

OS PADRÕES INTERNACIONAIS DO TRABALHO DIANTE DO FENÔMENO DA GLOBALIZAÇÃO: NOVO ENFOQUE PARA AS REFORMAS TRABALHISTA E SINDICAL NO BRASIL

Maria Cristina Mattioli*

I – INTRODUÇÃO

Tem-se observado nas relações das nações mais industrializadas do mundo, com a mudança econômica internacional, o surgimento de países emergentes como novos e eficientes competidores, determinando nos anos 80 uma mudança na ordem internacional do trabalho. Dentro deste contexto, o termo “globalização”, teoricamente assim denominado no início dessa década, caracteriza um processo de integração no marco das relações de intercâmbio econômico que conduz a uma crescente unificação de mercados nacionais e ao surgimento de um “mercado global” de bens e serviços internacionalmente negociáveis. As consequências econômicas, sociais¹ e políticas deste fenômeno da economia repercutem, fortemente, sobre a concorrência que disputam os diferentes países para atrair maiores investimentos e que transformarão, profundamente, o atual cenário do trabalho.

Em nosso entender, uma das consequências possivelmente mais significativas a longo prazo e derivada da globalização será o deslocamento do poder de decisão econômica a grupos de empresas internacionais². Uma característica inarredável é o recente estudo das “transnacionais” que, com sua forte indepen-

* *Desembargadora Federal do Trabalho – TRT da 15ª Região; pós-doutora em Estudos Internacionais pela The London School of Economics and Political Science e Harvard Law School.*

- 1 Até mesmo aqueles que aceitam o capitalismo e são favoráveis à integração econômica concordam que a globalização não pode prosseguir a menos que as regras econômicas prestem mais atenção às questões sociais, aí incluídos os padrões de trabalho. Afinal, o tema da relação entre trabalho e globalização não é novo e tem se tornado mais proeminente nos últimos anos em razão do rápido crescimento econômico global, buscando assegurar aos trabalhadores uma parcela dos frutos deste crescimento.
- 2 Sustenta Graciela Bensusán que “hay que insistir en el hecho de que las regulaciones actuales y los intereses que éstas protegen reflejan el creciente poder del capital (y de las empresas transnacionales) para influir en la decisión sobre qué debe ser protegido y qué es o no es un obstáculo o un estímulo para la competitividad” (Regulación laboral y globalización: análisis de una propuesta. Workers in the Global Economy. Site: <www.laborirights.org/projects/globalecon/bensusan.html>).

dência, apresentam estruturas produtivas e organizativas distintas e cujo propósito é facilitar o intercâmbio flexível de bens e serviços entre regiões distintas.

Evidentemente, isso acarreta significativa repercussão sobre o emprego e a política social, na medida em que permite subtrair políticas de seus países de origem, trasladando, seletivamente, suas atividades para localidades que ofereçam condições impositivas e financeiras mais vantajosas com normas de meio ambiente menos restritas e com custos laborais e sociais mais baixos. É neste ponto que os empregos ficam expostos diante da concorrência internacional, por atrair capital e empresas, e por onde se verifica a possibilidade de uma terceirização, no exterior, dos processos produtivos.

Não obstante estas transformações econômicas internacionais, gerando o fenômeno da globalização, não é menos verdade que o regime político também influencia a política comercial e a política laboral. O vínculo entre o sistema político de um país e seu crescimento econômico tem atraído muitos estudos nos últimos anos.

Nesse sentido, lícito afirmar-se que o regime político influencia a abertura econômica e, por conseguinte, é a partir da definição do modelo econômico adotado que se perquirirá sobre o sistema de relações de trabalho que se pretenda adotar para o país. A demonstrar esta afirmação, vemos muitos governos em países em desenvolvimento – ou emergentes – adotarem políticas laborais incluindo salários-mínimos e garantias de emprego que beneficiam um pequeno grupo de trabalhadores. Todavia, sustentam autores (Arup Banerji e Hafez Ghanem, 1998) que esta mesma política limita as oportunidades de trabalho informal, agravando a desigualdade de renda, gerando perdas e desencorajando investimentos e crescimento. É certo que outros países, também em desenvolvimento, adotam regimes diferentes e os resultados são outros.

Assim, a primeira questão que se coloca é: *será que o tipo de regime político influencia a política laboral?* À primeira vista a resposta parece ser afirmativa, e foi este o ponto defendido em dissertação de mestrado desenvolvida na Universidade de Harvard, na qual se discutiu o papel da representação dos trabalhadores nas empresas, no contexto da flexibilização, em termos comparativos entre o Brasil e os Estados Unidos.

Assim, partindo-se da premissa segundo a qual é o regime político que define o sistema econômico e, a partir deste, a política das relações de trabalho, é possível admitir-se que, nos países latino-americanos, esta conclusão se faz presente e o caminho é a flexibilização das relações de trabalho, dentro dos regimes neoliberais e democráticos que caracterizam as reformas labo-

rais, atualmente, na América Latina³. É por essa razão que, neste contexto de reformas econômicas e democratização, os países latinos estão revisando sua legislação laboral⁴.

Tradicionalmente, a legislação relativa aos contratos individuais de trabalho são fortemente detalhistas, regulatórias e protetivas. A legislação sindical reflete os esforços do governo em controlar o sindicalismo, envolvendo altos níveis de intervenção estatal (regime político intervencionista). O Brasil é exemplo desta legislação, resquício do movimento getulista, que introduziu regras do sistema corporativista italiano, procurando imobilizar o movimento sindical, categorizando os trabalhadores e sua representação numa mesma base territorial, afastando, até o momento, os ditames da Convenção nº 87 da OIT.

Tendências recentes refletem o rompimento com este sistema. A mudança mais comum é em direção a um maior grau de flexibilidade, tanto no direito individual como no direito coletivo do trabalho. Não obstante estas tendências, há países que ainda procuram reforçar e estender proteção para trabalhadores individuais e manter forte controle estatal nas relações de trabalho.

É evidente que este rompimento, por sua vez, acarreta forte tensão entre a globalização econômica e a universalização dos direitos do homem, especialmente quando se leva em consideração que os direitos trabalhistas fazem parte desta 3ª geração de direitos humanos. Tal tensão se constata da dualidade institucional com que estão sendo construídas a ordem jurídica do mercado e a ordem dos direitos do homem, isto é, uma construção separatista, colocando-se a OMC – Organização Mundial do Comércio – frente à ONU – Organização para as Nações Unidas – e a OMC – Organização Mundial do Comércio – frente à OIT – Organização Internacional do Trabalho –, por exemplo. Essa é uma

3 Interessante observar que existe uma divergência conceitual entre liberalização da economia e justa economia. O primeiro conceito decorre da doutrina econômica neoliberal que vê os direitos trabalhistas como uma interferência no mercado, impedindo a eficiência e a concorrência. Esta doutrina vê que a melhor proteção para os trabalhadores, num mercado altamente competitivo e desregulado é frear a imposição de padrões mínimos de trabalho. O segundo conceito, por sua vez, decorre da crença segundo a qual uma proteção social requer negociação política e os padrões não podem ser fixados pelo mercado (“let the market do it” or “let the International Labor Organization or the World Trade Organization do it”). A mobilidade do capital e a liberdade concedida às empresas para fixar seus investimentos em qualquer lugar do mundo, força os países a baixarem seus padrões de trabalho, levando ao *dumping* social.

4 A globalização não suscita apenas mudanças econômicas. Ela lança, também, desafios ao Direito, que podem ser assim resumidos: a) contradição ou interdependência entre mercados e direitos do homem é o desafio da *factibilidade*; b) desordem normativa ou pluralismo ordenado é o desafio da *racionalidade*; c) plutocracia ou democracia é o desafio da legitimidade. Daí decorre a indagação: *será que existe legitimidade na transferência das competências legislativas e judiciárias para o proveito de uma global governance?*

contradição fundamental entre as estruturas institucionais que impulsionam a integração econômica e aquelas construídas para assegurar equidade e solidariedade. Uma dificuldade que decorre desta dualidade é a implementação de mecanismos de controle e de exigibilidade destes direitos, decorrentes da necessidade de uma reforma legislativa⁵.

II – OBJETIVO

O propósito deste estudo é demonstrar a validade desta premissa: o sistema político regula o sistema econômico e este, por sua vez, o sistema das relações laborais⁶. Em decorrências, podem ser extraídos os seguintes pontos de intersecção:

1) Três tipos de mudanças têm ocorrido no mundo:

a) A flexibilização legal, que desregulamenta o mercado de trabalho, diminuindo o custo da mão de obra e autorizando contratação versátil, de acordo com a necessidade do mercado.

É evidente que, nesse aspecto, os bancos internacionais de desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional exercem papel importante. A

5 Dentro desse contexto de tensões, é evidente que a resposta a esta mudança está, sem dúvida alguma, ligada ao reconhecimento da relação existente entre economia e direitos do homem, dentro desses, os direitos sociais. Na verdade, tanto o fenômeno da globalização como a integração regional (resposta à globalização), levam em conta, inicialmente, o plano econômico. Posteriormente, é que se passa a falar de uma “dimensão social”. Na União Europeia, por exemplo, a dimensão social faz uma modesta aparição com o acordo sobre a política social, anexo ao Tratado de Maastricht (1992). Capítulos sociais também vêm sendo inseridos nos acordos de integração econômica regionais, como o Mercosul e o SADC (*Southern African Development Community*). Segundo o Sistema Geral de Preferências (GSP) dos Estados Unidos, benefícios podem ser suspensos em casos que envolvam a utilização de trabalho infantil e a obstrução da liberdade de associação. Essa dimensão social, consubstanciada na consagração de padrões internacionais de trabalho e sua operacionalização, também tem sido objeto de normatização pela Organização Internacional do Trabalho.

6 Um aspecto importante, neste ponto, é examinar o debate sobre quando e como vincular os padrões de trabalho ao comércio, fato que tem levado os Estados Unidos, por exemplo, a um impasse na elaboração de política econômica. Em decorrência, muito se discute acerca da necessidade de inclusão da chamada “cláusula social” nos acordos de comércio internacional, examinando seus riscos e méritos, bem como analisando aspectos práticos de sua implementação para uma economia global mais integralizada. O debate aqui suplanta a esfera nacional e alcança foro internacional, levando à discussão sobre qual organismo internacional, inclusive, teria a responsabilidade por esta política de padrões mínimos, isto é, a Organização Internacional do Trabalho ou a Organização Mundial do Comércio. A discussão tem fundamento na divergência conceitual acima tratada posto que, para os defensores da liberalização total do comércio, uma cláusula como esta implicaria mexer com discriminação no comércio, o que para eles é inaceitável, ao passo que, para os defensores do segundo conceito, tal cláusula funcionaria como uma proteção contra o *dumping* social, em clara interpretação extensiva da cláusula *antidumping* já existente no GATT.

influência destas agências na escolha dos modelos de reforma para os países em desenvolvimento é substancial. O modelo econômico imposto por estas instituições acentua a importância do mercado e a necessidade de reduzir o papel do estado na economia, bem como a importância da estabilidade macroeconômica, que se coloca como molas propulsoras do crescimento e desenvolvimento das nações. Daí sua preferência pela redução dos custos da mão de obra, pela flexibilização dos mercados de trabalho e o mínimo de investimentos públicos em seguridade social⁷;

b) Reformas liberais encorajando o pluralismo sindical, em oposição ao sistema corporativista;

c) Proteção ao trabalhador, estimulada pela negociação coletiva.

Assim, a modificação do sistema laboral, refletindo na reforma legislativa, é resposta à pressão econômica e às políticas neoliberais de flexibilização do mercado⁸.

2) Em relação às empresas, pode-se observar que:

a) As grandes empresas – as chamadas “transnacionais” – se caracterizam por fazer uso de mão de obra em todo o mundo, o que implica deslocamento e distribuição de postos de trabalho entre diferentes países e uma crescente diferenciação na política migratória e na flexibilização laboral, refletindo no custo do produto (objetivo é evitar o *dumping* social).

A propósito, registre-se o exemplo da ameaça das empresas em fechar ou transferir seus centros produtivos caso o direito à organização sindical não se converta em garantia global. Uma situação como esta, sustenta Graciela Bensusán, “redundará en un aumento irrefrenable del poder de las empresas trasnacionales para imponer condiciones y en un avance muy lento de cualquier esfuerzo por disminuir las violaciones a los demás estándares laborales que descansa en la capacidad de denuncia de los trabajadores desorganizados

7 Para aqueles que defendem a ideia de uma dimensão social no âmbito econômico, obviamente, não concordam com esta visão dominante. Apreçoam a necessidade de se repensar o próprio conceito de desenvolvimento e a reorientação das estratégias de crescimento global. Os críticos apontam, ainda, que as consequências desse pensamento dominante levam ao desemprego, ao empobrecimento e às desigualdades na distribuição de renda.

8 A reforma legislativa não se faz apenas no âmbito nacional. Aqui, ela reflete a tendência do Direito Internacional, já que o fenômeno chamado de globalização traz uma transformação dos sistemas de Direito, sob a dupla influência do *mercado e dos direitos* do homem. No que tange ao mercado, trata-se da globalização econômica. Do lado dos direitos do homem, observamos a emergência dum universalismo ético, anunciado desde 1948 pela Declaração *Universal* dos Direitos do Homem, e enquadrada, a partir de então, por diversos instrumentos internacionais, nos quadros nacional, regional ou mundial.

o en la habilidad de las organizaciones no gubernamentales para extender su influencia”⁹;

b) As “transnacionais” suplantam o direito interno local e “forçam” reformas laborais, em face da modificação do sistema produtivo, pós-capitalista, que exige mão de obra flexível.

Mas isto não é só. As empresas transnacionais também são responsáveis pela imposição de uma cultura global¹⁰ através dos chamados “códigos de conduta”. Ao contrário de outros mecanismos condicionantes do comércio e da política regional, os códigos de conduta diretamente afetam os trabalhadores nas empresas que os adotam. Em decorrência, eles não requerem que mecanismos de regulação estatal sejam criados onde eles não existam e, por outro lado, onde eles existem, podem forçar sua modificação através da prática de consumo. A dificuldade reside na inexistência de um sistema efetivo de monitoramento e exigibilidade destes códigos.

Nesse sentido, as empresas são socialmente responsáveis pela formação de padrões de emprego e direitos humanos no trabalho, trabalhando em cooperação com instituições externas ao mercado de trabalho.

3) As reformas políticas e as necessidades econômicas atuais cristalizam os seguintes aspectos:

a) Múltiplas formas de empregos alternativos, cujas características se resumem na criação de *part-time jobs* e contratos por prazos determinados, como medidas de solução do desemprego, embora acarretem maior instabilidade no emprego;

b) Necessidade de fixação de um padrão mínimo de direitos laborais, no âmbito internacional, a ser respeitado pelos países. As ações políticas tomadas no âmbito estritamente nacional são, agora, insuficientes para manter os padrões já existentes e assegurar ao trabalhador uma justa distribuição dos frutos da integração econômica.

Em consequência, emerge o debate acerca da necessidade dos governos em desenvolver novos enfoques no nível supranacional e global, a fim de assegurar maior proteção aos trabalhadores.

9 *Op. cit.* p. 4.

10 *Op. cit.* p. 4.

III – FUNDAMENTOS

A proposta consiste, sinteticamente, em estudar e demonstrar a existência dos pontos de intersecção acima expostos, à luz do impacto que os processos de globalização e de integração regional trazem para o sistema das relações de trabalho nos países, a partir das mudanças políticas ocorridas durante a década de 90, culminado com processos de democratização e abertura políticas.

Em verdade, não mais se pode falar de uma dupla divisão entre os sistemas econômico e social, mas sim em interdependência entre eles, sempre vinculado ao sistema político¹¹. A renúncia a esta dualidade faz difundir a construção de uma nova ordem internacional do trabalho, fundida na igual dignidade de todas as principais liberdades, igualdade, solidariedade, cidadania e justiça. Consagrada a indivisibilidade de todos os direitos fundamentais, estar-se-á criando uma nova ordem internacional do trabalho.

As premissas acima levam às seguintes indagações:

- 1) O sistema político interfere no sistema econômico?
- 2) O sistema econômico molda, de fato, o sistema laboral?
- 3) A política neoliberal acarreta a formação de uma nova ordem internacional do trabalho?
- 4) Qual o papel das empresas transnacionais nesta nova ordem internacional do trabalho?
- 5) Qual o impacto desta nova ordem internacional do trabalho nas relações de trabalho internas de um país?
- 6) É possível falar-se na fixação de um padrão mínimo de trabalho diante desta nova ordem?
- 7) Como implementar este padrão mínimo, internacionalmente reconhecido, no sistema nacional?
- 8) A cláusula social, se introduzida nos acordos de comércio internacional, é fundamento para a formação desta nova ordem internacional do trabalho?

11 O jornalista David Bacon bem ilustra esta conclusão ao comparar a proposta de sindicalistas conservadores com sindicalistas considerados de “esquerda”. Analisa a postura da social democracia (no poder na Inglaterra, França, Alemanha e Itália) e conclui pela existência de um conflito de interesses entre economia e necessidades sociais (Will a Social Clause in Trade Agreements Advance International Solidarity? Site: <www.focusweb.org/publications/Roundtable/reader-bacon.htm>).

9) As sanções comerciais podem ser consideradas instrumentos de intervenção econômica quando decorrentes do descumprimento da chamada cláusula social ou do não atendimento aos padrões mínimos de trabalho?

10) Há necessidade de se reconceituar o Direito do Trabalho diante desta nova ordem internacional do Trabalho? Em que medida e extensão?

11) Poderia a Organização Internacional do Trabalho desempenhar um novo papel na economia global ou sua estrutura e tradição são obsoletas?

12) Deveriam os proponentes de padrões mínimos de trabalho concentrar seus esforços no nível global, ou seria melhor trabalhar com instituições regionais como a União Europeia, NAFTA, Mercosul e, futuramente, a Alca?

A natureza complexa e multidisciplinar destas indagações, que circundam o tema dos padrões internacionais do trabalho, levam a um debate considerável na comunidade internacional e necessitam de respostas diante da transformação do modo de pensar o novo modelo econômico¹². São elas necessárias para aqueles que aceitam a necessidade de se construir uma dimensão social no mundo econômico. Esta nova visão requer uma ampla revisão da orientação tanto da Organização Mundial do Comércio como dos bancos internacionais. A Organização Mundial do Comércio deveria aceitar a legitimidade dos padrões de trabalho dentro do regime comercial e os bancos deveriam aceitar a importância de rígidos padrões de trabalho e sindicatos fortalecidos nas suas estratégias de crescimento¹³. A Organização Internacional do Trabalho, por sua vez, entende

-
- 12 Essa mudança também foi constatada por Thomas A. Kochan, Diretor do Instituto de Pesquisa do Trabalho e Emprego, do MIT, no trabalho *Building a New Social Contract at Work: A Call to Action*, apresentado no 52º Encontro Anual da Associação de Pesquisa em Relações Industriais. No preâmbulo do trabalho menciona: “Who works and how we work have changed dramatically in recent years, yet the policies and institutions governing work and employment remain mired in the world of work of the 1930s. As a result, the social contract – what we expect from and are accountable for at work – has broken down. The central challenge of our generation of industrial relations professionals is to update these policies and institutions to create and support a new social contract capable of meeting the needs and expectations of the workforce, economy, and society of the 21st century”. Nesse sentido, ele propõe uma estrutura institucional e política para reconstruir o contrato social que permita famílias trabalhadoras e empregadores a reobter o controle sobre o seu destino no trabalho.
- 13 Nesse sentido é a opinião de David Trubek: “In this approach, what is really at stake is whether the overall vision for global governance that is emerging does, or does not, include a social dimension. The issue of trade conditionality for violations of core rights is a boundary question – the issue is not whether such rules will make a huge difference to anyone (they may not), but whether including them in the trade regime transgresses an ideological boundary that, once breached, could lead to a very different type of world system. Opponents of the core rights approach see themselves defending a key boundary condition of global governance; many proponents of a socially-oriented world economy believe that if this relatively small change cannot be made, then nothing else can be achieved” (*Global Governance, Worker Rights and Labor Standards: Building a Social Dimension in the World Economy*, David M. Trubek e Jeffrey S. Rothstein).

que, atualmente, é indispensável levar-se em consideração a dimensão social da globalização. Afinal, a razão de ser desta instituição é garantir a paz social, sem a qual nem o sistema multilateral de comércio nem o sistema financeiro seriam capazes de se desenvolverem ou de sobreviverem. Sua resposta, ao desafio da globalização, tem duas dimensões. Primeiro, a necessidade de assegurar proteção de direitos fundamentais dos trabalhadores. Segundo, entabular esforços no sentido de modernizar seu sistema de padrões. Seu mais importante e recente trabalho foi a promulgação, em 1998, da Declaração sobre Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho¹⁴, que pode ser vista como um reflexo dos estudos feitos pela OECD em 1996, bem como da Declaração de Singapura, pela OMC, também nesse ano.

Ao mesmo tempo, não se pode perder de vista que a luta por direitos trabalhistas e padrões mínimos de trabalho está contextualizada num momento de grande volatilidade no mundo econômico. A economia, tanto no Hemisfério Norte como no Hemisfério Sul, está mudando rapidamente. É também um período de turbulência em se tratando de políticas públicas e governo. Antigas ideias de como conduzir a coisa pública e regular a economia estão sendo desafiadas por novos pontos de vistas que chamam a atenção para um novo papel do Estado, aumento das parcerias público-privadas, maior flexibilidade e maior ênfase em sistemas de múltiplos níveis (nacional, regional e supranacional).

IV – POLÍTICA, ECONOMIA E TRABALHO

Stiglitz explica que o governo desempenha papel fundamental na determinação da estrutura econômica, daí porque não se pode separar política de economia, exemplificando com Teddy Roosevelt, que descobriu isso na virada do século passado. Mais especificamente, assim se manifesta: “(...) his (Roosevelt) attack on trusts was not so much motivated by the loss of efficiency from the Harberger triangles resulting from monopoly power, as by the loss of democracy from the concentration of political power that follows from the concentration of economic power. (...) The interplay between politics and economics has been seen most dramatically in Russia, where the privatization

14 Esta Declaração é um dos quatro pilares do chamado “trabalho decente” sobre o qual todo o trabalho da OIT tem sido construído. “*The primary goal of the ILO today is to promote opportunities for women and men to obtain decent and productive work, in conditions of freedom, equity, security and human dignity.* This is the main purpose of the Organization today. Decent work is the converging focus of all its four strategic objectives: the promotion of rights at work; employment; social protection; and social dialogue. It must guide its policies and define its international role in the near future”, *Decent Work*, Report of the Director-General to the 87th Session (1999) of the Conference, p. 3.

process resulted in the devastation of the middle class, and the creation of huge inequalities and an oligarchy which, if it seeks to establish a rule of law, will use its wealth and power to try to ensure that that rule of law favours itself¹⁵.

No mesmo sentido, Tamara Unger analisa a política brasileira durante a década de 70, previamente à abertura dos anos 90, e sustenta que o objetivo da estratégia de industrialização teve apoio do Governo, na forma de planejamento das iniciativas, criação de subsídios e protecionismo para criar um complexo industrial de acordo com o modelo fordista¹⁶. Esta afirmação, por si só, consolida o argumento. Durante esse período, as empresas estatais criadas pelo governo produziram *inputs* para as empresas privadas, cuja grande maioria eram multinacionais. Essa estratégia *política* é conhecida como substituição de importações e seu papel *econômico* representou uma garantia do governo em relação às margens de lucro das empresas privadas no setor subsidiado. Assim, o governo, de forma *política*, desenvolveu uma estratégia de crescimento econômico. Essa forma de industrialização encerrou o estilo fordista de produção e, com ela, reproduziram-se no Brasil muitos dos bens de consumo produzidos nos países desenvolvidos.

Até este momento, o sistema de trabalho foi moldado para atender esse formato econômico. Porém, com um modelo de indústria pós-fordista, possuidora de máquinas flexíveis e de técnicas flexíveis de produção, houve necessidade de se reorganizar as relações de trabalho, atendendo, ainda, às imposições das transformações tecnológicas.

Evidentemente, este modelo de substituição de importações falhou. Para corrigir essas falhas, ocorridas não só no Brasil, mas também em vários outros países da América Latina, o continente, quase que na sua maioria, aderiu às chamadas ideias neoliberais das instituições financeiras internacionais, centralizadas nos Estados Unidos. A adoção dos instrumentos descritos nessa nova estratégia de crescimento econômico decorreu, mais uma vez, de um processo de escolha política. Coincidentemente, sua implementação ocorre no mesmo momento em que a América Latina deixa seu modelo político autoritário – muitas vezes militar – e sofre transformações, alcançando os limites da democracia. Logo, a adoção do modelo econômico, mais uma vez, decorreu da política.

A proposta neoliberal – como preferem os latinos americanos e europeus – concentra-se em quatro pontos fundamentais: estabilização econômica e monetária através de ajuste fiscal; liberalização da economia interna para a

15 Stiglitz, Joseph. *Op. cit.*

16 Tamara Unger. *Op. cit.*

concorrência estrangeira; exportação e privatização. Não é o objetivo elaborar críticas ou defesas para o regime, mas, sim, verificar, de forma institucional, como este modelo econômico influenciou o sistema de relações laborais.

Nesse sentido, tem-se verificado que houve uma forte tendência para alteração das relações do trabalho, influenciando a legislação pertinente. Assim, em razão deste modelo econômico adotado pela ortodoxia neoclássica, o mercado impera, livremente, e, como o trabalho faz parte deste mercado – do produto –, ele também deve ser livre. Essa liberdade deve se refletir na forma de contratação, também livre, de tal sorte que a transação laboral seja vista dentro da teoria dos contratos. Logo, a necessidade de afrouxamento da legislação trabalhista é imperativa do modelo econômico escolhido.

Esta visão, de Direito do Trabalho vinculado à economia, ou analisado à luz da economia, tem sido acolhida por muitos juristas americanos. Na opinião do Juiz Federal e Professor de Direito e Economia da Universidade de Chicago, Richard Posner, “labor law is as natural a fit for the application of economics to law as one could imagine. It regulates explicit markets that have been a subject of continuous and fruitful economic study since Adam Smith. And though in recent years the focus of labor economics has shifted from unions to other phenomena of labor markets, such as human capital and employment discrimination, there is a rich – and reviving – contemporary literature on the economics of unions”¹⁷.

A vinculação das relações de trabalho e sua regulamentação – um mosaico de leis, normas administrativas e decisões judiciais – com a política, em especial no Direito Norte-Americano, foi bem ressaltada por Campbell, sustentando que não há como ignorar as raízes políticas do Direito do Trabalho e nem o *insight* econômico. E, neste sentido, faz uso análogo das leis de concorrência – *antitrust law* – às leis do trabalho. Conclui dizendo que “all usefull economic analyses of labor law address the fundamental relationship that a constraint in the labor market necessarily leads to a constraint in the product market”¹⁸.

17 Posner, Richard A. Some Economics of Labor Law. Symposium: The Conceptual Foundations of Labor Law. University of Chicago Law Review, Fall, 1984. Citada como 51 U. Chi. L. Rev. 988.

18 A falácia estaria em aceitar algumas assertivas. Assim esclarece Campbell: “(labor law) is deeply steeped in history and political compromise. The search for a unifying theme has taken scholars more often to the study of American politics than to a body of thought developed with mathematical rigor from assumptions about economic behaviour. There is some feeling that, even if applicable, the resort to economic analysis is inappropriate: the labor of human beings cannot be treated like a quantity of electricity or concrete to be put into an equation in determining output. Finally, the motivations behind the labor laws respond to the one area regarding which classical microeconomics offers the least guidance: a desire to transfer wealth from one group of persons to another”.

Convém ressaltar, contudo, que, para Karl Marx, a relação ocorre em outro nível. Marx argumenta que é a base econômica que determina a “superestrutura” política, legal e cultural. Mudanças e contradições na base – devido ao desenvolvimento das forças produtivas (incluindo a tecnologia) e, consequentemente, a inevitável explosão dos atuais modelos de produção, refletem na superestrutura. De fato, a superestrutura, incluindo a política pública, legislação e jurisprudência, meramente serve para reproduzir a base econômica, em tempos modernos, a forma capitalista de produção¹⁹.

A conexão não é diferente em outros lugares do mundo. Comentando o fórum de debates sobre Direito e História, na Austrália, a Professora Hunter sugere que “Australian historical writing on the legal framework for colonial economic activity has tended to focus on land law (land as the economic base of settlement) and labor law (the Australian colonies being blessed with a rich history of experiments and innovations in *labor regulation*)”. Ela faz a análise de dois artigos que endereçaram o tema de direito e economia sob diferentes ângulos. Bruce Kercher é um dos poucos historiadores legais australianos interessados em atividade comercial geral, daí sua preocupação com a questão da propriedade do trabalho do preso e com o efeito da doutrina do *attaint*²⁰ na vida econômica da colônia. A visão de Kercher assemelha-se com a visão da Escola de Wisconsin sobre história legal, liderada por J. Willard Hurst na década de 50. Hurst insistia em ver o direito no seu contexto social e econômico e não como uma entidade autônoma. Isso significou uma grande mudança no enfoque da doutrina legal *per se* em relação à maneira na qual o direito era utilizado e experienciado. Também envolvia uma visão funcionalista da lei, na qual a lei desempenhava um papel instrumental ao fornecer uma estrutura regulatória otimizada dentro da qual a atividade econômica capitalista poderia estar localizada e responder às mudanças das condições econômicas, quando necessário. Em outras palavras, a atividade econômica (atual ou desejável) era previamente dada e a lei, idealmente, a seguia. O sucesso da lei poderia ser avaliado em razão da extensão em que ela coincidia com a situação econômica corrente. Deriva desta visão o descontentamento com decisões judiciais que complicam, mais do que facilitam, o desenvolvimento da vida comercial, no caso de Kercher, da colônia penal.

19 WEDDERBURN, Lord et al. *Labour Law in the Post-Industrial Era*. Studies in Modern Law and Policy. Editor: Dartmouth, 1994. *Introduction*.

20 At common law, the act of extinguishing a person’s civil rights when sentenced to death or declared an outlaw for committing a felony or treason. Black’s Law Dictionary. Bryan A. Garner. Editor-in-Chief. West Group, 1996, p. 49.

Golder e Kirkby, por outro lado, claramente situam seu argumento dentro de um debate feminista mais amplo sobre a dependência-independência econômica da mulher. A capacidade das mulheres em ganhar seu próprio sustento está teorizada como uma condição necessária de liberdade do controle patriarcal e também pode ser entendida como um marco essencial da completa cidadania nas sociedades liberais. Dentro dessa estrutura teórica, Golder e Kirkby apresentam a lei como parte do contexto dentro do qual mulheres casadas têm tentado negociar sua autonomia econômica. Elas não consideram a lei em termos funcionalistas, muito embora, em alguns períodos, isto tenha ocorrido, e elas mesmas exemplificam quando os tribunais, nos primeiros momentos da colonização, fecharam os olhos para a incapacidade civil das mulheres, a fim de assegurar que todas aquelas pequenas comunidades pudessem obter adequado suprimento de serviços que, numa economia segregada sexualmente, apenas as mulheres poderiam fornecer. Para elas, a lei parecia desempenhar um papel simbólico e ideológico, expressando e projetando visões normativas sobre as atividades econômicas apropriadas para as mulheres casadas e para a apropriada divisão do trabalho, considerado o gênero, dentro do casamento²¹.

Resulta claro, portanto, que o *mercado* necessita de instituições. Esta proposição implica dizer que a maneira na qual o mercado de trabalho funciona depende, entre outros fatos, das instituições²².

V – A NOVA ORDEM E O NOVO DIREITO INTERNACIONAL DO TRABALHO: GLOBALIZAÇÃO, NEOLIBERALISMO E PADRÕES INTERNACIONAIS DO TRABALHO

Na definição de Harry Arthurs, globalização é um sistema político, às vezes conhecido como neoliberalismo, um tributo a Adam Smith e aos economistas liberais do século XIX. Os neoliberais acreditam que as forças do mercado são superiores a todas as outras formas de ordem social. Consequentemente, seu objetivo é eliminar a regulação do mercado doméstico, bem como as barreiras ao comércio transnacional. Mas, por outro lado, sustenta este Professor de Direito e Ciência Política e também Presidente Emérito da Universidade de York, em

21 Rosemary Hunter, dean of the faculty of law at Griffith University, Queensland, Australia. Australian Legal Histories in Context. Law and History Review. Fall, 2003 (21 Law & Hist. Rev. 607). Westlaw database.

22 Como dito por Coase: "(...) without the appropriate institutions no market economy of any significance is possible" apud Labour market theories and labour standards. Adolfo Figueroa. In: International labour standards and economic interdependence. Editado por Werner Sengenberger e Duncan Campbell. International Institute for Labour Studies, Geneva. 1994.

Toronto, no Canadá, globalização também é um sistema jurídico, pois depende da vontade de outros Estados em afastar antigas leis que limitem o comércio e trazer novas leis de acordo com os regimes regulatórios e de propriedade dos seus parceiros comerciais internacionais, tudo para facilitar as transações internacionais²³.

Apesar de todo este movimento em torno da globalização, que envolve aspectos econômicos, tecnológicos, políticos, culturais e legais, muitos juristas ainda insistem em afirmar que o Direito do Trabalho é *local*. Porém, esquecem-se da existência do NAFTA (*North-American Free Trade Agreement*) e seu anexo, o NAALC (*North-American Agreement on Labor Cooperation*), a Convenção das Nações Unidas sobre Direitos Humanos, a Organização Internacional do Trabalho e tantos outros organismos e instrumentos jurídicos internacionais que tratam dos direitos dos trabalhadores, enfim, todo um corpo de normas internacionais do trabalho. A falta de mobilidade internacional do trabalhador e de relacionamentos transnacionais entre seus representantes sindicais, bem como o fato de muitos empregadores e advogados acreditarem na existência de um único Direito do Trabalho nacional, não pode afastar o entendimento anterior, isto é, de que existe um Direito Internacional do Trabalho.

Dessa forma, além de toda a discussão que envolve a globalização, dentro do contexto neoliberal e dos avanços tecnológicos, pode-se sustentar que ela também modificou a forma de pensar o Direito do Trabalho e a Política do Trabalho, na medida em que os países se veem diante da competitividade no emprego, investimento e prosperidade. E aqui surge uma forte tensão entre o novo modelo que se coloca em razão das mudanças estruturais na economia, que forçam um novo regime de relações do trabalho e um modelo que aceita estas mudanças, mas não concorda com a renovação do sistema laboral e da legislação do trabalho, por acreditar que esta ainda é efetiva na proteção dos direitos dos trabalhadores, numa economia globalizada. Sustente-se, ainda, que as empresas transnacionais detêm o poder de escolha, isto é, podem escolher seus empregados em qualquer parte do mundo, apenas transferindo seus setores produtivos. E, como fazer com uma transnacional, que tem ramificação na Alemanha, na Venezuela e nos Estados Unidos, por exemplo, que pretende manter um mesmo padrão de direitos entre todas elas, mas encontra obstáculos nas legislações nacionais?

23 Reinventing Labor Law for the Global Economy. Berkeley Journal of Employment and Labor Law. 22 Berkeley J. Emp. & L. 271, 2001.

O que se observa, portanto, é que a globalização transformou as atividades laborais para além das fronteiras nacionais e, ao mesmo tempo, enfraqueceu a legitimidade política e os efeitos práticos da legislação nacional²⁴. Por outro lado, fortaleceu o desenvolvimento de um novo sistema de regulação do trabalho que melhor responde às realidades das atividades econômicas transnacionais. De toda sorte, a globalização econômica modificou não só o sistema laboral e legislativo nacional, mas também o sistema internacional. Mais ainda, alterou o dia a dia das relações laborais, como sustenta o Professor Harry Arthurs: “law, in the formal sense of international or national law, is not the only law that operates in the workplace. Equally important is the so-called ‘law of the shop’, the web of rules found in all workplaces, whether unionized or not. By transforming corporate management, globalization has transformed the law of the shop, no less than it has national or international law”²⁵.

Nesse sentido, deve-se admitir que um novo Direito do Trabalho está emergindo desta nova economia global. E ele está, lentamente, formatando as relações entre as empresas transnacionais e seus empregados, bem como influenciando as relações industriais e os sistemas jurídicos laborais dos parceiros comerciais em todo o globo.

Este novo Direito do Trabalho é composto de cinco elementos:

1) Tratados e convenções internacionais, como as normas fixadas no NAALC (*North-American Agreement on Labor Cooperation*), regulando as relações entre Estados Unidos, Canadá e México ou as normas diretivas emanadas do Tratado de Roma, na União Europeia, apesar de toda a resistência

24 Há quem sustente o contrário. Comentando os livros *International and Comparative Industrial Relations: The Global Economy, National States, and the Regulation of Labour*, editado por Paul Edwards e Tony Elger; *International and Comparative Industrial Relations: Globalization and Patterns of Labour Resistance*, por Jeremy Waddington; *The State and Globalization: Comparative Studies of Labour and Capital in National Economies*, de Martin Upchurch, Lance Compa salienta que: “Rejecting the view that globalization is responsible for a linear, one-dimensional advance of a neoliberal agenda that is irreversibly undermining national standards and institutions and driving convergence toward a deregulated bottom, these articles instead posit that globalization generates a diverse, contradictory, contested, ebbing and flowing process that remains highly dependent on national structures and open to new directions. Indeed, the state is still a powerful actor regulating labor markets and labor relations through direct legislative means, indirect social protection requirements, and macroeconomic management. Moreover, workers still find ways to resist pressure they see as unfair and job-threatening”. *Industrial and Labor Relations Review*, Janeiro, 2002 (55 Ind. & Lab. Rel. Rev. 360). Contrariamente, o Professor David Held, da LSE, sustenta a diminuição do poder político nacional, em razão da expansão das forças transnacionais, que reduz o controle individual que os governos exercem sobre as atividades de seus cidadãos e outras pessoas. Assim, a autonomia estatal vê-se comprometida, levando os governos a buscarem cooperação internacional para levar adiante sua agenda doméstica (*Globalization-Anti-Globalization*, David Held & Anthony McGrew, Polity, 2003).

25 *Op. cit.*

da Inglaterra. Além disso, há um corpo de normas laborais proclamadas por organismos internacionais vinculados ao comércio, como é o caso da OECDE (*Organisation for Economic Co-operation and Development*);

2) Conjunto das “melhores práticas” (*best practices*), indispensáveis para o sucesso nas economias baseadas em tecnologia onde o capital humano é um ativo estratégico;

3) A expansão dos chamados “códigos de conduta voluntários” emitidos, na sua grande maioria, pelas corporações transnacionais, estabelecendo uma uniformização de condutas perante todas as suas ramificações, por todo o globo. Esses códigos, sustenta-se, são, no fundo, resultado das pressões exercidas por sindicatos, grupos de consumidores, ambientalistas, ativistas de direitos humanos, grupos contra o trabalho escravo e trabalho infantil, entre outros, fixando, na verdade, padrões mínimos de trabalho, muitas vezes já reconhecidos internacionalmente. A questão que se coloca aqui é a voluntariedade na sua implementação e aplicação em oposição à compulsoriedade da legislação local. Porém, não se pode deixar de anotar que várias legislações nacionais já estão preparadas para aplicar estas regras “voluntárias”;

4) A formatação de uma nova legislação laboral não é responsabilidade exclusiva das empresas. Os sindicatos também têm participado ativamente através da criação de “trade secretariats” com o objetivo de resolver questões específicas, pontuais, construindo um verdadeiro canal de solidariedade que atravessa fronteiras nacionais;

5) Finalmente, um novo ator tem sido acrescentado na elaboração deste novo Direito do Trabalho que exsurge com a globalização: são os movimentos sociais, formados por mulheres, consumidores, ambientalistas, ativistas de direitos humanos, todos aqueles envolvidos com a questão e com os efeitos da globalização nas relações laborais²⁶.

Em realidade, não será fácil combinar todo o conteúdo e todos os atores na emergência deste novo Direito do Trabalho. Muitas questões ainda são ambíguas, como, por exemplo, a relação entre lei, moral e costumes; os interesses de grupos distintos, que podem ser conflitantes entre si; a tensão entre formas legais e ilegais, justas ou injustas de pressão econômica. Essas tensões todas não serão facilmente resolvidas e acomodadas, na medida em que exigem, antes de mais nada, uma linguagem jurídica única, além de mecanismos de elaboração e controle judicial. Muitas dessas regras, internacionalmente

26 Elementos acolhidos pelo Professor Harry Arthurs, *op. cit.*

padronizadas, resultam de instrumentos jurídicos considerados universais e, como é sedimentado, existe uma grande dificuldade em se “aplicar e executar” direitos considerados universais.

Logo, um grande desafio será traduzir em linguagem legal os termos vagos e imprecisos que, por exemplo, existem nos códigos de conduta das empresas ou nas declarações ou diretrizes para empresas multinacionais e que desafiam empregados e empregadores.

Não se pode perder de vista, ainda, que remédios jurídicos também precisarão ser criados para acomodar e proteger os trabalhadores de abusos perpetrados pelas empresas mundo afora. Aqui é que se verifica o ponto nevrálgico deste novo Direito: a tensão entre o Direito Internacional e o Direito Nacional quando da inexistência de mecanismos jurídicos de aplicabilidade dos direitos. Existe aqui um vasto campo para a elaboração de legislação nacional e para a construção jurisprudencial pelos tribunais, no sentido de estabelecer uma clara linha divisória entre relações domésticas e relações transnacionais. Afinal, a elaboração de direitos e sua aplicação efetiva podem ser responsáveis pela formação do conflito. E este conflito é ainda mais amplo se decorrente de norma internacional no âmbito das relações nacionais. Imagine-se, por exemplo, a hipótese de um assédio sexual perpetrado contra mulher de nacionalidade brasileira, imigrante, na Alemanha, e que labora para uma corporação japonesa.

Há necessidade de padronização, de direitos e de mecanismos de resolução de eventuais conflitos, especialmente no âmbito internacional, fazendo com que este novo Direito do Trabalho seja ativo, dinâmico e, ao mesmo tempo, responsável pelo desenvolvimento social e econômico das nações.

VI – CLÁUSULA SOCIAL E COMÉRCIO INTERNACIONAL

A partir da premissa segundo a qual *as escolhas políticas definem o modelo econômico a ser seguido nacionalmente*, é possível afirmar-se que, em consequência, devido à forte influência das empresas e do comércio internacional, é evidente que este modelo tem o poder de influenciar a ordem jurídica. No âmbito das relações do trabalho, este atual modelo – que privilegia a liberalização do comércio – é responsável por formatar um novo modelo de relações laborais. Por conseguinte, dele decorre a necessidade de regulamentação particular, dando origem, também, a um novo ordenamento jurídico laboral.

Na medida em que estas relações estão presentes e consolidadas, cada vez mais se comprova que trabalho e comércio são elementos inseparáveis. Muita discussão acadêmica existe acerca deste vínculo e a forma em que ele se

concretiza. A tentativa de elaboração deste vínculo pode ser transportada para desde quando o Japão obteve acesso à ITO (*International Trade Organization*), predecessora do GATT/WTO (*General Agreement on Trade and Tariffs/World Trade Organization*), durante a década de 50, até o final do milênio, quando a China tornou-se membro desta organização internacional. A especulação acerca da existência deste vínculo varia entre dois eixos: política salarial e direitos humanos.

O sistema de regulação do comércio internacional foi desenhado para usar o salário como a exata medida para determinar a violação de padrões de trabalho, os quais, por sua vez, têm evidente impacto nos custos da produção. E, sem dúvida, o valor do salário é elemento chave no custo. Este foi o principal argumento dos ingleses ao opor-se à adesão do Japão ao GATT. Os baixos salários dos trabalhadores japoneses eram vistos como uma vantagem comparativa desleal também pelos americanos, o que poderia prejudicar as relações comerciais. Outras questões também foram levantadas, como a não observância das leis sobre condições e jornada de trabalho, além do desrespeito à liberdade de associação e negociação coletiva. Tanto isso é verdade, que o Secretário-Executivo do GATT respondeu a tais considerações inglesas e americanas, dizendo que o governo japonês havia feito prova de não mais retornar ao sistema de mão de obra barata, tendo modificado sua legislação proibindo práticas injustas no trabalho. Não obstante essas medidas, o medo sempre esteve presente nos países opositores, mas, de qualquer forma, o Japão tornou-se membro em 1955²⁷.

Como se percebe, claramente, a política salarial, quer dizer, o salário, principal elemento das relações industriais e reflexo do modelo econômico, teve participação importante na vinculação do trabalho ao comércio. No entanto, essa orientação foi, mais recentemente, alterada com o ingresso da China, quando outro aspecto da questão foi levantado: a vinculação também dos direitos humanos. Na opinião de Raj Bhala, essa vinculação trabalho e comércio enseja duas questões e assim se manifesta: “the economic cornerstones of the trade-

27 Como pontificado por Elissa Alben, “In sum, during Japan’s accession process, the negotiators focused on production cost to generate stop-gap trade measures, including an enhanced safeguards deal and an Article XXIII plan, to prevent the influx of lower cost goods produced with lower labor standards. Their approach naturally comported with an understanding of labor standards as having an impact on wages. In fact, all proposals offered (other than the opt-out solution of Article XXXV) relied upon provisions that explicitly required a showing of injury, and hence some production cost effect”. GATT and the Fair Wage: A historical Perspective on the Labor-Trade Link. *Columbia Law Review*, outubro, 2001 (101 Colum. L.Rev. 1410).

labor link are wages and employment. The political cornerstone is the outrage against ‘exploitation of workers’ rights’²⁸.

Assim é que, quando a China pretendeu sua inclusão no GATT/WTO, ao contrário do Japão, não se questionou a prática de mão de obra barata em razão da inobservância de condições de trabalho, porém, em razão de violações de direitos trabalhistas considerados como direitos humanos, isto é, o uso da mão de obra infantil, por exemplo²⁹. Nessa esteira, o debate sobre como os padrões de trabalho devem ser entendidos no contexto do comércio teve seu rumo alterado. O desenvolvimento na área de direitos humanos internacionais, em especial no pós-guerra³⁰, teve um papel importante na crescente ênfase dada aos direitos trabalhistas como direitos humanos. O acesso de países menos desenvolvidos ao GATT/WTO intensifica este debate, na medida em que o salário, nestes países, é visto como uma vantagem comparativa³¹. E, assim, a linguagem dos direitos humanos serve como importante retórica na tentativa de remover, deste debate, a discussão pautada na política salarial³².

Esta aproximação de trabalho e comércio implica, não só esta análise econômica e política, mas também uma análise no âmbito da concretização. Em outras palavras, se existe liame, resta saber como ele pode ser representado

-
- 28 Clarifying the Link. *Columbia Journal of Transnational Law*, 1998 (37 *Colum. J. Transnat'l L.* 11, 19 (1998)).
- 29 “Certainly, another clear contrast is the extent to which human rights, rather than wages, have been invoked in the labor standards debate over China’s accession”. Elissa Alben, *op. cit.*
- 30 “After the Second World War, and especially in the last one or two decades, as the process of globalization gathered momentum and labor and capital, began to move more freely across nations, the labor standards concern spilled beyond national and regional boundaries and became properly an international matter”. Kaushik Basu, Simpósio “*Compacts, Conventions, and Codes: Initiatives for Higher International Labor Standards*” e publicado no *Cornell International Law Journal*, 2001 (34 *Cornell Int'l L.J.* 487).
- 31 Na verdade, os países em desenvolvimento acreditam que a inclusão destes direitos básicos na OMC vão diminuir sua vantagem comparativa, quando se trata de salários, o que não é verdadeiro, uma vez que a questão de estabelecimento de salário-mínimo global foi deixada de fora do leque de direitos fundamentais.
- 32 A propósito, bastante esclarecedora esta anotação do Professor William Gould, ao tratar da história dos padrões internacionais do trabalho, também traçando esta vertente, entre política salarial e direitos humanos; assim se manifesta: “The idea of international labor standards first gained momentum in early Nineteenth Century Great Britain with Robert Owen as their proponent – and it was catalyzed by the expansion of the antislavery movement. Advocacy for this idea found strength in France, Switzerland and Germany, and proponents claimed that basic human rights were involved inasmuch as the benefits had their source in morality. But then as now, an argument for uniformity across nations, which can override the nation state’s sovereignty, was put forward on the grounds that nations providing improved wages and benefits would otherwise lose their competitive position. Thus, advocacy flourished, and continues to flourish, in the richer countries. Yet it is an argument that arises in the context of advanced countries competing amongst themselves when the question of comparative advantage enjoyed by developing countries, existing at a different economic state of development, is unknown”. William B. Gould IV. *Labor Law for a Global Economy: The Uneasy Case for International Labor Standards*. *Nebraska Law Review*, 2001 (80 *Neb. L. Rev.* 715).

no mundo jurídico. Muitas medidas foram apresentadas – como o selo social, as declarações de direitos e princípios, os sistemas de preferência nos Estados Unidos e Europa –, mas nenhuma outra teve, e ainda tem, tanta repercussão como a denominada “cláusula social”, no sentido de ser uma ação supranacional com o intuito de impor sanções comerciais àqueles países que descumprem os padrões mínimos de trabalho internacionalmente fixados. E, nesse sentido, a primeira questão que exsurge diz respeito ao conteúdo desse padrão.

Pode-se dizer que existem duas formas de fixação coletiva desses padrões mínimos e internacionais do trabalho: os padrões fixados pelas empresas transnacionais, através de seus códigos de conduta ou através das normas que incorporam quando da adesão ao *Global Compact*, Programa das Nações Unidas, com o objetivo de fixar padrões e impor uma responsabilidade social para as empresas; e os padrões impostos aos governos através das convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho. Esses instrumentos são referências essenciais dentro desse contexto³³.

A globalização dessas referências levou a uma codificação desses padrões. Basicamente, foram classificados em quatro espécies de direito: 1) direitos básicos, que incluem o direito contra a prestação de serviços involuntária e medidas contra o trabalho infantil e a discriminação; 2) direitos civis, aqui incluído o direito do trabalhador de livremente associar-se e negociar coletivamente; 3) direitos de “sobrevivência”, abrangendo o direito a um salário-mínimo, indenização por acidente e direito a não ser exposto ao perigo; 4) direitos de segurança, impondo restrições às demissões e outorgando direitos a pensões por aposentadoria.

Essa padronização está presente em vários documentos internacionais³⁴ e, de uma forma geral, todos se concentram em cinco condutas: 1) proibição do trabalho forçado; 2) proibição de discriminação no emprego; 3) direito de associação; 4) direito à negociação coletiva; e 5) proibição do trabalho infantil³⁵. Logo, o conteúdo dessa suposta cláusula social estaria facilmente delimitado.

33 “The important difference between these two voluntary schemes is that they place the primary responsibility of ILS on different agencies. The Global Compact places the responsibility on multinationals and big corporations while the ILO conventions place the responsibility on the nations, and primarily the Third World nations since these are the potential violators of the standards”. *Idem*.

34 A OECD elaborou um estudo em 1996 (atualizado em 2000) sobre o elenco desses padrões e o porquê desta distinção. Como salienta o Professor William Gould IV, *op. cit.*, “The OECD emphasizes its concern about uniformity by its distinction between core labor standards and other labor standards”. The finds this distinction to be “crucial” inasmuch as working time and minimum wages can affect “patterns of comparative advantage, e.g., higher minimum wages are likely to affect trade performance negatively. But core labor standards, unlike minimum wages, will not necessarily affect comparative advantage negatively, and indeed may have a positive effect”.

35 Estes direitos constam da Declaração de Princípios e Normas Fundamentais no Trabalho, divulgada em junho de 1998, pela Organização Internacional do Trabalho, na sua 87ª Conferência.

Mas qual seria, de fato, o seu efeito? A imposição dessa cláusula social estaria vinculada a acordos de comércio internacional e sob os auspícios da WTO, que imporiam sanções comerciais aos países que a violassem. Muita crítica se fez contra esta proposta e é por esta razão que o tema saiu da esfera de debates dentro da WTO e passou para a OIT, culminando com a Declaração de 1998. Há uma grande preocupação, nos países menos desenvolvidos, que uma medida como esta poderia implicar em protecionismo em relação aos países desenvolvidos³⁶.

Porém, embora essa cláusula não figure em contratos comerciais supranacionais, dentro da OMC, ela está presente em muitos outros acordos bilaterais celebrados entre os países, especialmente quando os Estados Unidos é parte³⁷,

-
- 36 Como anota Kaushik Basu, “Perhaps the most potent form of supra-national action contemplated is to have a social clause in the WTO provisions, which would allow the WTO to impose trade sanctions on an erring country”. E alerta que “The risk of empowering the WTO thus is that this will become a powerful instrument of protectionism in the North”. Finalmente, exemplifica com um caso brasileiro: “An interesting case in point is the use of the Sander’s Amendment against the Brazilian company Sucocitrico Cutrale. The charge was that the company was using children to pluck oranges. However, as the Wall Street Journal pointed out this was probably an act of reprisal headed by the Teamsters Union against Cutrale for downsizing some Minute Maid plants it had bought from Coca-Cola Co in Florida”. *Op. cit.*
- 37 Por exemplo, o acordo celebrado com a Jordânia, para estabelecimento de área livre de comércio, assinado em 24 de outubro de 2000 e em vigor desde 17 de dezembro de 2001, cujo art. 6º explicitamente dispõe que: *ARTICLE 6: LABOR 1. The Parties reaffirm their obligations as members of the International Labor Organization (“ILO”) and their commitments under the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up. The Parties shall strive to ensure that such labor principles and the internationally recognized labor rights set forth in paragraph 6 are recognized and protected by domestic law. 2. The Parties recognize that it is inappropriate to encourage trade by relaxing domestic labor laws. Accordingly, each Party shall strive to ensure that it does not waive or otherwise derogate from, or offer to waive or otherwise derogate from, such laws as an encouragement for trade with the other Party. 3. Recognizing the right of each Party to establish its own domestic labor standards, and to adopt or modify accordingly its labor laws and regulations, each Party shall strive to ensure that its laws provide for labor standards consistent with the internationally recognized labor rights set forth in paragraph 6 and shall strive to improve those standards in that light. 4. (a) A Party shall not fail to effectively enforce its labor laws, through a sustained or recurring course of action or inaction, in a manner affecting trade between the Parties, after the date of entry into force of this Agreement. (b) The Parties recognize that each Party retains the right to exercise discretion with respect to investigatory, prosecutorial, regulatory, and compliance matters and to make decisions regarding the allocation of resources to enforcement with respect to other labor matters determined to have higher priorities. Accordingly, the Parties understand that a Party is in compliance with subparagraph (a) where a course of action or inaction reflects a reasonable exercise of such discretion, or results from a bona fide decision regarding the allocation of resources. 5. The Parties recognize that cooperation between them provides enhanced opportunities to improve labor standards. The Joint Committee established under Article 15 shall, during its regular sessions, consider any such opportunity identified by a Party. 6. For purposes of this Article, “labor laws” means statutes and regulations, or provisions thereof, that are directly related to the following internationally recognized labor rights: (a) the right of association; (b) the right to organize and bargain collectively; (c) a prohibition on the use of any form of forced or compulsory labor; (d) a minimum age for the employment of children; and (e) acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health.*

amparado pelo GSP – *General System of Preferences*³⁸, ou, ainda, nos acordos celebrados com países menos desenvolvidos, no âmbito da União Europeia, como autorizado pelo Parlamento Europeu, em 1994, e mencionado no documento *Resolution on EU standards for European Enterprises operating in developing countries towards a European Code of Conduct*³⁹.

VII – O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Admitida a premissa de necessidade e adoção de uma cláusula social no âmbito de acordos internacionais do comércio de forma generalizada e não unilateral, como se observa nos acordos dos Estados Unidos com outros países e membros da União Europeia também com outros países, deve-se investigar qual a organização adequada e como isso se daria. Duas são as organizações capacitadas para lidar com o tema: a Organização Internacional do Trabalho e a Organização Mundial do Comércio⁴⁰.

Um crescente consenso internacional sustenta que os chamados “direitos trabalhistas fundamentais” são também direitos humanos fundamentais⁴¹. Em 1998, a Organização Internacional do Trabalho aprovou a *Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e Seu Seguimento*⁴², a qual

-
- 38 Existem várias outras provisões no Direito Econômico americano tratando de direitos dos trabalhadores: 1) GSP – A 1984 amendment to the GSP made receipt of preferential trade status contingent upon whether or not the developing country has taken or is “taking steps to afford internationally recognized worker rights to workers in the country”; 2) Caribbean Basin Initiative – The original legislation of 1983 contained a minor reference to labour rights. A 1990 amendment raised worker protections to the same level as the GSP, placing them under the mandatory conditions with which recipient countries must comply; 3) Overseas Private Investment Corporation – a 1985 Amendment to OPIC prohibited the financing or insuring of any country that is not “taking steps to adopt and to implement laws that extend internationally recognized worker rights”; 4) Section 301 of the Trade Act of 1974 – Amended by the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 in which the definition of an “unreasonable” act, policy or practice was expanded to include “a persistent pattern of conduct” that violated basic worker rights.
- 39 “(...) having regard to its resolution of 9 February 1994 on the introduction of a social clause in the unilateral and multilateral trading system” (OJ C 61, 28.2.1994, p. 89).
- 40 Há duas formas de apoio a direitos trabalhistas através do fortalecimento de agências intergovernamentais, como sustentam Justice Nolan e Michael Posner: “1) the International Labor Organization and by ratifying its conventions; 2) utilizing multilateral mechanisms, such as the World Trade Organization (WTO) to link trade with labor rights”. *Columbia Business Law Review*, 2000 (2000 Colum. Bus. L. Rev. 529).
- 41 Apesar de algumas diferenças, os princípios contidos nos instrumentos da OIT são considerados “quase completamente consistentes” com vários textos das Nações Unidas, como o art. 23(4) da Declaração Universal de Direitos Humanos e o art. 22 da Convenção Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e art. 8 da Convenção Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.
- 42 O programa In-Focus “Promoção da Declaração” inclui atividades de seguimento dos compromissos assumidos pelos Estados-membros da OIT, incluindo relatórios anuais dos Estados-membros que ainda não ratificaram alguma das oito Convenções, e relatórios globais sobre o progresso alcançado em nível mundial em cada uma das quatro áreas de princípios e direitos fundamentais.

proclama quatro princípios básicos, extraídos de suas convenções e aplicáveis a todas as nações, independentemente de seu nível de desenvolvimento econômico, quais sejam:

- *liberdade de associação e de organização sindical e ao reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva;*
- *eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório;*
- *abolição efetiva do trabalho infantil;*
- *eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação.*

Essa Declaração aplica-se a todos os membros da OIT, independentemente da ratificação das oito convenções fundamentais que correspondem a estes princípios, que são: Convenção 29⁴³ (Trabalho Forçado); Convenção 87⁴⁴ (Liberdade Sindical); Convenção 98⁴⁵ (Direito de Sindicalização e Negociação Coletiva); Convenção 100⁴⁶ (Igualdade de Remuneração); Convenção 105⁴⁷ (Abolição do Trabalho Forçado); Convenção 111⁴⁸ (Discriminação no Emprego); Convenção 138⁴⁹ (Idade Mínima para o Trabalho); Convenção 182⁵⁰ (Piores Formas de Trabalho Infantil).

-
- 43 Trabalho forçado (1930): dispõe sobre a eliminação do trabalho forçado ou obrigatório em todas as suas formas. Admitem-se algumas exceções, tais como o serviço militar, o trabalho penitenciário adequadamente supervisionado e o trabalho obrigatório em situações de emergência, como guerras, incêndios, terremotos, etc.
- 44 Liberdade sindical e proteção do direito de sindicalização (1948): estabelece o direito de todos os trabalhadores e empregadores de constituir organizações que considerem convenientes e de a elas se afiliarem, sem prévia autorização, e dispõe sobre uma série de garantias para o livre funcionamento dessas organizações, sem ingerência das autoridades públicas.
- 45 Direito de sindicalização e de negociação coletiva (1949): estipula proteção contra todo ato de discriminação que reduza a liberdade sindical, proteção das organizações de trabalhadores e de empregadores contra atos de ingerência de umas nas outras, e medidas de promoção da negociação coletiva.
- 46 Igualdade de remuneração (1951): preconiza a igualdade de remuneração e de benefícios entre homens e mulheres por trabalho de igual valor.
- 47 Abolição do trabalho forçado (1957): proíbe o uso de toda forma de trabalho forçado ou obrigatório como meio de coerção ou de educação política; como castigo por expressão de opiniões políticas ou ideológicas; a mobilização de mão de obra; como medida disciplinar no trabalho, punição por participação em greves, ou como medida de discriminação.
- 48 Discriminação (emprego e ocupação) (1958): preconiza a formulação de uma política nacional que elimine toda discriminação em matéria de emprego, formação profissional e condições de trabalho por motivos de raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social, e promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento.
- 49 Idade Mínima (1973): objetiva a abolição do trabalho infantil, ao estipular que a idade mínima de admissão ao emprego não deverá ser inferior à idade de conclusão do ensino obrigatório.
- 50 Piores Formas de Trabalho Infantil (1999): defende a adoção de medidas imediatas e eficazes que garantam a proibição e a eliminação das piores formas de trabalho infantil.

Reconhecendo a importância desses direitos e princípios fundamentais, a OIT adotou declaração que impõe uma obrigação para os Estados-membros em respeitá-la de boa-fé e de acordo com sua Constituição. O desenvolvimento desse rol de direitos implica que esforços especiais sejam efetivados para garantir que esses e outros direitos reconhecidos nas convenções sejam aplicados pelos Países-membros. Tradicionalmente, a OIT tem tido papel fundamental na elaboração destas convenções, porém, sua atuação tem sido menos efetiva na sua execução. Na prática, a adoção da Declaração não assegura, automaticamente, que todos os Estados-membros vão respeitar suas disposições. A OIT, na verdade, carece de mecanismo efetivo para exigir o cumprimento, pelos seus membros, das suas convenções ou da Declaração.

Nesse sentido, embora o conceito de direitos ou padrões fundamentais no trabalho tenha obtido um consenso, ainda existe um considerável debate em relação à aplicação e execução destes direitos e quais os mecanismos mais apropriados para tanto. A OIT, como visto, através da Declaração de 1998 estabeleceu um mecanismo de *promoção ou seguimento* e, basicamente, sua atividade está ligada à orientação, assistência técnica e programas para implementação da Declaração. O cumprimento é, no fundo, voluntário, inexistindo sanções em caso de violações.

A Organização Mundial do Comércio⁵¹ tem sido apontada como a organização mais apropriada para exigir o cumprimento desses direitos; porém, não tem dado resposta efetiva a essa demanda. As reuniões ministeriais foram palco de intervenção dos Estados Unidos⁵², pressionando para um vínculo mais estreito entre os benefícios do comércio e padrões de trabalho. Todavia, a maioria dos membros da OMC tem demonstrado resistência em endereçar tal questão. Todavia, a OMC poderia usar a Declaração da OIT como uma diretriz

51 “A WTO agreement on core labor standards would require each country to agree to recognize and enforce five general rights that are considered by many to be fundamental human rights. These include banning exploitative use of child workers, eliminating forced labor (slavery, bonded labor, and prison labor), preventing discrimination in the workplace, allowing free association of workers, and permitting workers to undertake collective bargaining (Maskus, 1997). The role of the WTO would be to permit trade sanctions against countries that fail in these endeavors under certain circumstances. One variant under discussion would be to allow countries to ban imports of offending goods (or their equivalent value) under a consensus view of abhorrent practices (Rodrik, 1997)”. Keit E. Maskus. Regulatory Standards in the WTO: Comparing Intellectual Property Rights with Competition Policy, Environmental Protection, and Core Labor Standards. Working Paper 00-1. Institute for International Economics.

52 Na primeira reunião, em 1996, na Singapura, os Estados Unidos, com apoio da Noruega, propôs a formação de um grupo de trabalho para estudar a possibilidade de se permitir o uso de sanções comerciais para os países que não observam direitos trabalhistas fundamentais. A proposta foi rejeitada e estabeleceu-se, apenas, um compromisso internacional em observarem-se estes direitos e que a OIT seria o órgão apropriado para cuidar da questão.

para unir trabalho ao comércio e, assim, contribuir para a efetivação de um limitado número de direitos trabalhistas fundamentais. Ao contrário do que se sustenta, a obrigação dos Estados-membros em efetivar tais direitos não implica o protecionismo, mas, sim, pode colaborar para sua redução.

Na realidade, os países interessados – como os Estados Unidos – deveriam continuar pressionando para que a OMC e a OIT trabalhassem, pelo menos, em conjunto, na medida em que a liberalização do comércio e a implementação de padrões mínimos de trabalho não são condutas excludentes. Isto, contudo, implicaria também a modificação de algumas regras da OMC, de tal sorte a torná-la mais democrática e incluindo questões sociais no seu contexto. O que se observa das agendas de muitas organizações internacionais, por exemplo, é que, atualmente, seus propósitos são convergentes. As organizações estritamente sociais estão incorporando em suas agendas o desenvolvimento e crescimento econômico e admitindo que a liberação do comércio é um instrumento, para tanto, que pode, também, trazer o desenvolvimento social. Há, pois, fundamento suficiente para que OIT e OMC trabalhem numa agenda mais harmonizada e convergente e, basicamente, oferecendo incentivos para o cumprimento destes direitos⁵³.

Outra questão importante diz respeito ao mecanismo de aplicação de sanção dentro da OMC⁵⁴. Nesse sentido, a aplicação dos artigos VI e XX do GATT é de fundamental importância.

O artigo VI faz referência ao *dumping*. O *dumping social* pode aqui ser utilizado para sustentar uma interpretação das regras da OMC que venham a abranger padrões de trabalho. Segundo esse dispositivo, um produtor doméstico pode recorrer a OMC se demonstrar que um bem está sendo exportado e vendido no mercado a preço inferior que o seu valor e que, com isso, seu mercado interno está sofrendo prejuízos. Essa previsão poderia ser estendida à inobservância dos padrões mínimos de trabalho, o que daria às empresas uma injusta vantagem

53 Embora seja possível vislumbrar que, em alguns momentos as agendas se convergem, como ocorre com atividades desenvolvidas pelo Banco Mundial e a OIT, certo é que, como sustenta Adelle Blackett, a OIT tem sido deixada de lado das discussões acerca da política econômica. E assim aponta que, apesar de um amplo mandato, “(...) the ILO has been marginalized from the sites of international economic policymaking, notably that of the Bretton Woods institutions (...) and the GATT/WTO framework. Its participation in the work of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) is largely related to the non-binding OECD Guidelines for Multinational Enterprise, adopted in 1976 and updated periodically. (...) Even within the UN system, the ILO was unsuccessful at obtaining the mandate to coordinate implementation of the Economic and Social Covenant”. Columbia Human Rights Law Review, 1999 (31 Colum. Human Rights L. Rev. 1).

54 Um solução dentro da OMC seria dentro dos Órgãos de Solução de Conflitos, criando uma emenda interpretativa que estenda a cobertura das atuais cláusulas para as condições de trabalho.

no custo do produto em relação a outras empresas de países que observam esses padrões. Assim, poder-se-ia argumentar com a existência de *dumping* e o recurso à OMC estaria plenamente amparado pelo artigo VI, em especial, porque essa prática injusta reduziria consideravelmente o valor dos salários.

Nesse sentido, leis que sustentam essa prática injusta poderiam ser vistas como subsídios ilegais, porque ofereceriam uma vantagem injusta às empresas nos países com padrões de trabalho inferior. Porém, uma limitação na efetividade desse enfoque pode ser sustentada através do Acordo de Implementação desse dispositivo, promulgado em 1994, e que confere particular atenção a ser dada pelos países desenvolvidos às condições especiais dos países menos desenvolvidos, quando da aplicação de medidas *antidumping*. Assim é que essa linguagem cria um obstáculo para utilização do artigo VI, na medida em que os padrões de trabalho estão correlacionados ao nível de desenvolvimento de um país e, portanto, não poderiam ser incluídos em cálculos *antidumping*⁵⁵.

O artigo XX⁵⁶, por sua vez, permite regras que, entre outras coisas, estabeleçam restrições na importação de bens que sejam produzidos com trabalho forçado para proteger moral pública ou que digam respeito a questões de saúde. Assim, por exemplo, a exceção de moral pública poderia ser invocada para justificar sanções comerciais contra produtos que tenham sido produzidos com mão de obra infantil. Como esse dispositivo não exige a comprovação de dano para a imposição de sanções, ele é um meio viável para exigir o cumprimento de padrões trabalhistas, mais como direitos humanos do que com o foco em base salarial.

Dessa forma, faz-se referência ao artigo XX do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), sustentando-se a possibilidade de interpretação de acordo com a dimensão social que se pretende com a cláusula social. Nessa esteira, essa inclusão poderia ser uma emenda ao artigo XX, prevendo que

55 DiMatteo, Larry A.; Kiren Dosanjh; Paul L. Frantz; Peter Bowal; Clyde Stoltenberg. "The Doha Declaration and Beyond: Giving a Voice to Non-Trade Concerns Within the WTO Trade Regime". *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, January, 2003 (36 Vand. J. Transnat'l L. 95).

56 O artigo XX dispõe que: "Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures: (a) necessary to protect public morals; (b) necessary to protect human, animal or plant life or health; (...) (d) necessary to secure compliance with laws or regulations which are not inconsistent with the provisions of this Agreement, including those relating to customs enforcement, the enforcement of monopolies operated under paragraph 4 of Article II and Article XVII, the protection of patents, trade marks and copyrights, and the prevention of deceptive practices; (e) relating to the products of prison labour; (...) (g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption; (h) undertaken in pursuance of obligations under any inter-governmental commodity agreement which conforms to criteria submitted to the Contracting Parties and not disapproved them or which is itself so submitted and not disapproved (...)"

os produtos feitos em condições que violem direitos trabalhistas básicos não estariam protegidos pelas cotas, embargos e encargos⁵⁷.

Uma outra proposta seria a criação de departamento exclusivo dentro da OMC para lidar com questões do trabalho, defendida por Andrew T. Guzman, da Universidade de Berkeley, Califórnia. Na sua opinião, esse departamento teria considerável autonomia do resto da organização; estaria equipado com especialistas em questões de trabalho e teria autoridade para manter negociações periódicas, limitadas a este tema. Tais negociações resultariam em obrigações vinculativas e possibilitariam aos Países-membros estabelecer um acordo negociado sobre a relação trabalho e comércio, resultado de um consenso, o que engendraria maior legitimidade do que decisões proferidas em caso de disputas⁵⁸.

Por fim, pode-se ainda pensar numa participação conjunta da OMC e da OIT que poderia consistir na elaboração de recomendação, em caso de violação de direitos trabalhistas fundamentais, antes que a sanção comercial fosse aplicada. Essa solução foi apresentada por Stephen K. Pursey, baseando-se na proposição da ICFTU. Assim, a OIT seria o organismo competente para examinar a implementação dos direitos contidos na Declaração de 1998. Juntamente com a OMC, os procedimentos de implementação seriam revisados sistematicamente e com base em reclamações específicas, para verificar se as partes contratantes estão cumprindo com suas obrigações sob a cláusula social. Assim, se um Estado-membro não estiver cumprindo o compromisso assumido, um Advisory Body da OMC-OIT elaboraria medidas de recomendação que seriam tomadas pelos governos dentro de um certo prazo para melhorar sua conduta. Um elemento desse esforço poderia ser, provavelmente, um sistema legislativo melhor aparelhado para executar leis e normas através de um efeito sistema de inspeção. A OIT poderia oferecer assistência técnica para que o país atingisse a condição necessária a efetivar o conteúdo da cláusula. Somente se o país falhar em atender a tais recomendações, a OMC consideraria a aplicação de sanções comerciais apropriadas⁵⁹.

Independentemente da forma em que este vínculo seja concretizado e independentemente do modelo sancionatório ou não que se pretenda dar à

57 “Similar action could be taken to enforce wage-based labor standards defense for such action would rest on treaty interpretation principles that allow for the of the negotiating history of the GATT and WTO. The debate over of a minimum wage or living wage would be more heated, as developing countries would characterize such attempts as mere forms of protectionism. The developed countries will need to provide the impetus for the debate to move beyond point of criticism. In this way, the original intent of free trade agreements, which was to raise global living conditions, may be fulfilled”. *Idem* nota 49.

58 “Trade, Labor and Legitimacy”. UC Berkeley School of Law. Public Law and Legal Theory. Research Paper 116, abril de 2003.

59 The social foundations of international trade, p. 375. Campbell.

efetivação desses direitos trabalhistas internacionalmente reconhecidos como básicos, certo é que, diante dos efeitos da globalização, não se pode mais atribuir esse ônus a uma única organização. A discussão deve ser multilateral e multidisciplinar, chamando todas as organizações internacionais para o debate, tal como proposto por Juan Somavia, Diretor-Geral da OIT, recentemente, enfatizando, inclusive, a necessidade de se vincular crescimento econômico, desenvolvimento social, comércio e trabalho:

“I believe it is time to establish a regular Globalization Policy Forum organized jointly by, among others, the ILO, the IMF, World Bank, WTO and UNDP.

This Forum would address the numerous interdependencies between trade, finance, labour and development questions. Its charge would be to agree on a coherent set of policy proposals to stimulate sustainable growth, decent work, and an enabling environment for investment, community development and empowerment.

The consensus proposals could then be submitted to their respective boards and Governing Bodies for action. Through the ILO, workers and businesses would be part of the process. A convergence on the best policies to promote employment and enterprise creation in all countries would be a good beginning for that Forum-including conditions of work and promotion of labour standards.”⁶⁰

Mas não é só. A própria sociedade se apresenta contrária à política de países que violam direitos trabalhistas básicos reconhecidos na Declaração da OIT de 1998. A prática do trabalho forçado em Myanmar (Burma) é um exemplo, tendo a OIT que atuar, sem precedentes na sua história, através da imposição de sanção como decidido pelo seu Conselho em 2000. Apesar da sanção, o problema ainda permanece e a sociedade se mobiliza para banir a importação de produtos neste local elaborados com uso de trabalho forçado⁶¹.

60 Discurso proferido no Centro de Estudos Internacionais e Estratégicos, Washington, DC, 5 de maio de 2003. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2003/csis.pdf>>.

61 U.S. Industry Group Seeks “Immediate and Total Ban” on Myanmar Imports. The American Apparel & Footwear Association has called for an “immediate and total ban” on U.S. imports of textiles, apparel, and footwear from Myanmar [Burma]. In a policy statement issued April 15, AAFA cited a number of human rights abuses, including forced labor and child labor, and said the government has “repeatedly failed to comply with internationally recognized conventions on labor”. The AAFA announcement noted that due to Myanmar’s “widespread and systematic” use of forced labor”, the ILO took unprecedented action in 2000, calling on governments and workers ‘and employers’ groups in all ILO member states, and on other international organizations, to review their relations with Myanmar and take appropriate steps to ensure these relations were not contributing to forced labor. Disponível em: <<http://www.us.ilo.org/news/index.html>>.

VIII – GOVERNANÇA GLOBAL E DIREITO DO TRABALHO

A globalização, também entendida como liberalização econômica, trouxe uma série de reflexos na ordem jurídica⁶². A expansão da tecnologia e do mercado incentivou a abertura de leis da concorrência, propriedade intelectual e transações financeiras. Na área social, estimulou o debate sobre Direitos Humanos, Direitos do Trabalhador e Direito Ambiental. Essa normatização tem sido concebida, atualmente, sob o ponto de vista da transnacionalidade, através da construção de instrumentos internacionais que, gradualmente, possam ser implementados, com certa flexibilidade de adaptação, à ordem jurídica de cada país.

No campo do Direito do Trabalho, tal normatização é vista como padronização de condutas e determinantes, elaborada, precipuamente, pela Organização Internacional do Trabalho. Dentro desse contexto da transnacionalidade e da padronização das normas do trabalho, todavia, o problema que se coloca é a redefinição do papel do Estado e a importância de novas experiências centralizadas e descentralizadas. O debate em torno da problemática funda-se, pois, no grau de participação do Estado nas relações de trabalho, em convergência com a participação de entidades privadas e outros atores sociais, que não sejam apenas trabalhadores e empregadores⁶³.

A redefinição desse papel do Estado implica, ainda, a busca de um novo método de elaboração legislativa.

Mais uma vez, torna-se ao objetivo desta discussão, para dizer que dele deriva o problema: *como introduzir padrões internacionais do trabalho, no direito doméstico, tendo que, primeiramente, repensar o papel do Estado e*

62 Estas mudanças na legislação podem ser vistas, com muita clareza, a partir do movimento antiglobalização, contrário à liberalização do comércio e investimentos, sem a necessária observância a direitos fundamentais. O resultado pode ser visto como “clash of globalizations”. Como sustenta Dinah Shelton: “The clash plays out in the international institutional and normative system that has separated human rights matters from economic policy and regulation, creating distinct, laws, and values for each field. Integrating them is no easy task; indeed, some commentators view a conflict as inevitable”. Protecting Human Rights in a Globalized World. Boston College International and Comparative Law Review (25 B.C. Int'l & Comp. L. Rev. 273).

63 Pode-se dizer que a liberalização econômica guarda estreita relação com a restrição do poder do Estado. Em sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas, que buscou rever o progresso da Cúpula de Copenhague, em 1995, faz-se referência especial ao papel e a responsabilidade do setor privado em trabalhar com os governos para erradicação da pobreza, promoção do pleno emprego e acesso universal aos serviços sociais, assegurando a todos a igualdade de participação na sociedade. Por outro lado, democracia e estado de direito inspiram a atividade empresarial global, gerando uma crescente tendência à proteção de direitos. O texto dessa assembleia, produzido em julho de 2001, estimula a responsabilidade social das empresas e promove o diálogo entre governo, trabalhadores e empregadores. Da mesma forma, sustenta a existência de estreita relação entre crescimento econômico e desenvolvimento social. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/socdev/geneva2000/index.html>>.

sua inserção na economia global. Esse objetivo passa pela reflexão do sistema jurídico nacional como um todo, buscando: entender o Direito não mais como ciência, mas como instrumento, que atua dentro de um contexto com finalidades sociais, econômicas, mas também ético; entender o papel do Estado na formulação de políticas de mercado de trabalho, nas quais o Direito seja visto como instituição de promoção do desenvolvimento econômico e social; entender que um sistema fundamental de padrões internacionais do trabalho é necessário para que haja desenvolvimento social e crescimento econômico.

A literatura jurídica mais recente tem demonstrado o vínculo existente entre teorias legais e democracia com os desafios práticos da economia política. Michael Dorf e Charles Sabel têm oferecido uma extensa contribuição de como experiências democráticas inovadoras podem ser a chave para o desenvolvimento econômico a partir do local de trabalho. A realidade da nova economia trouxe significativas mudanças nas estruturas da proteção social e das instituições do trabalho em todo o mundo.

Na Europa, altos índices de desemprego e a concorrência internacional levaram o continente a desenvolver um novo modelo de governança: o *Open Method of Coordination*. Esse mecanismo serve de exemplo na coordenação de políticas sociais e de trabalho no âmbito nacional a partir das diretivas estabelecidas pela União Europeia. Defensores desse instrumento de coordenação entre padrões internacionais e normatização nacional, como David Trubek e Jonathan Zeitlin, apregoam que o processo de elaboração de objetivos, sem o requisito formal de elaboração legislativa pelo Estado, é satisfatório para a integração dessas realidades. Esse mecanismo consubstancia o que a literatura, atualmente, designa como *soft law*, em contrapartida à tradicional *hard law*.

Verifica-se, pois, que há necessidade de preenchimento desse vazio acadêmico, acerca da inserção de padrões internacionais do trabalho, que emerge de recente produção acadêmica europeia como uma proeminente e futura escola do pensamento jurídico que busca preencher as lacunas existentes entre liberais, progressistas, críticos e legalistas-economicistas (LAW & ECONOMICS), na busca pela construção de um novo regime jurídico para a ordem global.

Dentro desse contexto no qual política, economia e direito se unificam, há necessidade de se discutir a reforma trabalhista no Brasil, levando-se em consideração: a necessidade de incorporação de norma internacional do trabalho (Convenção 87 da OIT), que conflita com o direito nacional interno; a utilização da democracia como metainstrumento para alcançar o desenvolvimento social e econômico; a análise do papel das transnacionais e em que medida elas já estão, no Brasil, incorporando padrões internacionais do trabalho e como isso

pode ser utilizado em benefício dos trabalhadores num moderno projeto de reforma; outros métodos de discussão e elaboração de legislação que não seja o tradicional – estatal – e qual a melhor forma de veicular esse novo modelo (análise do Fórum Nacional do Trabalho, sua composição, equilíbrio de poder, participação da sociedade civil); e, finalmente, a necessidade de se produzir instituições eficientes o bastante para veicular crescimento econômico para o país.

IX – CONCLUSÃO

Este estudo buscou delinear o debate em torno dos padrões internacionais do trabalho no contexto da globalização e seus reflexos para a reforma trabalhista no Brasil, do ponto de vista teórico, no âmbito do direito internacional e da produção de normas jurídicas.

Durante o curso deste debate uma estreita convergência pôde ser configurada⁶⁴, não só através da natureza dos padrões de trabalho, mas, também, do reconhecimento que eles representam princípios fundamentais, particularmente inerentes ao direito internacional. As premissas econômicas auxiliam a esclarecer o significado de “protecionismo” e a articulação do possível impacto da regulação nacional nas políticas comerciais. Inevitavelmente, a discussão acerca da cláusula social leva a se pensar, mais profundamente, nas relações entre direitos trabalhistas e comércio, numa estrutura ainda maior, concebida pela política, pelo modelo econômico e pelo processo de elaboração normativa.

64 A inclusão destes direitos fundamentais, entre eles os direitos trabalhistas, parece fazer parte, inclusive, da agenda das instituições financeiras internacionais, especialmente quando estudados os efeitos da globalização. Nesse sentido, o Fundo Monetário Internacional tem dedicado considerável atenção ao assunto, muito embora, inicialmente, tenha resistido a incluir direitos humanos nas suas operações. Da mesma forma, o Banco Mundial, recentemente, tem considerado a dimensão humana de seu trabalho e tem declarado que a eliminação da pobreza é seu principal objetivo. Apesar desses esforços, contudo, a OIT acredita que tais organizações ainda não endereçaram o problema adequadamente. Nesse sentido, Dinah Shelton anota que “While both the World Bank and the IMF have modified their policy stances to reduce the emphasis on structural adjustment policies to give greater emphasis to poverty, the ILO still faults them for failing to give enough importance to employment. In its view, a number of country experiences clearly show that integration in global markets is compatible with successful social policy, provided there are adequate national social security systems, functioning systems of social and relatively low income inequality”. *Op. cit.* Especificamente em relação ao Banco Mundial, Alan Ruby, ex-Secretário do Departamento de Educação e Treinamento no Trabalho da Austrália, na 93ª Reunião da American Society of International Law, declarou que nos últimos anos tem havido uma mudança na prioridade de investimentos do Banco, atuando mais como uma agência de desenvolvimento do que como uma instituição financeira. E explica: “Because of the development realities of the world in which we live and which the Bank is trying to address, more and more, the Bank is trying to become a promoter of sustained development across the entire economy and the community as a whole, as opposed to being concerned solely with financial institutions. Part of this process involves trying to foster a set of social principles and a comprehensive development framework that takes in the gamut of social issues”. ASIL Proceedings, 1999, p. 145.

Mais ainda, vai refletir no desenho de um mecanismo de controle e de solução de possíveis conflitos. Nesse sentido, a análise das instituições intergovernamentais mais importantes para esta discussão, isto é, a OIT e a OMC, acarreta a conclusão de que é necessário um retorno aos métodos de interpretação de tratados. E isso implica repensar o papel da OMC no sistema de direito internacional e como esta instituição pode auxiliar na aproximação entre direitos trabalhistas e desenvolvimento econômico a partir do debate da cláusula social. Isso porque combina a inclusão de direitos “fundamentais, no âmbito internacional, mas também implica na adoção de políticas domésticas para sua implementação”⁶⁵.

Mas não é só. Pode-se deixar, para um debate futuro, a necessidade de criação de novos centros de poder – até mesmo concorrendo com o poder do Estado – decorrente da globalização. A transparência da constatação de violação de direitos humanos, bem como a prevenção de futuras violações, deve levar em consideração, hoje e no futuro, outros atores não estatais, como: a mídia, as corporações e as organizações internacionais, OMC e Banco Mundial, por exemplo. O Estado e seus agentes não são mais os únicos atores responsáveis por assegurar os direitos sociais e garantir liberdades. Como visto, o recente desenvolvimento internacional tem demonstrado que há muitas avenidas para se chegar à resposta das questões colocadas acima e que se concentram no problema ora enfocado.

A primeira consiste em fortalecer o Estado e insistir em sua responsabilidade para assegurar que atores não estatais não cometam violações de direitos humanos, aí incluídos os direitos sociais e, por sua vez, o direito trabalhista. Não há dúvidas quanto à necessidade em fortalecer estados fracos que têm carência de instituições necessárias para proteger e assegurar tais direitos. Instituições – como um Judiciário independente – devem ser formadas e o poder executivo, incluindo o aparato policial e militar, devem ser trazidas para sob o manto do Estado de Direito.

Ao mesmo tempo, deve ser reconhecido que há dois problemas se considerarmos somente o fortalecimento do estado como única força individual ativa. Primeiro, isso faz nascer um espectro de agentes estatais poderosos, novamente, e dispostos a, inclusive, usarem a força e abusarem do poder do próprio Estado para prolongar sua estada no governo. A sabedoria visionária

65 A personalidade jurídica internacional das organizações intergovernamentais é vista como detentora da obrigação de gerar normas de direito internacional, assim como a responsabilidade pela violação de direitos trabalhistas fundamentais por atores privados, isto é, não estatais, está aumentando. Essas constatações levam à indagação acerca da necessidade do fortalecimento do Estado para implementar e exigir o cumprimento dessas normas internacionais no âmbito doméstico.

de muitos mestres da filosofia política, que chamaram a atenção para o exame das restrições do poder político, não pode ser esquecida porque “the good old rule, sufficeth them, the simple plan, that they should take, who have the power and they should keep who can”.

O segundo problema que exsurge é que até mesmo estados fortes são incapazes de lidar, unilateralmente, com os desafios decorrentes da globalização, especialmente quando se trata de crimes internacionais, incluindo aí o terrorismo. A quantidade de força necessária para que um Estado possa combater estes problemas, certamente requer uma inaceitável distância de direitos humanos básicos.

A alternativa é fortalecer estados fracos a fim de capacitá-los a proteger direitos humanos, ao mesmo tempo que imponham novas obrigações internacionais para atores não estatais através de mecanismos multilaterais. Assim, ainda que o Estado possa deter a responsabilidade primária em assegurar a promoção e proteção de direitos humanos, atores não estatais devem ser considerados, também, responsáveis quando criticam os esforços do Estado e, dessa forma agindo, podem também ser cúmplices em violações perpetradas pelo próprio Estado. Atores não estatais possuem um papel chave no desenvolvimento de normas relativas aos direitos humanos e, de acordo com o texto ora proposto, também quanto às normas trabalhistas, no âmbito nacional e internacional. Nesse sentido, no estágio atual da globalização, esses atores podem e devem exercer um papel mais amplo, sendo corresponsáveis não só pela produção de normas, mas também por sua aplicabilidade e execução.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIDT, Toke; TZANNATOS, Zafiris. *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*. The WorldBank Group, 2002.
- BASU, Kaushik; HORN, Henrik; ROMÁN, Lisa; SHAPIRO, Judith. *International Labour Standards: History, Theory and Policy Options*. Blackwell Publishing UK, 2003.
- BLUESTONE, Barry; HARRISON, Bennett. *Growing Prosperity: The Battle for Growth with Equity in the 21st Century*. University of California Press, 2001.
- BURKI, Shahid Javed; PERRY, Guillermo E. *Beyond Washington Consensus: Institutions Matter*. The WorldBank Group, 1998.
- CYPHER, James M.; DIETZ, James L. *The Process of Economic Development*. Routledge, 1997.
- DOW, Sheila C. *Macroeconomic Thought: A Methodological Approach*. Basil Blackwell, 1985.
- DUNLOP, John T. *The Management of Labor Unions: Decision Making with Historical Constraints*. Lexington Books, 1990.

DOCTRINA

EHRENBERG, Ronald G.; SMITH, Robert S. *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*. Addison Wesley, 2003.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalism and Freedom*. The University of Chicago, 1982.

GUASCH, J. Luis. *Labor Market Reform and Job Creation: The Unfinished Agenda in Latin America and Caribbean Countries*. The WorldBank Group, 1999.

JENSON, Jane; POCHE, Philippe. *Employment and Social Policy since Maastricht: Standing up to the European Monetary Union*. Paper apresentado em “The Year of the Euro”, Nanovic Institute for European Studies. University of Notre Dame, dezembro de 2002.

KEYNES, John Maynard. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Harcourt, Inc. 1991.

OECD. *International Trade and Core Labour Standards*. OECD, 2000.

OSTERMAN, Paul; KOCHAN, Thomas A; LOCKE, Richard M.; PIORE, Michael J. *Working in America: A Blueprint for the New Labor Market*. The MIT Press, 2001.

PERULLI, Adalberto. *Diritto del Lavoro e Globalizzazione: Clausole Sociali, Codici di Condotta Comercio Internazionale*. Cedam, 1999.

RIST, Gilbert. *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*. Zed Books, 2000.

RODRIG, Dani. *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*. Johns Hopkins University Press, 1999.

SINGER, Peter. *One World: The Ethics of Globalization*. Yale University Press, 2002.

TSONGAS, George. *Labor Regulation in a Global Economy*. M.E. Sharpe New York, 2001.

ZADEK, Simon. *The Civil Corporation: The New Economy of Corporate Citizenship*. Earthscan London, 2001.