

COMÉRCIO INTERNACIONAL E PADRÕES TRABALHISTAS: A FALÁCIA DO DISCURSO HUMANITÁRIO*

Roberto Di Sena Júnior**

Sumário: Introdução. 1. A regulamentação internacional dos padrões trabalhistas. 2. O argumento dos direitos humanos. 3. A falácia do discurso humanitário. Conclusão. Referências.

Resumo: O presente artigo analisa a tentativa de se assegurar padrões trabalhistas através das regras comerciais multilaterais existentes no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). O artigo discorre sobre a origem e a evolução do tema no cenário internacional, dando ênfase ao argumento humanitário. O objetivo fundamental do trabalho é evidenciar as contradições e insuficiências do argumento humanitário, o qual é freqüentemente invocado por aqueles que advogam a vinculação entre comércio internacional e padrões trabalhistas.

Palavras-chave: 1) Padrões trabalhistas; 2) Comércio internacional; 3) Direitos humanos; 4) Protecionismo; 5) Organização Mundial do Comércio (OMC); 6) Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Abstract: This article analyses the attempt of imposing labour standards through the international trade policy currently headed by the World Trade Organisation (WTO). The article scrutinizes the origin and the evolution of the subject in the international arena, focusing on the human rights argument. The main objective of this paper is to highlight the contradictions and deficiencies of the humanitarian argument, which is commonly used by those who support a formal linkage between international trade and labour standards.

Keywords: 1) Labour standards; 2) International trade; 3) Human rights; 4) Protectionism; 5) World Trade Organisation (WTO); 6) International Labour Organisation (ILO).

* Este trabalho foi originalmente apresentado durante o II Fórum de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, realizado no CCJ/UFSC, no período de 04 a 06 de novembro de 2002.

** Bacharel em Direito (UFRN); Mestre em Direito e Relações Internacionais (CPGD/UFSC); Professor de Direito Internacional (UNIVALI/SC); Endereço eletrônico: disenajr@hotmail.com

Introdução

A discussão relativa à incorporação de padrões internacionais trabalhistas pelo sistema multilateral de comércio remonta à Conferência de Havana e aos debates sobre a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC) em meados da década de 1940. Já naquela época, os negociadores dos acordos multilaterais preocuparam-se com o possível impacto dos diferentes padrões trabalhistas adotados por cada um dos Estados-membros da futura OIC sobre o comércio internacional.

A Carta de Havana, resultado final da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego, reconheceu em seu art. 7º que todos os países ali representados tinham *interesse de que* fossem obedecidos padrões trabalhistas justos. Na oportunidade, admitiu-se que as condições injustas de trabalho, mormente as praticadas no setor de exportação, criavam dificuldades ao comércio internacional e que, por essa razão, deveriam ser eliminadas.

A Carta de Havana jamais entrou em vigor e a criação de uma organização internacional responsável pelo estímulo à liberalização comercial e pela promoção e administração de acordos comerciais multilaterais teve que esperar aproximadamente 50 anos. A OIC não foi criada, mas em 1948 o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (também conhecido pela sigla inglesa GATT) entrou em vigor através do “Protocolo de Aplicação Provisória”, ratificado por 23 países.

Observa-se que o debate sobre padrões trabalhistas não é recente, muito embora o tempo não tenha contribuído para atenuar as inúmeras divergências que ainda o caracterizam. Os países em desenvolvimento são os principais adversários de sua vinculação à agenda comercial internacional e afirmam que suas exportações serão particularmente afetadas. Em contrapartida, os países desenvolvidos argumentam que os baixos padrões trabalhistas praticados mundo afora dificultam a manutenção das prerrogativas asseguradas a seus próprios trabalhadores.

Os países em desenvolvimento receiam que os padrões trabalhistas sejam utilizados com objetivos protecionistas e venham limitar a exportação

dos produtos intensivos em mão-de-obra por eles produzidos. Os países desenvolvidos encaram a situação de forma distinta e compreendem os padrões trabalhistas como direitos humanos dos trabalhadores.

O tema é por demais vasto e, certamente, demanda investigação bem mais profunda do que a realizada no presente artigo. Entretanto, a proposta deste trabalho não é esgotar o tema, mas esclarecer o que são os padrões trabalhistas, qual a sua relação com o comércio internacional e por que o argumento humanitário além de ser equivocado do ponto de vista teórico, pode ser prejudicial para os trabalhadores dos países em desenvolvimento. Para lograr tal objetivo, adotou-se a seguinte ordem de idéias: 1- em primeiro lugar, serão indicadas as origens históricas da discussão sobre padrões trabalhistas e qual a posição oficial da OMC sobre o tema; 2- em seguida, analisar-se-á o argumento humanitário e seus principais fundamentos; 3- por fim, far-se-á a crítica ao argumento humanitário, indicando suas falhas e contradições.

1. A regulamentação internacional dos padrões trabalhistas

A tentativa de se estabelecer padrões trabalhistas universais e obrigatórios aos quais o comércio internacional esteja subordinado advém principalmente dos países desenvolvidos e de seus sindicatos. Afirma-se que a consolidação da ordem comercial multilateral pela OMC reclama a harmonização dos custos do trabalho, pois esse elemento é condição indispensável à institucionalização da competitividade internacional em nível apropriado¹.

Há bastante tempo, tem-se *discutido sobre* padrões trabalhistas e dumping social no âmbito da OMC², sem que nenhum consenso acerca de sua regulamentação tenha sido alcançado, particularmente em virtude da

1 Lafer, 'Dumping social', p. 162.

2 Segundo Thorstensen (OMC, p. 322), "O tema não é novo. Na verdade tem mais de 150 anos e data da Revolução Industrial, e sempre se enquadrou na discussão de se manter as vantagens competitivas dos países". No mesmo sentido, Dunoff ('The death of the trade regime', p. 740) afirma: "*Since the mid-19th century reformers seeking laws to shorten work hours or prohibit child labour have confronted the argument that such measures would result in a competitive disadvantage vis-à-vis nations with lower standards*".

notória oposição dos países em desenvolvimento, que são a maioria dos 144 Estados-membros da Organização.

A relutância dos países em desenvolvimento em aceitar a absorção, pelo sistema multilateral de comércio, de assuntos que escapam à sua área de abrangência original (*trade-and agenda*), tais como assuntos de natureza social e ambiental, tem contribuído para agravar as divergências entre os Estados-membros da OMC. Dentre as matérias mais controvertidas da atualidade, destaca-se a tentativa de regulamentação dos padrões trabalhistas, discussão que remonta à Carta de Havana (1948), quando seu art. 7º fez menção a “padrões trabalhistas justos”.

Através desse artigo, os países que assinaram a Carta de Havana reconheceram que todos os países-membros tinham interesse comum na realização e na manutenção de padrões “justos” trabalhistas (*fair labour standards*) relacionados à produtividade e, assim, na melhoria dos salários e das condições trabalhistas, dentro dos limites permitidos pela produtividade. Eles também reconheceram que as condições injustas de trabalho, particularmente na produção para a exportação, criam dificuldades ao comércio internacional e, por essa razão, cada membro deveria tomar todas as ações apropriadas para eliminá-las no espaço de seu território. Como se sabe, esse documento não entrou em vigor, principalmente, em virtude de sua não-aprovação pelo Congresso norte-americano³. Do ponto de vista histórico, todavia, ele é um marco importante na vinculação de temas sociais à agenda comercial internacional.

A preocupação dos países em desenvolvimento encontra respaldo no fato de que as medidas de defesa comercial (medidas antidumping, compensatórias e de salvaguardas) também foram disciplinadas com o intuito de favorecer o livre comércio. Entretanto, atualmente elas constituem grande entrave ao comércio internacional, atuando como verdadeiras barreiras não-tarifárias⁴. Da mesma forma, eles receiam que os padrões trabalhistas sejam utilizados para restringir o livre comércio e onerar as exportações dos países em desenvolvimento, agravando ainda mais as

3 Barral, ‘De Bretton Woods a Seattle’, p. 23 e Jackson, *The world trading system*, p. 38.

4 Bhagwati, ‘The poor’s best hope’.

disparidades já existentes entre desenvolvidos e em desenvolvimento. Conforme Langille destaca, “nos países em desenvolvimento é amplamente difundida a idéia de que as motivações por trás da busca de padrões trabalhistas não são nada além de protecionismo disfarçado da parte dos países desenvolvidos”⁵.

Os críticos do livre comércio afirmam ser injusta a competição entre produtos produzidos em países desenvolvidos e aqueles importados de nações que remuneram mal seus trabalhadores e não lhes asseguram garantias laborais mínimas⁶. Já os que defendem o livre comércio freqüentemente encaram os diferentes padrões trabalhistas como fonte legítima de vantagens ou desvantagens comparativas e que, por essa razão, não devem ser combatidos⁷. As divergências entre essas duas posições têm aumentado e, atualmente, o debate sobre os padrões trabalhistas adquiriu especial destaque na agenda internacional.

Ao mesmo tempo em que isso ocorre, a resistência da OMC em estabelecer uma conexão real entre temas comerciais e padrões trabalhistas permanece extremamente forte, tal como ficou claro durante a I Reunião Ministerial da OMC realizada em Cingapura. A Reunião Ministerial de Cingapura, que ocorreu entre 09 e 13 de dezembro de 1996, teve um começo difícil⁸. Isso porque EUA e Noruega propuseram a criação de um grupo de trabalho para discutir padrões laborais, o que foi amplamente rejeitado pelos países em desenvolvimento⁹.

Trebilcock e Howse inclusive, narram incidente envolvendo o Diretor-Geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que havia sido convidado para discursar durante a Reunião Ministerial, mas cujo convite foi cancelado em virtude da “hostilidade visceral” dos países em desenvolvimento¹⁰. No fim, a vontade destes prevaleceu e os Estados-membros da

5 Langille, ‘Eight ways to think about international labour standards’, p. 31.

6 Os principais defensores dessa idéia são os EUA, organizações trabalhistas (sindicatos) e ativistas de direitos humanos. Alguns países europeus, tais como França e Noruega, já endossaram essa idéia, mas atualmente são contrários ao emprego de sanções comerciais.

7 Trebilcock e Howse, **The regulation of international trade**, p. 441.

8 Panagariya, ‘Trade-labor link’, p. 1.

9 Singh e Zammit, ‘The global labour standards controversy’, p. 82.

10 Trebilcock e Howse, **The regulation of international trade**, p. 457.

OMC concordaram em delegar o assunto à OIT, reiterando a legitimidade desta para lidar com assuntos de natureza social e trabalhista.

Na declaração produzida ao final do encontro, os Estados-membros ali reunidos reiteraram que os assuntos trabalhistas deveriam continuar sendo discutidos, prioritariamente, no âmbito da OIT, tanto que em seu parágrafo 4º ficou estabelecido o seguinte:

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 a 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 a sua colaboração existente.¹¹

Apesar de muitos países serem favoráveis à existência de um rol mínimo de garantias trabalhistas, há pouco consenso quando se trata da forma como essas garantias devem ser asseguradas. Os países em desenvolvimento não duvidam da importância da temática social e trabalhista, mas afirmam que há nelas um grande potencial para o protecionismo abusivo¹². O desafio reside em como conciliar essas preocupações trabalhistas legítimas com a liberação do comércio.

Padrões trabalhistas, *lato sensu*, compreendem vários aspectos da relação capital-trabalho, tais como proteção à saúde do trabalhador, segurança no ambiente de trabalho, jornada de trabalho, remuneração, dentre vários outros. No que tange à relação entre comércio internacional e padrões trabalhistas, a discussão envolve basicamente oito convenções tidas como os pilares da OIT. Elas estão divididas em quatro categorias, a saber: 1- liberdade de associação e negociação coletiva (Convenções

11 WTO, §4º, WT/MIN(96)/DEC.

12 Charnovitz, 'The World Trade Organization and social issues', p. 24.

nº. 87 e 98); 2- eliminação do trabalho forçado e escravo (Convenções nº. 29 e 105); 3- eliminação da discriminação em relação ao emprego e à ocupação (Convenções nº. 100 e 111) e 4- abolição do trabalho infantil (Convenções nº. 138 e 182).

Essas convenções estabelecem os padrões trabalhistas fundamentais ou “*core labour standards*” e representam o núcleo duro da discussão sobre padrões trabalhistas. No âmbito multilateral de comércio, os únicos padrões sobre os quais se discute a aglutinação de forças OMC/OIT são os indicados nas oito convenções supracitadas. Em síntese, as discussões relativas aos padrões trabalhistas versam apenas sobre a liberdade de negociação e associação, trabalho infantil, trabalho forçado e não-discriminação, não estando em pauta temas como horas de trabalho, salários e férias, cuja complexidade é infinitamente maior¹³.

O tema evoluiu nessa direção como forma de mitigar divergências, haja vista ser bem mais fácil discutir assuntos que já gozam de relativa receptividade, tais como abolição do trabalho forçado, escravo e infantil. Porém, apesar da limitação da agenda comercial aos chamados “padrões trabalhistas fundamentais”, há muitas desconfianças no ar e o único consenso alcançado até o presente momento foi o de que esses assuntos devem ser prioritariamente tratados pela OIT.

Além das convenções que disciplinam propriamente os “padrões trabalhistas fundamentais”, também foram ratificadas a “Declaração do Encontro de Cúpula para o Desenvolvimento Social” (1995) e a “Declaração sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho” (1998). No âmbito das Nações Unidas, destacam-se a “Convenção sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais” (1966), a “Convenção sobre Direitos Cíveis e Políticos” (1996) e a “Convenção sobre Direitos da Criança” (2000), que enumeram várias garantias individuais e coletivas.

Ao analisar a natureza dos acordos firmados tanto no âmbito da OIT, quanto no da ONU, percebe-se que a idéia de padrões universais de trabalho converge para a noção de direitos humanos. Indo ao encontro dessa idéia, importante passo foi dado pela OIT em junho de 1998, quando

¹³ Langille, ‘Eight ways to think about international labour standards’, p. 32.

foi aprovada a “Declaração sobre Princípios Fundamentais e Direitos no Trabalho”. Essa declaração é importante pois reconhece a condição de direitos humanos fundamentais às seguintes garantias trabalhistas: 1- liberdade de associação e o efetivo reconhecimento do direito à negociação coletiva; 2- eliminação de todas as formas de trabalho escravo ou forçado; 3- efetiva abolição do trabalho infantil; e 4- eliminação da discriminação em relação ao emprego e à ocupação¹⁴.

Atrelado ao discurso da cláusula social e dos padrões trabalhistas existe a tentativa de tornar seu cumprimento obrigatório por meio de sanções comerciais. O encaminhamento desses temas por países desenvolvidos e sindicatos revela sua preocupação com o desemprego estrutural, os custos internos da mão-de-obra e a relação desses elementos com o comércio internacional¹⁵.

A tentativa de tornar compulsórios os padrões trabalhistas torna-se mais persistente à medida que as barreiras tarifárias são eliminadas e o mercado de capitais liberalizado, permitindo assim que empresas com maior mobilidade internacional obtenham vantagem das diferenças dos padrões trabalhistas. A pressão em favor da vinculação entre padrões trabalhistas e comércio internacional tem-se intensificado também em virtude da crescente capacidade dos países em desenvolvimento de produzir e exportar manufaturas e, assim, competir mais intensamente no cenário mundial.

Os EUA são os principais defensores da idéia de trazer o assunto relativo aos padrões trabalhistas para o âmbito do comércio internacional, conforme vários autores noticiam¹⁶. Essa cruzada norte-americana não é recente, pois já em 1987 os EUA submeteram ao Conselho do GATT pedido para que se criasse grupo de trabalho sobre questões laborais para discutir os seguintes assuntos: 1- liberdade de associação; 2- liberdade de organização e negociação coletiva; 3- liberdade do trabalho forçado e escravo; 4- idade mínima para trabalhar; e 5- medidas para implementar esses padrões mínimos de trabalho.

14 Cf. art. 2º da Declaração sobre Princípios Fundamentais e Direitos no Trabalho.

15 Lafer, ‘Dumping social’, p. 162.

16 Singh e Zammit, ‘The global labour standards controversy’, p. 4; Brown, ‘International trade and core labor standards’, p. 41; e Maskus, ‘Should core labor standards be imposed through international trade policy?’, p. 63.

A posição dos EUA é bastante complexa e responde basicamente a poderosos *lobbies* de sindicatos e setores da indústria local que se julgam prejudicados pela concorrência de países onde os padrões trabalhistas são consideravelmente mais baixos. Contudo, nos EUA também existem grupos que defendem o aprofundamento do processo de globalização e pouco se importam com as condições de trabalho praticadas por empresas estrangeiras. Já os países europeus encontram-se divididos, havendo apenas alguns deles (a exemplo da França e da Noruega) que aderiram à idéia de vincular esse assunto à agenda comercial multilateral.

Cumprido esclarecer, entretanto, que os países em desenvolvimento, muito embora resistam em introduzir cláusula social no âmbito multilateral do comércio, não se opõem à adoção de um “patamar social” para a globalização. De fato, os países em desenvolvimento se opõem ao emprego de sanções comerciais como forma de atingir padrões trabalhistas mais elevados, mas não aos padrões em si. Eles tanto julgam importante a melhoria dos padrões laborais, que a maioria deles ratificaram inúmeras convenções da OIT. Todavia, a questão crucial ainda permanece: como atingir esse patamar social mais elevado sem comprometer a situação dos países em desenvolvimento e de seus trabalhadores com a imposição de sanções comerciais?

Os EUA, em especial, têm tentado a todo custo vincular aspectos laborais à agenda comercial internacional. Mesmo depois da inequívoca manifestação exarada no parágrafo 4º da Declaração Ministerial de Cingapura¹⁷, o governo norte-americano, por ocasião da Reunião Ministerial de Seattle (dezembro/1999)¹⁸, mais uma vez tentou introduzir o assunto na pauta de discussões. O tema gerou tanta polêmica durante a Reunião de Seattle que, certamente, foi um dos fatores que determinou seu fracasso¹⁹. Os países em desenvolvimento já tinham encerrado a

17 WTO, §4º, WT/MIN(96)/DEC.

18 Até o presente momento (jul./2002), foram realizadas quatro Reuniões Ministeriais, a saber: 1- Cingapura (Indonésia), 1996; 2- Genebra (Suíça), 1998; 3- Seattle (EUA), 1999; e 4- Doha (Catar), 2001. A próxima Reunião Ministerial será realizada no ano de 2003, em Cancun, México.

19 “Especialmente no caso dos direitos trabalhistas, quase não existe um país em desenvolvimento que não suspeite do mal uso da chamada ‘abordagem harmônica’ de padrões de trabalho. Isso explica porque a insistência norte-americana na criação de um grupo de trabalho sobre padrões de trabalho, em Seattle, de fato bloqueou o lançamento de uma nova rodada de negociações comerciais multilaterais”. Abreu, ‘O Brasil, o GATT e a OMC’, p. 109.

discussão desde 1996, em Cingapura, mas os países desenvolvidos, capitaneados especialmente pelos EUA, insistiam em retomar o tema e modificar o entendimento consagrado durante a I Reunião Ministerial.

Nos dois anos que se seguiram à I Reunião Ministerial, os EUA questionaram a interpretação do parágrafo 4º da Declaração Ministerial. Em janeiro de 1999, ignorando a interpretação literal da Declaração de Cingapura, os Estados Unidos propuseram o estabelecimento de “programa de trabalho” para tratar de assuntos relativos a comércio e questões trabalhistas no âmbito da OMC. Posteriormente, com a aproximação da Reunião de Seattle, ficou claro que os EUA pretendiam retomar sua antiga postura e defender a competência da OMC para lidar com padrões trabalhistas, vindo a formalizar esse pedido perante a OMC em novembro de 1999²⁰.

A fim de atenuar o impacto de sua proposta, os EUA anunciaram que desejavam criar um grupo de trabalho apenas para avaliar os reflexos dos padrões trabalhistas no comércio internacional e no desenvolvimento, sem qualquer vinculação ao uso de sanções. Na proposta formulada, solicitava-se basicamente a criação de seis grupos de trabalho, cujas funções seriam meramente investigatórias²¹.

Contudo, posteriormente o Presidente Bill Clinton manifestou sua expectativa de que esse grupo de trabalho estabelecesse padrões universais, que pudessem ser então incorporados a todos os acordos comerciais e impostos através de sanções comerciais²². Esse fato despertou a oposição da grande maioria dos países em desenvolvimento e, sem dúvida, contribuiu para o fracasso da reunião de Seattle.

Os países em desenvolvimento fazem coro para rejeitar a vinculação de padrões trabalhistas à OMC. Eles *questionam a razão de países* como os EUA, que não ratificaram muitas das convenções da OIT e cujos

20 Panagariya, ‘Trade-labor link’, p. 1.

21 Os grupos de trabalho propostos foram os seguintes: 1- Comércio e emprego; 2- Comércio e proteção social; 3- Comércio e padrões trabalhistas fundamentais; 4- Incentivos à política comercial e padrões trabalhistas fundamentais; 5- Comércio e trabalho forçado e infantil; 6- Comércio e derrogação de padrões trabalhistas fundamentais. Cf. Panagariya, ‘Trade-labor link’, p. 15.

22 Trebilcock, ‘Trade policy and labour standards’, p. 1.

trabalhadores apresentam baixo grau de sindicalização²³, estão tão interessados em empregar sanções comerciais como arma para garantir padrões trabalhistas²⁴. Apenas para se ter idéia, das oito convenções sobre direitos humanos fundamentais da OIT, apenas duas foram ratificadas pelos EUA, a saber: Convenção n.º 105 (Abolição do trabalho forçado) e Convenção n.º 182 (Abolição do trabalho infantil)²⁵.

De todas as convenções da OIT, os EUA ratificaram apenas 14, das quais 2 são convenções fundamentais. Até mesmo seus parceiros comerciais no *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) ratificaram mais convenções: o Canadá ratificou 30 convenções e o México, 78. O Brasil, por exemplo, reconheceu as obrigações contidas em 88 convenções e a China, apesar das acusações de ser um país de regime autoritário, ratificou 22 convenções, superando, assim, os EUA²⁶.

Até mesmo Krugman considera legítima a preocupação dos países em desenvolvimento, pois para ele a vinculação de padrões trabalhistas a acordos comerciais nada mais é do que protecionismo disfarçado de preocupação humanitária:

De acordo com recentes notícias de jornais, os Estados Unidos e a França concordaram em reclamar a inclusão de padrões internacionais sobre salários e condições de trabalho na agenda das próximas negociações do GATT. Funcionários dos EUA irão, sem dúvida, afirmar que têm os interesses dos trabalhadores do Terceiro Mundo em seus corações. Países em desenvolvimento já estão em alerta, entretanto, de que tais padrões são simplesmente um esforço para negar-lhes acesso ao mercado mundial, evitando que eles façam uso da única vantagem competitiva que têm: trabalho abundante. Os países em desenvolvimento estão certos. Isto é protecionismo disfarçado de preocupação humanitária²⁷.

23 Segundo Singh e Zammit ('The global labour standards controversy', p. 5-6) apenas 15% dos trabalhadores norte-americanos são sindicalizados.

24 Brown, 'International labor standards in the World Trade Organization and the International Labor Organization', p. 3.

25 O Brasil ratificou sete das oito convenções da OIT sobre direitos fundamentais do trabalhador. A única convenção não-ratificada pelo país é a de número 87, de 1948, que dispõe sobre a liberdade sindical e a proteção ao direito de sindicalização. Fonte: <www.ilo.org>. Acesso em: 03/jul./2002.

26 Dados disponíveis em: <www.ilo.org>. Acesso em: 03/jul./2002.

27 Krugman, 'Does third world growth hurt first world prosperity?', 121.

As dúvidas dos países em desenvolvimento quanto à legitimidade de se incorporar padrões trabalhistas às regras da OMC persistem. Seus argumentos, por outro lado, convenceram vários países desenvolvidos da ineficácia das sanções comerciais. Resta saber até quando os EUA, sozinhos, conseguirão suportar o ônus de serem o único Estado-membro da OMC a defender explicitamente a vinculação entre padrões trabalhistas e comércio internacional.

2. O argumento dos direitos humanos

Os direitos humanos são reconhecidos como prerrogativas inalienáveis de que gozam os indivíduos independentemente de sua nacionalidade e pelo simples fato de existirem como seres humanos. Argumenta-se que alguns padrões trabalhistas (os padrões trabalhistas fundamentais) são amplamente reconhecidos como direitos humanos, dentre os quais destacam-se o direito à livre negociação e associação coletiva, a proibição do trabalho forçado e escravo, a condenação do trabalho infantil e a igualdade de oportunidades no emprego para homens e mulheres (não-discriminação).

Os seres humanos passam grande parte de sua vida exercendo um papel social específico, qual seja o de trabalhador. Por essa razão, todos os governos deveriam assumir o compromisso de melhorar as condições de trabalho de seus nacionais e garantir-lhes condições dignas para o desempenho de suas atividades laborais. A Declaração sobre Princípios Fundamentais e Direitos no Trabalho da OIT e a Convenção Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU são documentos frequentemente invocados por aqueles que reconhecem os padrões trabalhistas fundamentais como direitos humanos.

Alguns doutrinadores argumentam que a discussão relativa aos padrões trabalhistas são animadas por razões protecionistas, mas nem por isso a mensagem perderia legitimidade. Langille afirma que padrões mínimos de trabalho devem ser respeitados ainda que haja um preço para isso²⁸. O problema desse tipo de argumento é que no plano internacional

28 Langille, 'Eight ways to think about international labour standards', p. 36. No original: "*We may justify respect for certain labour rights, even if we believe there is a cost. We might be willing, domestically,*

nem todos os países estão convencidos de que esse preço deve ser pago. Ademais, assim como os direitos humanos possuem interpretações e aplicações distintas dependendo do contexto em que sejam pensados, os padrões trabalhistas fundamentais também contemplam diferentes perspectivas quanto à sua abrangência e significado.

Por exemplo, alguns países permitem que se trabalhe apenas a partir dos 15 anos de idade; noutros, a partir dos 12 anos; na agricultura, via de regra, autoriza-se o trabalho em qualquer idade²⁹. Já no Brasil, a Constituição Federal veda ao menor de 18 anos o trabalho noturno, perigoso ou insalubre e proíbe que qualquer menor de 16 anos trabalhe, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos³⁰. O direito à associação é reconhecido amplamente³¹, muito embora o direito do funcionário público à greve ainda não tenha sido regulamentado³².

A existência dessas variações enfraquece a tentativa de se identificar os padrões trabalhistas como direitos humanos. Apesar disso, Trebilcock afirma que a correlação entre padrões trabalhistas e direitos humanos não é apenas defensável, mas imperativa. Ele defende que a idéia dos padrões trabalhistas como direitos humanos é perfeitamente compatível com o sistema comercial liberal, pois assegura que os indivíduos estabeleçam vínculos de mercado entre si independentemente de nacionalidade³³.

No âmbito da discussão relativa a direitos humanos, insere-se a preocupação altruística como fator determinante para a adoção de padrões trabalhistas fundamentais. Segundo esse argumento, até mesmo quando os cidadãos dos países desenvolvidos não sejam afetados pela competitividade dos produtos mais baratos produzidos em países em desenvolvimento ou pela transferência do parque fabril para essas

to pay a price for a respect for rights. This may be a more difficult argument to make across borders or at least across some borders”.

29 Trebilcock e Howse, **The regulation of international trade**, p. 443.

30 Cf. art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional n.º 20, de 1998.

31 Em princípio, a livre associação profissional ou sindical é garantida no Brasil, desde que sejam respeitados os limites estabelecidos pelo art. 8º da Constituição Federal.

32 A Constituição Federal (art. 37, VII) dispõe que o exercício do direito de greve pelos servidores públicos terá seus termos e limites estabelecidos em lei. Apesar desse dispositivo constitucional jamais ter sido regulamentado, o direito de greve é amplamente exercido por essa categoria profissional.

33 Trebilcock, ‘Trade policy and labour standards’, p. 8.

localidades, eles devem reclamar a modificação das condições de trabalho iníquas ou amorais praticadas em algumas regiões. Entretanto, aqueles que advogam a intervenção externa partem do pressuposto de que seus próprios governos estão mais aptos a fazer julgamentos sobre os termos de bem-estar alheio do que os próprios indivíduos afetados, o que nem sempre é verdade³⁴.

Com efeito, é ingênuo pensar que a elevação dos padrões trabalhistas em países em desenvolvimento não teria qualquer impacto econômico. Existem conseqüências econômicas que devem ser adequadamente sopesadas, sob pena de se fazer mais mal do que bem. O argumento altruístico falha ao desconsiderar fatores importantes, pois nem sempre os trabalhadores dos países em desenvolvimento terão seu bem-estar aumentado com os padrões laborais³⁵. Por exemplo, o desemprego pode aumentar e aquele indivíduo que antes ganhava pouco pode vir a perder toda sua fonte de renda.

É claro que esse raciocínio não pode ser estendido ao ponto de autorizar a cristalização da condição de miséria dos trabalhadores. Ou seja, ele não deve ser empregado de maneira a negar aos trabalhadores explorados, condições mais dignas de subsistência. A falha do argumento altruístico deve servir de alerta aos teóricos mais afoitos que defendem a adoção de padrões trabalhistas e o emprego de sanções comerciais como se suas conseqüências fossem sempre positivas. Não é exatamente isso que acontece.

Sabe-se, por exemplo, que a liberalização do comércio aumenta o bem-estar do país que o promove, mas também prejudica segmentos específicos da economia no processo de abertura. Efeito semelhante também ocorre com a elevação dos padrões trabalhistas. Isso porque padrões trabalhistas mais elevados beneficiam os trabalhadores dos países em desenvolvimento, mas nem todos efetivamente ganham com essa mudança.

34 Martin e Maskus, 'Core labor standards and competitiveness', p. 1.

35 Nesse sentido, Langille ('Eight ways to think about international labour standards', p. 36) afirma: *"It is, of course, important to know whether certain efforts to enhance the rights of others are perverse, and hurt rather than help them (perversity point). If imposing some form of sanctions upon firms or nations which export the products of exploited child labour merely makes the lot of those child workers worse (they shift from making carpets, or jeans, for ten cents a day to breaking bricks for two cents a day), then this is a result we need to know"*.

Singh e Zammit apontam a “informalização” da economia como um risco concreto decorrente do abrupto processo de elevação dos padrões trabalhistas³⁶. A migração dos trabalhadores do setor formal para segmentos informais da economia, onde convenções internacionais e leis internas não possuem qualquer eficácia, reduz os padrões trabalhistas e dificulta a atuação governamental. Portanto, de nada adianta promover padrões trabalhistas mais elevados quando o custo de sua implementação é a exclusão da grande massa de trabalhadores do setor formal da economia.

3. A falácia do discurso humanitário

A vinculação entre padrões trabalhistas e comércio internacional exige que países elevem seus padrões trabalhistas sob pena de sofrerem sanções comerciais impostas pela comunidade internacional. O argumento de direitos humanos, freqüentemente invocado em defesa dessa política, entende que o país que incorpora padrões laborais mais elevados goza da prerrogativa moral de suspender unilateralmente relações comerciais com os demais que não compartilham as mesmas condições. Por exemplo, se os EUA assinassem tratado visando a eliminação do trabalho infantil e, internamente, considerassem ilegal essa prática, a ele seria garantido o direito de suspender as importações de países que não agissem da mesma forma. Entretanto, a indagação crucial que deve ser respondida é: porque os cidadãos norte-americanos devem exigir que os produtos importados se acomodem a seus valores?

Há dois problemas com essa linha de raciocínio. Primeiro, quando os EUA tornam ilegal o trabalho infantil em seu território, eles decidem não apenas suportar o impacto econômico provocado pela supressão dos bens anteriormente produzidos por crianças, mas também se comprometem em destinar mais fundos à educação. Porém, quando eles decidem afirmar que seus parceiros comerciais devem abandonar essa prática porque isso irá ajudar a promover valores importantes para a população norte-americana, os custos não recairão sobre eles. E esses custos não são triviais,

³⁶ Singh e Zammit, ‘The global labour standards controversy’, p. 30-32.

pois de acordo com estudo feito por organização não-governamental (ONG) indiana, o custo estimado para mandar todos os trabalhadores infantis para as escolas é de US\$12 a US\$18 bilhões por ano³⁷.

Em segundo lugar, se um rol comum de padrões laborais for adotado no âmbito da OMC, os Estados-membros devem concordar que esses valores são suficientemente valiosos para justificar a imposição de sanções comerciais em caso de transgressão. Entretanto, há poucos valores compartilhados universalmente que sejam defendidos com tal convicção. Os que advogam a vinculação entre padrões trabalhistas e comércio internacional dão a impressão de que há consenso sobre o tema na OMC. Para confirmar essa idéia, eles fazem referência às convenções da OIT sobre padrões universais de trabalho, ratificadas por muitos países.

Como exemplo da inconsistência do argumento da preservação de valores morais, tome-se como exemplo a seguinte situação: uma empresa norte-americana precisa encontrar um fornecedor barato para seus componentes intensivos em trabalho. Suponha-se então que ela possui duas alternativas: ou contratar empresa mexicana para fazer o serviço (terceirização), ou ela própria abrir fábrica na fronteira do México e contratar imigrantes. Há quem diga que não há diferença alguma entre as duas alternativas e aquele que condenar a primeira hipótese, também o fará com a segunda.

Contudo, ao analisar de mais perto as duas situações, percebe-se que elas são, sim, distintas. Se a empresa estiver localizada nos EUA, os custos da elevação dos padrões trabalhistas praticados nesse local recairão sobre a empresa norte-americana e, por conseguinte, sobre a economia norte-americana. Contrariamente, se a empresa estiver localizada no México e os norte-americanos se valerem de sanções comerciais para elevar os padrões trabalhistas ali praticados, os custos serão suportados pelos mexicanos. São, portanto, situações completamente distintas, muito embora o argumento de direitos humanos não faça qualquer distinção entre ambas.

Panagariya condena o argumento dos direitos humanos, pois considera irrazoável os trabalhadores de outros países suportarem o ônus da implementação de padrões morais alheios (*in casu*, norte-americanos).

³⁷ Panagariya, 'Trade-labor link', p. 5.

Ele também ressalta que ao defender esse pensamento, não está se opondo aos direitos, garantias e conquistas dos trabalhadores, mas sim à utilização de sanções comerciais como forma de melhorar os padrões de trabalhadores, cuja eficiência é totalmente descartada³⁸.

Ademais, pode-se constatar a falácia do argumento humanitário ao se perceber que também em países desenvolvidos existem milhares de pessoas trabalhando em condições precárias. Os cidadãos desses países crêm que a existência de padrões trabalhistas baixos ou insuficientes é problema exclusivo dos países em desenvolvimento, mas não se dão conta de que trabalhadores imigrantes são freqüentemente explorados e submetidos a longas jornadas de trabalho e a salários ínfimos. Portanto, antes de se defender o emprego de sanções, os países que advogam a existência de padrões internacionais de trabalho devem combater suas próprias mazelas.

Conclusão

A principal preocupação que anima o estudo dos padrões trabalhistas reside em saber se os países desenvolvidos estão efetivamente preocupados com os trabalhadores dos países em desenvolvimento ou se eles simplesmente buscam erigir mais uma válvula de escape ao livre comércio, em detrimento de exportações intensivas em mão-de-obra.

Os defensores dos padrões trabalhistas pretendem tutelar os trabalhadores dos países em desenvolvimento estreitando o vínculo “comércio internacional/padrões trabalhistas”. Eles crêm que apenas assim os transgressores dos padrões trabalhistas fundamentais (*core labour standards*) podem ser coagidos a mudar de conduta.

Parte-se do pressuposto de que os países em desenvolvimento mantêm os padrões trabalhistas propositalmente baixos para garantir maior competitividade internacional aos bens produzidos em seus territórios.

38 Nesse sentido, consultar Panagariya, ‘Trade-labor link’, p. 8; Maskus, ‘Should core labor standards be imposed through international trade policy?’, p. 66; Martin e Maskus, ‘Core labor standards and competitiveness’, p. 3; Singh e Zammit, ‘The global labour standards controversy’, p. xv.

Entretanto, estudos demonstram que baixos padrões trabalhistas não aumentam a competitividade das indústrias instaladas em países em desenvolvimento, mas, ao contrário, reduzem-na.

Os padrões trabalhistas nos países em desenvolvimento não são mantido baixos deliberadamente. Eles refletem a situação de economias marcadas pelo excesso de mão-de-obra pouco qualificada e pela escassez de capital. A situação dos trabalhadores, nesses países, ilustra de forma paradigmática a precariedade do Estado, a fragilidade das garantias sociais e as carências estruturais de economias que ostentam características singulares, distintas das observadas nos países ricos e desenvolvidos.

Identificar e avaliar o impacto dessas peculiaridades é indispensável a qualquer análise social ou econômica que se pretenda séria. A proposta de se adotar sanções comerciais para elevar padrões trabalhistas além de equivocada do ponto de vista humanitário, serve apenas para disfarçar os interesses protecionistas subjacentes à matéria.

O dilema relativo aos padrões trabalhistas desperta a atenção de muitos juristas e economistas na atualidade. Esse é, certamente, um dos temas mais polêmicos que se discute no âmbito da OMC, razão pela qual seu estudo justifica-se. É importante que o Brasil e os demais países em desenvolvimento quebrem os grilhões da passividade e proponham, de forma fundamentada, soluções viáveis aos problemas que ocupam a agenda comercial internacional, sendo a temática abordada no presente artigo carecedora de estudos mais aprofundados.

Referências

ABREU, Marcelo de Paiva. O Brasil, o GATT e a OMC: história e perspectivas.

Política Externa, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 89-119, mar./abr./maio 2001.

BARRAL, Welber. De Breton Woods a Seattle. In: _____ (org.). **O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais**. Florianópolis: Diploma Legal, 2000. p. 19-39.

BHAGWATI, Jagdish. The poor's best hope. **The economist**. Londres. 20/jun./2002. Disponível em: <www.economist.com>. Acesso em: 23/jun./2002.

BROWN, Drusilla K. **International labor standards in the World Trade Organization and the International Labor Organization**. Disponível em: <www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/laborpaper>. Acesso em: 20/out./2001.

_____. **International trade and core labor standards: a survey of the recent literature**. Disponível em: <www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/laborpaper>. Acesso em: 23/jun./2002.

CHARNOVITZ, Steve. The world trade organization and social issues. **Journal of World Trade: law, economics, public policy**. Genebra, v. 28, n. 5, p.17-33, out. 1994.

DUNOFF, Jeffrey L. The death of the trade regime. **European Journal of International Law**. Florence, v. 10, n. 4, p. 733-62, 1999.

INTERNATIONAL Labour Organisation. **ILO Declaration on fundamental principles and rights at work: 86ª Sessão**, Genebra, junho de 1998. Disponível em: <www.ilo.org>. Acesso em: 28/fev./2002.

JACKSON, John Howard. **The world trading system: law and policy of international economic relations**. 2 ed. Massachusetts: MIT Press, 1997.

KRUGMAN, Paul. Does third world growth hurt first world prosperity? **Harvard business review**. v. 72, n. 4, jul./ago. 1994.

LAFER, Celso. Dumping social. In: BAPTISTA, Luiz Olavo; HUCK, Hermes Marcelo; CASELLA, Paulo Borba (coord.). **Direito e comércio internacional: tendências e perspectivas**. São Paulo: LTr, 1994. p. 161-164.

LANGILLE, Brian A. Eight ways to think about international labour standards. **Journal of World Trade: law, economics, public policy**. Genebra, v.31, n.4, p.27-53, ago. 1997.

MARTIN, Will; MASKUS Keith E. **Core labor standards and competitiveness: implications for global trade policy**. Disponível em: <www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/laborpaper>. Acesso em: 20/out./2001.

MASKUS, Keith E. **Should core labor standards be imposed through international trade policy?** Disponível em: <www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/laborpaper>. Acesso em: 20/out./2001.

PANAGARIYA, Arvind. **Trade-labor link: a post-Seattle analyses**. Disponível em: <www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/laborpaper>. Acesso em: 20/out./2001.

SINGH, Ajit; ZAMMIT, Ann. **The global labour standards controversy: critical issues for developing countries**. Disponível em: <www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/laborpaper>. Acesso em: 20/out./2001.

THORSTENSEN, Vera. **OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a rodada do milênio.** São Paulo: Aduaneiras, 1999.

TREBILCOCK, Michael. **Trade policy and labour standards.** Disponível em: <www.robarts.yorku.ca>. Acesso em: 30/jun./2002.

TREBILCOCK, Michael; HOWSE, Robert. **The regulation of international trade.** 2 ed. Londres e Nova Iorque: Routledge, 1999.

WORLD Trade Organisation. **Singapore Ministerial Declaration, adopted in December 13, 1996.** WT/MIN(96)/DEC.