarem alicerçadas na aplicação de sanções comerciais de caráter discriminatório, ou seja, o

¹⁶⁴ CHARNOVITZ, Steve. La influencia de las normas internacionales del trabajo en el sistema del comercio mundial: resumen histórico. *Revista Internacional del Trabajo*. Ginebra: v. 107, n. 1, 1988, p. 84.

¹⁶⁵ Idem.

nível da sanção a ser utilizada é escolhido de acordo com a severidade percebida nas violações dos padrões e com os danos implícitos ao comércio, apontados pelos países sancionadores. Essa prática de extensiva discriminação pode criar graves dificuldades ao comércio, na medida em que tanto o GATT quanto a OMC foram construídos no princípio da não-discriminação, cujas principais vantagens incluem a promoção do comércio internacional com base no relacionamento igualitário, ensejando o reconhecimento das verdadeiras vantagens comparativas e o balanceamento de poder entre os diversos Estados.¹⁶⁶

Não obstante todas essas sugestões de inserção da cláusula social na OMC, existem propostas defendendo a formulação de novos acordos ou o estabelecimento de procedimentos diversos daqueles atualmente empregados. Como representante dessa terceira corrente, cite-se o trabalho de Paulo Nogueira Batista, que propõe a criação de mecanismo que condicionaria a aplicação de medidas restritivas na Organização a exportações de bens produzidos em condições que violariam os padrões trabalhistas fundamentais, desde que reste demonstrado o nexos causal entre a entrada das mercadorias produzidas nessas condições e o dano caracterizado pelo aumento do desemprego em setores específicos da economia do país importador.¹⁶⁷

A verdade é que todas as alternativas até então apresentadas, ainda que umas tenham mais condições de implementação que outras, esbarram não apenas em questões técnicas, mas, sobretudo, na vontade política dos membros, em especial dos países em desenvolvimento, para quem a OMC não é o local adequado para a promoção de direitos trabalhistas. Desta forma, a falta de consenso transformou o assunto em questão pendente no âmbito multilateral, marcada

¹⁶⁶ MASKUS, Keith E. **Should core labor standards be imposed through international trade policy?** Disponível em: < <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 62.

¹⁶⁷ BATISTA, Paulo Nogueira. Cláusula social e comércio internacional: uma antiga questão sob nova roupagem. **Política Externa**. São Paulo: v. 3, n. 2, set./out./nov. 1994, p. 38; GUIMARÃES, Fernando Resende. Não intervenção do estado nas relações de trabalho – cláusula social nos tratados internacionais. **Revista TST**. Brasília: v.66, n. 3, jul/set 2000, p. 178.

principalmente pela dicotomia entre aqueles que vislumbram ser o sistema multilateral de comércio a única instância realmente capaz de promover e garantir a aplicação de padrões trabalhistas mínimos e aqueles que entendem as regras da OMC como inspiradas em princípios econômico-liberais, conferindo-lhes interpretação voltada para a menor restrição ao comércio possível e não para a promoção de questões sociais. Esse impasse, entretanto, não teve o condão de impedir a ação dos Estados que defendem a inserção de cláusulas sociais no comércio internacional, os quais passaram a intensificar suas atuações no campo bilateral ou mesmo por meio do incentivo a programas de *labelling* ou pela adoção de códigos de conduta pelas empresas nacionais, assunto objeto do próximo capítulo.

CAPÍTULO III - NOVOS CAMINHOS PARA PADRÕES TRABALHISTAS MÍNIMOS NO DIREITO INTERNACIONAL

Para o comércio internacional, o vínculo entre práticas comerciais e trabalho adquiriu maior relevância apenas quando a matéria veio a ser discutida no âmbito multilateral, tendo por marco inicial a Carta de Havana, firmada em 1948. Isto não significa, todavia, que o assunto tenha passado despercebido por acordos bilaterais ou políticas comerciais de governos e grandes empresas. A questão é que, apesar de todos esses meios de negociações se encontrarem abertos simultaneamente, apenas com o arrefecimento das negociações em âmbito multilateral, marcado principalmente pela Declaração de Cingapura e a sedimentação da ausência de competência da OMC para tratar de questões laborais, é que os outros meios supostamente aptos a vincular trabalho e comércio receberam maior destaque como instrumentos apropriados de promoção de direitos trabalhistas.

Este capítulo, então, ocupa-se em delinear os contornos que assumiu a impulsão dos direitos dos trabalhadores por meio desses outros caminhos e em apontar, em razão da obstrução da via multilateral, a direção tomada pela discussão em torno da necessidade de implementação e garantia de direitos trabalhistas mínimos. Para isso, analisa a estratégia americana e os rumos adotados pela União Européia (UE) ao longo de seu processo de integração e consolidação e, em seguida, perquire o alcance e a efetividade de iniciativas oriundas de empresas e até mesmo da própria sociedade civil como meio de garantir condições laborais mínimas.

1 AS POLÍTICAS UNILATERAIS E OS ACORDOS REGIONAIS E BILATERAIS DE COMÉRCIO

Afora a atuação no cenário multilateral, União Européia e Estados Unidos, impulsionados pela intenção de regulamentar direitos trabalhistas no comércio internacional, desde muito tempo promovem políticas e firmam acordos com seus parceiros comerciais visando a esse fim. Algumas dessas práticas, inclusive, são anteriores à Carta de Havana, de 1948, mas com a consolidação do sistema multilateral de comércio deixaram de ser a via preferida por esses países em busca da implementação de direitos trabalhistas.

Entretanto, com a Declaração de Cingapura e o impasse que se estabeleceu entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos, os acordos bilaterais e as políticas comerciais internas voltaram a ter grande importância, pois passaram a ser vistos como o meio mais eficaz de impedir o *dumping* social e permitir a elevação de padrões trabalhistas. Pode-se dizer até mesmo que a adoção de padrões trabalhistas mais elevados pelos parceiros comerciais dos EUA e da UE tornou-se moeda de troca para a obtenção de reduções ou isenções tarifárias, como a seguir analisado.

1.1 A sistemática européia

À época do Tratado de Roma que, em 1957, criou a Comunidade Econômica Européia (CEE), já era possível vislumbrar preocupações envolvendo as disparidades econômicas e sociais dos membros da Comunidade e a provável ocorrência de *dumping* social. Em razão disso, o art. 117 do Tratado, visando harmonizar a legislação trabalhista, reduzir as disparidades no mercado de trabalho e estabelecer condições de concorrência intrabloco, reconheceu a necessidade de se promover melhores condições de trabalho e de vida aos trabalhadores. Por sua vez, o art. 118 A, B e C conferiu à Comissão Européia a competência para estimular a

cooperação entre os membros na área social, em especial no que se refere a emprego, legislação trabalhista, condições de trabalho, direito à associação e à negociação coletiva, não-discriminação entre homens e mulheres, entre outros. Para tanto, à Comissão foi dada a tarefa de manter contato permanente com os Estados-membros, realizar estudos, emitir opiniões e responder a consultas. Outrossim, aos membros foi ainda instituída a obrigação de dar atenção especial ao ambiente de trabalho no que diz respeito à saúde e segurança dos empregados, cuja fiscalização ficou a cargo do Conselho Europeu, a quem cabe estabelecer exigências mínimas, levando em consideração as condições e as normas técnicas de cada país.¹⁶⁸

Pressões visando à harmonização das políticas sociais, entretanto, tornaram-se visíveis na década de 1970, com o agravamento da crise social, e mais ainda em 1986 - ano do lançamento do programa do Mercado Único - pois a concretização de um espaço econômico unificado na Comunidade fez surgir clamores em torno da criação de um único espaço social. Trazendo alívio a tais pressões, em 1989, durante a Reunião de Cúpula de Estrasburgo, foi assinada a Carta da Comunidade sobre Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, a chamada Carta Social.

Fruto da iniciativa da Comissão Européia, que entendia necessário um instrumento eminentemente social a fim de contrabalancear o conteúdo econômico característico dos demais acordos até então firmados, tal Carta foi aprovada por onze países-membros e rejeitada por quatro, a saber: Reino Unido, Áustria, Finlândia e Suécia. Seu texto consagrou doze princípios fundamentais dos trabalhadores europeus - entre eles, direito à remuneração justa, direito à melhoria das condições de vida e de trabalho, liberdade de associação e negociação coletiva, igualdade de trato entre homens e mulheres e proteção à saúde e segurança no trabalho -

¹⁶⁸ DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 152-153.

mas sua aplicação prática ficou bastante reduzida, pois foi considerada como uma declaração meramente formal, sem qualquer consequência legal, servindo tão-somente como um quadro de referência em matéria de direitos básicos.¹⁶⁹

Já em 1992, durante as negociações do Tratado de Maastricht, que mais tarde criaria a União Européia, a Comissão tentou inserir questões sociais no texto, a fim de reforçar a coesão dos países-membros quanto a esse aspecto. Todavia, em razão de objeção apresentada pelo Reino Unido, os dispositivos sugeridos foram removidos do texto principal do Tratado e inseridos em protocolo anexo, intitulado Protocolo sobre Política Social, também não ratificado pelo Reino Unido. Por esse instrumento, a Comunidade Européia (CE) e seus países-membros assumiram o compromisso de promover o emprego, melhorar as condições de vida e de trabalho, promover proteção social e diálogo entre administração e trabalho, desenvolver os recursos humanos e combater a exclusão social. Coube ainda à CE apoiar e complementar as atividades de seus membros no campo social por meio do Conselho, que foi autorizado a estipular os requisitos mínimos necessários à gradual implementação das diretrizes estipuladas pelo Protocolo.¹⁷⁰

O Tratado de Amsterdã, de 1997, porém, pôs fim à resistência britânica e incorporou a Carta Social à legislação da Comunidade Européia, restaurando a unidade em matéria de política social. Além disso, embora o art. 137 do Tratado da Comunidade Européia estabelecesse que os países-membros continuariam sendo os principais responsáveis pela política social, a competência da Comunidade foi expandida, pois desde Amsterdã tal política passou a firmar-se nos direitos humanos e a permitir uma interpretação dinâmica do artigo 3(j) do Tratado da CE, segundo o qual se inclui entre as atividades da Comunidade o fortalecimento da economia

¹⁶⁹ DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 154.

¹⁷⁰ THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização mundial do comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais**. 2ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001, p. 363.

e da coesão social. Diante disso, estabeleceu-se que o crescimento econômico sustentável e a coesão social, que requer respeito a padrões trabalhistas fundamentais, devem andar lado a lado.¹⁷¹

Assim, durante reunião do Conselho da Europa, realizada em Nice, em 2000, uma nova agenda social foi adotada. Aprovou-se a chamada Carta de Direitos Fundamentais da União Européia pela qual os membros se obrigaram a respeitar direitos laborais fundamentais, a exemplo da proibição da escravidão e do trabalho forçado, condições de trabalho justas e eqüitativas, direito de negociação e de ação coletiva e proibição do trabalho infantil e proteção dos jovens no trabalho, entre outros. As disposições da Carta foram inseridas no tratado que estabelecia a Constituição Européia, em 2004, rejeitada pelos países-membros. Em dezembro de 2007, entretanto, com a assinatura do Tratado de Lisboa, a Carta Social do Direitos Fundamentais da União Européia recebeu novo destaque pois, além de assumir a condição de catálogo dos direitos a que todos os cidadãos da UE têm direito, conferiu expressão jurídica interna a instrumentos internacionais, a exemplo da Convenção Européia dos Direitos do Homem, vinculando não apenas as instituições da União mas também todos os países-membros.¹⁷²

Essa preocupação em instituir regramentos que favoreçam os trabalhadores, portanto, revela a evolução que as questões sociais têm experimentado na União Européia, mesmo antes de alcançar o atual estágio de integração. Tal preocupação, todavia, ainda é passível de muitas críticas, pois não tem gerado harmonização das condições de trabalho, apenas erigido princípios básicos. Problemas envolvendo mão-de-obra com custos diferentes, altas taxas de desemprego e estagnação de salários continuam a assolar os trabalhadores europeus, e a

¹⁷¹ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law.** Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 195.

¹⁷² UNIÃO EUROPEIA. Disponível em: <http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_pt.htm#9>. Acesso em: 16 jul. 2008.

dificuldade em lidar com eles em um cenário reconhecidamente integrado exemplifica o tamanho do desafio que é a introdução de padrões trabalhistas nas relações de comércio em âmbito multilateral.¹⁷³

1.1.1 O Sistema Geral de Preferências

Entre as políticas unilaterais de comércio adotadas pela União Européia, visando a outros Estados, destaca-se o Sistema Geral de Preferências (SGP), por meio do qual a UE concede acesso preferencial às importações oriundas de países em desenvolvimento, desde que respeitadas algumas exigências de ordem social. Tal sistema foi ainda complementado por um outro programa de encorajamento à adoção de padrões trabalhistas fundamentais por parte dos países em desenvolvimento, que concederia preferências adicionais aos Estados que demonstrassem obediência a determinadas convenções da OIT, a fim de amenizar o aumento dos custos decorrente da implementação de novas regulamentações trabalhistas no processo de produção de bens exportados.¹⁷⁴

Para Christine Kaufmann, os incentivos sociais promovidos pelo SGP constituem a ferramenta mais importante na promoção de padrões trabalhistas fundamentais, principalmente em razão das preferências adicionais, concedidas até 2001, e da possibilidade - até então existente - de se retirar as vantagens concedidas, em todo ou em parte, nos casos em que os países beneficiários praticassem qualquer forma de trabalho escravo ou forçado. Todavia, em

¹⁷³ DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 155.

¹⁷⁴ THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização mundial do comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais**. 2ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001, p. 364.

2002 foi posto em prática um novo SGP, visto que o programa de incentivos especiais não foi tão bem sucedido como se esperava à época de sua adoção, em 1994.¹⁷⁵

O novo sistema refere-se explicitamente aos padrões trabalhistas fundamentais previstos na Declaração Sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, da OIT, mas para obter os benefícios do SGP não é necessário comprovar a ratificação das respectivas convenções. O país candidato aos benefícios deve fazer prova tão-somente da existência de leis e regulamentos que substancialmente incorporem o conteúdo das oito convenções fundamentais, bem como o das medidas adotadas para sua implementação. De posse desses dados, a comissão responsável levará em conta informações obtidas com organizações competentes, a exemplo da OIT e, após consultar o Comitê do SGP, decidirá se concede ou não os incentivos especiais. Assim sendo, pode-se dizer que, ao referir-se explicitamente às convenções da OIT, o novo SGP reforçou o caráter universal dos direitos fundamentais dos trabalhadores, além de incrementar seu poder de coerção ao estender o cancelamento dos benefícios aos casos constatados de violações graves e sistemáticas a direitos como liberdade de associação, negociação coletiva e proibição do trabalho infantil, bem como ao princípio da não-discriminação, mantida a possibilidade de cancelamento para os casos de trabalho forçado, inclusive quando realizado em prisões.¹⁷⁶

O SGP europeu, entretanto, tem recebido a pecha de prática discriminatória por alguns críticos, uma vez que, disposto em escalas de privilégio, beneficia os países de forma diferenciada. Os mais privilegiados são os países ACP - Associação de países da África, Caribe e Pacífico, formada para coordenar as atividades da Convenção de Lomé, de 1975, firmada com a atual União Européia, hoje substituída pelo Acordo de Cotonou de 2000 -, seguidos dos países menos desenvolvidos, dos países que firmaram acordos preferenciais de associação e, em último

¹⁷⁵ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law.** Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 197.

¹⁷⁶ Idem, p. 198.

lugar, dos demais países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, que gozam apenas dos benefícios do SGP “padrão”. Essa diferenciação, inclusive, fez com que a Índia solicitasse a instalação de painel à OMC, sob a alegação de que tal sistema violaria várias partes da chamada Cláusula de Habilitação, estabelecida durante a Rodada Tóquio, como exceção à CNMF, incorporando o SGP aos acordos multilaterais de comércio a fim de permitir uma discriminação positiva em favor dos países em desenvolvimento.¹⁷⁷

Tempos depois, a Índia retirou sua reclamação no caso “Comunidades Europeias – Condições para a Garantia de Tarifas Preferenciais aos Países em Desenvolvimento”¹⁷⁸, no tocante aos direitos laborais, impedindo que o Órgão de Apelação emitisse seu posicionamento a respeito do enquadramento das preferências especiais na Cláusula de Habilitação e do cumprimento das exigências por ela estipuladas. De modo geral, todavia, pode-se afirmar que o SGP é normalmente entendido como uma exceção à Cláusula da Nação Mais Favorecida, sendo compatível com os regramentos da OMC. De outra sorte, ainda que na teoria o SGP não deva estabelecer diferenças de tratamento entre os países, beneficiando a todos de igual modo, e deva adotar critérios objetivos, na prática suas concessões são unilaterais e voluntárias, havendo grande liberdade na estipulação dos moldes do acordo, inclusive no que concerne ao estabelecimento de diferentes critérios, a exemplo da relação competitiva dos produtos ou do nível relativo de desenvolvimento dos beneficiários.¹⁷⁹

Nesses moldes é que restou firmado o Acordo de Cotonou, em 2000, acima mencionado. Por ele, a União Europeia e 77 países da África, Caribe e Pacífico (ACP) foram

¹⁷⁷ ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A cláusula social no comércio internacional**. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/02Publicacoes/02Publicados.html>>. Acesso em: 08 ago. 2007, p. 15.

¹⁷⁸ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Pedido de Estabelecimento de Painel formulado pela Índia. “Comunidades Europeias – Condições para a Garantia de Tarifas Preferenciais aos Países em Desenvolvimento”, WT/DS246/4, 9 dez. 2002.

¹⁷⁹ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law**. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 199.

mais adiante na questão trabalhista, ao estabelecer um dispositivo específico relativo ao comércio e aos padrões laborais, pelo qual confirmaram seu comprometimento com os padrões trabalhistas estabelecidos nas mais importantes convenções da OIT, em especial aqueles relacionados à liberdade de associação e de negociação, à abolição do trabalho forçado, à proibição do trabalho infantil e à não-discriminação. Além disso, o Acordo ainda considerou a promoção dos padrões laborais como parte da estratégia de seu desenvolvimento, estimulando a cooperação por meio de métodos participatórios de diálogo social e respeito a direitos sociais básicos.

Não obstante as críticas em razão dos privilégios concedidos aos países do ACP, alguns autores vêem o Acordo de Cotonou como um potencial modelo para futuros acordos de cooperação e de comércio, pois assistir ao desenvolvimento dos países menos avançados é uma excelente oportunidade para discutir a implementação de direitos trabalhistas. O problema, entretanto, remanesce quanto à distância que separa a teoria da prática, pois é sabido que, mesmo após a implementação do Acordo, alguns dos maiores violadores de normas trabalhistas são países ACP.¹⁸⁰

Finalmente, é importante ressaltar, não obstante o exemplo do Acordo de Cotonou que, no que diz respeito à política social que a União Européia adota em relação a seus parceiros comerciais localizados fora do bloco e independentemente das negociações em curso na OMC, desde 1992 todos os acordos concluídos com terceiros países obrigatoriamente incorporam uma cláusula definindo os direitos humanos como um elemento básico e abordando os direitos trabalhistas nos moldes em que estipulados pelas oito convenções fundamentais da OIT. Ademais, a partir do encontro patrocinado pela ONU a respeito do desenvolvimento social ocorrido em março de 1995, em Copenhague, os acordos entre a UE e outros países também

¹⁸⁰ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law.** Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 196-197.

passaram a conter referência à declaração final do encontro, que ressalta igualmente a importância de se promover e respeitar os direitos humanos.¹⁸¹

1.2 A sistemática americana

Como não podia deixar de ser, os Estados Unidos, maior país interessado na inserção de direitos trabalhistas no sistema multilateral de comércio, desde o século XIX têm adotado medidas relacionadas à promoção de direitos laborais também no cenário interno. Inicialmente, em razão das pressões sindicais, em 1890 houve a proibição de importação de bens produzidos em prisões, ampliada para incluir trabalho forçado em 1930 por meio do *Hawley-Smoot Tariff Act*. Em 1983 foi instituída a Iniciativa para a Bacia do Caribe (*Caribbean Basin Initiative*), que conferia isenção tributária a vários produtos originários de países da Bacia do Caribe, desde que o Estado beneficiado com a isenção garantisse o exercício da liberdade de associação e de negociação coletiva, proibisse o trabalho escravo e o uso abusivo de mão-de-obra infantil.¹⁸²

Já em 1984, criou-se a Corporação Transatlântica de Investimento Privado (*Overseas Private Investment Corporation Act - OPIC*), que concedia ao investidor americano que atuasse em projetos em países em desenvolvimento garantias contra riscos políticos. Em 1985, tal ato foi emendado para exigir respeito a direitos trabalhistas como requisito para a autorização de investimento em determinado país. O OPIC, entretanto, foi vítima de muitas críticas em razão de seus efeitos indesejados. A não-realização de projetos em decorrência da ausência ou da insuficiência de direitos trabalhistas impediria o país a ser beneficiado com os

¹⁸¹ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law**. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 196.

¹⁸² THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização mundial do comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais**. 2ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001, p. 364-365; AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Cláusula social: um tema em debate. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_141/r141-11.pdf>. Acesso em: 17 set. 2007, p. 134.

investimentos de obter avanços no campo social, além de privá-lo de outros benefícios comerciais, da instalação de novas empresas e do desenvolvimento de novas tecnologias.¹⁸³

A medida mais relevante para as questões trabalhistas, todavia, data da década de 1970 e é o chamado *Trade Act of 1974*. A Seção 301 desse Ato funcionou como uma resposta ao fato de muitos mercados parecerem bem mais fechados que o americano, e dotava o Presidente de poderes para aplicar uma vasta gama de retaliações contra qualquer país que, de modo injustificável, impusesse restrições às importações ou conferisse subsídios às exportações, reduzindo a comercialização de produtos americanos. Em 1988, em razão da pouca utilização e do raro sucesso da Seção 301, o Congresso emendou-a por meio do *Omnibus Trade and Competitiveness Act*, criando a chamada Super 301.¹⁸⁴

Por ela, a recusa de certo país em conferir a seus trabalhadores condições básicas de trabalho, a exemplo do direito de associação, proibição de trabalho compulsório, idade mínima para o trabalho de crianças, entre outros, pode ser considerada como uma prática limitadora do comércio não-razoável e, portanto, autoriza o *United States Trade Representative* (USTR) a aumentar tarifas ou impor restrições quantitativas às importações, se mantida a prática limitadora do comércio dos EUA com outras nações, ou se comprovada a ocorrência de prejuízos ao desenvolvimento econômico americano. Trata-se, porém, de instrumento bastante criticado pelos países em desenvolvimento, pois entendem a Super 301 como uma expressão dos valores culturais americanos que os EUA querem impor aos demais Estados. Ademais, críticas domésticas também indicam que tal instrumento permite aos Estados Unidos julgar outras

¹⁸³ AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Cláusula social: um tema em debate. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_141/r141-11.pdf>. Acesso em: 17 set. 2007, p. 134.

¹⁸⁴ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law**. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 172.

nações, o que fere a soberania desses Estados e certamente causará muita resistência, se vier a ser aplicado com alguma frequência, visto que até então sua utilização remonta a raros casos.¹⁸⁵

1.2.1 O Sistema Geral de Preferências

Ainda em relação ao *Trade Act of 1974*, têm grande relevância suas Seções 501-5, visto tratarem da ferramenta mais utilizada pelos americanos na promoção de padrões trabalhistas, o chamado Sistema Geral de Preferências (SGP). Por meio dele, os países em desenvolvimento, enquadrados no programa, podem vir a ter tarifa reduzida ou até mesmo nula para a exportação de certos produtos, desde que reconheçam a seus trabalhadores o direito de associação, proibam o trabalho forçado e estabeleçam condições aceitáveis de trabalho, a exemplo de limite de jornada, salário mínimo e segurança no trabalho. Como se vê, tais exigências tomam por base normas laborais internacionalmente aceitas, devidamente consagradas pela OIT, com a vantagem de permitir às autoridades americanas exercer um julgamento unilateral acerca das políticas domésticas de outros países. Ademais, trata-se de sistema bastante cômodo para os EUA pois, como estabelece normas de adesão voluntária, não atadas a nenhum tratado comercial, as vantagens que concede podem ser facilmente canceladas sem que o país prejudicado possa vir a alegar alguma violação a uma lei internacional.¹⁸⁶

Tais benefícios criados em favor de si mesmo, entretanto, não passam despercebidos aos olhos dos críticos, que largamente têm apontado a motivação política por trás do SGP americano. Para eles, a suspensão dos benefícios atinge tão-somente nações adversárias, por assim dizer, a exemplo da Nicarágua, Libéria e Síria, não alcançando países amigos, como o

¹⁸⁵ THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização mundial do comércio**: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais. 2ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001, p. 364-365; TREBILCOCK, Michael J. **Trade policy and labour standards**: objectives, instruments and institutions. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract_id=307219>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 4.

¹⁸⁶ TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. **The regulation of international trade**. 2ª ed. London / New York: Routledge, 1999, p. 458-459.

Egito, a Indonésia e El Salvador, ainda que não haja dúvidas acerca da conduta pouco favorável à promoção de direitos trabalhistas por parte desses Estados. Em razão disso, enquanto as autoridades americanas insistem que o programa se revelou instrumento hábil para persuadir países específicos a adotarem padrões trabalhistas mais rígidos, grupos de negócio defendem a adoção de preferências adicionais a fim de promover padrões trabalhistas em um cenário multilateral.¹⁸⁷

Nesse sentido, a própria negativa da OMC em trazer para si a competência para tratar de padrões laborais é tida como um incentivo para que países desenvolvidos continuem impondo suas próprias sanções por meio do recuo das vantagens concedidas por meio do SGP. Além disso, esses mesmos países sentem-se mais à vontade para fazer menos ofertas de redução de tarifas nos termos da CNMF, em futuras rodadas de negociação, principalmente em relação a produtos de interesse dos países em desenvolvimento, bem como preservar o impacto oriundo da possibilidade de conceder ou retirar tratamento diferenciado nos termos do SGP.¹⁸⁸

De outra sorte, o fato das concessões tarifárias não estarem submetidas a uma negociação prévia entre o país beneficiário e os EUA, mas tão-somente à vontade unilateral das autoridades americanas, também pode ser apontado como um ponto passível de crítica no SGP. Como o alcance de melhores padrões laborais depende de circunstâncias particulares de cada Estado, os países em desenvolvimento entendem que a ausência de um processo participatório não tem permitido que o SGP gere melhorias significativas nas condições de trabalho ou alcance maior cumprimento de direitos trabalhistas por parte dos países beneficiados com o sistema.¹⁸⁹

¹⁸⁷ MASKUS, Keith E. **Should core labor standards be imposed through international trade policy?** Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 63.

¹⁸⁸ TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. **The regulation of international trade**. 2^a ed. London / New York: Routledge, 1999, p. 463.

¹⁸⁹ KOLBEN, Kevin. **Integrative linkage: combining public and private regulatory approaches in the design of trade and labor regimes**. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=931682>>. Acesso em: 5 mar. 2008, p. 6.

1.2.2 O Acordo de Cooperação no Trabalho da América do Norte

Com a criação da Associação de Livre Comércio da América do Norte (*North American Free Trade Agreement – NAFTA*), as questões envolvendo a relação entre direitos trabalhistas e comércio ultrapassaram as fronteiras americanas para se tornar matéria de discussão do bloco econômico recém-criado. Em razão disso, em 1992 e 1993, EUA e Canadá empenharam-se em encontrar a melhor forma de inserir no acordo normas trabalhistas e, principalmente, lidar com as vantagens comparativas do México em razão de sua mão-de-obra ser mais barata e de ter uma legislação trabalhista menos exigente do que aquela vigente nos demais países do bloco.

O resultado foi o acordo suplementar denominado Acordo de Cooperação no Trabalho da América do Norte (*North American Agreement on Labor Cooperation - NAALC*), também denominado *NAFTA Labor Side-Agreement* ou *side-deal*. A fim de impedir que o mercado canadense e americano fiquem inundados de produtos mexicanos, seu principal objetivo é melhorar as condições de vida e de trabalho por meio da promoção e da efetiva aplicação das legislações trabalhistas já em vigor em cada país-membro, dispensando a homogeneização dos padrões atualmente existente em cada um deles e utilizando os padrões laborais internacionalmente aceitos tão-somente como um ponto de referência, não como uma regra. Em outras palavras, o NAALC constitui um sistema de monitoramento e de aplicação de padrões trabalhistas além fronteiras que se diferencia de outros mecanismos unilaterais por não objetivar a harmonização dos diferentes padrões laborais existentes entre os países participantes do acordo e a fixação de uma jurisdição extraterritorial. Além disso, conta com uma comissão para colaboração em matéria trabalhista, denominada *Comission for Labor Cooperation*, incumbida de reunir e disseminar informações envolvendo problemas relacionados ao trabalho, de produzir e

publicar estudos sobre a matéria, de facilitar consultas e promover atividades de cooperação entre seus membros.¹⁹⁰

Quanto ao texto do acordo propriamente dito, sua principal função é estabelecer objetivos, obrigações e princípios entre as partes. Seu artigo 1, por exemplo, revela os objetivos do NAALC, quais sejam: melhorar as condições de trabalho e os padrões de salário em cada membro, encorajar a cooperação a fim de promover inovação e aumentar os níveis de produtividade e qualidade, incentivar a troca de informações a respeito de leis trabalhistas e instituições governamentais e estimular a transparência na administração das leis de cunho laboral, entre outros. Esse mesmo artigo menciona ainda a necessidade do cumprimento dos princípios do trabalho de que trata o Anexo I do NAALC, que englobam proteção ao trabalhador imigrante, direito à greve, proteção para jovens e crianças, condições aceitáveis de trabalho, ou seja, salário mínimo, pagamento por horas extras, entre outros, pagamento igual para homens e mulheres, prevenção de doenças e acidentes do trabalho e compensação para estas hipóteses, liberdade de associação e direito de organização, direito à negociação coletiva, proibição do trabalho forçado e eliminação da discriminação no trabalho.¹⁹¹

É importante observar, todavia, que tais princípios não são encarados como padrões mínimos comuns, apenas como princípios guias para a legislação doméstica de cada país, priorizando dessa forma a soberania que cada um detém sobre as questões internas envolvendo o trabalho. O artigo 42, inclusive, é explícito ao afirmar que nada no acordo deve ser entendido como que autorizando o governo de um país-membro a forçar o cumprimento de leis

¹⁹⁰ THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização mundial do comércio**: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais. 2ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001, p. 366; AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Cláusula social: um tema em debate. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/rii/Pdf/pdf_141/r141-11.pdf>. Acesso em: 17 set. 2007, p. 135.

¹⁹¹ NORTH AMERICAN AGREEMENT ON LABOR COOPERATION (NAALC). Disponível em: <<http://www.naalc.org/naalc.htm>>. Acesso em: 08 jun. 2008.

trabalhistas no território de outro membro. Ainda assim, preocupou-se o Acordo em estabelecer uma série de ações que podem ser tomadas, nos casos de violação de algum princípio.¹⁹²

Nesse sentido, medidas mais leves, a exemplo de consultas entre os Escritórios de Administração Nacional (*National Administration Offices - NAO*) e consultas ministeriais, são aplicáveis a todos os princípios elencados no NAALC. Seu objetivo é avaliar e recomendar soluções de caráter não-vinculante às partes. De outra sorte, violações a princípios referentes à proibição de trabalho forçado, à eliminação da discriminação no trabalho, à equidade de pagamento para homens e mulheres, à proteção para jovens e crianças, a condições aceitáveis de trabalho, à prevenção de doenças e acidentes do trabalho e compensação para essas hipóteses e à proteção do trabalhador imigrante podem ser investigadas por um Comitê de Especialistas, a quem cabe oferecer análises e recomendações também de caráter não-obrigatório, desde que o não-cumprimento do princípio esteja ligado à matéria relacionada ao comércio e abarcada por leis laborais de todos os países envolvidos.¹⁹³

No caso dos princípios envolvendo a proteção para jovens e crianças, as condições aceitáveis de trabalho, a exemplo de salário mínimo, e a prevenção de doenças e acidentes do trabalho ainda é possível recorrer a um Painel de Arbitragem Multilateral. Suas decisões têm caráter obrigatório e, comprovado um padrão persistente de erro (*persistent pattern of failure*) e a indisposição do país em acatar as recomendações, pode-se aplicar uma multa cujos valores serão destinados à promoção de maior efetividade das leis trabalhistas do país denunciante. No caso do não-pagamento da multa, à parte prejudicada é dado ainda o direito de suspender benefícios tarifários anteriormente concedidos. Em razão disso, portanto, pode-se dizer

¹⁹² NORTH AMERICAN AGREEMENT ON LABOR COOPERATION (NAALC). Disponível em: <<http://www.naalc.org/naalc.htm>>. Acesso em: 08 jun. 2008.

¹⁹³ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights**: the conflict between core labour rights and international economic law. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 190-191.

que o acordo parte da premissa de que a desobediência a padrões laborais previamente acordados significa prática desleal de comércio, identificando-se com as pretensões norte-americanas defendidas no âmbito multilateral.¹⁹⁴

Apesar de todo esse aparato procedimental, o efeito prático do NAALC ainda é considerado deficitário. Embora os NAO possuam ampla legitimidade para questionar diversos problemas envolvendo o mundo do trabalho e iniciar processos de consulta e revisão, as partes costumam hesitar na hora de recorrer ao Acordo, principalmente em razão da interpretação de vários dispositivos permanecer duvidosa. A fim de melhorar a eficiência do Acordo seria necessário, portanto, institucionalizar um procedimento de interpretação e emendar o NAALC, promovendo algumas mudanças estruturais para reforçar seu poder de atuação.¹⁹⁵

1.2.3 A *Trade Promotion Authority*

No século XXI, o posicionamento americano em relação à promoção de direitos trabalhistas ficou demonstrado na chamada *Trade Promotion Authority* (TPA), concedida à administração Bush, que se ocupou em redefinir o conceito de padrões trabalhistas e em explicitar o grau de importância que o tema atualmente detém nas negociações comerciais norte-americanas. Como se sabe, a TPA é um instrumento normativo por meio do qual o Congresso americano concede ao Presidente liberdade para promover negociações comerciais no âmbito global, ou seja, é uma ampla delegação de poderes que fornece ao Poder Executivo certa

¹⁹⁴ TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. **The regulation of international trade**. 2ª ed. London / New York: Routledge, 1999, p. 460.

¹⁹⁵ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law**. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 192.

discricionarieidade de negociação, ainda que sem afastar a devida participação do Poder Legislativo.¹⁹⁶

Pela TPA, portanto, está explícito que, hodiernamente, padrões trabalhistas fundamentais significam para os Estados Unidos direito de associação e de organizar-se e negociar coletivamente, proibição do uso de qualquer forma de trabalho compulsório ou forçado, estabelecimento de idade mínima para o trabalho realizado por crianças e condições de trabalho aceitáveis, ou seja, salário mínimo, jornada de trabalho limitada, segurança do trabalho, saúde. Nada há de novo nesse rol, apenas repete alguns direitos já assegurados internacionalmente pela OIT ou até mesmo por legislações internas anteriores, ainda que chame a atenção por não ter incluído direitos relativos à igualdade de remuneração entre homens e mulheres e à proibição de discriminação no emprego, críticas também presentes em outros documentos que abordaram o tema anteriormente.¹⁹⁷

Curiosamente, a TPA em questão, por ter sido concedida a um presidente republicano, apresenta contornos peculiares que influenciam no modo como a atual administração encara a promoção de normas trabalhistas. Enquanto os democratas vislumbram a cláusula social como um meio de se promover direitos humanos por si só - o que justificaria a afirmação de Jean-Louis Validire, no sentido de que os EUA defendem a cláusula social não com o objetivo de alcançar mercados internacionais, mas sim como parte de uma atitude ética e moral que remonta a sua cultura e ao lugar que acredita ocupar na arena internacional, principalmente depois da II Guerra Mundial¹⁹⁸ -, os republicanos preferem promover a liberalização do

¹⁹⁶ MOREIRA, Roberta Garcia. Cláusula social. In: MOREIRA, Roberta Garcia (Org.). **Negociações comerciais multilaterais**: a trade promotion authority e os interesses brasileiros. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003, p. 198.

¹⁹⁷ Idem, p. 199.

¹⁹⁸ VALIDIRE, Jean-Louis. The social clause: an inconclusive debate. In: INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Fundamental rights at work**: overview and prospects. Geneve: 2001, p. 51-54. Disponível

comércio, por crerem que o desenvolvimento econômico gera, por ele mesmo, melhorias na área social. Em razão disso, a seção II da TPA, denominada Trabalho e Meio Ambiente, ao prescrever a primazia dos objetivos comerciais norte-americanos em detrimento das recomendações relacionadas a direitos trabalhistas, deixa transparecer que o interesse dos EUA quanto à promoção da cláusula social passou a ser incidental e que sua política comercial é um fim em si mesmo e não um instrumento de propagação de melhores condições para seus trabalhadores.¹⁹⁹

Quanto ao fato de ser o maior defensor da inclusão de padrões trabalhistas na OMC, a TPA também reforma o posicionamento americano, pois demonstra certo conformismo com o disposto na Declaração Ministerial de Cingapura ao reproduzir o que ali ficou decidido, no sentido de estabelecer a OIT como foro competente para lidar com os padrões trabalhistas, cabendo à OMC função meramente de cooperação. Isso não significa, entretanto, que investidas fora do sistema multilateral de comércio tenham sido igualmente abandonadas. Repetidas vezes o documento menciona os Estados Unidos e seu parceiro comercial no singular, reforçando uma postura diante da sociedade internacional voltada para acordos de caráter bilateral. Em resumo, a TPA inaugura a moderna visão americana a respeito da relação comércio *versus* trabalho, revelando uma política ainda mais egocêntrica, em que futuras negociações comerciais assumem o compromisso de garantir que os parceiros comerciais dos Estados Unidos não falhem na promoção de suas leis trabalhistas de modo a não afetar a economia americana, afastando-se ainda mais da idéia de que os direitos trabalhistas merecem ser protegidos simplesmente em razão de se identificarem com os direitos fundamentais do homem.²⁰⁰

em: <<http://www.newunionism.net/library/working%20life/ILO%20-%20Fundamental%20Rights%20at%20Work%20-%202001.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 53.

¹⁹⁹ MOREIRA, Roberta Garcia. Cláusula social. In: MOREIRA, Roberta Garcia (Org.). **Negociações comerciais multilaterais: a trade promotion authority e os interesses brasileiros**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003, p.199- 200.

²⁰⁰ KOLBEN, Kevin. **Integrative linkage: combining public and private regulatory approaches in the design of trade and labor regimes**. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=931682>>. Acesso em: 5 mar. 2008, p. 7;

Com a transição na Casa Branca a ocorrer ainda este ano, o encaminhamento da relação comércio e trabalho pelas autoridades americanas, a partir do ano que vem adotará rumos mais uma vez em acordo com a filosofia partidária do candidato vencedor. Assim sendo, partindo das propostas veiculadas pelos candidatos na internet, pode-se afirmar que o programa de governo do republicano John McCain²⁰¹, no que interessa, está voltado para a diminuição das barreiras ao comércio por meio de esforços multilaterais, regionais e bilaterais que permitam aos EUA não apenas adentrarem mercados, mas também influenciarem diretamente na formulação das regras a serem aplicadas às relações de comércio global.

A preocupação com os trabalhadores, nesse cenário, restringe-se tão-somente à diminuição das taxas de desemprego por meio de programas educacionais que preparem os atuais estudantes para as necessidades do mercado, bem como por meio da introdução de mudanças no atual sistema de seguro-desemprego, transformando-o em um conjunto de ações voltadas para o treinamento e o reposicionamento dos atuais trabalhadores no mercado de trabalho.

Por sua vez, o democrata Barack Obama²⁰² vislumbra o comércio internacional como uma forma de fortalecer a economia dos EUA e criar mais empregos para os próprios americanos, firmando claramente a intenção de se valer de acordos de comércio para espalhar bons padrões trabalhistas e ambientais pelo mundo. Ademais, demonstra interesse em pressionar a OMC para que reforce o cumprimento de seus acordos comerciais e impeça que outros países utilizem subsídios proibidos ou ergam barreiras não-tarifárias às exportações americanas. Quanto a acordos já em vigor, Obama entende que a instituição do NAFTA custou muito caro ao povo

MOREIRA, Roberta Garcia. Cláusula social. In: MOREIRA, Roberta Garcia (Org.). **Negociações comerciais multilaterais**: a trade promotion authority e os interesses brasileiros. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003, p. 202-203.

²⁰¹ JOHN MCCAIN 2008. Disponível em: <<http://www.johnmccain.com/Informing/Issues/4dbd2cc7-890e-47f1-882f-b8fc4fecc78.htm>>. Acesso em: 31 jul. 2008.

²⁰² OBAMA '08. Disponível em: <<http://www.barackobama.com/issues/economy/#trade>>. Acesso em: 31 jul. 2008.

americano – razão pela qual deve ser reformulado a fim de trazer benefícios reais aos trabalhadores dos EUA – e que iniciativas como o Acordo de Livre Comércio da América Central e República Dominicana (CAFTA) devem ser combatidas em razão de não obterem sucesso na promoção de melhores condições laborais e ambientais nos países a que são destinados.

Finalmente, o candidato democrata revela certa preocupação com o aumento do desemprego, sugerindo reformas em programas de assistência para que favoreçam o aprendizado de novas funções e ajudem os trabalhadores a se adaptarem às bruscas mudanças na economia, a exemplo de seu adversário republicano. Isto sem falar na promessa de promoção de direitos, tais como liberdade de associação, negociação coletiva e greve, e combate à discriminação no trabalho, em especial, ao trabalho das mulheres.

1.2.4 Os acordos bilaterais de comércio

O número de acordos bilaterais de comércio tem crescido de uma forma geral, principalmente em razão da dificuldade e da demora que caracterizam as negociações em âmbito multilateral. No que concerne às questões de cunho trabalhista, de modo particular, o aumento de previsões de caráter laboral nesses acordos decorre do travamento das negociações multilaterais motivado pela Declaração Ministerial de Cingapura que, desde 1996, conferiu competência à OIT para tratar diretamente do estabelecimento de padrões trabalhistas fundamentais.

Como visto anteriormente, os EUA, de modo especial, têm dado grande ênfase à realização de acordos bilaterais e à inclusão de normas trabalhistas nesses documentos como forma de proteger a economia americana do desemprego e de outros males sociais que a possível transferência de indústrias para países com normas laborais mais frouxas e custos menos elevados possam vir a causar. Nesse sentido, acordos firmados entre os EUA e países como Cambodja, Bahrein, Jordânia e Chile, entre outros, tratam não apenas de preferências comerciais recíprocas,

mas de questões trabalhistas. Como forma de melhor ilustrar o funcionamento desse tipo de acordo, passamos a analisar dois deles: o firmado entre os EUA e a Jordânia, e entre os EUA e o Chile.

Quanto ao Acordo de Livre Comércio entre EUA e Jordânia, que entrou em vigor em dezembro de 2001, percebe-se que, no que diz respeito aos direitos laborais, em muito difere do NAALC, principalmente por fazer referência explícita à Declaração Sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, da OIT, firmada em 1998, e por estabelecer que as leis trabalhistas internas devem reconhecer e proteger padrões trabalhistas fundamentais internacionais, em especial aqueles relacionados ao direito de associação e de negociação coletiva, à proibição do uso de trabalho forçado, ao estabelecimento de idade mínima para o trabalho de crianças e à adoção de condições aceitáveis de trabalho, no que se refere a salário mínimo, jornada, saúde e segurança ocupacionais, nos termos do artigo 6.6 do Acordo.²⁰³

Quanto ao balanceamento entre a soberania do Estado e as obrigações internacionais assumidas em relação ao tratamento das violações, especifica o Acordo em seu artigo 6.4(a) que uma parte não deve falhar na obrigação de efetivamente reforçar suas leis trabalhistas nos casos em que violações persistentes aos direitos laborais afetem o comércio entre as partes. Apesar desse dispositivo tratar de forma igualitária direitos laborais e obrigações comerciais, fica claro que limita o alcance do acordo às violações que atingem o comércio, sendo complementado pelo disposto no artigo 6.4(b), segundo o qual são excluídas das violações aos direitos trabalhistas aquelas condutas que resultam do exercício de atividades investigativas,

²⁰³ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law.** Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 192.

processuais ou relativas à discricionariedade regulatória ou ainda originárias de decisões visando à alocação de recursos.²⁰⁴

No que diz respeito aos procedimentos de apuração, alegada a violação, compete a um comitê formado por ambos os Estados resolver a questão, cabendo recurso para um painel, se necessário. Se tal comitê não conseguir pôr fim à controvérsia, à parte afetada é dado o direito de aplicar algumas medidas que podem resultar, em último caso, em um retrocesso dos benefícios comerciais concedidos pelo Acordo, conforme previsão do artigo 17. Finalmente, é importante destacar que esse acordo de livre comércio é o primeiro em que os Estados Unidos tratam da questão laboral no texto do próprio acordo. Ademais, a fim de evitar quaisquer conflitos com a OMC, o artigo 1 preocupou-se em reafirmar o comprometimento das partes com o disposto no Artigo XXIV do GATT 1994, no Artigo V do Acordo Geral Sobre Serviços (*General Agreement on Trade in Services – GATS*) e no acordo que criou a OMC, além de explicitar que as partes não estão autorizadas a aplicar medidas ou sanções em desacordo com os estamentos da OMC.²⁰⁵

Quanto ao Acordo de Livre Comércio entre EUA e Chile, aprovado pelo Congresso Americano em 2003, trata-se do primeiro acordo firmado entre os Estados Unidos e um país da América Latina. Por meio dele, ambas as partes reafirmam seu comprometimento com a Declaração Sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, da OIT, de 1998, e o dever de reconhecer e proteger padrões trabalhistas relacionados ao direito de associação e de

²⁰⁴ ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO ESTADOS UNIDOS - JORDÂNIA. Disponível em: <http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/Jordan/asset_upload_file250_5112.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2008; KOLBEN, Kevin. **Integrative linkage: combining public and private regulatory approaches in the design of trade and labor regimes**. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=931682>>. Acesso em: 5 mar. 2008, p. 7.

²⁰⁵ ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO ESTADOS UNIDOS - JORDÂNIA. Disponível em: <http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/Jordan/asset_upload_file250_5112.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2008; KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law**. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 193.

negociação coletiva, à proibição do uso de trabalho forçado, ao estabelecimento de idade mínima para o trabalho de crianças e à adoção de condições aceitáveis de trabalho, no que se refere a salário mínimo, jornada, saúde e segurança ocupacionais, conforme disposto no artigo 18.8 do Acordo. Também há a obrigação de reforçar as leis internas para os casos em que violações persistentes aos direitos laborais afetem o comércio entre as partes, mas ao mesmo tempo solidifica a idéia de que uma parte não tem autoridade para forçar o cumprimento das leis trabalhistas no território da outra parte, nos termos do artigo 18.2 §§ 1º e 2º.²⁰⁶

De outra sorte, o tratado dos Estados Unidos com o Chile distingue-se daquele firmado entre os EUA e a Jordânia por estabelecer a criação de um conselho chamado *Labor Affairs Council* e de um mecanismo de cooperação, o *Labor Cooperation Mechanism*. O primeiro está previsto no artigo 18.4 do Acordo e ocupa-se em fiscalizar as atividades do mecanismo de cooperação e perseguir os objetivos relativos ao direito laboral estipulado no Acordo. Para o desenrolar de seus trabalhos, o Conselho pode ainda solicitar ajuda de organizações não-governamentais ou especialistas independentes, mas todas as decisões devem ser tomadas em comum acordo entre as partes e devem ser públicas, a não ser que haja decisão em sentido contrário. Por sua vez, o Mecanismo de Cooperação, conforme estipulado no artigo 18.5 e seu anexo, é fruto do reconhecimento de que a colaboração bilateral promove melhores oportunidades para que as partes respeitem os princípios elencados na Declaração Sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, bem como na Convenção n.º 182 sobre trabalho infantil, ambas da OIT, além de permitir avanços em direção a novos comprometimentos.²⁰⁷

²⁰⁶ ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO ESTADOS UNIDOS - CHILE. Disponível em: <http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/Chile_FTA/Final_Texts/asset_upload_file853_4012.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2008.

²⁰⁷ Idem.

Finalmente, no que concerne às controvérsias entre as partes, o Acordo estabelece que elas devem ser resolvidas, inicialmente, por meio de consultas de caráter cooperativo, cujo objetivo deve ser a obtenção de solução satisfatória para ambos os envolvidos. Não sendo possível resolver a questão por meio das consultas, qualquer parte pode solicitar ao *Labor Affairs Council* que sirva como intermediário na solução do problema. Se a questão se referir à obrigação de reforçar as leis trabalhistas locais, visando neutralizar violações persistentes aos direitos laborais que afetem o comércio entre as partes, é ainda possível requerer a realização de consultas nos termos do artigo 22.4 ou um encontro da comissão denominada *Commission – Good Offices, Conciliation and Mediation*, conforme disposto no artigo 22.5 do Acordo, a quem cabe requisitar ajuda técnica ou criar grupos de trabalho, se entender necessário, ou recorrer ainda aos bons ofícios, à conciliação, à mediação ou a qualquer outro procedimento de resolução de conflito ou fazer recomendações.²⁰⁸

Não obstante todo o regramento estabelecido por meio dos acordos bilaterais, na prática, remanescem dúvidas acerca de sua efetividade como instrumentos de promoção de direitos laborais. Nesse sentido, pode-se afirmar que, até então, nem os EUA nem seus parceiros comerciais propuseram alguma reclamação a respeito das obrigações trabalhistas presentes em quaisquer dos acordos comerciais firmados. Como geralmente os procedimentos de investigação são de iniciativa restrita dos governos, tem-se a idéia de que, por questões políticas, nenhuma das partes terá interesse em formular algum tipo de reclamação, sabendo que sua atitude encorajará outras reclamações contra si. Exemplo disso ocorreu quando um grupo de advocacia americano denunciou generalizadas e sistemáticas violações aos direitos laborais nas fábricas de confecção da Jordânia. Apesar de relatados sérios abusos, a exemplo de jornadas de trabalho entre 90 e 120

²⁰⁸ ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO ESTADOS UNIDOS - CHILE. Disponível em: <http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/Chile_FTA/Final_Texts/asset_upload_file853_4012.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2008.

horas semanais e confisco do passaporte de trabalhadores estrangeiros, os Estados Unidos não se interessaram em promover qualquer tipo de procedimento de apuração das ilegalidades, nos termos em que foi autorizado pelo Tratado entre EUA e Jordânia.²⁰⁹

Por todo o exposto e diante do grande interesse demonstrado pelas autoridades americanas em atrelar, no plano interno, direitos trabalhistas ao comércio por meio da concessão de benefícios ou da imposição de sanções, sua conduta recebeu o nome de unilateralismo agressivo e tem sido encarada como uma conseqüência direta do declínio econômico e social que os Estados Unidos têm enfrentado desde os anos 70 e, de modo reflexo, como uma resposta ao fracasso das negociações no plano multilateral. Para Jerome Levinson²¹⁰, analisando a questão sob a óptica americana, tal fracasso decorre de dois principais motivos: em primeiro lugar, os negociadores americanos de acordos de investimentos não quiseram conceder aos direitos laborais o mesmo nível de proteção que conferem aos investidores e, em segundo lugar, os opositores da incorporação de direitos trabalhistas a tratados de comércio e a acordos de investimento, internos e estrangeiros, foram capazes de agrupar a maioria a seu favor durante as negociações multilaterais. O encerramento da via multilateral, entretanto, não foi capaz de inocular o objetivo de incorporar direitos trabalhistas no corpo desses acordos, passando a ser perseguido de outra maneira.

Com o fechar de portas no âmbito multilateral, o único caminho restante para, eventualmente, forçar a abertura de novas negociações multilaterais é perseguir uma política que conceda prioridade aos direitos trabalhistas, apoiada em iniciativas promovidas pelo governo americano, tanto na assinatura de acordos bilaterais quanto por meio de sua atuação em agências

²⁰⁹ KOLBEN, Kevin. **Integrative linkage: combining public and private regulatory approaches in the design of trade and labor regimes**. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=931682>>. Acesso em: 5 mar. 2008, p. 9.

²¹⁰ LEVINSON, Jerome. **Certifying international worker rights: a practical alternative**. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 1 e 4.

internacionais de comércio e finanças. O unilateralismo agressivo, portanto, é apontado como o único caminho apto a forçar os países em desenvolvimento a negociarem meios de equilibrar o atual regime de comércio e de investimento com a promoção dos padrões trabalhistas fundamentais, a fim de impedir o colapso do regramento interno americano sobre trabalho. Tal regramento, inclusive, é alvo de inúmeras críticas porque, além de conceder ampla discricionariedade às autoridades, também não compreende os vários aspectos reconhecidamente necessários à tutela dos direitos dos trabalhadores uma vez que, no que diz respeito às convenções da OIT que tratam de padrões trabalhistas fundamentais, apenas as Convenções n.º 105 e 182, sobre abolição do trabalho forçado e do trabalho infantil, respectivamente, foram ratificadas, existindo inúmeras omissões, especialmente no que se refere à discriminação no trabalho, seja por raça, cor, sexo, nacionalidade, origem social etc.²¹¹

1.3 Em busca de um novo modelo

Como já mencionado, após o entendimento firmado em Cingapura, o caminho que leva à inclusão de cláusulas sociais da OMC tornou-se mais longo e precisa ser reconstruído a fim de não esbarrar nas mesmas dificuldades enfrentadas até então. Assim sendo, surge a necessidade de, primeiramente, reformular os acordos regionais de comércio já existentes e firmar novos acordos em consonância com alguns termos que, futuramente, permitam que a questão seja tratada no âmbito da OMC. A primeira providência a ser tomada, então, é desenvolver um mecanismo de coerção universalmente aceito e que possa ser utilizado tanto em sede de acordos regionais quanto na OMC. Devem estar claros os objetivos a serem alcançados com a adoção da cláusula social, de modo que todos os esforços sejam direcionados ao

²¹¹ AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Cláusula social: um tema em debate. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ril/Pdf/pdf_141/r141-11.pdf>. Acesso em: 17 set. 2007, p. 135; ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A cláusula social no comércio internacional**. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/02Publicacoes/02Publicados.html>>. Acesso em: 08 ago. 2007, p. 7-8 e 15.

convencimento dos países relutantes, exterminando qualquer divisão entre os envolvidos que possa impedir a tomada de decisões concretas.

Nesses termos, a estratégia para obter aceitação acerca da necessidade de uma cláusula social no comércio internacional parte da premissa de que todos os países do mundo, ainda que meramente no âmbito formal, dispõem de leis trabalhistas e ratificaram instrumentos internacionais que já trazem implícita a necessidade de se respeitar os direitos fundamentais dos trabalhadores. O problema, portanto, estaria na ausência de poder coercitivo, pouco estimulado principalmente em razão do receio que os países têm de perder suas multinacionais para Estados com regras mais flexíveis em termos trabalhistas.

Para reverter essa situação, seria necessária a adoção de um princípio segundo o qual qualquer país que queira tomar parte em um acordo de comércio, seja este multi ou bilateral, deve demonstrar que respeita e adota padrões laborais mínimos. Se constatado que determinado país não está em total obediência aos padrões, deve ser considerado um membro em estágio probatório e deve concordar em implementar algumas reformas, no prazo máximo de dois anos, as quais, por sua vez, também serão monitoradas. Se ao final do prazo estipulado o país não conseguir provar total respeito aos padrões, perderá a condição de membro e somente terá o direito de pleitear nova participação no acordo após demonstrar obediência irrestrita aos direitos fundamentais dos trabalhadores.²¹²

Independentemente do tipo de acordo comercial em questão, a competência para atestar o devido cumprimento de padrões laborais mínimos ficaria a cargo da OIT, visto tratar-se da organização internacional que mais facilmente poderia avaliar se determinado Estado obedece ou não a padrões trabalhistas fundamentais. De fato, a OIT já desempenha papel

²¹² HARVEY, Pharis J.; COLLINGSWORTH, Terry; ATHREYA, Bama. **Developing effective mechanisms for implementing labor rights in the global economy.** Disponível em: <<http://www.laborrights.org/projects/globalecon/ilrf/intro.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 41-42

semelhante ao avaliar anualmente o grau de obediência de seus membros às convenções ratificadas, sem mencionar a possibilidade de criação de uma Comissão de Investigação (*Comission of Inquiry*) todas as vezes que determinado membro apresente reiterados problemas no cumprimento de uma ou mais convenções. Todavia, se a OIT se negar a participar do processo de avaliação do cumprimento dos padrões ou o processo de cooperação pareça excessivamente burocrático, há ainda a possibilidade das próprias partes do acordo de comércio instituírem seu Painel de Especialistas (*Panel of Experts*), ou seja, um painel composto por funcionários do Ministério do Trabalho dos países-membros e peritos oriundos de países não-membros ou até mesmo composto apenas por profissionais renomados sem vínculo algum com os países envolvidos.²¹³

Pode-se também falar em harmonização das regras trabalhistas. Essa idéia parte da premissa de que a cláusula social só se faz necessária em um acordo de comércio porque alguns países não possuem leis que resguardam seus trabalhadores ou não as aplicam. Se assim não fosse, a cláusula seria completamente dispensável. O que difere esta proposta de outras no mesmo sentido, entretanto, é a competência para essa uniformização. Aqui a responsabilidade primária ficaria a cargo dos próprios países signatários do acordo comercial, a quem caberia promover internamente as modificações legislativas necessárias e interferir nos procedimentos a fim de torná-los mais coercitivos. Assim sendo, não haveria preocupações em torno da perda de soberania das nações envolvidas, argumento bastante utilizado para rejeitar soluções a favor da uniformização de padrões trabalhistas a partir de regras diretamente impostas por uma organização internacional de comércio.²¹⁴

²¹³ HARVEY, Pharis J.; COLLINGSWORTH, Terry; ATHREYA, Bama. **Developing effective mechanisms for implementing labor rights in the global economy.** Disponível em: <<http://www.laborrights.org/projects/globalecon/ilrf/intro.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 42.

²¹⁴ Idem, p. 43.

A dificuldade, porém, reside no fato de que a harmonização entre países de economias relativamente similares em nada se compara ao mesmo processo quando realizado entre nações extremamente díspares. Nesse último caso, a completa harmonia deve ser perseguida como um ideal relativamente distante, mas nem por isso inatingível. Ademais, como forma de mais facilmente alcançar essa situação ideal, deve-se garantir assistência direta aos Estados que não dispõem de recursos e habilidades para melhorar os padrões laborais internamente aplicados, a fim de que possam implementar as alterações necessárias e suportar os custos advindos da mudança.

Outrossim, o monitoramento das atividades das empresas é outro procedimento que deve ser incluído nos acordos de comércio, visto que os maiores problemas envolvendo os trabalhadores decorrem não do governo, a quem cabe produzir a lei, mas dos próprios empregadores, que não a respeitam. Nesse sentido, deve-se desenvolver um meio de regular as práticas dos empregadores com base nas informações obtidas das próprias empresas. Para isso, todos os países signatários do acordo em questão deveriam cooperar na elaboração de um documento anual, uma espécie de auditoria relacionando o trabalho às operações de negócio desenvolvidas. Essa auditoria poderia ser conduzida por monitores independentes e ser exigida de qualquer empresa que tenha interesse em exportar ou importar na área abrangida pelo acordo comercial.²¹⁵

De outra sorte, cabe aos governos engajarem-se para que as empresas respeitem as leis, devendo revisar sua própria legislação a fim de melhor especificar as obrigações que recaem sobre elas. Ademais, se a auditoria verificar que houve violações a padrões trabalhistas

²¹⁵HARVEY, Pharis J.; COLLINGSWORTH, Terry; ATHREYA, Bama. **Developing effective mechanisms for implementing labor rights in the global economy.** Disponível em: <<http://www.laborrights.org/projects/globalecon/ilrf/intro.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 44.

fundamentais, o país em que estas ocorreram deve ser informado e iniciado um processo de monitoramento que verifique se foram tomadas providências para fazer cumprir a lei.

De posse das informações obtidas por meio da auditoria descrita acima, ainda é possível - como meio de incrementar o respeito aos direitos fundamentais dos trabalhadores - exigir que as empresas que operam em mais de um país dentro da área abrangida pelo acordo comercial firmado, além de respeitarem as leis trabalhistas dos países em que operam, ajam de acordo com os termos da cláusula social acordada entre os estados participantes do acordo. Idéia semelhante a esta já foi levantada pela própria OIT e pela OCDE, que sugeriram a adoção de códigos de conduta pelas empresas multinacionais que incorporassem padrões similares aos propostos pela cláusula social, como será visto mais adiante.²¹⁶

Obrigar as companhias a agirem desse modo implica o desenvolvimento de um mecanismo alternativo capaz de assegurar a obediência das empresas. Futuramente, entretanto, esse instrumento se tornará dispensável, visto que, atingido o estágio de harmonização aludido anteriormente, haverá identidade entre aquilo que prescreve a cláusula social e as leis trabalhistas internas.

Finalmente, tanto os novos acordos quanto os já firmados devem incluir medidas aptas a neutralizarem os efeitos das violações à cláusula social praticadas por um país-membro ou por uma empresa atuando dentro de um país-membro. É a questão mais polêmica em torno da cláusula social, pois os Estados normalmente alegam ser inaceitável permitir que uma autoridade externa interfira em seus assuntos internos, principalmente para estabelecer punições. A fim de derrubar essa resistência, qualquer penalidade a ser imposta deve necessariamente decorrer de um acordo de comércio voluntariamente firmado entre as partes envolvidas.

²¹⁶ HARVEY, Pharis J.; COLLINGSWORTH, Terry; ATHREYA, Bama. **Developing effective mechanisms for implementing labor rights in the global economy.** Disponível em: <<http://www.laborrights.org/projects/globalecon/ilrf/intro.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 45.

Ademais, a violação deve ser preliminarmente informada ao país acusado, a fim de que possa, no prazo de 30 dias contados a partir da data de notificação, tomar providências no sentido de eliminar a conduta reprovável. Persistindo a violação, deve-se apelar para um sistema de penalidades que incentive o cumprimento dos direitos dos trabalhadores por meio da aplicação de multas ou remoção de benefícios comerciais, com a possibilidade de banir os produtos fabricados em desacordo com os direitos dos trabalhadores do comércio. Nesse sentido, a maior parte das violações será neutralizada por meio da imposição de penas diretamente às empresas infratoras, em conjunto com a cooperação do governo do país em que localizadas. Em último caso, persistindo a desobediência, o país infrator deve ser excluído do acordo de comércio e não mais gozar dos benefícios daí advindos.²¹⁷

2 A CLÁUSULA SOCIAL E A AÇÃO DAS EMPRESAS

Frustrado o caminho multilateral para a inserção de padrões trabalhistas no sistema mundial de comércio - quer pela incompetência da OMC para lidar com a matéria, quer pela resistência apresentada por diversos países no sentido de que tal intento tem caráter meramente protecionista - e diante das várias críticas que a atuação unilateral de países, a exemplo dos Estados Unidos, têm recebido, inúmeras outras alternativas despontam como solução para os problemas relativos aos direitos trabalhistas. A maioria delas envolve as empresas, os governos, os consumidores e a sociedade civil de modo geral e se caracteriza por prescindir da coerção normalmente presente quando esforços internacionais são envidados a fim

²¹⁷ HARVEY, Pharis J.; COLLINGSWORTH, Terry; ATHREYA, Bama. **Developing effective mechanisms for implementing labor rights in the global economy.** Disponível em: <<http://www.laborrights.org/projects/globalecon/ilrf/intro.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 47.

de influenciar governos a alterarem suas políticas internas voltadas para a relação comércio *versus* trabalho.²¹⁸

Entre essas propostas alternativas, entretanto, recebem maior destaque aquelas que atuam diretamente nas empresas multinacionais, criando regulamentações específicas, em razão dos sistemas legais tradicionais a elas não se aplicarem. Como se sabe, tais empresas são capazes de organizar a produção transnacionalmente, são dotadas de enorme poder corporativo e, normalmente, são vistas como causadoras de danos aos direitos dos trabalhadores, tornando-se crescente o número de reclamações a respeito de condutas antiéticas e ilegais por elas perpetradas. Tal comportamento inspirou intensas discussões em organizações internacionais e entre as próprias empresas, dando origem a instrumentos como códigos de conduta e selos sociais, entre outros a seguir analisados, a fim de fornecer um padrão estável e predefinido a conduzir as multinacionais, impedir abusos aos direitos dos trabalhadores e inibir o controle governamental sobre essas empresas.²¹⁹

2.1 A contribuição de organizações internacionais

A fim de auxiliar as multinacionais na promoção de direitos trabalhistas fundamentais, organismos internacionais têm-se ocupado em instituir diretrizes que permitam uma padronização das ações a serem tomadas e conduzam a resultados positivos. Nesse sentido, vale a pena destacar as iniciativas da OCDE, da OIT e da ONU, por meio do chamado Pacto Global, como a seguir tratado.

²¹⁸ STERN, Robert M.; TERRELL, Katherine. **Labor standards and the World Trade Organization**. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out 2007, p. 10.

²¹⁹ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law**. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 156.

2.1.1 O direcionamento da OCDE

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico foi criada em 1961, com o objetivo de promover políticas voltadas para crescimento econômico sustentável, altos níveis de emprego, melhoria do padrão de vida e manutenção da estabilidade financeira, assim como de colaborar com o desenvolvimento da economia mundial e com a expansão do comércio mundial em âmbito multilateral, de caráter não-discriminatório e de acordo com as obrigações internacionais. Quanto aos direitos trabalhistas, a OCDE, apesar de contar com dois órgãos não-governamentais para lidar com a matéria, o *Trade Union Advisory Committee* (TUAC) e o *Business Industry Advisory Committee* (BIAC), nunca estabeleceu padrões laborais e sua Convenção em momento algum faz menção a direitos humanos ou questões relacionadas ao trabalho.²²⁰

Não obstante esse posicionamento, na década de 1990, os direitos trabalhistas assumiram papel importante no processo de aceitação de novos membros, pois o TUAC e a *International Confederation of Free Trade Union* (ICFTU) externaram grande preocupação a respeito das condições laborais praticadas na Coreia do Sul. Em consequência, o governo desse país se comprometeu a, em troca do ingresso na Organização, melhor observar os padrões trabalhistas internacionais, em especial aqueles relacionados à liberdade de associação e à negociação coletiva contidos nas Convenções da OIT n.ºs 87 e 98. A ratificação dessas convenções, entretanto, nunca foi formalmente requerida em razão de outros membros da Organização, a exemplo dos Estados Unidos, nunca a terem realizado. O que se exigiu, portanto, foi apenas o cumprimento dos comandos principais inseridos nas convenções. Ainda assim,

²²⁰ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Disponível em: <<http://www.oecd.org>>. Acesso em: 24 jun. 2008.

pouco tempo após a entrada na OCDE, a Coréia do Sul, ao contrário do que se esperava, aprovou novas leis internas enfraquecendo os direitos trabalhistas, obrigando o Conselho da Organização a estabelecer um processo especial de monitoramento a fim de conservar sua credibilidade.²²¹

Além disso, por meio do *Directorate for Education, Employment, Labor and Social Affairs* (ELSA), a OCDE tem demonstrado interesse em desenvolver pesquisas analíticas, não com o intuito de estabelecer padrões trabalhistas, mas de efetuar uma análise econômica a respeito das questões laborais. Nesse sentido, esse órgão publicou dois importantes relatórios. O primeiro, de 1996, denominado *Trade, Employment and Labour Standards: a study of core worker's rights and labour standards*, constatou que são raras as evidências no sentido de que os países que dispõem de baixos padrões laborais gozam de uma performance global de exportação melhor que aquelas nações que efetivamente respeitam os direitos trabalhistas. Ademais, apurou-se também que não houve piora dos padrões laborais nos países que liberalizaram o comércio ou, de outra forma, que os direitos dos trabalhadores impedem a liberalização. Assim sendo, o resultado final da pesquisa foi no sentido de que o respeito aos padrões trabalhistas fundamentais e o desenvolvimento econômico reforçam-se mutuamente.²²²

O segundo relatório, por sua vez, publicado em 2000, com o nome de *International Trade and Core Labour Standards*, discutiu as questões objeto da Declaração Ministerial de Cingapura, da Declaração Sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, da OIT, e fez uma revisão da literatura publicada até então. O novo estudo confirmou os resultados apontados no relatório de 1996 e, com relação à liberdade de associação, em especial, esclareceu alguns aspectos controvertidos, consolidando a idéia de que existe uma

²²¹ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law.** Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 151.

²²² ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Trade, employment and labour standards: a study of core workers' rights and international trade.** Disponível em: <<http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?lang=EN&sf1=identifiers&st1=221996031e1>>. Acesso em: 16 out. 2007.

relação positiva entre o nível de desenvolvimento da economia e o respeito à liberdade de associação.

Não obstante essas iniciativas, a OCDE preocupou-se em firmar orientações voltadas diretamente para as multinacionais, o que fez ainda em 1976, por meio da *Declaration on International Investment and Multinational Enterprises*. O objetivo principal desse documento era promover investimentos transnacionais, razão pela qual um de seus capítulos apontava uma série de condutas voluntárias a serem assumidas pelas empresas multinacionais em matéria trabalhista. Coube ao BIAC e ao TUAC, anteriormente mencionados, difundir e coordenar esse conjunto de condutas entre as empresas, tendo já sofrido quatro emendas. A última, de 2000, referiu-se diretamente à Declaração Sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho da OIT e introduziu modificações voltadas para a promoção dos direitos humanos.²²³

De maneira sucinta, entretanto, pode-se dizer que essas condutas estimuladas pela OCDE nada mais são do que recomendações dos governos às multinacionais que operem em países que aderiram à Declaração de 1976 ou que deles se originem. Ademais, apesar de não serem dotadas de caráter obrigatório nem substituírem as leis nacionais, admite-se sua utilização como instrumento de interpretação das leis domésticas, a exemplo do que ocorre com as regras sobre lavagem de dinheiro da OCDE, utilizadas pela grande maioria dos membros da Organização, tendo alguns, inclusive, incorporado tal regramento a seu ordenamento jurídico.

Outrossim, não é demais afirmar que esse conjunto de condutas funciona como um instrumento de *soft law*, porque firmado em um amplo consenso não apenas entre os governos, mas também entre o BIAC e o TUAC, e em larga e recente pesquisa. O fato da OCDE ser uma instituição de boa reputação e referência em pesquisas econômicas também contribui

²²³ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law**. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p.163.

para que as condutas estabelecidas sejam amplamente respeitadas e aplicadas não apenas na indústria, mas também em agências de investimento e de avaliação, pois cria uma pressão econômica e um incentivo aos Estados-membros da Organização. De outra sorte, é importante lembrar que o objetivo principal desse direcionamento oferecido pela OCDE em matéria trabalhista é lidar com os efeitos da globalização e, em especial, equilibrar as contribuições que as empresas multinacionais podem oferecer ao progresso econômico e social com as dificuldades que o desenvolvimento de suas atividades pode desencadear.²²⁴

Para tanto, apesar de não trazer uma definição precisa acerca do que vem a ser uma multinacional, esse instrumento estabelece que essas empresas devem, em primeiro lugar, obedecer às leis do país em que estão instaladas e encorajar o desenvolvimento e a aplicação de práticas regulatórias próprias. Ademais, assume que as empresas devem ser vistas pelos governos como parceiros e vice-versa, o que, por um lado, confere às multinacionais estabilidade e possibilidade de previamente saber as diretrizes da política governamental e, de outro, reflete o fato de os governos dependerem enormemente das informações disponibilizadas pelas próprias empresas. De fato, em razão de ausência de poder coercitivo, a única forma de obtenção de dados a respeito das atividades e da estrutura organizacional das multinacionais é por intermédio do encorajamento para essas empresas fornecerem dados transparentes e de alta qualidade.²²⁵

Finalmente, é relevante apontar que a implementação desses direcionamentos oferecidos pela OCDE ocorre com a ajuda dos *National Contact Points* e do *Committee on Investment and Multinational Enterprises* (CIME). Aos primeiros, que são criados pelos próprios países aderentes, competem o desenvolvimento de atividades promocionais e de pesquisa e o encaminhamento de possíveis discussões. Os *National Contact Points* dos diferentes países

²²⁴ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law.** Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 164.

²²⁵ Idem, p. 165.

devem cooperar entre si e trocar idéias, razão pela qual se encontram anualmente e se reportam ao CIME. Este, por sua vez, é o órgão responsável por fiscalizar o funcionamento regular do conjunto de condutas, sugerido pela OCDE. Todavia, em razão do caráter não-coercitivo desse conjunto, o CIME não tem função judicial, restando a ele apenas promover trocas de experiências, realizar interpretações a fim de esclarecer algum entendimento e reportar-se ao Conselho da OCDE. Representantes das empresas e dos trabalhadores, apesar de não constarem formalmente na estrutura de implementação das condutas, podem formular consultas aos *National Contact Points*.

2.1.2 O direcionamento da OIT

Com o mesmo intuito de colaborar com a promoção dos direitos laborais por meio de iniciativas voltadas diretamente para as empresas, o Órgão de Governo da OIT adotou em 1977 a chamada Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Política Social. Dois problemas atingem essa Declaração, entretanto: em razão de ter sido adotada pelo Conselho de Administração, formado por um número limitado de membros, dispõe de menos valor formal que a Declaração Sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, da OIT, aprovada pela Conferência anual. Além disso, a exemplo do conjunto de condutas da OCDE, não dispõe de poder coercitivo, devendo ser obedecida voluntariamente.²²⁶

Não obstante essas dificuldades, a Declaração Tripartite é importante porque estipula responsabilidades tanto para o setor público quanto para o privado, visando integrar as atividades corporativas de investimentos internacionais com a busca eminentemente pública de desenvolvimento sustentável, além de promover os padrões trabalhistas fundamentais e a agenda

²²⁶ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law**. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 165.

do programa da OIT a respeito do trabalho decente. A própria OIT define-a como um conjunto de orientações voltadas aos governos, aos empregadores e aos trabalhadores em matéria de emprego, formação, condições de trabalho e de vida, e relações de trabalho. Sua principal missão, portanto, é promover o emprego e os salários, aumentar a proteção social e, finalmente, fortalecer o diálogo entre o governo, os negócios e o trabalho.²²⁷

Quanto ao modo de implementação, a Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas Multinacionais e Política Social prevê um procedimento baseado em um tripé, qual seja: informações por meio de análises globais, procedimento interpretativo e um programa de pesquisa, atividades promocionais e serviços de consultoria. No primeiro caso, o processo de coleta de informações começa com um questionário que, após ser elaborado em comum acordo entre governantes, empresas e empregados, é enviado a todos os governos e representantes dos trabalhadores e empregadores dos Estados-membros da OIT. Tal procedimento resulta em um grande relatório que revela vasta quantidade de detalhes acerca das atividades das multinacionais, ainda que não mencione nomes. Já no segundo caso, quando o significado e alcance de um trecho da Declaração mostra-se controvertido, os governos podem solicitar a um subcomitê do Conselho de Administração que interprete o dispositivo. A provocação dos representantes dos trabalhadores e das empresas também é permitida, desde que o governo se tenha mostrado silente. A interpretação a ser firmada tem caráter genérico e não se presta a resolver demandas individuais, de forma que sua principal função é reduzir ambigüidades acerca dos padrões a serem adotados pelas companhias.²²⁸

²²⁷ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Disponível em: <<http://www.oit.org.br>>. Acesso em: 7 jul. 2008.

²²⁸ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law**. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 168.

2.1.3 O Pacto Global

Após várias tentativas frustradas de inserção de uma cláusula social na OMC e de formalização da conexão entre trabalho e comércio, e em razão da grande pressão exercida por organizações não-governamentais e pela sociedade civil, em 1999 o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, desafiou o setor privado a promover o chamado Pacto Global (*Global Compact*), um dos instrumentos mais ambiciosos de promoção de direitos trabalhistas em vigor. Por ele, as empresas são convocadas para, juntamente com algumas agências das Nações Unidas, entre elas a OIT, e outros atores sociais, contribuir para o avanço da prática da responsabilidade social corporativa, a fim de se alcançar uma economia global mais sustentável e inclusiva. Para tanto, o Pacto Global endossa a necessidade de se respeitar dez princípios universais, entre os quais, quatro derivam da Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho, a saber: apoio à liberdade de associação no trabalho, abolição do trabalho forçado, abolição do trabalho infantil e eliminação da discriminação no ambiente de trabalho.²²⁹

Os demais dizem respeito aos direitos humanos – as empresas devem apoiar e respeitar a proteção de direitos humanos reconhecidos internacionalmente e assegurar sua não-participação em violações destes direitos - à proteção do meio ambiente - apoio à abordagem preventiva aos desafios ambientais, desenvolvimento de iniciativas para promover maior responsabilidade ambiental e incentivo ao desenvolvimento e difusão de tecnologias ambientais amigáveis e, finalmente, ao combate à corrupção em todas suas formas, inclusive extorsão e propina. A intenção da ONU é aprimorar a governança corporativa global sem a utilização de regulamentações nacionais ou internacionais, a chamada *hard law*, razão pela qual os governos

²²⁹PACTO GLOBAL. Disponível em: <<http://www.pactoglobal.org.br>>. Acesso em: 10 abr. 2008; TREBILCOCK, Michael J. **Trade policy and labour standards: objectives, instruments and institutions**. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract_id=307219>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 15.

não desempenham papel algum efetivo na condução e implementação do Pacto. Ademais, o programa parte da idéia de que a inclusão integral dos dez preceitos fundamentais acima mencionados nas atividades econômicas seria capaz de balancear os princípios sociais com as regras da economia.²³⁰

O maior problema do programa, entretanto, reside em seu caráter meramente sugestivo, visto não dispor de qualquer mecanismo de coerção ou de prestação de contas. Normalmente, acompanha-se o cumprimento do disposto no Pacto por meio do envio de relatório anual, também denominado Comunicação de Progresso (COP), em que as próprias empresas informam as ações que implementaram. O objetivo desse COP, entretanto, não é apenas monitorar o compromisso assumido pelas empresas signatárias do programa mas também consolidar as bases em que foi firmado o Pacto e desenvolver um ambiente propício a boas práticas, aprendizado e aprimoramento.²³¹

No Brasil, o Pacto foi introduzido no ano de 2000 por meio de um processo de engajamento das empresas brasileiras, desenvolvido pelo Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social. Na ocasião, 206 empresas tornaram-se signatárias do compromisso. Em 2003, criou-se o Comitê Brasileiro do Pacto Global (CBPG), que é um grupo voluntário cujo objetivo é promover a adoção e a incorporação dos princípios do Pacto na gestão dos negócios das empresas que operam no Brasil. O CBPG, apesar de poder ser composto por no mínimo 15 e no máximo 35 organizações convidadas ou candidatas, atualmente é formado por 30 membros,

²³⁰ PACTO GLOBAL. Disponível em: <<http://www.pactoglobal.org.br>>. Acesso em: 10 abr. 2008; KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law**. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 161.

²³¹ PACTO GLOBAL. Disponível em: <<http://www.pactoglobal.org.br>>. Acesso em: 10 abr. 2008.

entre os quais renomados bancos, fundações voltadas ao ensino, empresas de consultoria, varejistas etc, todos engajados na promoção dos dez princípios basilares do Pacto.²³²

2.2 As medidas de iniciativa das próprias empresas

Não obstante o direcionamento oferecido por organismos internacionais, as próprias empresas ocupam-se em promover direitos trabalhistas fundamentais. Para tanto, utilizam-se principalmente da criação de códigos de conduta e de selos sociais que, muitas vezes, escondem objetivos voltados para a autopromoção e a divulgação de produtos e marcas. Ainda assim, não se pode negar que as empresas, por lidarem diretamente com os trabalhadores, têm papel indispensável na divulgação e consolidação dos direitos laborais, devendo suas ações ser valorizadas e aprimoradas, como exposto a seguir.

2.2.1 Códigos de conduta

Entre as medidas de ordem privada em prol da promoção de direitos trabalhistas, o estabelecimento de códigos de conduta é a mais popular. Sua adoção exige uma conduta proativa por parte das empresas, que passariam a controlar a cadeia de valor a fim de assegurar o respeito a direitos laborais básicos e a desfrutar das condições preferenciais existentes em legislações e acordos sobre a matéria. Assim sendo, esses códigos normalmente formalizam o comprometimento da companhia em adotar boas práticas ambientais, em proibir o trabalho forçado e a exploração da mão-de-obra infantil, em promover condições de trabalho saudáveis e seguras a seus empregados e em não discriminar os trabalhadores, seja por questões de cor, raça, sexo ou outros fatores relacionados à prestação laboral.²³³

²³² PACTO GLOBAL. Disponível em: <<http://www.pactoglobal.org.br>>. Acesso em: 10 abr. 2008.

²³³ MARTINEZ, Carmen Valor. **Cláusulas sociais:** análisis de la afinidad de objetivos con el movimiento por el comercio justo. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2042184&orden=1&info=link>>. Acesso em: 25 set. 2007, p.

A intenção desse instrumento é obrigar as empresas multinacionais à aplicação, no exterior, das mesmas normas trabalhistas aplicadas em seu país de origem. Daí o porquê de Bhagwati adotar a máxima “*do in Rome as you do in New York, not as the romans do*”²³⁴ como forma de exemplificar a conduta que os próprios países desenvolvidos deveriam adotar, temendo uma fuga de capitais para os países em desenvolvimento, em razão dos baixos padrões trabalhistas ou a inexistência destes. Diz-se, portanto, que os códigos de conduta são instrumentos de caráter aspiracional, uma vez que descrevem como as empresas e seus empregados devem comportar-se, não dispendo de caráter obrigatório nem de mecanismos de coerção, na maioria dos casos.²³⁵

Não se trata, todavia, de mecanismos modernos. Os primeiros esforços em prol da promoção de códigos de conduta datam da década de 1970 e são oriundos dos escândalos envolvendo empresas americanas no sangrento golpe contra o governo de Salvador Allende, em 1973, no Chile, e as vultosas propinas pagas pela *Lockheed Corporation* a políticos japoneses a fim de ganhar contratos militares, em 1975. Diante desses fatos, algumas organizações não-governamentais e governos dos países em desenvolvimento começaram a fazer pressão em prol de maior responsabilidade por parte das empresas. Assim, em 1975 a ONU criou uma comissão especializada em empresas transnacionais com a intenção de negociar um código de conduta para essas empresas. Todavia, durante os anos 80 a comissão percebeu que era impossível desenvolver mecanismos que tornassem a adoção do código atraente para os Estados ou até mesmo avaliar o nível de cumprimento que países e empresas estariam dispostos a manter. Com o passar dos anos,

51; HARVEY, Pharis J.; COLLINGSWORTH, Terry; ATHREYA, Bama. **Developing effective mechanisms for implementing labor rights in the global economy.** Disponível em: <<http://www.laborrights.org/projects/globalecon/ilrf/intro.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 53.

²³⁴ BHAGWATI, Jagdish. Trade liberalization and ‘fair trade’ demands: addressing the environmental and labour standards issues. **World Economy.** Oxford: v. 18, n. 6, nov. 1995. Disponível em: Business Source Premier, EBSCOhost. Acesso em: 21 jul. 2008, p. 750.

²³⁵ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law.** Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 160.

a ausência de fundos prejudicou as atividades da comissão que foi extinta no início dos anos 90, após grande pressão americana.²³⁶

Não obstante esse fracasso, a idéia de promoção de um código de conduta para regular o comportamento das empresas em relação a seus empregados espalhou-se mundo afora, principalmente em razão da constatação de diversos tipos de abuso praticados por empresas americanas em suas filiais, localizadas em países asiáticos. Um bom exemplo disso ocorreu com a famosa marca de jeans Levi-Strauss, cuja subcontratada recrutava jovens mulheres na China e na Tailândia e as enviava para trabalhar nas Ilhas Marianas do Norte, em condições degradantes e sem acesso a qualquer espécie de direito trabalhista. Diante dos efeitos negativos que tal conduta provocou, a Levi's criou aquele que seria o primeiro código de conduta empresarial, firmado com a intenção de combater condições inaceitáveis de trabalho tanto em suas próprias fábricas quanto naquelas subcontratadas e de neutralizar os efeitos negativos da pública divulgação dos procedimentos inicialmente adotados pela empresa.²³⁷

A partir da década de 1990, essa idéia foi seguida por outras companhias americanas que, inclusive, passaram a incluir entre os direitos a serem preservados aqueles relativos à negociação e à livre associação. Ainda assim, muitas violações foram identificadas, gerando maior perplexidade aquelas em que as empresas, mesmo utilizando a expressão *made in USA*, empregavam mão-de-obra infantil localizada em outros países ou se valiam de imigrantes mantidos cativos no local de trabalho, por vários anos. Na prática, portanto, os códigos de

²³⁶ HARVEY, Pharis J.; COLLINGSWORTH, Terry; ATHREYA, Bama. **Developing effective mechanisms for implementing labor rights in the global economy.** Disponível em: <<http://www.laborrights.org/projects/globalecon/ilrf/intro.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 54.

²³⁷ CARDOSO, Luciane. Códigos de conduta, responsabilidade empresarial e direitos humanos dos trabalhadores. **Revista da ABET.** São Paulo: v. 1, n. 1, 2003, p. 1-33. Disponível em: <<http://www.abet-trabalho.org.br/revista/viewarticle.php?id=25&layout=abstract>>. Acesso em: 24 set. 2007, p. 7; HARVEY, Pharis J.; COLLINGSWORTH, Terry; ATHREYA, Bama. **Developing effective mechanisms for implementing labor rights in the global economy.** Disponível em: <<http://www.laborrights.org/projects/globalecon/ilrf/intro.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 54-55.

condutas normalmente são fruto de pressões da opinião pública e de mercados financeiros e implicam a promessa de que as unidades da própria multinacional, bem como seus fornecedores vão adotar padrões não apenas trabalhistas, mas também sociais e ambientais.²³⁸

Assim sendo, organizações americanas e européias têm-se encarregado de definir padrões genéricos para as práticas laborais corporativas, bem como preparar e certificar monitores capazes de fiscalizar o cumprimento de tais padrões. A intenção é gerar incentivos para que mais empresas passem a adotar os códigos de conduta e, em conseqüência, melhorem seu desempenho social, adquirindo um diferencial em relação àquelas outras que permanecem com práticas laborais indesejáveis. Isso porque se tem a idéia de que implementar melhores condições aos trabalhadores hoje garante o usufruto de vantagens comparativas, havendo no futuro uma ampliação ou uma fortificação de acordos que introduzem cláusulas sociais.²³⁹

Esse diferencial em relação às empresas desprovidas de um código de conduta, entretanto, tem alcance limitado. Primeiramente, a pressão pública provavelmente só produzirá efeitos nas empresas mais conscientes ou naquelas mais expostas ao público. Depois, a subjetividade com que os padrões laborais são empregados na redação desses códigos de conduta permitiria que empresas inescrupulosas abusassem da confiança da sociedade. Isso porque essas empresas poderiam simplesmente adotar um código de conduta que vagamente estabelecesse intenções de implementação de padrões e, em seguida, contratar auditores pouco rigorosos e incapazes de atestar se as motivações da empresas são sinceras. Tais auditores fariam dos códigos voluntários, na melhor das hipóteses, uma forma de relações públicas para poderosas multinacionais e, na pior delas, um selo de aprovação equivocado, concedido por aqueles que,

²³⁸ HARVEY, Pharis J.; COLLINGSWORTH, Terry; ATHREYA, Bama. **Developing effective mechanisms for implementing labor rights in the global economy.** Disponível em: <<http://www.laborrights.org/projects/globalecon/ilrf/intro.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 55.

²³⁹ SABEL, Charles; O'ROURKE, Dara; FUNG, Archon. **Ratcheting labor standards: regulation for continuous improvement in the global workplace.** Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 5 e 6.

sem legitimidade, tentam julgar a matéria. Por tudo isso, conclui-se que processo de certificação de direitos trabalhistas não pode - por si só - equilibrar o jogo desigual entre os direitos dos trabalhadores e dos investidores na economia global, mas é importante para o processo de balanceamento político dentro das estruturas domésticas e internacionais de governança econômica global.²⁴⁰

2.2.1.1 O exemplo da FIFA

Em razão da utilização de mão-de-obra infantil nas indústrias fabricantes de bolas, situadas na região de Sialkot, no Paquistão, a FIFA resolveu colocar em prática, no ano de 1996, um código de práticas laborais. Na realidade, essa instituição já participava de um programa de controle de qualidade voltado à certificação e aposição de selo em bolas utilizadas em campeonatos internacionais. Todavia, em conjunto com três sindicatos, a saber, *International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU)*, *International Textile, Garment and Leather Workers Federation (ITGLWF)* e *International Federation of Commercial, Clerical and Technical Employees (FIET)*, criou-se um código de conduta a ser observado durante o controle de qualidade dos produtos que recebessem a marca da FIFA.²⁴¹

Trata-se de iniciativa reconhecida como o código de conduta mais genérico até então desenvolvido, visto que nenhum representante das empresas participou das negociações. Ao contrário, todo o processo de construção do código foi desenvolvido entre as entidades representativas dos trabalhadores e a FIFA, que tem poder suficiente para impor aos produtores

²⁴⁰ LEVINSON, Jerome. **Certifying international worker rights:** a practical alternative. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 9; SABEL, Charles; O'ROURKE, Dara; FUNG, Archon. **Ratcheting labor standards:** regulation for continuous improvement in the global workplace. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 6.

²⁴¹ HARVEY, Pharis J.; COLLINGSWORTH, Terry; ATHREYA, Bama. **Developing effective mechanisms for implementing labor rights in the global economy.** Disponível em: <<http://www.laborrights.org/projects/globalecon/ilrf/intro.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 57.

as regras estabelecidas. Isto significou que padrões elevados foram assegurados sem que fosse necessário negociar alguns pontos em troca da adesão das corporações.

Como era de se esperar, a *World Federation of Sporting Goods Industries (WFSGI)* reagiu com bastante hostilidade e, em 1998, lançou o denominado Código da WFSGI e um programa de eliminação do trabalho infantil nas empresas fabricantes de bola, localizadas em Sialkot, com o objetivo de limitar os danos às indústrias. O programa foi negociado entre a OIT, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (*United Nations Children's Fund – Unicef*), a Câmara de Comércio de Sialkot, representantes das empresas ligadas ao futebol e outra instituição voltada para a defesa da criança, a chamada *Save the Children UK*. A idéia era eliminar, no período de 18 meses, o uso de mão-de-obra infantil nas indústrias fabricantes de bola, localizadas no Paquistão, e promover oportunidades educacionais para as crianças trabalhadoras.

Um ano após a implementação do programa, entretanto, veio à tona seu fracasso, em razão de pesquisadores independentes terem identificado em Sialkot a permanência de crianças trabalhando na indústria de bolas. Não obstante essa constatação, a avaliação do programa efetuada pela OIT já denunciava alguns problemas, entre os quais: a) muitas das empresas participantes do programa não forneceram dados a respeito de seus centros de costura; b) algumas outras continuaram a utilizar-se de mão-de-obra infantil não apenas nos parques industriais, mas também por meio do sistema de trabalho realizado nos lares dos próprios empregados; c) em decorrência da regulação, algumas empresas preferiram mudar-se para outras regiões do país e, em conseqüência, as crianças migraram para a indústria de instrumentos

cirúrgicos; d) as escolas criadas para atender as crianças retiradas da produção de bolas estavam atendendo outras crianças enquanto aquelas foram trabalhar em outras atividades.²⁴²

2.2.1.2 Em busca de solução para a dificuldade de monitoramento das empresas

Tendo em conta que grande parte dos códigos de conduta é estipulada pelas próprias empresas a que se destinam, pergunta-se como é possível verificar o cumprimento das obrigações que assumiram espontaneamente. Nesse sentido, três espécies de monitoramento podem ser listadas.

A primeira delas é o chamado monitoramento interno, conduzido pelos próprios empregados ou por representantes dos varejistas ou seus fornecedores. As vantagens desse tipo de monitoramento estão relacionadas ao fato de que os monitores têm livre acesso a dados relevantes ao processo de produção sem a possibilidade de pôr em risco qualquer informação privilegiada, a exemplo de segredos industriais. Por outro lado, o maior problema está na grande dependência que há na boa-fé da própria companhia. Quando a intenção é realmente melhorar as condições oferecidas aos empregados por questões de eficiência, estabilidade ou em combate à publicidade negativa, as pessoas encarregadas do monitoramento devem ser realmente aptas a induzir o cumprimento de padrões laborais. De outra sorte, quando a intenção é simplesmente aplacar a hostilidade dos consumidores, o processo de monitoramento é utilizado apenas como uma jogada de marketing a ser implementada pelo departamento de relações públicas da empresa, de modo que as informações por ela fornecidas ao público não merecem credibilidade.²⁴³

A segunda espécie é o monitoramento externo, normalmente conduzido por fiscais contratados de uma terceira parte pela própria companhia. Grandes firmas como Nike e

²⁴² HARVEY, Pharis J.; COLLINGSWORTH, Terry; ATHREYA, Bama. **Developing effective mechanisms for implementing labor rights in the global economy.** Disponível em: <<http://www.laborrights.org/projects/globalecon/ilrf/intro.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 57.

²⁴³ Idem, p. 66.

Reebok, por exemplo, têm permitido que consultorias e organizações não-governamentais conduzam auditorias a fim de verificar se suas operações obedecem aos códigos de conduta. As fornecedoras que descumprem as diretrizes dos códigos são normalmente sancionadas com redução de pedidos ou cancelamento de contratos. Ainda assim, esse tipo de monitoramento apresenta problema semelhante àquele realizado internamente: o monitor, por ser contratado pela própria empresa, não tem liberdade para divulgar publicamente os dados apurados. Eles devem elaborar documentos confidenciais a serem entregues à empresa. A ela pertence o poder de decidir se divulga ou não as informações recolhidas pelos monitores. Ademais, é provável que monitores recrutados fora da empresa não tenham conhecimento ou sensibilidade suficientes para conduzir entrevistas completas e detalhadas com os empregados.²⁴⁴

Finalmente, a terceira espécie de monitoramento é aquela realizada por um monitor independente, ou seja, por uma pessoa física ou jurídica que não tenha vínculo direto ou contrato exclusivo com a companhia analisada. Em outras palavras, é aquele tipo de monitoramento em que o agente não atua como um funcionário da companhia ou não está sujeito a algum conflito de interesses causado pelo fato de ter ou almejar outras relações comerciais com a empresa. Assim sendo, normalmente há a contratação de monitores por tarefa ou a utilização de organizações ou grupos da comunidade local que atuam na defesa dos direitos humanos ou tenham cunho trabalhista, religioso, entre outros.²⁴⁵

Há ainda a possibilidade de se utilizarem os chamados órgãos certificadores, conhecidos por serem ferramentas bastante empregadas na obtenção de informações a respeito do que as empresas estão fazendo e como estão atuando. Os de maior importância são o *US-based*

²⁴⁴ SABEL, Charles; O'ROURKE, Dara; FUNG, Archon. **Ratcheting labor standards: regulation for continuous improvement in the global workplace.** Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 5 e 6.

²⁴⁵ HARVEY, Pharis J.; COLLINGSWORTH, Terry; ATHREYA, Bama. **Developing effective mechanisms for implementing labor rights in the global economy.** Disponível em: <<http://www.laborrights.org/projects/globalecon/ilrf/intro.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 68.

Fair Labor Association (FLA), o *Social Accountability 8000* (SA 8000), programa patrocinado pelo *Council on Economic Priorities Accreditation Agency*, a *Clean Clothes Campaign* (CCC), a *British-based Ethical Trading Initiative* (ETI) e o *US-based Worker Rights Consortium*, órgãos que, apesar de diferirem substancialmente, têm em comum o fato de adotarem códigos de conduta baseados nos padrões trabalhistas fundamentais da OIT.

Apenas com o fim de ilustrar o funcionamento de um órgão certificador, pegue-se o exemplo do SA 8000. Trata-se de um sistema de monitoramento que, inspirado na série ISO (*International Organization for Standardization*) de padrões de qualidade, busca inserir a idéia de qualidade total em questões sociais. Sua função principal é promover padrões de responsabilidade social que possam ser monitorados por empresas de auditoria. Estas, por sua vez, certificarão que fábricas e locais de trabalho são socialmente responsáveis, permitindo que multinacionais contratem essas empresas, tendo a certeza de que respeitam os direitos fundamentais dos trabalhadores.²⁴⁶

Mesmo que à primeira vista pareça ser uma boa idéia, algumas críticas levantam dúvidas acerca da viabilidade prática do SA8000. Em primeiro lugar, quando se trata de questões envolvendo práticas trabalhistas, um sistema de monitoramento periódico, baseado em visitas pontuais aos locais de avaliação, não funciona. Faz-se necessária a adoção de mecanismos permanentes que permitam aos empregados relatarem problemas e descontentamentos. Ademais, da forma como é elaborado o mecanismo, tanto as multinacionais interessadas na certificação quanto as empresas submetidas ao sistema podem levar ao monitoramento apenas aquilo que se

²⁴⁶ CARDOSO, Luciane. Códigos de conduta, responsabilidade empresarial e direitos humanos dos trabalhadores. **Revista da ABET**. São Paulo: v. 1, n. 1, 2003, p. 1-33. Disponível em: <<http://www.abet-trabalho.org.br/revista/viewarticle.php?id=25&layout=abstract>>. Acesso em: 24 set. 2007, p. 6.

mostre conveniente à obtenção dos benefícios públicos da certificação, ainda que a maior parte da produção ocorra em condições irregulares.²⁴⁷

Não obstante essas dificuldades, o SA8000 é um programa de certificação que ganhou a simpatia das empresas multinacionais, em razão de sua facilidade de implementação. O grande problema reside no fato de que tratar direitos trabalhistas como um controle de qualidade ainda encontra obstáculos na crítica, que entende que a relação a ser estabelecida entre os monitores independentes e os trabalhadores deve ser de confiança, em nada se assemelhando à relação que há no caso de verificação da qualidade de um produto.

Em razão de todos esses problemas envolvendo órgãos certificadores, percebe-se que o trabalho de monitoramento só funciona se estiver firmado em um procedimento de apuração de informação confiável e confidencial. Como se sabe, na maioria dos países em desenvolvimento, os trabalhadores são muito vulneráveis à demissão sem justa causa, e o processo judicial de reintegração ao emprego, quando for o caso, costuma durar muitos anos. Assim, amedrontados pela possibilidade de perder seus postos de trabalho, os empregados, em sua grande maioria, terão cuidado redobrado ao criticarem seus empregadores e ao externarem seus descontentamentos publicamente ou em segredo. Por essa razão, entrevistadores confiáveis serão inevitavelmente aqueles oriundos da própria classe social dos trabalhadores ou de suas comunidades. Organizações locais também levam vantagem à medida que sabem lidar melhor com as peculiaridades do local, estando aptas a melhor formular as questões e interpretar as respostas de forma mais precisa.²⁴⁸

²⁴⁷ HARVEY, Pharis J.; COLLINGSWORTH, Terry; ATHREYA, Bama. **Developing effective mechanisms for implementing labor rights in the global economy.** Disponível em: <<http://www.laborrights.org/projects/globalecon/ilrf/intro.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 58-59.

²⁴⁸ Idem, p. 68.

Nesse sentido, sindicatos independentes liderados por representantes eleitos diretamente pelos trabalhadores são as organizações mais bem preparadas para levar adiante um procedimento de monitoramento de cumprimento de códigos de conduta. Eles já possuem o traquejo necessário para, em meio aos descontentamentos reportados, obter informações confiáveis dos trabalhadores e refletem a importância de se assegurar aos trabalhadores o direito à sindicalização e à negociação coletiva. Todavia, mesmo nos locais em que tais direitos não sejam respeitados, é possível implementar as práticas de monitoramento por meio de organizações não-governamentais.

De outra sorte, seja qual for a entidade responsável pela realização do monitoramento independente, todas elas precisarão, assim como as empresas, de alguma espécie de regulação a fim de garantir aos consumidores o fornecimento de informações consistentes e precisas. Inicialmente, portanto, tais monitores devem ser credenciados por algum ente reconhecidamente respeitado pelos consumidores e, em seguida, instruídos a respeito dos tipos de informação que devem fornecer e o modo como devem apresentá-las. A função primordial desse ente credenciador, pois, deve ser a de impedir a atuação de monitores que sejam pouco confiáveis ou que não atendam as exigências estabelecidas. Além disso, deve atuar como um intermediário entre as empresas e os monitores, sempre garantindo a transparência do processo e impedindo que relações inapropriadas se estabeleçam entre as partes de modo a preservar o caráter independente do monitoramento a ser realizado.²⁴⁹

Já no que diz respeito ao trabalho de monitoramento independente, é necessário avaliar quem deve ser o responsável pelo financiamento desse tipo de atividade. As possibilidades envolvem recursos advindos das empresas, dos governos e dos trabalhadores ou

²⁴⁹ HARVEY, Pharis J.; COLLINGSWORTH, Terry; ATHREYA, Bama. **Developing effective mechanisms for implementing labor rights in the global economy.** Disponível em: <<http://www.laborrights.org/projects/globalecon/ilrf/intro.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 69.

dos consumidores, por meio de suas organizações representativas, mas a situação ideal para o sustento e a independência do monitoramento requer a atuação em conjunto de alguns desses colaboradores. Na verdade, o maior problema não está em quem fornece os recursos financeiros necessários, mas as medidas que são tomadas a fim de evitar que os monitores percam sua independência nas empresas monitoradas ou sejam influenciados por algum mantenedor. Outrossim, não existe vedação às relações financeiras diretas entre monitores e companhias, desde que o interesse público esteja protegido por medidas que garantam a transparência dos contratos de monitoramento, algum tipo de acesso público ao resultado das auditorias e proteção contra subornos ou qualquer outra transação imprópria entre as partes contratantes.²⁵⁰

Por fim, em defesa da adoção de códigos de conduta e sistemas de monitoramento independentes de qualquer ordenamento jurídico vigente, pode-se dizer que sua atual configuração, ao contrário do que se esperava, promove um importante e complementar mecanismo de aumento da coerção desses ordenamentos jurídicos e, inclusive, serve de estímulo à evolução dos sistemas legais. Ao adotar um código, a empresa confirma seu compromisso de obedecer às leis trabalhistas locais e por meio do monitoramento põe em prática tal compromisso. Ademais, é por meio dos monitores que os trabalhadores têm acesso às informações contidas nos códigos de conduta das empresas em que atuam e até mesmo ao conteúdo das leis locais de proteção ao trabalho, surgindo a oportunidade de reivindicar seus direitos por uma via mais simplificada e menos intimidante que a via jurisdicional.²⁵¹

²⁵⁰ HARVEY, Pharis J.; COLLINGSWORTH, Terry; ATHREYA, Bama. **Developing effective mechanisms for implementing labor rights in the global economy.** Disponível em: <<http://www.laborrights.org/projects/globalecon/ilrf/intro.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 69-70.

²⁵¹ Idem, p. 71.

2.2.2 Selos sociais

Há quem entenda que o comportamento do consumidor, no momento da escolha de um produto, pode ser utilizado como referencial para a elaboração de mecanismos de promoção de direitos laborais, a exemplo do chamado selo social (*labelling*). Tal instrumento funcionaria como um certificado de qualidade, atestando que à mão-de-obra empregada na fabricação do produto foram assegurados direitos humanos fundamentais ou ainda que o país produtor do bem respeita normas internacionais do trabalho. Consistiria, portanto, numa espécie de sistema de verificação do desempenho social de uma empresa, cujo principal instrumento seria uma etiqueta simbolizando as condições sociais empregadas na produção de determinado bem, diferenciando-o de seus concorrentes.²⁵²

Fruto de um aumento rápido e espontâneo do grupo denominado “consumidores conscientes”, ou seja, pessoas de países desenvolvidos dispostas a pagar mais por bens produzidos em consonância com os direitos dos trabalhadores, a utilização de selos sociais funcionaria como um método de promoção de direitos laborais, baseado no mercado. Sua maior vantagem estaria no fato de fornecer informações acerca do processo de produção de determinado bem, além de permitir que as escolhas do consumidor reflitam a satisfação de estar adquirindo algo derivado da presumida adoção de padrões trabalhistas internacionalmente mais elevados.²⁵³

Quanto à classificação, os programas de selo social voluntários diferenciam-se de acordo com o ente responsável pela confecção e concessão do selo. Nesse sentido, eles se dividem em programas patrocinados: a) pelos governos, b) por monitorias independentes, a

²⁵² CARDOSO, Luciane. Códigos de conduta, responsabilidade empresarial e direitos humanos dos trabalhadores. **Revista da ABET**. São Paulo: v. 1, n. 1, 2003, p. 1-33. Disponível em: <<http://www.abet-trabalho.org.br/revista/viewarticle.php?id=25&layout=abstract>>. Acesso em: 24 set. 2007, p. 5.

²⁵³ STERN, Robert M.; TERRELL, Katherine. **Labor standards and the World Trade Organization**. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out 2007, p.10.

exemplo de organizações não-governamentais ou empresas de auditoria, c) pelos próprios fabricantes dos produtos rotulados, que geralmente adotam o selo em razão de determinação dos códigos de conduta a que se comprometeram. Essa diferenciação é importante em razão de se fazer necessária certa precaução em relação à credibilidade do ente monitorador, a fim de assegurar a idoneidade do procedimento de obtenção do selo social. Fraudes nesse aspecto costumam ser comuns, principalmente em se tratando de programas de selo desenvolvidos pelas próprias multinacionais. Para evitar esse problema, Trebilcock e Howse sugerem a participação da OIT na condição de fiscalizadora da credibilidade dos programas de selo social e, inclusive, citam sugestão no mesmo sentido, apresentada no relatório do Diretor Geral da OIT, em 1997, não acatada pelos membros da organização, em especial pelos países em desenvolvimento.²⁵⁴

2.2.2.1 O exemplo do *RugMark*

A título de ilustração sobre o funcionamento de um programa de selo social, cite-se a famosa iniciativa tomada por Kailash Satyarthi, presidente da *South Asian Coalition on Child Servitude*, que reuniu organizações não-governamentais indianas, agências de fomento à exportação, entes governamentais e organizações multilaterais, a exemplo do Unicef, em prol do desenvolvimento de um programa de certificação voluntária denominado *RugMark*. Tal programa surgiu em setembro de 1994, inspirado pela exploração de mão-de-obra infantil nas indústrias de tapetes da Índia e do Paquistão, e seus principais objetivos são reduzir o trabalho infantil nas indústrias e, conseqüentemente, impedir que ocorram boicotes por parte dos consumidores mais

²⁵⁴ KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law**. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 211-212; TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. **The regulation of internacional trade**. 2ª ed. London / New York: Routledge, 1999, p. 451.

conscientes, além de disponibilizar novas oportunidades para as crianças resgatadas da exploração.²⁵⁵

Seu modo de atuação está dividido em dois sistemas de certificação: um direcionado para os fabricantes e exportadores e outro, para importadores e varejistas dos países consumidores. Todas as empresas cadastradas no programa pagam uma taxa destinada à cobertura dos custos administrativos, de monitoramento e inspeção e de produção do selo e à promoção de programas educacionais destinados às crianças retiradas das empresas produtoras de tapetes. As inspeções são realizadas por profissionais credenciados pelo *RugMark* e podem ser acompanhadas por representantes de organizações não-governamentais locais. Detectada a presença de trabalho infantil, a empresa é primeiramente advertida e só depois sancionada. Pronto o tapete para a exportação, a ele é afixado um selo contendo um número que permite rastreá-lo e identificar a tecelagem em que foi produzido, evitando assim o risco de falsificação.²⁵⁶

Passados quatorze anos desde sua criação, pode-se afirmar que o programa tem obtido relativo sucesso. Desde 1995 já certificou 5,5 milhões de tapetes, hoje atua em 6 países e financiou dezenas de escolas voltadas à reabilitação de ex-trabalhadores mirins. Ademais, relatório divulgado pela instituição apontou que, no ano de 2006, 3.172 crianças foram retiradas do trabalho em tecelagens e que as vendas no varejo dos tapetes certificados alcançaram valor próximo aos 45 milhões de dólares, gerando 90 mil dólares para a educação de crianças do sul da Ásia.²⁵⁷

²⁵⁵ HARVEY, Pharis J.; COLLINGSWORTH, Terry; ATHREYA, Bama. **Developing effective mechanisms for implementing labor rights in the global economy.** Disponível em: <<http://www.laborrights.org/projects/globalecon/ilrf/intro.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 55; RUGMARK FOUNDATION. Disponível em: <<http://www.rugmark.org>>. Acesso em: 11 jun. 2008.

²⁵⁶ HARVEY, Pharis J.; COLLINGSWORTH, Terry; ATHREYA, Bama. **Developing effective mechanisms for implementing labor rights in the global economy.** Disponível em: <<http://www.laborrights.org/projects/globalecon/ilrf/intro.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 56.

²⁵⁷ RUGMARK FOUNDATION. **2006 Annual Report.** Disponível em: <<http://www.rugmark.org/uploads/File/2006%20Annual%20Report.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2008.

2.2.2.2 Programa Empresa Amiga da Criança – um selo brasileiro

Da experiência brasileira com os programas de selo social, destaque-se o trabalho realizado pela Fundação Abrinq. Em 1995, essa Fundação lançou o projeto Empresa Amiga da Criança que, assim como o *RugMark*, no que se refere aos padrões trabalhistas fundamentais, busca erradicar o trabalho infantil por meio da mobilização de empresas para uma atuação social em benefício de crianças e adolescentes brasileiros. Para tanto, confere um selo atestando a condição de “amiga da criança” às empresas filiadas que demonstrarem a) não explorar o trabalho infantil e não empregar adolescentes em atividades noturnas, perigosas e insalubres; b) alertar fornecedores no sentido de que a denúncia comprovada de trabalho infantil causará o rompimento da relação comercial; c) realizar ações de conscientização de clientes, fornecedores e comunidade sobre os prejuízos do trabalho infantil; d) realizar ações em benefício de crianças e adolescentes da comunidade e filhos de funcionários.²⁵⁸

Podem participar do programa empresas de todos os portes, ramos de atuação e regiões do país, que funcionem há pelo menos um ano e tenham realizado ações sociais em prol da comunidade, no ano anterior. Todas elas têm a obrigação de contribuir financeiramente para a manutenção das atividades do programa, bem como renovar sua participação anualmente. Confirmado o credenciamento da empresa, a ela é dado o direito de utilizar o selo da campanha em embalagens e materiais de divulgação e, assim como em outras iniciativas de promoção de selos sociais, tem-se a idéia de que o selo agrega valor à marca, bem como se configura como um diferencial à imagem da empresa.²⁵⁹

²⁵⁸ FUNDAÇÃO ABRINQ. Disponível em: <http://www.fundabrinq.org.br/portal/alias_abrinq/lang_en-US/tabID_112/DesktopDefault.aspx>. Acesso em: 18 jun. 2008.

²⁵⁹ Idem.

Assim sendo, não obstante as críticas que recaem sobre programas de selo de uma maneira geral, é importante lembrar que a atuação do projeto Empresa Amiga da Criança pode ser considerada positiva. Desde sua criação, já foram articulados dez pactos setoriais em cadeias produtivas de risco, a exemplo da produção de cítricos, cigarros, calçados e álcool, assumindo o compromisso de, entre outras ações, não empregar crianças, engajar seus fornecedores, apoiar a escola pública e investir nos fundos municipais dos direitos da criança. De outra sorte, em 2002 foram assinados cinco termos de compromisso entre o Ministério do Trabalho e Emprego, associações empresariais e a Fundação Abrinq, visando coibir a exploração de mão-de-obra infantil.²⁶⁰

2.2.3 A proposta dos *Ratcheting Labor Standards*

Em razão das limitações que os códigos de conduta normalmente apresentam, Charles Sabel, Dara O'Rourke e Archon Fung²⁶¹ desenvolveram um sistema de promoção de direitos trabalhistas cuja maior vantagem está no fato de envolver diversos atores sociais e não apenas empresas e governos. Inspirado na figura de um roquete, do inglês *ratchet*, os denominados *Ratcheting Labor Standards* (RLS) têm por objetivo pôr em movimento um processo que se inicia com os pequenos resultados característicos dos demais instrumentos voluntários de promoção de padrões laborais e termina com a obtenção gradual e sistemática de vantagens mais significantes.

O modo de funcionamento dos RLS está baseado na transparência pública, na comparação e avaliação, e no aperfeiçoamento constante. A transparência inicia-se com a necessidade de conhecimento público acerca das condições promovidas pelas fábricas. Elas

²⁶⁰ FUNDAÇÃO ABRINQ. Disponível em: <http://www.fundabrinq.org.br/portal/alias_abrinq/lang_en-US/tabID_112/DesktopDefault.aspx>. Acesso em: 18 jun. 2008.

²⁶¹ SABEL, Charles; O'ROURKE, Dara; FUNG, Archon. **Ratcheting labor standards: regulation for continuous improvement in the global workplace.** Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 6-7.

seriam responsáveis por avaliar critérios relativos a suas próprias performances sociais, a exemplo do tratamento que fornecem a seus empregados, à comunidade e ao ambiente, desde que suas conclusões possam ser submetidas a uma revisão pública e sejam fornecidas de maneira a permitir uma comparação de condições e esforços para aprimorá-las. Nesse regime, portanto, primeiro as empresas desenvolvem e implementam suas próprias idéias a respeito de como melhorar sua performance social e laboral. Em troca dessa liberdade de iniciativa, devem reportar seus métodos e resultados a organizações filiadas a determinado ente internacional, que podem tanto certificar que a empresa cumpriu as exigências formuladas, quanto estabelecer um *ranking* comparativo entre o desempenho da empresa e suas concorrentes.²⁶²

O *ranking* acima mencionado criaria uma competição de mão dupla: as empresas, confiantes em sua excelente performance social, procurariam organizações igualmente produtivas, de modo que os melhores avaliadores trabalhariam com as empresas que obtivessem melhores resultados. Isso faria com que, no fim, se obtivesse a produção de informação suficiente sobre as empresas que realmente implementaram benefícios sociais e sobre como melhorar ainda mais, a fim de definir diretrizes efetivas para o estabelecimento de padrões regulatórios, inclusive, padrões para o aprimoramento. De forma resumida, a imposição de padrões deve ser entendida como o produto final e não o ponto de partida da busca simultânea por melhores condições sociais e por monitoramento confiável.

O objetivo principal dos RLS, portanto, é induzir as empresas a competirem publicamente com outras a fim de melhorar sua atuação no campo social. Toda empresa que esteja sob os RLS deve informar a um monitor certificado o valor dos salários que paga, o perfil de sua mão-de-obra, os sistemas de gerenciamento social e ambiental e outros elementos

²⁶² SABEL, Charles; O'ROURKE, Dara; FUNG, Archon. **Ratcheting labor standards:** regulation for continuous improvement in the global workplace. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 7.

relacionados à melhoria das condições sociais. Em seguida, os monitores reúnem os relatórios e classificam o desempenho das empresas por meio de métodos que devem ser igualmente públicos.²⁶³

Uma das grandes vantagens do sistema está em sua capacidade de acomodar grande diversidade de condições políticas, aptidões comunitárias e circunstâncias setoriais. À medida que as empresas e o público selecionam limites apropriados para comparação e classificação, o regime incorpora considerações contextuais, automaticamente. Além disso, como o comportamento social de uma empresa submetida aos RLS é comparável a outras econômica e socialmente parecidas com ela, mas não necessariamente sujeitas à mesma jurisdição política, o sistema não é facilmente empregado para fins protecionistas. Em outras palavras, ao agregar diversas economias em variados grupos de empresas com diferentes trajetórias, os RLS fazem com que a construção de coalizões políticas, que podem transformar a luta a favor ou contra a adoção de padrões laborais, em um instrumento de política econômica interna, se torne mais difícil.²⁶⁴

Não obstante todas essas considerações, a verdade é que ainda não existe consenso a respeito do modelo mais efetivo para promoção de direitos laborais no comércio internacional. Os RLS não foram idealizados como o destino final de todas as ações em prol da melhoria das condições laborais, mas como um caminho frutífero, capaz de reunir e reforçar um conjunto de novas iniciativas que, se tomadas isoladamente, não surtirão efeito em razão de suas finalidades parcialmente conflitantes e de suas fraquezas.

²⁶³ SABEL, Charles; O'ROURKE, Dara; FUNG, Archon. **Ratcheting labor standards:** regulation for continuous improvement in the global workplace. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 16.

²⁶⁴ Idem, p. 18.

A finalidade dos RLS, portanto, é conferir novas atribuições aos tradicionais atores do cenário de discussão em torno de padrões laborais. A OIT, por exemplo, em colaboração com o Banco Mundial, teria papel indispensável ao coordenar a centralização de informações sobre desempenho social. Essas duas instituições, em conjunto, detêm autoridade global e competência suficientes para realizar essa tarefa e, inclusive, patrocinar protótipos de esforços de monitoramento e parcerias sociais em países específicos. Podem ainda atrair governos a adotarem leis trabalhistas compatíveis com os RLS por meio do desenvolvimento de leis-modelo e convenções internacionais.²⁶⁵

Quanto aos governos, poderiam incentivar os RLS de várias maneiras. Uma delas consiste em obrigar as empresas instaladas em seu território a participarem dos RLS por meio da seleção de monitores certificados internacionalmente. Na seara administrativa, esses Estados podem desenvolver as capacidades de monitoramento dos RLS em suas próprias agências relacionadas ao trabalho ou usar a base de conhecimento do instrumento para formular padrões trabalhistas mínimos a serem inseridos na legislação nacional, oportunamente. De todo modo, é importante lembrar que os RLS não substituem os sistemas nacionais de regulação trabalhista. Ao contrário, esse instrumento tem por objetivo principal servir de suplemento aos já existentes sistemas de regulação, apontando seus pontos fortes e fracos e indicando o melhor caminho rumo à melhoria da estratégia de gerência e regulação.²⁶⁶

Finalmente, pode-se dizer que os RLS seriam enormemente beneficiados pelos sindicatos. É sabido que locais de trabalho organizados são comprovadamente os mais capacitados monitores sociais e agentes de contínua melhora. Por outro lado, os RLS estão aptos

²⁶⁵ SABEL, Charles; O'ROURKE, Dara; FUNG, Archon. **Ratcheting labor standards: regulation for continuous improvement in the global workplace.** Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 33.

²⁶⁶ Idem, p. 34-35.

a conferir habilidades substanciais e servir de alavanca para os sindicatos, além de permitir-lhes aprimorar seus próprios conhecimentos a respeito das melhoras práticas laborais ao redor do mundo e constantemente atualizar sua base de dados, à medida que novas tendências surjam.

Por todo o exposto, tem-se que a implantação e o progresso dos *Ratcheting Labor Standards* dependem substancialmente da vontade de atores privados, não-governamentais, estatais e setores internacionais em adotar as perspectivas e medidas acima mencionadas, muitas delas já existentes e postas em prática, sem que houvesse um entendimento mais aprofundado a respeito delas ou uma ação deliberada. Assim sendo, os RLS são oferecidos como uma cristalização de todas essas medidas, visando à obtenção de uma alternativa regulatória mais promissora que as propostas tradicionais vinculadas a regras fixas ou códigos de conduta voluntário.

2.3 Crítica aos instrumentos de *soft law*

Todos esses instrumentos de regulamentação privada, a exemplo de certificações, selos e códigos de conduta recebem o nome genérico de *soft law*, ou seja, normas do direito internacional de conteúdo não-exigível por ausência de responsabilização e de mecanismos de coercibilidade, cuja eficácia depende essencialmente das reações do mercado aos sinais que transmitem aos consumidores e, em menor escala, aos investidores. Apesar da boa intenção, o maior problema desses instrumentos reside em suas próprias limitações. Normalmente aplicam-se apenas a uma pequena parcela das exportações de setores em que se supõe seja comum o não-cumprimento de direitos trabalhistas. Ademais, variam em diversos sentidos, de

acordo com os padrões reconhecidos, com a definição dada a eles - quando há definição - e com o grau de eficiência do sistema que monitora o cumprimento de tais padrões, se existente.²⁶⁷

Outrossim, críticas apontando o inconsistente e ineficiente nível de aplicação de tais instrumentos questionam a concessão de prioridade às preferências dos consumidores nos países importadores, em detrimento de mecanismos que estabeleçam bem-estar do consumidor como ponto de referência e dependam da compatibilidade desse ponto com os predicados do livre comércio. Nesse sentido, diz-se que os consumidores, ainda que totalmente informados a respeito das condições sob as quais os bens importados estão sendo produzidos e das violações a padrões laborais que certos modos de produção podem criar, não se importam tão profundamente com os valores humanitários refletidos nesses padrões trabalhistas, a ponto de investir dinheiro nisso. E ainda que assim não fosse, o fato do processo de produção e troca normalmente resultar na produção ou no consumo de externalidades para outros cidadãos nos países exportadores ou importadores, como é amplamente inerente à noção de direitos humanos universais, sugere que as preferências dos consumidores não podem ser decisivas no contexto dos direitos humanos.²⁶⁸

De outra sorte, mesmo partindo da premissa de que os consumidores dos países importadores, de fato se importam com os valores relacionados aos direitos humanos presentes dos padrões trabalhistas, conclui-se que eles se encontram pouco informados a respeito das condições em que os produtos que consomem estão sendo produzidos nos países exportadores e que o custo de aquisição desse tipo de informação excede o valor que tais consumidores estariam dispostos a pagar. Além disso, ainda há um problema no âmbito da coletividade. Para os críticos dos instrumentos de *soft law*, os consumidores individuais que provavelmente estão preparados

²⁶⁷ TREBILCOCK, Michael J. **Trade policy and labour standards: objectives, instruments and institutions.** Disponível em: < http://ssrn.com/abstract_id=307219>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 15.

²⁶⁸ TREBILCOCK, Michael J. **Trade policy and labour standards: objectives, instruments and institutions.** Disponível em: < http://ssrn.com/abstract_id=307219>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 15.

para pagar um pouco a mais por produtos produzidos em acordo com os padrões trabalhistas, preocupam-se com aqueles outros consumidores que, apesar de compartilharem da mesma idéia acerca da necessidade de se valorizar os bens produzidos conforme os direitos trabalhistas, eventualmente comprem bens mais baratos, contando com o fato de os demais consumidores conscientes financiarem os custos de promover as preferências coletivas. E se todos os consumidores desconfiarem que os outros não estão cumprindo o compromisso de pagar mais por bens produzidos de acordo com normas laborais, uma resposta coletiva, voluntária e efetiva em defesa dos trabalhadores jamais emergirá.²⁶⁹

Afora essas razões para não depositar a promoção de direitos laborais nas preferências dos consumidores, outra grande limitação está associada aos mecanismos da *soft law* que relacionam as respostas dos consumidores à importação de bens produzidos desrespeitando os direitos trabalhistas. Esses mecanismos são inócuos também nesse caso porque, como já mencionado anteriormente, apenas uma pequena fração do trabalho infantil, por exemplo, é empregada em setores de exportação. A maioria das crianças está trabalhando na agricultura doméstica, em serviços e nos setores informais da economia. Ademais, muitos outros tipos de abuso não estão diretamente ligados à produção e comércio de bens, mas a questões políticas, a exemplo do que vem ocorrendo em Mianmar. Por tudo isso, acredita-se que a *soft law* perderia sua eficácia à medida que se tornasse mais difícil obter informações precisas a respeito da observância de direitos laborais mínimos. A elaboração de leis específicas sobre a matéria aparentaria ser uma opção melhor, não fosse a grande facilidade com que essas normas são desrespeitadas.²⁷⁰

²⁶⁹ TREBILCOCK, Michael J. **Trade policy and labour standards: objectives, instruments and institutions.** Disponível em: < http://ssrn.com/abstract_id=307219>. Acesso em: 16 out. 2007, p. 17-18.

²⁷⁰ MATTIOLI, Maria Cristina. As políticas públicas para promover e implementar os direitos fundamentais no trabalho e a integração econômica internacional. **Revista do Ministério Público do Trabalho.** Brasília, v. 14, n.

Dessa forma, pode-se concluir que os instrumentos de *soft law*, ao dependerem primordialmente da preferência do consumidor e da vontade das empresas em obedecer a eles, não dispõem de grande estabilidade, razão pela qual não devem ser considerados fonte principal de promoção de direitos trabalhistas, sob pena dos próprios trabalhadores não gozarem desses direitos a partir do momento em que as empresas simplesmente vislumbrarem que os custos da auto-regulação ultrapassam os benefícios que promovem. Ademais, existem sérias preocupações a respeito da qualidade dos códigos de conduta voluntários e do compromisso firmado pelas empresas em obedecer-lhes. Não obstante a maioria dos códigos reiterar normas domésticas e internacionais, não existe a obrigação formal em adotá-las, de modo que as empresas podem selecionar os direitos que pretendem respeitar.²⁷¹

É importante lembrar ainda que, apesar do conceito de padrões trabalhistas, hoje aceito, ser forte o suficiente para criar obrigações às multinacionais, os atuais códigos de conduta e outros instrumentos acima mencionados insistem em aproximações de caráter voluntário, fazendo com que todos eles sofram do mesmo mal: ausência de eficientes procedimentos de monitoramento. A primeira solução para esse problema, então, estaria na criação de um acordo internacional de caráter coercitivo, se não fosse a dificuldade política para se alcançar consenso. Diante disso, cresce a importância do Estado como agente capaz de promover melhores condições de trabalho e construir um direito internacional da responsabilidade nos negócios, visto que pode preencher o vazio deixado pelos instrumentos de

27, mar. 2004, p. 137; REIS, Jair Teixeira dos. **Organização mundial do comércio – OMC e o direito do trabalho**. Disponível em: <<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/160107.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2007, p. 8.

²⁷¹ KOLBEN, Kevin. **Integrative linkage: combining public and private regulatory approaches in the design of trade and labor regimes**. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=931682>>. Acesso em: 5 mar. 2008, p. 11.

caráter voluntário ao incorporar a seu ordenamento jurídico interno esses mesmos instrumentos.²⁷²

Por tudo isso, fica claro que no cenário atual a promoção de direitos laborais depende fundamentalmente de cooperação. Acordos regionais e bilaterais de comércio - por si só - não são suficientes se não houver vontade política em assegurar na prática o que restou acordado entre as partes. De outra sorte, iniciativas exclusivas das próprias empresas também não são totalmente satisfatórias a medida que asseguram os direitos trabalhistas de maneira instável, de acordo com a variação dos interesses das próprias empresas. Imprimir caráter prático aos acordos de comércio, implementar códigos de conduta e selos sociais que possam ser publicamente monitorados e levar o Estado a agir internamente são medidas que devem ser tomadas em conjunto e de forma coordenada, pois apenas juntas serão capazes de alcançar o fim principal da estipulação de padrões trabalhistas no comércio internacional, que é a garantia dos direitos fundamentais de todos os trabalhadores.

²⁷² KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic law.** Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007, p. 169.

CONCLUSÃO

Ainda não foi possível alcançar a plena harmonia na relação entre comércio internacional e padrões mínimos trabalhistas entre os Estados. Mesmo conhecidas as interferências que as condições de trabalho exercem sobre a produção e a comercialização de bens, e vice-versa, não existe consenso entre Estados nem entre os demais atores acerca da melhor maneira de garantir condições mínimas aos trabalhadores sem que isso gere qualquer empecilho ao livre comércio.

Inicialmente, tinha-se a idéia de que baixos padrões geravam vantagens comparativas injustas e causariam o rebaixamento geral das normas trabalhistas já em vigor, além da perda de alguns direitos conquistados pela classe trabalhadora. Tais argumentos não encontraram respaldo em experiências práticas, razão pela qual foram relativizados. Prevaleceu, então, a idéia de que padrões laborais, ao assegurarem condições mínimas de trabalho, são considerados direitos fundamentais do homem previstos em documentos de extrema importância, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Essa identificação entre direitos trabalhistas e direitos fundamentais trouxe certo consenso a respeito da necessidade de promoção dessas garantias laborais em todo o mundo. Todavia, questionou-se o papel que práticas comerciais teriam na implementação dos direitos trabalhistas. Se para alguns a inserção de padrões laborais no sistema multilateral de comércio significaria a oportunidade de efetivamente implementar tais padrões, em razão do poder coercitivo da OMC, para outros, tratar o desrespeito a padrões laborais por meio de sanções comerciais foi visto como uma medida ineficiente.

Análises econômicas demonstraram que a eliminação do trabalho infantil ou da discriminação entre homens e mulheres em setores produtivos voltados para a exportação não teve o condão de melhorar as condições a que eram expostos os trabalhadores, pois eles simplesmente eram realocados em setores da economia cujos bens produzidos se destinavam ao consumo interno. Sanções comerciais internacionais, portanto, apenas afetariam as trocas comerciais do país penalizado, não melhorando as condições a que são submetidos os trabalhadores.

Instalada a controvérsia, a Declaração de Cingapura, ao estabelecer a competência da OIT para promover padrões trabalhistas fundamentais, impediu que tais padrões estivessem sujeitos às regras da OMC e serviu como um marco divisor para a condução da relação entre comércio internacional e trabalho. Antes de Cingapura a discussão prendia-se à importância do estabelecimento de padrões trabalhistas, ao caráter protecionista ou não da cláusula social, à organização internacional competente para regulamentar a matéria e aos meios de inclusão da cláusula social em acordos comerciais da OMC já em vigor.

Após 1996, a recusa dos Estados em lidar com padrões trabalhistas no domínio da OMC trouxe novo impulso ao tratamento dos padrões laborais no âmbito internacional. O foco deixou de ser o caráter protecionista da cláusula social e as diferenças sociais entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento para ser o papel e a intenção de empresas e governos na promoção de direitos trabalhistas.

Nessa seara, multiplicaram-se os acordos comerciais regionais e bilaterais que trazem em seu bojo a necessidade de se respeitar padrões trabalhistas mínimos. Outros instrumentos voltados para a promoção de tarifas preferenciais e combate a práticas desleais de comércio também passaram a tratar da questão. Em todos eles resta explícita a intenção de promover melhores condições aos trabalhadores, mas não se pode esquecer que há o desejo

velado de tomar as rédeas das negociações internacionais, a fim de ditar as regras a serem seguidas pelos atores globais. Da mesma forma, multinacionais têm recorrido a códigos de conduta, selos sociais e programas de monitoramento que, sob o argumento de promoção de padrões trabalhistas mínimos, visam atrair mais consumidores por meio da imagem de empresa socialmente responsável.

Não obstante esses objetivos velados, e a utilização dos acordos ao sabor dos interesses políticos dos países envolvidos, não se pode olvidar a capacidade de todos esses instrumentos em melhorar as condições a que são submetidos os trabalhadores de todo o mundo. Ainda que não se possa condicionar a garantia de padrões trabalhistas exclusivamente à vontade dos consumidores ou seja questionável a eficiência dos sistemas de monitoramento previstos em códigos de conduta e acordos de comércio, a conjugação de forças entre entes privados e Estados sinaliza um caminho em prol da promoção de direitos trabalhistas no comércio internacional.

Por todo o exposto, pode-se concluir que, não obstante a obstrução da via multilateral, padrões trabalhistas fundamentais continuam sendo questão importante para o comércio internacional. Todavia, sua efetiva implementação passou a depender não mais de consenso entre os membros de uma organização internacional, mas da atividade conjunta de Estados, empresas e sociedade civil. Nesse sentido, deve-se buscar imprimir eficácia aos dispositivos sociais presentes nos acordos comerciais em vigor, promover ações internas voltadas para o fortalecimento da legislação trabalhista e de sua aplicação e direcionar as empresas para a implementação de iniciativas que, apesar de voluntárias, não variem ao sabor de seus interesses e possam ser monitoradas publicamente.

REFERÊNCIAS

ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO ESTADOS UNIDOS - CHILE. Disponível em: <http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/Chile_FTA/Final_Texts/asset_upload_file853_4012.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2008.

ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO ESTADOS UNIDOS - JORDÂNIA. Disponível em: <http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/Jordan/asset_upload_file250_5112.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2008.

ALEXANDRE, Letícia Frazão. Dumping e preços predatórios. **Revista do IBRAC**. São Paulo: v. 9, n.1, 2002, p. 29-51.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A cláusula social no comércio internacional**. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/02Publicacoes/02Publicados.html>>. Acesso em: 08 ago. 2007.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Cláusula social**: um tema em debate. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/cegraf/ri/Pdf/pdf_141/r141-11.pdf>. Acesso em: 17 set. 2007.

BAPTISTA, Luiz Olavo. Dumping e anti-dumping no Brasil. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do (Coord.). **OMC e o comércio internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2002, p. 29-60.

BARRAL, Welber Oliveira. **Dumping e comércio internacional**: a regulamentação antidumping após a Rodada Uruguai. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BATISTA, Paulo Nogueira. Cláusula social e comércio internacional: uma antiga questão sob nova roupagem. **Política Externa**. São Paulo: v. 3, n. 2, set./out./nov. 1994, p. 36-54.

BERNARD, Yves; COLLI, Jean-Claude. **Dicionário Económico Financeiro**. Tradução de: Luís de Barros. Lisboa: Dom Quixote, 1997, vol. I.

BHAGWATI, Jagdish. Trade liberalization and 'fair trade' demands: addressing the environmental and labour standards issues. **World Economy**. Oxford: v. 18, n. 6, nov. 1995, p. 745-759. Disponível em: Business Source Premier, EBSCOhost. Acesso em: 21 jul. 2008.

BRASIL, Deilton Ribeiro. Tendências da legislação antidumping brasileira, norte-americana e da comunidade européia em face das medidas de defesa comercial, por parte das autoridades comunitárias, do acordo geral sobre as tarifas aduaneiras e o comércio (GATT). **Revista da Faculdade de Direito Milton Campos**. Belo Horizonte, n. 7, 2000, p. 61-86.

BROWN, Drusilla K.; DEARDORFF, Alan V.; STERN, Robert M. **Pros and cons of linking trade and labor standards**. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out 2007.

BROWN, Drusilla. **International labor standards in the World Trade Organization and the International Labor Organization.** Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007.

BROWN, Drusilla. **International trade and core labor standards: a survey of the recent literature.** Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007.

CARDOSO, Luciane. Códigos de conduta, responsabilidade empresarial e direitos humanos dos trabalhadores. **Revista da ABET.** São Paulo: v. 1, n. 1, 2003, p. 1-33. Disponível em: <<http://www.abet-trabalho.org.br/revista/viewarticle.php?id=25&layout=abstract>>. Acesso em: 24 set. 2007.

CHARNOVITZ, Steve. La influencia de las normas internacionales del trabajo en el sistema del comercio mundial: resumen histórico. **Revista Internacional del Trabajo.** Ginebra: v. 107, n. 1, 1988, p. 69-93.

CHARNOVITZ, Steve. Should the teeth be pulled? An analysis of WTO sanctions. In: KENNEDY, Daniel L. M.; SOUTHWICK, James D. **The political economy of international trade law: essays in honor of Robert E. Hudec.** Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 602-645.

COLLINS dicionário escolar inglês – português/ português – inglês. São Paulo: DISAL, 1995.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). **Solução de controvérsias. Organização Mundial do Comércio: visão geral.** Genebra: Nações Unidas, 2003. Disponível em: <<http://www.unctad.org/templates/Page.asp?intItemID=3085&lang=1>>. Acesso em: 10 abr. 2007.

CORDELLA, Tito; GRILO, Isabel. **Social dumping and relocation: is there a case for imposing a social clause?** Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=128324>. Acesso em: 08 ago. 2007.

CRISTOFARO, Pedro Paulo. Comércio exterior brasileiro: “antidumping” Mercosul. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro.** São Paulo, v. 32, n. 91, jul./set. 1993, p. 58-63.

CROWTHER, Jonathan. **Oxford advanced learner’s dictionary of current English.** 5ªed. Oxford: Oxford University Press, 1995.

DESSING, Maryke. **The social clause and sustainable development.** Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 15 out 2007.

DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional & globalização: a cláusula social na OMC.** Curitiba: Juruá, 2006.

DI SENA JUNIOR, Roberto. O dumping e as práticas desleais de comércio exterior. **Jus Navigandi**. Teresina, a. 4, n. 44, ago. 2000. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=768>>. Acesso em: 29 mai. 2004.

DI SENA JÚNIOR, Roberto. O sistema multilateral de comércio e a cláusula social: a posição dos países latino-americanos. **Revista de Direito Privado**. São Paulo: v. 4, n. 14, abr/jun 2003, p. 317-331.

FLASBARTH, Axel; LIPS, Markus. **Effects of humanitarian WTO social clause on welfare and north-south trade flows**. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=380602>>. Acesso em: 25 set. 2007.

FRENCH, John D. A busca de padrões de direitos trabalhistas no comércio internacional. **Estudos Avançados**. São Paulo: v. 10, n. 27, mai/ago 1996, p. 251-268. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141996000200014&script=sci_arttext>. Acesso em: 16 out. 2007.

FUNDAÇÃO ABRINQ. Disponível em: <http://www.fundabrinq.org.br/portal/alias_abrinq/lang_enUS/tabID_112/DesktopDefault.aspx>. Acesso em: 18 jun. 2008.

GATT. Relatório do Painel. “EUA – Restrições às Importações de Atum I”, BISD 29S/91, 3 set. 1991.

GATT. Relatório do Painel. “EUA – Restrições às Importações de Atum II”, DS 29/R, 16 jun. 1994.

GATT. Relatório do Painel. “Tailândia – Restrições à Importação de e Tributos Internos sobre Cigarros”, BISD 37S/200, 5 out. 1990.

GOMES, Ana Virgínia Moreira; SANTOS, Andrea Aparecida dos; TERESI, Verônica Maria. **Relações de trabalho e livre comércio – análise do modelo norte-americano**. Disponível em: <http://conpedi.org/manaus//arquivos/Anais/Ana%20V.%20M.%20Gomes_Andrea%20A.%20dos%20Santos%20e%20Veronica%20M.%20Teresi.pdf>. Acesso em: 24 set. 2007.

GOYOS JÚNIOR, Durval de Noronha. et al. **Tratado de defesa comercial: antidumping, compensatórias e salvaguardas**. São Paulo: Observador Legal, 2003.

GUIMARÃES, Fernando Resende. Não intervenção do estado nas relações de trabalho – cláusula social nos tratados internacionais. **Revista TST**. Brasília: v.66, n. 3, jul/set 2000, p. 169-181.

HARVEY, Pharis J.; COLLINGSWORTH, Terry; ATHREYA, Bama. **Developing effective mechanisms for implementing labor rights in the global economy**. Disponível em: <<http://www.laborrights.org/projects/globalecon/ilrf/intro.html>>. Acesso em: 16 out. 2007.

HERNÁNDEZ, Oriester Abarca. **La cláusula social y la ventaja comparativa ilegítima**. Disponível em: <http://www.intersedes.ucr.ac.cr/05-art_05.html>. Acesso em: 16 out. 2007.

HOEKMAN, Bernard M.; KOSTECKI, Michel M. **The political economy of the world trading system: the WTO and beyond.** 2 ed. New York: Oxford University Press, 2001.

JOHANNPETER, Guilherme. **Antidumping: prática desleal no comércio internacional.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

JOHN MCCAIN 2008. Disponível em: <<http://www.johnmccain.com/Informing/Issues/4dbd2cc7-890e-47f1-882f-b8fc4cfec78.htm>>. Acesso em: 31 jul. 2008.

KAUFMANN, Christine. **Globalisation and labour rights: the conflict between core labour rights and international economic Law.** Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007.

KOIFFMAN, Nelson. “Dumping” e mercosul. In: CASELLA, Paulo Borba (Coord.). **Contratos internacionais e direito econômico no mercosul após o término do período de transição.** São Paulo: LTr, 1996, p. 383-406.

KOLBEN, Kevin. **Integrative linkage: combining public and private regulatory approaches in the design of trade and labor regimes.** Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=931682>>. Acesso em: 5 mar. 2008.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Algumas verdades acerca da “cláusula social”.** Disponível em: <<http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/discmin/1996/3055.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2007.

LANGILLE, Brian A. **Eight ways to think about international labour standards.** Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1141987>>. Acesso em: 22 jul. 2008.

LEVINSON, Jerome. **Certifying international worker rights: a practical alternative.** Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007.

LIEMT, Gijsbert van. Normas laborales mínimas y comercio internacional: ¿resultaría viable una cláusula social? **Revista Internacional del Trabajo.** Ginebra: v. 108, n. 3, 1989, p. 301-318.

MARTINEZ, Carmen Valor. **Cláusulas sociales: análisis de la afinidad de objetivos con el movimiento por el comercio justo.** Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2042184&orden=1&info=link>>. Acesso em: 25 set. 2007.

MASKUS, Keith E. **Should core labor standards be imposed through international trade policy?** Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007.

MATTIOLI, Maria Cristina. As políticas públicas para promover e implementar os direitos fundamentais no trabalho e a integração econômica internacional. **Revista do Ministério Público do Trabalho.** Brasília, v. 14, n. 27, mar. 2004, p. 123-140.

MECANISMO PERMANENTE DE CONSULTA E CONCERTAÇÃO POLÍTICA DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE (Grupo do Rio). **Declaração sobre “cláusula social”**.

Disponível em:

<http://www.sre.gov.mx/dgomra/grio/Documentos/Comunicados/94_4_Clausulasocial.doc>.

Acesso em: 18 jul. 2008.

MÉLEGA, Luiz. O dumping e os tributos regulatórios. **Repertório IOB da Jurisprudência: tributário e constitucional**. São Paulo, 1ª quinzena out 1991, p. 350-352.

MOREIRA, Roberta Garcia. Cláusula social. In: MOREIRA, Roberta Garcia (Org.). **Negociações comerciais multilaterais: a trade promotion authority e os interesses brasileiros**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003, p. 191-205.

NORTH AMERICAN AGREEMENT ON LABOR COOPERATION (NAALC). Disponível em:

<<http://www.naalc.org/naalc.htm>>. Acesso em: 08 jun. 2008

OBAMA '08. Disponível em: < <http://www.barackobama.com/issues/economy/#trade>>. Acesso em: 31 jul. 2008.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Declaração Sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho**. Disponível em:

<http://www.oitbrasil.org.br/info/download/declaracao_da_oit_sobre_principio_direitos_fundamentais.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2008.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Disponível em:

<<http://www.oit.org.br>>. Acesso em: 27 nov. 2007.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Ratifications of the fundamental human rights conventions by country**. Disponível em:

<<http://www.ilo.org/ilolex/english/docs/declworld.htm>>. Acesso em: 18 jul. 2008.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Comitê de Comércio e Meio Ambiente. “Prática do GATT/OMC em Solução de Controvérsias Relativas ao Artigo XX, “b”, “d” e “g” do GATT”, WT/CT/W/203, 8 mar. 2002.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Declaração Ministerial de Cingapura, WT/MIN(96)/DEC, 13 dez. 1996.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Pedido de Estabelecimento de Painel formulado pela Índia. “Comunidades Europeias – Condições para a Garantia de Tarifas Preferenciais aos Países em Desenvolvimento”, WT/DS246/4, 9 dez. 2002.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Relatório do Órgão de Apelação. “Comunidades Europeias – Medidas Concernentes à Carne e aos Produtos da Carne (hormônios)”, WT/DS26/AB/R e WT/DS48/AB/R, 16 jan. 1998.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Relatório do Órgão de Apelação. “Comunidades Européias – Regime para a Importação, Venda e Distribuição de Bananas”, WT/DS27/AB/R, 09 set. 1997.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Relatório do Órgão de Apelação. “Comunidades Européias - Medidas que Afetam o Amianto e os Produtos Contendo Amianto”, WT/DS135/AB/R, 12 mar. 2001.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Relatório do Painel. “EUA – Padrões para Gasolina Reformulada e Convencional”, WT/DS2/R, 29 jan. 1996.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. Requerimentos sobre marcação e rotulagem formulados pela Suíça, WT/CTE/W/192 e G/TBT/W/162, 19 jun. 2001.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Disponível em: <<http://www.oecd.org>>. Acesso em: 24 jun. 2008.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Trade, employment and labour standards: a study of core workers’ rights and international trade.** Disponível em: <<http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?lang=EN&sf1=identifiers&st1=221996031e1>>. Acesso em: 16 out. 2007.

PACTO GLOBAL. Disponível em: <<http://www.pactoglobal.org.br>>. Acesso em: 10 abr. 2008.

PALMETER, David; ALEXANDROV, Stanimir A. “Inducing compliance” in WTO dispute settlement. In: KENNEDY, Daniel L. M.; SOUTHWICK, James D. **The political economy of international trade law: essays in honor of Robert E. Hudec.** Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 646-666.

PANAGARIYA, Arvind. **Trade-labour link: a post-Seattle analysis.** Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007.

PASTORE, José. Normas trabalhistas e comércio internacional: o debate sobre a cláusula social. **Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas.** São Paulo: v. 5, n. 20, jul/set 1997, p. 182-217.

PEREIRA, Ana Cristina Paulo. Instrumentos jurídicos contra práticas desleais no comércio internacional. **Revista de Direito Renovar.** Rio de Janeiro, n.18, set./dez. 2000, p. 125-139.

PIRES, Adilson Rodrigues. **Práticas abusivas no comércio internacional.** Rio de Janeiro: Forense, 2001.

PRATES, Terezinha Matilde Licks. Não intervenção do estado nas relações de trabalho – cláusula social nos tratados internacionais. **Revista TST.** Brasília: v.66, n. 4, out/dez 2000, p. 219-234.

REIS, Jair Teixeira dos. **Organização mundial do comércio – OMC e o direito do trabalho**. Disponível em: <<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/160107.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2007.

ROCHA, Dalton Caldeira. Cláusula social. In: BARRAL, Welber de Oliveira (Org.). **O Brasil e a OMC**. 2ª ed. revista e atualizada. Curitiba: Juruá, 2002, p. 325-337.

RODRIGUES, José Roberto Pernomian. Os efeitos do dumping sobre a competição. **Revista de Direito Econômico**. Brasília, n. 22, jan./mar. 1996, p. 29-43.

RUGMARK FOUNDATION. **2006 Annual Report**. Disponível em: <<http://www.rugmark.org/uploads/File/2006%20Annual%20Report.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2008.

RUGMARK FOUNDATION. Disponível em: <<http://www.rugmark.org>>. Acesso em: 11 jun. 2008.

SABEL, Charles; O'ROURKE, Dara; FUNG, Archon. **Ratcheting labor standards: regulation for continuous improvement in the global workplace**. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out. 2007.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEN, Amartya. **Human rights and asian values: what Lee Kuan Yew and Le Peng don't understand about Asia**. Disponível em: <<http://www.brainsnchips.org/hr/sen.htm>>. Acesso em: 18 jun. 2008.

SERVAIS, Jean-Michel. La cláusula social en los tratados de comercio: ¿pretensión ilusória o instrumento de progreso social? **Revista Internacional del Trabajo**. Ginebra: v. 108, n. 3, 1989, p. 289-300.

SINGH, Ajit; ZAMMIT, Ann. **The global labour standards controversy: critical issues for developing countries**. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 18 jul. 2008.

SOUZA, André Portela; CHAHAD, José Paulo Z. Os direitos fundamentais dos trabalhadores, a cláusula social e o comércio internacional: o caso do trabalho infantil no Brasil. In: CHAHAD, José Paulo Z.; CACCIAMALI, Maria Cristina (Org.). **Mercado de trabalho no Brasil: novas práticas trabalhistas, negociações coletivas e direitos fundamentais no trabalho**. São Paulo: LTr, 2003, p. 433-466.

STERN, Robert M.; TERRELL, Katherine. **Labor standards and the World Trade Organization**. Disponível em: <<http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/laborpaper.html>>. Acesso em: 16 out 2007.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Convenções da OIT**. São Paulo: LTr, 1994.

THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização mundial do comércio**: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais. 2ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

TREBILCOCK, Michael J. **Trade policy and labour standards**: objectives, instruments and institutions. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract_id=307219>. Acesso em: 16 out. 2007.

TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. **The regulation of international trade**. 2ª ed. London / New York: Routledge, 1999.

UNIÃO EUROPÉIA. Disponível em: <http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_pt.htm#9>. Acesso em: 16 jul. 2008.

VALIDIRE, Jean-Louis. The social clause: an inconclusive debate. In: INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Fundamental rights at work**: overview and prospects. Geneve: 2001, p. 51-54. Disponível em: <<http://www.newunionism.net/library/working%20life/ILO%20-%20Fundamental%20Rights%20at%20Work%20-%202001.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2007.

VILAR, Patricia Argerey; OCAÑA, Inmaculada Hurtado. **El dumping social y el debate sobre la necesidad de una cláusula social multilateral**. Disponível em: <<http://www.uam.es/otros/ixrem/Comunicaciones/02-04-%20ARGEREY-HURTADO.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2007.

WATFE, Cristina. **Inserção de cláusulas sociais nos contratos internacionais de comércio**. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/textos/x/65/77/657/DN_insercao_de_clausulas_sociais_nos_contratos_internacionais_de_comercio.doc>. Acesso em: 17 set. 2007.