

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 40 • nº 159

julho/setembro – 2003

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

Padrões trabalhistas e comércio internacional

Roberto Di Sena Júnior

Sumário

1. Introdução. 2. Síntese dos argumentos sobre a matéria. 3. Considerações finais.

1. Introdução

A resistência dos países em desenvolvimento em aceitar a absorção, pelo sistema multilateral de comércio, de assuntos que escapam a sua área de abrangência original tem contribuído para aprofundar as divergências entre os Membros da Organização Mundial do Comércio (OMC)¹. Entre as matérias mais controvertidas da atualidade, destaca-se a tentativa de se regulamentar padrões trabalhistas no âmbito da OMC (cf. TREBILCOCK; HOWSE, 1999, p. 441; MARTIN; MASKUS, 2001, p. 1; PIRES, 2001, p. 190), tema sobre o qual versa o presente artigo.

Os críticos do livre comércio afirmam ser injusta a competição entre os produtos produzidos nos países desenvolvidos e aqueles importados de países que mal remuneram seus trabalhadores e não lhes asseguram garantias sociais mínimas (tais como direito de greve, direito de associação, idade mínima para ingresso no mercado de trabalho, entre outras). Do lado oposto, os defensores do livre comércio freqüentemente encaram os diferentes padrões trabalhistas como uma fonte legítima de vantagens ou desvantagens comparativas.

As divergências entre essas duas posições têm crescido sensivelmente e, atualmen-

Roberto Di Sena Júnior é Bacharel em Direito (UFRN), Mestre em Direito e Relações Internacionais (UFSC) e Professor de Direito (Univali/SC).

te, o debate sobre padrões trabalhistas adquiriu especial destaque na agenda internacional. Entretanto, a resistência dos Membros da OMC em estabelecer uma conexão efetiva entre padrões trabalhistas e comércio internacional permanece extremamente forte, tal como ficou clara durante a Reunião Ministerial de Cingapura, realizada em 1996².

Na declaração produzida ao final do encontro, os Membros ali reunidos reiteraram que temas sociais ou trabalhistas deveriam continuar sendo discutidos, prioritariamente, no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), tanto que no parágrafo 4º fizeram constar 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” (WORLD TRADE ORGANIZATION, 1996?, §4º).

Apesar de muitos países concordarem que um rol mínimo de garantias trabalhistas deva ser globalmente reconhecido e aplicado, há pouco consenso quando se trata da forma como essas garantias devam ser asseguradas. Em matéria de padrões trabalhistas e comércio internacional, a discussão gira em torno, principalmente, dos se-

guintes temas: 1- liberdade de associação (sindicalização) e negociação coletiva; 2- trabalho infantil; 3- trabalho escravo ou forçado; e 4- não-discriminação no emprego.

Nos últimos momentos da Rodada Uruguai³, os Estados Unidos e alguns países da União Européia (UE) pressionaram pela vinculação de padrões trabalhistas aos tratados da OMC, mas não obtiveram êxito (cf. THORSTENSEN, 1999, p. 330). De acordo com o ponto de vista desses Membros, a inclusão de padrões trabalhistas no sistema multilateral de comércio justifica-se por três razões principais: 1- por razões humanitárias, concernentes à garantia dos direitos humanos dos trabalhadores dos países em desenvolvimento; 2- por considerar que a legitimidade do sistema multilateral de comércio pode ser abalada pelos baixos padrões trabalhistas dos países em desenvolvimento, capazes de deflagrar uma “corrida ladeira abaixo”; e 3- por entender que os baixos padrões trabalhistas proporcionam vantagens comparativas artificiais e ameaçam os empregos e os lucros dos países que possuem padrões trabalhistas mais elevados.

A vinculação de padrões trabalhistas à agenda comercial internacional visa, fundamentalmente, garantir-lhes compulsoriedade, sob pena de os países transgressores suportarem sanções comerciais. Essas sanções seriam necessárias tanto como forma de amenizar as pressões internas dos trabalhadores dos países desenvolvidos que se julgam prejudicados pela injusta competição internacional, quanto como forma de demonstrar à população local que o país em questão está atuando na defesa dos direitos humanos dos trabalhadores dos países subdesenvolvidos.

Adiante, serão sintetizados os principais argumentos em defesa da absorção de padrões trabalhistas pela OMC. Busca-se, também, demonstrar a ineficácia das sanções comerciais como mecanismo idôneo à implementação de padrões trabalhistas mais elevados nos países em desenvolvimento.

2. Síntese dos argumentos sobre a matéria

Os países desenvolvidos esforçam-se em justificar a necessidade de se assegurar padrões trabalhistas no bojo dos acordos da OMC. Os principais argumentos invocados em defesa dessa idéia são os direitos humanos e o efeito contaminação.

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, entre 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 suas vidas 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 (cf. LANGILLE, 1997, p. 36; TREBILCOCK, 2002, p. 8). 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 freqüentemente invocados por aqueles que reconhecem os padrões trabalhistas fundamentais como direitos humanos.

Entretanto, a elevação dos padrões trabalhistas possui reflexos econômicos significativos. O problema desse tipo de argumento é que, no plano internacional, nem todos os países estão convencidos de que esse preço deva ser pago (cf. PANAGARIYA, 2001, p. 5). Essas conseqüências devem ser adequadamente sopesadas, sob pena de a ten-

tativa de introduzir padrões trabalhistas mais elevados 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 a imposição de padrões trabalhistas⁴. 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 sua vez, com base no efeito contaminação, argumenta-se que os padrões trabalhistas devem ser adotados para que a comunidade internacional não seja negativamente afetada pelos baixos padrões laborais praticados em alguns países (cf. GONÇALVES, 2000, p. 64). Os adeptos dessa idéia defendem que os países desenvolvidos, por possuírem padrões trabalhistas mais elevados, são ameaçados pela transferência de investimentos e pela possibilidade de suas indústrias deslocarem-se para localidades onde não haja tantas exigências sociais e laborais (cf. ADDO, 2002, p. 290-291).

A expressão “corrida ladeira abaixo” é utilizada para descrever a situação em que os países com padrões trabalhistas mais elevados (v.g. países desenvolvidos) seriam pressionados a reduzi-los, uma vez que sua economia e seus trabalhadores estariam sendo prejudicados pela competição de produtos importados produzidos em países que não asseguram as mesmas garantias. As empresas optariam por se instalar em países com baixos padrões trabalhistas, uma vez que essa vantagem comparativa garantiria maior competitividade a seus produtos. Assim sendo, os baixos padrões sociais dos países em desenvolvimento tenderiam a provocar uma “corrida ladeira abaixo”, na medida em que desencadeariam a redução generalizada das conquistas sociais já asseguradas nos países desenvolvidos.

Contudo, apesar da possibilidade teórica, a ocorrência efetiva dessa “corrida la-deira abaixo” reclama duas situações que ainda não foram empiricamente demonstradas pelos defensores desse argumento: 1- reação do capital aos padrões trabalhistas; e 2- competição por capital por meio da redução de padrões trabalhistas.

Sobre a primeira questão, não há relatos de que a alocação de capital reaja sensivelmente à elevação ou diminuição dos padrões trabalhistas (cf. PANAGARIYA, 2001, p. 8). Com relação à segunda condição, é difícil acreditar que os países concorram no mercado globalizado pela redução de padrões trabalhistas. Em regra, o que se observa é competição mediante a elevação de barreiras tarifárias, concessão de empréstimos com juros reduzidos, concessão de subsídios, fornecimento de insumos (água, terra, eletricidade, transporte, portos, capital, imóveis, entre outros) a baixo custo e assim por diante⁵.

Os que advogam o emprego de sanções comerciais ou outras medidas punitivas respaldam seus discursos na falsa idéia de que os países em desenvolvimento mantêm seus padrões trabalhistas deliberadamente baixos para ganhar competitividade no mercado externo. Em verdade, os baixos padrões trabalhistas refletem muito mais o precário desenvolvimento social e econômico de um país do que propriamente sua vontade de mantê-los baixos. Ajudar os países em desenvolvimento a superar suas deficiências econômicas e estruturais internas produzirá efeitos bem mais eficazes do que simplesmente puni-los com sanções comerciais (cf. SINGH; ZAMMIT, 2001, p. 27-28).

Dessa forma, ao invés de buscar punir os países que não asseguram padrões trabalhistas adequadamente, a comunidade internacional deveria buscar identificar quais as circunstâncias que favorecem a elevação dos padrões trabalhistas. Ou seja, deve-se atacar o problema em sua origem – a razão dos padrões trabalhistas estarem aquém do nível ótimo – e não lançar mão de políticas

paliativas, que apenas agravam a situação econômica dos países em desenvolvimento e dificultam a promoção das reformas necessárias ao crescimento econômico e à elevação dos padrões trabalhistas.

3. Considerações finais

O uso internacional de sanções comerciais introduz uma nova variável na análise dos padrões trabalhistas. MARTIN e MASKUS (2001, p. 16) corroboram a idéia de que elas pouco ajudam a melhorar a situação dos trabalhadores dos países onde se praticam padrões trabalhistas aquém do nível ótimo. As tarifas impostas por outros países relativamente à insuficiência de padrões trabalhistas são políticas paliativas, que não atacam diretamente o problema. Ao reduzir a demanda externa por produtos produzidos por trabalhadores já espoliados em seus direitos, as sanções comerciais pioram ainda mais sua condição, não contribuindo em nada para, por exemplo, aumentar os salários.

De fato, o não-comprometimento dos países com padrões trabalhistas mínimos, longe de ser benéfico, chega mesmo a ser prejudicial para o seu crescimento econômico global e desenvolvimento. Nesse sentido, PANITCHPAKDI e CLIFFORD (2002, p. 65) afirmam que “os estudos não apóiam a visão de que os países em desenvolvimento podem melhorar seu desempenho comercial violando direitos trabalhistas básicos, numa tentativa de reduzir os custos laborais e tornar as exportações mais competitivas. Ao contrário, tem-se descoberto que aqueles países que não abraçam ou não adotam completamente padrões trabalhistas fundamentais não conseguem atrair novos investimentos, não conseguem ampliar sua capacidade de produção e certamente falharão em avançar e melhorar seu desempenho comercial”.

Por outro lado, sanções comerciais não se prestam a resolver o problema dos salários e dos empregos nos países desenvolvidos, pretensamente atingidos pela competi-

ção injusta dos produtos importados. Além disso, as retaliações comerciais reduzem as exportações e o crescimento econômico dos países atingidos, diminuindo sobremaneira a possibilidade de eles implementarem padrões trabalhistas mais elevados.

Dessa forma, os argumentos acima expostos permitem que se chegue a duas conclusões: 1- os baixos padrões trabalhistas não representam qualquer vantagem comparativa palpável e, ao contrário do que se imagina, produzem perdas significativas de eficiência no segmento da indústria que procura valer-se desse artifício para reduzir seus custos; e 2- o emprego de sanções comerciais é absolutamente ineficaz para fazer com que os países em desenvolvimento adotem padrões trabalhistas mais elevados e, ao invés de modificar a conduta das empresas que exploram os empregados, agrava ainda mais a situação de penúria dos trabalhadores dos países em desenvolvimento.

Notas

¹A OMC foi criada pelo Tratado de Marraqueche, assinado no Marrocos em 12 de abril de 1994. Seu principal objetivo consiste em promover negociações multilaterais entre os Membros (atualmente 144) com a finalidade de estimular o livre comércio e reduzir tanto barreiras tarifárias quanto não-tarifárias.

² Até o presente momento (dezembro/2002) foram realizadas quatro Reuniões Ministeriais: 1- Cingapura (de 9 a 13 de dezembro de 1996); 2- Genebra/Suíça (de 18 a 20 de maio de 1998); 3- Seattle/EUA (de 30 de novembro a 3 de dezembro de 1999); e 4- Doha/Catar (de 9 a 13 de novembro de 2001). O próximo encontro está previsto para acontecer em setembro de 2003, em Cancun/México.

³ As “rodadas” foram criadas pelo GATT para promover a negociação de temas importantes causadores de desequilíbrio na dinâmica do comércio mundial. Elas eram realizadas periodicamente, tendo totalizado, até a sucessão do GATT pela OMC, oito “rounds”, a saber: Genebra, 1947; Annecy, 1949; Torquay, 1951; Genebra, 1956; Genebra, 1960/61 (Dillon Round); Genebra, 1964/67 (Kennedy Round); Genebra, 1973/79 (Tokyo Round); e Punta del Este, 1986/94 (Uruguay Round).

⁴ Nesse sentido, LANGILLE (1997, 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”.

⁵ Nesse sentido, o relatório da OCDE (1996, p. 105) afirma: “The view which argues that low-standards countries will enjoy gains in export market shares to the detriment of high-standards countries appears to lack solid empirical support. These findings also imply that any fear on the part of developing countries that better core standards would negatively affect either their economic performance or the competitive position in world markets has no rationale. On the contrary, it is conceivable that the observance of core labour standards would strengthen the long-term economic performance of all countries”.

Bibliografia

ADDO, Kofi. The correlation between labour standards and international trade: which way forward? *Journal of World Trade: law, economics, public policy*, Genebra, v. 36, n. 2, p. 285-303, abr. 2002.

GONÇALVES, Reinaldo. *O Brasil e o comércio internacional: transformações e perspectivas*. São Paulo: Contexto, 2000.

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: < <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/laborpaper>>. Acesso em: 20 out. 2001.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Trade, employment and labour standards: a study of core workers' rights and international trade*. Paris: OECD, 1996.

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

PANITCHPAKDI, Supachai; CLIFFORD, Mark L. *China and the WTO: changing China, changing world trade*. Cingapura: John Wiley and Sons (Asia), 2002.

PIRES, Adilson Rodrigues. *Práticas abusivas no comércio internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

SINGH, Ajit; ZAMMIT, Ann. *The global labour standards controversy: critical issues for developing countries*. Disponível em: < <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/labor-paper>>. 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: <<http://www.robarts.yorku.ca>>. Acesso em: 30 jun. 2002.

TREBILCOCK, Michael; HOWSE, Robert. *The regulation of international trade*. 2. ed. Londres: Routners, 1999.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *Singapore Ministerial Declaration*: adopted in December 13, 1996. [s.l.:s.n.], [1996?]. WT/MIN(96)/DEC/1.