

DUMPING SOCIAL: RELAÇÕES DAS MULTINACIONAIS E DOS SUJEITOS DE DIREITO PÚBLICO INTERNO E EXTERNO COM AS NORMAS DE TRABALHO

Mina Kaway
Pedro Walter G. Tang Vidal

RESUMO: Este artigo aborda o tema “*dumping social*”, discutido nas relações internacionais, no direito internacional, do trabalho, econômico e comercial. O artigo estuda como as instituições públicas e privadas tratam a promoção de padrões trabalhistas mínimos no âmbito do comércio internacional. Além disso, trata dos códigos de conduta, dos pactos sociais e da eventual inserção de uma cláusula social no âmbito dos tratados da Organização Mundial do Comércio – OMC. Com propriedade, o artigo aborda o contexto histórico no qual surgem as principais iniciativas de instituições públicas e privadas, bem como apresenta e discute, os posicionamentos prós e contras, além dos empecilhos para que padrões trabalhistas mínimos sejam respeitados com efetividade no âmbito do comércio internacional.

Palavras-chave: Comércio Internacional -

Dumping Social – Códigos de Conduta – Pactos Sociais – Cláusula Social

ABSTRACT: This paper deals with the subject of social dumping, discussed in the areas of international labor and economic law. Social dumping is arguably a problem that can be solved either by private parties, through codes of conduct and social pacts, or by governments through the social clause, included in public international contracts and treaties and enforced by the international and national bodies. This paper presents the historical context of both alternatives to end social dumping, and discusses the pros and cons of the adoption of those measures, as well as the obstacles to the resolution of this issue.

Keywords: International Trade – Social Dumping – Code of Conduct - Social Pacts – Social Clause.



.....
Mina Kaway

Advogada; Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC; Mestre em Direito Internacional pelo Graduate Institute of International and Development Studies - IHEID, Suíça; e Mestre em Direito da Propriedade Intelectual, pela University of California, Los Angeles - UCLA, Estados Unidos.



Pedro Walter G. Tang Vidal

Técnico Judiciário; Bacharel em Direito pelo Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina - CESUSC. Mestre em Direito Internacional Econômico pela Universidade de Lausanne – UNIL, Suíça.

INTRODUÇÃO

O presente artigo estuda o *dumping*¹ social e os procedimentos adotados por instituições públicas e privadas no âmbito do comércio e das relações internacionais para evitar a inserção de produtos em mercados estrangeiros produzidos com mão de obra fora dos padrões trabalhistas mínimos. A fim de ilustrar a relevância do tema, destaca-se, a exemplo, os Estados Unidos², que sentiu, com

1 Inevitável para o presente artigo conceituar a prática de *dumping*, utilizada tanto no direito internacional econômico quanto no direito da concorrência (direito antitruste). O *dumping* é a dimensão internacional da conduta anticoncorrencial prevista no art. 36, §3º, XV, da Lei 12.259 que dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica: Art. 36, §3º, XV - vender mercadoria ou prestar serviços injustificadamente abaixo do preço de custo. Acerca da inter-relação entre o direito da concorrência (direito antitruste) e a defesa comercial, BARRAL (1999, p. 13) leciona: “O fundamento do direito antitruste é a defesa do livre mercado, sancionando as práticas comerciais que atentem contra a liberdade concorrencial. As medidas de defesa comercial, por outro lado, foram criadas para proteger o mercado interno contra a concorrência estrangeira”. Há previsão na legislação brasileira para utilização de medidas antidumping no Decreto nº 93.941 de 1987 (promulga o Acordo Relativo à Implementação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) de 1947). Segundo o art. VI do GATT, um produto é objeto de *dumping*, isto é, introduzido no mercado de outro país a preço inferior ao seu valor normal, se o preço de exportação do produto, quando exportado de um país para outro, for inferior ao preço comparável, praticado no curso de operações comerciais normais, de um produto similar destinado ao consumo no país exterior.

2 Neste sentido, artigo recente publicado na revista “*The Economist*” (2015, p. 23) aponta uma sensível recuperação econômica dos Estados Unidos na indústria de bens manufaturados, especialmente por causa das indústrias de alta tecnologia (*high tech factories*) e o pacote de medidas anunciado no Relatório Econômico de 2015 do Presidente Obama. O referido relatório apontou reformas no sistema tributário que atingem a indústria de bens manufaturados e espera-se com a reforma dobrar os investimentos em pesquisa básica e desenvolvimento especialmente nas áreas de ciências, matemática e engenharia afastando-se assim o foco da

a crise econômica que se iniciou no início dos anos 90 até 2007, os impactos econômicos oriundos da concorrência com países com mão de obra mais barata na indústria de bens manufaturados.

Para estudar as iniciativas de proteção a direitos trabalhistas mínimos em um nível global, cumpre inicialmente abordar o “*dumping social*” e sua relação com padrões trabalhistas, bem como o histórico e o contexto na teoria e prática do Direito Internacional Econômico para que ao final possa-se responder a questão chave do presente artigo: como promover padrões trabalhistas mínimos no âmbito do comércio internacional e qual a relação das multinacionais e dos sujeitos de direito público interno e externo com as normas de direito do trabalho?

1. DUMPING SOCIAL

Fala-se em “*dumping social*” quando a competitividade obtida por um produto resulta

.....
economia exclusivamente no consumo. Ademais, o artigo aponta ainda a redução de custos da mão de obra norte americana em contraposição com os custos da mão de obra chinesa que vem crescendo rapidamente como razões para a sensível recuperação norte americana após a crise dos anos 90 e 2000: “*Manufacturing’s golden years were the late 1970’s when employment in the sector hit nearly 20m (see chart 1). That was a fifth of the labour force at the time. From then until the millennium, though, the number of jobs dropped by around 2m. Foreign competition from Japan and specially China, took its toll. One paper found that a quarter of the employment decline in American manufacturing from 1990 to 2007 was caused by Chinese import competition. Then the recession came, which for many firms proved a killer blow. At its nadir in 2010, manufacturing employed 9% of the labour force*”. Taxas de desemprego na Europa estão entre as maiores do mundo: Euro Area 11,4%, França 10,3%, Grécia 25,8%, Itália 12,9%, Espanha 23,7%. Fonte Haver Analytics (2015).

da não observância dos direitos humanos mais elementares, assim como direitos trabalhistas internacionalmente reconhecidos³. Com redução de custos sociais de mão-de-obra, obtém-se uma queda artificial de preço e mais competitividade, frutos de condições laborais ilegítimas e que vão contra a dignidade humana.

A discussão sobre a prática de “*dumping social*” é atrelada a falta de uma regulação trabalhista internacional que seja efetiva e eficaz. Com a lacuna normativa, cria-se um “mercado de legislações trabalhistas” onde interessa saber o grau de rigidez e flexibilidade da legislação trabalhista interna.

Assim, a problemática reside não só na determinação da legalidade da conduta de empresas multinacionais que desrespeitam padrões trabalhistas, mas também na legitimidade da OMC para aplicar medidas *antidumping* aos países que atraem multinacionais e investimentos estrangeiros por meio da flexibilização de direitos trabalhistas em detrimento do desenvolvimento.

É que, à parte ser considerado um problema interno que deve ser tratado nacionalmente, há evidências de que a flexibilização de direitos trabalhistas gera impactos de dimensão transnacional ao impedir o desenvolvimento de países e desequilibrar economicamente outros, causando danos de uma maneira geral ao comércio internacional,

3 Nomeadamente os padrões trabalhistas fundamentais (*core labor standards*) previstos pelas Convenções da OIT. Especificamente, liberdade de associação e negociação coletiva, previstos nas Convenções 87 e 98; eliminação do trabalho forçado e escravo, previsto nas Convenções 29 e 105; eliminação da discriminação em relação ao emprego e à ocupação, previstos nas Convenções 100 e 111; abolição do trabalho infantil, previstos nas Convenções 138 e 182.

que ensejariam conseqüentemente, a atuação de organizações internacionais com legitimidade para defesa do comércio internacional e dos direitos humanos.

Assim, o problema do desrespeito aos padrões trabalhistas mínimos perpassa a responsabilização do Estado e das pessoas jurídicas de direito interno públicas e privadas pela violação de direitos humanos cujos titulares seriam os seus próprios trabalhadores e assume um caráter internacional na defesa dos direitos ao desenvolvimento, livre comércio e livre concorrência internacional cujos titulares são todos os países que comerciam internacionalmente.

1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DOS DISCURSOS NO ÂMBITO DO DIREITO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

No âmbito do Direito do Comércio Internacional, os países com legislação trabalhista rígida⁴ e direitos trabalhistas

4 Acerca do estabelecimento de um ranking sobre a proteção de padrões trabalhistas mínimos o Comitê de Monitoramento de Padrões Trabalhistas da Academia Nacional de Ciências, sediado em Washington nos Estados Unidos disserta sobre as dificuldades de se estabelecer o referido ranking, se comparado com outros rankings já existentes de monitoramento de padrões internacionais: “*Some experts with whom the committee consulted recommended devising a quantitative method for ranking countries according to their level of compliance with international labor standards. Such rankings of country performance in various areas have become popular in recent years. For example, Transparency International ranks more than 100 countries according to their scores on an index of perception of the level of corruption within each country. The Center for Global Development recently created an index to measure the “commitment to development of 21 rich donor countries. The World Economic Forum has an index ranking countries according to their performance on environmental issues. The committee quickly concluded, however, that a seemingly*

conquistados defendem com mais ênfase a proteção a direitos e padrões trabalhistas mínimos no comércio internacional. Estes países têm percebido que arranjos institucionais que ajudaram a proteger seus trabalhadores, durante as décadas de 50 e 60, transformaram-se em empecilhos com o fenômeno da globalização e crescimento do comércio internacional⁵. Neste contexto, a rigidez das legislações trabalhistas contribui para a saída de capitais e de emprego, bem como perda de mercado de trabalho para onde há mais flexibilidade⁶.

.....
precise, linear ranking was neither feasible nor desirable. Moreover, it also rejected the notion of using precise numerical weights for each of the indicators in order to assign countries to categories”.

5 A falência da próspera Detroit dos anos 50, centro da indústria automobilística norte americana e hoje chamada de cidade fantasma em decorrência do abandono de imóveis e decréscimo radical da população, é a evidência mais clara deste impacto. Em recente artigo publicado pela agência de produção jornalística BBC Brasil (2011) explica-se a principal razão para a falência: “O declínio de Detroit se deu com a fuga de grandes montadoras de automóveis da cidade. Grande parte delas trocou as linhas de produção nos Estados Unidos por outras em países com mão-de-obra mais barata”.

6 Flexibilização entendida no sentido de redução de custos sociais com mão de obra com vistas a ampliação de lucros conforme lecionado por Wilson Ramos Filho: “O mercado de ações cedo percebeu a relação entre ampliação dos lucros empresariais e redução nos custos com salários dos trabalhadores, de tal maneira que as precarizações e as demissões de trabalhadores frequentemente conduzem à valorização quase imediata no valor das ações negociadas em bolsas de valores, segundo a “ética de quadrilha” que caracteriza a relação entre os operadores nas bolsas e as empresas de capital aberto, na qual as atuações de uns fortalecem a posição de outros e vice-versa. Desemprego e precarização, como observado anteriormente, separados ou em conjunto, constituem-se em verdadeiros fatores de ampliação da lucratividade empresarial. Por esse motivo, o desemprego, no marco da ética capitalista neoliberal, se converteu em problema insuperável na ordem estrutural. Insuperável, porque o capital só consegue administrar o tempo de trabalho maximizando a exploração do “tempo de trabalho necessário” da força de trabalho empregada, ignorando totalmente o “tempo disponível” na sociedade

Hoje, os países desenvolvidos começam a sentir os impactos do “*dumping social*”⁷. Diante desse quadro, enfrentam três principais problemas econômicos no mercado de manufatura de bens: redução da taxa de emprego e conseqüente desemprego, redução de desempenho e redução do valor agregado pelo desempenho da economia⁸.

Para reequilibrar o referido mercado, os governos dos países desenvolvidos têm tomado uma série de medidas que possuem características em comum, podendo elas ser sintetizadas em dois tipos: a primeira consiste na flexibilização das normas trabalhistas dos países “ricos”⁹ e a segunda consiste em uma manobra que induz elevação de salários e melhoria das condições de trabalho nos países mais pobres.

Com relação à segunda medida, cumpre ressaltar que o discurso vem pautado em “razões humanitárias” e embasado na luta contra o trabalho infantil e na defesa dos direitos humanos, mas que, em última análise, visa beneficiar essencialmente um reequilíbrio econômico interno. Assim, os países “ricos” defendem a inclusão de “cláusulas sociais” nos

.....
 de onde não pode extrair lucro, razão pela qual não tem interesse em superar este problema. Estrutural, pelo seu caráter global, por sua vinculação ao desenvolvimento da mobilidade das empresas no processo de deslocalização e realocização permanente e em decorrência da constante “necessidade” de ampliação da acumulação do capital.

7 Vide nota de rodapé nº 4 sobre os impactos econômicos na economia norte americana e europeia decorrentes da concorrência com países com mão de obra mais barata.

8 Fonte: Bureau of Economic Analysis; Bureau of Labor Statistics; Haver Analytics; IMF. (2015)

9 Sobre a flexibilização de direitos trabalhistas e a recuperação da economia norte americana, vide nota de rodapé nº 5 que aponta o barateamento da mão de obra norte americana como fator para a sensível recuperação da economia.

novos tratados¹⁰ da OMC com vistas ao combate do “*dumping* social”, tendo em conta o discurso de prática desleal no comércio internacional.

No âmbito internacional, nenhum país se nega a evoluir na direção dos direitos reivindicados, eles divergem apenas na forma de implementá-los. O grupo dos países desenvolvidos querem impô-los pelas vias das sanções comerciais¹¹ enquanto que os países mais “pobres” e os grupos empresariais desejam chegar a eles através do desenvolvimento econômico¹².

1.2. OS SUJEITOS DE DIREITO PÚBLICO INTERNO E EXTERNO E OS PADRÕES TRABALHISTAS

Visto como um dos temas mais controversos nas negociações da OMC, a cláusula social é uma tentativa de abrandar

10 A referida cláusula exige que fique estabelecido que os países ricos ficariam impedidos de importar bens e serviços de países mais pobres onde os salários são mais baixos, as jornadas mais longas e as condições de higiene e segurança são precárias

11 Sobre a aplicação de medidas antidumping, BARRAL (1999, p. 6) explica que a existência de dumping ou de subsídio legítima, desde o GATT 1947, a aplicação, pelo país importador, de medidas antidumping ou de medidas compensatórias, respectivamente. Entretanto, o Artigo VI condiciona a imposição dessas medidas à determinação de que o dumping ou o subsídio causem um dano material (*material injury*)³ à indústria nacional ou que retarde a criação da indústria nacional.

A nota de rodapé de *material injury*: “Art. VI.6.a. A tradução oficial de *material injury* foi inicialmente para “prejuízo importante” (sic). Na definição legislativa norte-americana, “[t]he term ‘*material injury*’ means harm which is not inconsequential, immaterial, or unimportant”.

12 Diferentemente do conceito trazido por MUNHOZ na nota de rodapé nº 7, desenvolvimento nesse contexto parece ir ao encontro da ideia trazida pela teoria Ricardiana da vantagem comparativa. Assim, o comércio internacional e a disparidade do grau de desenvolvimento de cada país se justifica pela vantagem comparativa que cada um tem sobre o outro.

os efeitos advindos da alta competitividade do sistema capitalista, impondo o respeito a direitos e condições básicas do trabalhador. Seu conteúdo refere-se apenas às condições de trabalho e não aos salários.

Neste sentido, para Dalton Caldeira Rocha (2002, p.326), a cláusula social é o estabelecimento de padrões trabalhistas nos tratados internacionais comerciais a fim de que os direitos dos trabalhadores sejam respeitados nos processos de produção de bens.

Esta complexa relação entre o comércio e o trabalho fica ainda mais complicada no âmbito internacional quando se exige necessariamente uma observação de diferentes culturas e estágios de desenvolvimento entre os países interessados em sua adoção.

2. DA CLÁUSULA SOCIAL

A cláusula social advém da relação existente entre o comércio internacional e os direitos humanos. Essas duas temáticas já eram relacionadas no século XIX com a proibição do tráfico negreiro e a luta pela extinção do trabalho forçado.

O tema também está presente no Tratado de Versalhes, de 1919, quando este prescreve a seus signatários que desenvolvam esforços para garantir condições justas e humanas de trabalho na produção de bens destinados ao comércio internacional. A Carta de Havana de 1948, firmada para a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC), previa também instrumentos garantidores de padrões justos de trabalho. Em seu artigo 7¹³, trata de padrões trabalhistas, objetivando

13 Article 7° - *The Members recognize that*

a melhoria de salários e das condições de trabalho. Entretanto, a OIC não chegou a existir por motivos de política interna e externa dos Estados Unidos.

Em 1994, já instituída a OMC, os Estados Unidos e a França conseguiram incluir o tema na pauta de discussões. Em 1996, durante a Conferência de Singapura, os Estados Unidos e a Noruega tentaram trazer o tema para pauta novamente, mas foram bloqueados por países em desenvolvimento que conseguiram remeter a competência e responsabilidade para tratar do tema para a OIT.

Atualmente as discussões acerca da cláusula social na OMC estão fora de pauta. Entretanto, o retorno do tema é previsível principalmente em cenários de crise econômica e de emprego nos países desenvolvidos, pois além de não se ter chegado a um consenso sobre a matéria, trata-se de uma medida que vem atrelada a sanções comerciais que geram impactos econômicos no âmbito do comércio internacional e no mercado interno.

2.1 A CLÁUSULA SOCIAL NO ÂMBITO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: OMC X OIT

As duas organizações internacionais que se relacionam diretamente com o tema são a OMC e a OIT. Ressalte-se que a OMC não

.....
measures relating to employment must take fully into account the rights of workers under inter-governmental declarations, conventions and agreements. They recognize that all countries have common interest in the achievement and maintenance of fair labour standards related to productivity, and thus in the improvement of wages and working conditions as productivity may permit. The Members recognize that unfair labour conditions, particularly in production for export, create difficulties in international trade, and, accordingly, each Member shall take whatever action may be appropriate and feasible to eliminate such conditions within its territory.

se considera o foro adequado para discussão do tema, haja vista matéria trabalhista ser competência da OIT.

A OIT foi criada em 1919, com objetivo de promover a justiça social e melhorar as condições de trabalho e eliminar injustiças existentes. É a principal organização internacional responsável pela implementação e monitoramento dos padrões trabalhistas no mundo, além disso, é a única agência do sistema das Nações Unidas que apresenta estrutura tripartite, da qual fazem parte representantes do governo, empregados e empregadores, todos com os mesmos direitos.

Praticamente todos os Estados membros das Nações Unidas são membros da OIT, no entanto, nem todos os Estados membros da OIT ratificaram todas as convenções. A não ratificação das Convenções da OIT faz com que elas não sejam aplicadas no direito interno, tornando-se, desta forma, ineficazes. A principal crítica em relação às Convenções é de que elas são demasiadamente rígidas e, portanto, difíceis de se adequarem à legislação trabalhista interna.

Não ratificar as convenções da OIT não é em si o maior problema. Em alguns casos, apesar de ratificadas, as Convenções não são cumpridas, pois seu cumprimento é voluntário. É que a OIT não dispõe de poderes sancionadores aos Estados infratores. A ausência de sanção na OIT faz com que os países a favor da cláusula social defendam sua inserção nos tratados da OMC para que possa ser utilizado seu poder sancionador.

A OMC foi criada em 1995 e tem como objetivos principais (i) a facilitação da implantação e administração dos acordos da Rodada Uruguai; (ii) servir como um foro

de negociações comerciais entre estados membros; (iii) administrar o órgão de solução de controvérsias e o mecanismo de revisão de políticas comerciais.

Ao contrário da OIT, a OMC dispõe de um Sistema de Solução de Controvérsias capaz de aplicar sanções aos Estados membros que descumprirem as disposições dos tratados. Assim, o poder sancionador da OMC é o principal argumento dos defensores da cláusula social por meio dos tratados da OMC¹⁴.

14 Ziegler (2007, p. 343-396) discorre sobre as duas linhas de atuação da OMC para garantir o *enforcement* do Código de Conduta da OMC: sistema de solução de controvérsias (*Dispute Settlement*) e mecanismo de revisão de política comercial (*Trade Policy Review Mechanism – TPRM*). O sistema de solução de controvérsias é composto de duas instâncias: a primeira que seria o sistema de painel (*panel systems*) que funciona como uma arbitragem internacional e a segunda que seria o Corpo de Apelação (*Appellate Body*). No sistema de painel, Estados fazem consultas (*consultations*) privadas entre si e tentam chegar em um acordo por meio de arbitragem. Não sendo possível, aí sim é instalado um painel. Um painel é composto de 3 painelistas, indivíduos de alta qualificação de instituições governamentais ou não-governamentais, que estiveram investidos na qualidade de representantes de membros da OMC no âmbito do sistema da OMC ou no Secretariado, bem como indivíduos com reputação na área de pesquisa e ensino do Comércio Internacional, preferencialmente na área do Direito. O painel deve elaborar um relatório em até 6 (seis) meses, salvo os casos de urgência que devem ser decididos em até 3 (três) meses, devendo as decisões nele contidas serem implementadas em até 60 (sessenta) dias contados da assinatura (*issuance*), salvo se houver recurso para o Corpo de Apelação.

O corpo de apelação funciona como um Tribunal permanente, embora o corpo prefira evitar esta nomenclatura. É composto de 7 (sete) indivíduos que são indicados para um mandato de 4 anos, sendo 3 (três) deles indicados pelos 3 maiores poderes do comércio internacional (Estados Unidos, Europa e Japão); os demais são indicados de acordo com os critérios de expertise em Direito e Comércio Internacional. O corpo de apelação fará um relatório (*Appellate Report*) que deve ser adotado incondicionalmente pelas partes.

As sanções que podem ser aplicadas pelo sistema de solução de controvérsias vão depender do tipo de violação ao Código de Conduta da OMC (*violation* ou

A inserção do tema da cláusula social e padrões trabalhistas no âmbito da OMC traz à tona duas questões. Conforme Thorstensen (1998, p. 51): a primeira seria a de transformar a OMC em um tribunal de cunho mais político e social do que comercial, além da possibilidade de sobrecarregar o sistema de solução de controvérsias, uma vez que este já lida com temas complexos; a segunda seria a de se analisar quais seriam as vantagens de transformar a OMC na “guardiã” de assuntos trabalhistas que não são diretamente ligados ao comércio.

non-violation complaint), compreendendo a elaboração de recomendações, suspensão de concessões comerciais (*authorization to suspend trade concessions*), e compensações (*compensation*).

Para o presente artigo importa destacar essencialmente a via do sistema de solução de controvérsias. É que para acessar o sistema de solução de controvérsias, o Estado deve demonstrar a ocorrência de uma das causas em que os mecanismos de solução de controvérsias é instado: violação ou não violação do Código da OMC, para os casos de violação do Código da OMC ou omissão na implementação de alguma de suas determinações; e reclamações de situações (*situation complaint*) em que o Estado demonstra que não está conseguindo acessar algum dos benefícios do Código da OMC por conta de alguma situação no comércio internacional.

Neste sentido, com a inclusão de cláusulas sociais e o estabelecimento de padrões trabalhistas mínimos no Comércio Internacional com proteção no âmbito da OMC, a utilização do sistema de solução de controvérsias poderia ocorrer nos casos de violação ou não violação do Código da OMC.

O mecanismo de revisão de política comercial (*Trade Policy Review Mechanism*) não é tão interessante quanto o sistema de resolução de controvérsias por conta da eficácia e efetividade de seus relatórios. Trata-se de um órgão permanente da OMC, do qual todos os Estados membros fazem parte. Sua concepção decorre do princípio de transparência no comércio internacional. Anualmente, os Estados devem apresentar sua política comercial e objetivos por meio de questionários objetivos. Conforme já destacado, a questão da efetividade e da eficácia destes relatórios ainda é questionada, mas eles podem servir como subsídio para uma reclamação perante o sistema de solução de controvérsias.

A alternativa à inserção do tema na OMC apontada por Thorstensen (1998, p. 52) seria de aumentar a força política da OIT, vez que ela é a organização responsável pelos direitos dos trabalhadores e já vêm desenvolvendo um trabalho neste sentido, dando maior publicidade ao resultado dos estudos e investigações a fim de que atinjam os consumidores para que eles possam exercer boicote aos produtos importados que considerem infratores aos padrões trabalhistas.

2.2 CONCEITO E CONTEÚDO DA CLÁUSULA SOCIAL

A cláusula social é a tentativa de inserção de uma cláusula no âmbito das regras multilaterais de comércio que tenha como conteúdo padrões trabalhistas mínimos.

A cláusula social pode apresentar uma forma negativa e outra positiva. A forma negativa se dá com a proibição da importação de produtos e serviços, na medida em que prevê a aplicação de sanções ao país exportador que não obedecer às condições e padrões mínimos de direitos trabalhistas. A forma positiva, por sua vez, ocorre com o estímulo e incentivo para promoção e defesa dos referidos direitos e padrões.

Quando se fala de padrões trabalhistas, não se refere apenas a um direito específico, mas sim a diversos aspectos da relação de trabalho. No entanto, os padrões trabalhistas tratados neste trabalho, isto é, aqueles relacionados com o comércio internacional, são basicamente os constantes em oito convenções

da OIT¹⁵, chamados de padrões trabalhistas fundamentais¹⁶.

São esses direitos que representam os chamados padrões trabalhistas fundamentais e que são o núcleo das discussões na OIT e OMC. São direitos que englobam praticamente todos os aspectos das condições de trabalho e que muitas vezes estão relacionados a aspectos culturais de cada país. Assim, a implementação de forma equânime em todos os Estados membros torna-se complexa, dado que há variação no grau de desenvolvimento de cada um, bem como na própria legislação.

Ademais, cada Estado membro enfrenta uma realidade cultural diferente e por isso, um padrão que pode ser facilmente cumprido em um contexto, pode não ser em outro. Exemplo

15 Convenção sobre Trabalho Forçado (nº 29, de 1930), Convenção sobre Liberdade Sindical e Proteção do Direito de Sindicalização (nº 87, de 1948), Convenção sobre Direito de Sindicalização e Negociação Coletiva (nº 98, de 1949), Convenção sobre Igualdade de Remuneração (nº 100, de 1951), Convenção sobre Abolição do Trabalho Forçado (nº 105, de 1957), Convenção sobre Discriminação (emprego e ocupação) (nº 111, de 1958), Convenção sobre Idade Mínima (nº 138, de 1973) e Convenção sobre Piores Formas de Trabalho Infantil (nº 182, de 1999).

16 Outra classificação acerca dos direitos trabalhistas fundamentais é feita por Maskus, que os separa em quatro categorias distintas: i) *Direitos básicos*: direito contra a servidão, direito contra a coerção física, direito a competir sem discriminação, direito contra a exploração do trabalho; ii) *Direitos civis*: liberdade de associação, direito de representação coletiva, liberdade para expressar queixas; iii) *Direitos de sobrevivência*: direito a um salário que permita a subsistência do trabalhador, direito à informação sobre condições de trabalho penosas ou insalubres, direito à compensação em caso de acidente, limitação da jornada de trabalho; e iv) *Direito de segurança*: direito contra a demissão arbitrária, direito à compensação por aposentadoria, direito à pensão para parentes supérstites. (MAKUS. Should Core Labor Standards Be Imposed Through International Trade Policy? Disponível em <<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1800series/wps1817/wps1817.pdf>>).

disso é a idade mínima para trabalho. Esta idade é muito variável dependendo do país, haja vista que em países agrícolas, muitos jovens começam a trabalhar mais cedo do que em países com características mais urbanas.

2.3 DIVERGÊNCIAS NO CENÁRIO INTERNACIONAL SOBRE A CLÁUSULA SOCIAL

O tema é bastante controverso, resultando em correntes divergentes entre os Estados. Os maiores defensores da inserção de padrões trabalhistas no comércio internacional são os Estados Unidos e alguns países da União Européia. Para estes países, as baixas condições de trabalho em países em desenvolvimento caracterizam concorrência desleal no âmbito do comércio internacional.

Segundo esta corrente, Estados com padrões trabalhistas reduzidos conseguiriam produzir com preços mais competitivos em razão dos baixos salários pagos a seus trabalhadores, bem como em razão das precárias condições de trabalho. Além disso, argumentam que como consequência deste cenário, há um aumento no desemprego interno dos trabalhadores menos qualificados. Outrossim, defendem a inclusão do tema no âmbito da OMC. O argumento dos governos dos países desenvolvidos para levar a prática do “*dumping social*” para a OMC é fundamentado em argumentos de concorrência desleal em prol da defesa de práticas concorrenciais justas no comércio internacional. Este discurso tem por escopo defender os países vítimas dos impactos econômicos causados pelas importações de produtos mais baratos e mais competitivos advindos de Estados onde as leis trabalhistas são mais flexíveis, de modo a

adquirir resultados concretos com a aplicação de sanções comerciais.

A corrente contrária à cláusula social tem como principais expoentes os países em desenvolvimento, incluindo o Brasil e a China; defensores da tese de livre comércio e empresas de países desenvolvidos que se referem à mão de obra como fator de produção. Para este grupo, a cláusula social seria uma forma de “protecionismo dos mercados dos países desenvolvidos diante da forte crise no emprego enfrentada em todo o mundo” (ROCHA, 2002, p.328). Defendem que a melhoria das condições de trabalho ocorrerá com o crescimento do nível de renda de cada país e não simplesmente com a padronização dos direitos fundamentais trabalhistas em acordos e contratos internacionais. Esta corrente é ainda contrária a inserção do tema na OMC, por considerar o foro competente para a matéria a OIT.

O posicionamento brasileiro é reafirmado quando LAFER *apud* ROCHA (2002, p.332) aponta que os países desenvolvidos, como Estados Unidos e alguns europeus, demonstram evidente preocupação com o desemprego interno em razão da economia cada vez mais globalizada, mas que, no entanto, este argumento não é suficiente para defender a cláusula social haja vista que a globalização atinge apenas bens, capitais e serviços e que há significativas diferenças salariais mesmo dentro destes países defensores.

Ainda, segundo LAFER, as restrições às exportações de produtos advindos de países em desenvolvimento, com base em critérios sociais, resultariam em um aumento da xenofobia, além de prejudicar o desenvolvimento econômico destes países, fato que traria em consequência

piores condições de vida para suas populações, comprometendo totalmente o objetivo da cláusula social.

Desta forma, o Brasil junto com outros países em desenvolvimento acredita que a imposição da cláusula social reduziria o comércio internacional, prejudicando, assim, o objetivo da OMC de estimular o livre comércio.

3. AS EMPRESAS MULTINACIONAIS E OS PADRÕES INTERNACIONAIS DE TRABALHO

Com o “mercado das legislações trabalhistas” as empresas têm levado em consideração a flexibilidade da regulação trabalhista como fator decisivo em suas implantações.

Para a maioria dos Estados, a instalação de uma empresa em seu território significa entrada de capital, geração de emprego e conseqüente desenvolvimento. Na lógica do “*dumping social*” essa escolha tem dois vieses: para os países desenvolvidos significa a saída de uma empresa de seu território, saída de capital e desemprego e, para os países em desenvolvimento que recebem as empresas, significa entrada de capital, empregos e desenvolvimento. Nesse sentido, embora países desenvolvidos e em desenvolvimento se encontrem em posições diferentes, ambos se tornam “reféns” desta lógica no momento de adotar sua legislação trabalhista, seja em âmbito nacional ou na assinatura de acordos internacionais.

Considerando esses aspectos, podemos afirmar que as empresas multinacionais podem interferir diretamente nas legislações trabalhistas nacionais, já que possuem um poder de barganha muito grande, principalmente

nos países em desenvolvimento e carentes de investimento externo. Estas empresas pressionam os Estados a não acordarem entre si sobre uma legislação trabalhista internacional, pois com ela o “mercado de legislações trabalhistas” desapareceria, e todo investimento feito em países com base nesse dado de legislação vantajosa às empresas se perderia.

No que diz respeito ao “*dumping social*” há a pressão de empresas europeias, por exemplo, para que mais Estados sejam adeptos aos Tratados e regulações da OIT¹⁷, pois é de grande interesse dos sindicatos e indústrias desses países, uma regulação trabalhista internacional, escondendo por trás de seus argumentos, baseados nos direitos humanos, o seu interesse econômico.

Em outros momentos, os argumentos de direitos humanos são sufocados para evidenciar o caráter econômico do “*dumping social*” e remeter a questão da competência da OMC, que muitas vezes com seus princípios de ampliação de comércio entre as nações esbarra nos princípios da OIT.

Diante deste quadro e, na evidência de que as maiores, senão as únicas, beneficiadas pela não existência de uma regulação internacional do trabalho são as empresas, e percebendo que este problema tem adquirido cada vez mais repercussões no âmbito internacional, elas não têm ficado inertes.

Na tentativa de adiar ou inviabilizar uma normatização comum trabalhista no âmbito

17 É que nestes territórios a legislação trabalhista é mais paternalista e protetora diminuindo assim sua competitividade com outros países que possuem uma regulação mais flexível,

internacional, as empresas multinacionais procuram por si só demonstrar que podem resolver os problemas da ausência de legislação, produzindo assim, seus próprios Códigos de Conduta e assinando acordos como o “Pacto Global”. A ideia é evidenciar que não será necessário que os Estados tomem uma atitude normativa. Assim, produzir com padrões trabalhistas permanece sendo uma faculdade e, eventual descumprimento dos padrões, não enseja penalidade alguma no âmbito internacional.

3.1 OS CÓDIGOS DE CONDUTA

Os Códigos de Conduta são instrumentos normativos privados, em que a própria empresa estabelece seus padrões de conduta. Duas são as razões para que principalmente empresas multinacionais estejam adotando os Códigos de Conduta: a primeira é uma razão econômica, pois é mais interessante não haver uma normatização internacional e ter total controle sobre quais padrões trabalhistas adotar; a segunda tem um caráter preventivo, pois o código de conduta exerce a função de resposta, mais branda do que uma sanção, aos consumidores depois de uma reclamação pela exploração de trabalho infantil, ou outras práticas em que os direitos humanos não são observados.

Destas constatações resulta um aspecto crucial para o entendimento desse tipo de interferência no complexo regulatório internacional e na coerência legislativa do sistema econômico e de como isso influi para a integração ou unidade desse sistema: ao mesmo tempo em que a adoção de códigos de condutas por empresas multinacionais viabiliza

uma coerência normativa entre diversos países a medida em que, independentemente do Estado, o regimento pelos padrões de trabalho é o mesmo, a referida iniciativa também provoca um conflito entre os padrões trabalhistas adotados pela empresa e os adotados internamente pelo Estado.

A adoção de códigos de conduta por empresas multinacionais tem como consequência um movimento ambivalente que, ao mesmo tempo em que integra internacionalmente através das diversas unidades empresarias espalhadas pelo mundo um mesmo padrão trabalhista, também contribui para uma maior diluição e desconcentração dos padrões das normas trabalhistas, já que surge um subsistema normativo dentro do sistema normativo nacional, de modo a distanciar ainda mais a coesão destes padrões em âmbito internacional.

3.2 O PACTO GLOBAL

Atualmente os acordos internacionais celebrados no intuito de implementar padrões comerciais e econômicos multilateralmente deixou de ser prática firmada exclusivamente por representantes estatais. Empresas multinacionais também têm celebrado acordos nesse sentido.

O Pacto Global é um exemplo deste tipo de acordo¹⁸ em que empresas multinacionais contribuem para avançar a prática da responsabilidade social corporativa,

18 O Pacto Global foi resultado de um convite efetuado ao setor privado pelo Secretário Geral das Nações Unidas, juntamente com algumas agências das Nações Unidas e atores sociais.

na busca de uma economia global mais sustentável e inclusiva. Seu escopo é a defesa e o comprometimento das empresas com princípios que tangem direitos humanos e direito do trabalho.¹⁹

O objetivo do Pacto Global é encorajar o alinhamento das políticas e práticas empresariais com os valores e os objetivos aplicáveis internacionalmente além de impulsionar as empresas no encorajamento ao apoio contínuo às instituições multilaterais, e na implementação dos valores globais no seu âmbito de atuação e universalmente acordados. A existência de acordos como o Pacto Global evidencia o notado papel das empresas, ainda que incentivadas pela autopromoção, na construção de uma coerência normativa e de uma integração desse sistema no plano internacional.

Neste sentido, esses acordos representam uma qualificada estratégia a fim de buscar ampliação dos direitos trabalhistas, integração e coerência do sistema normativo, além de evidenciar que a via estatal de concretização de direitos deixou há muito tempo de ser exclusiva, ampliando (ainda que com problemas) os meios pelos quais se pode obter integração de normas trabalhistas em caráter internacional.

19 Princípios de Direitos Humanos: 1. Respeitar e proteger os direitos humanos; 2. Impedir violações de direitos humanos.

Princípios de Direitos do Trabalho: 3. Apoiar a liberdade de associação no trabalho; 4. Abolir o trabalho forçado; 5. Abolir o trabalho infantil; 6. Eliminar a discriminação no ambiente de trabalho.

3.3 RELAÇÕES ENTRE OS CÓDIGOS DE CONDUTA E O PACTO GLOBAL

Se por um lado os códigos de conduta e a assinatura de acordos como o Pacto Global por parte das empresas possibilitam uma coerência e uma uniformização das normas trabalhistas, a partir da unidade empresarial em detrimento das peculiaridades de cada Estado e de suas legislações, por outro adiam ou interferem a iniciativa do Estado em normatizar internacionalmente os padrões trabalhistas, eis que os referidos instrumentos informam aos Estados a desnecessidade da referida iniciativa, pois as providências de combate aos problemas suscitados já estão sendo tomadas por elas mesmas.

Deste modo, podemos afirmar que os códigos de conduta e assinatura de acordos por empresas significa uma unidade no sistema normativo econômico, ainda que muito limitada e limitadora de uma unidade efetiva e institucionalizada que se daria por parte dos Estados (ou não) caso essas medidas não estivessem ocorrendo.

Levar essa problemática para o âmbito da OMC é um passo significativo para que haja uma unidade e coerência legislativa do sistema econômico. No âmbito da OMC, os Estados estão sujeitos à aplicação de sanções por descumprimento das cláusulas dos acordos que são signatários.

O importante na análise desses instrumentos balizados pelas multinacionais e de grande influência na normatização internacional dos padrões trabalhistas é atentar que essas medidas, ainda que em um primeiro momento pareçam colaboradoras para uma unidade do sistema normativo econômico, têm

como seus atores e autores agentes privados e essencialmente empresas multinacionais que, por de trás dos seus discursos humanistas, têm um interesse primordial que é a redução de custos e o aumento do retorno do investimento.

4. CONCLUSÃO

O “dumping social” é um tema complexo que envolve aspectos econômicos e sociais, e aborda essencialmente o comércio internacional através da globalização e das facilidades trazidas pela tecnologia. Um dos instrumentos apresentados para a superação do problema do *dumping* social, a cláusula social, foi discutido durante muitos anos na OMC e OIT, mormente durante a década de 90. No entanto, até hoje não se chegou a um consenso sobre o assunto.

Conforme foi observado, os grandes interessados na padronização de direitos trabalhistas com a instituição da cláusula social no âmbito da OMC são os Estados Unidos e alguns países da União Europeia, como a França e a Noruega, que observam vantagens competitivas com a sua implementação, pois ela teria a potencialidade de eliminar a concorrência de países em desenvolvimento que tem mais dificuldades em respeitar os padrões trabalhistas mínimos, reequilibrando assim, a taxa de emprego em determinados setores da indústria como a de bens manufaturados e recuperando o desempenho da economia e do valor agregado da economia.

Os pactos sociais e os códigos de conduta já são adotados por algumas empresas multinacionais. Apesar de sua boa intenção na tentativa de reduzir os casos de *dumping* social, deve-se ressaltar que o controle sobre

a sua operacionalidade fica exclusivamente nas mãos da multinacional e a garantia de seu cumprimento é praticamente nula. Ainda, as referidas iniciativas relativizam o papel de coerência legislativa no sistema econômico internacional.

O presente trabalho trouxe à tona a problemática do “*dumping* social” e os principais instrumentos desenvolvidos e apresentados para a superação de um impasse polêmico: a adoção da cláusula social no âmbito da OMC. Infelizmente, tanto a cláusula social quanto os pactos sociais e os códigos de conduta até hoje não tem uma interpretação consolidada acerca de sua implementação. Apesar de reconhecerem os problemas gerados pelo *dumping* social, ambos instrumentos parecem estar voltados menos para a resolução dos problemas sociais gerados e mais para a satisfação dos interesses econômicos de empresas e países envolvidos com a temática.

A adoção de uma medida que consiga vislumbrar o problema e resolvê-lo de forma que concilie o desenvolvimento dos países em desenvolvimento, alvos da exploração das empresas multinacionais e os interesses econômicos e sociais das empresas e países desenvolvidos parece ainda ser o maior desafio dos estudiosos do tema.

A primeira conclusão que se poderia chegar remete a teoria da vantagem comparativa de Ricardo, reconhecendo que o problema é estrutural, ou seja, dentro da conjuntura econômica mundial, é impossível que coexistam países com mesmo nível de desenvolvimento e, assim, estabelecer-se-ia a exploração e o subdesenvolvimento como pressuposto do sistema econômico em vigência de acordo com a vantagem que cada país assumiu pela tradição

no comércio internacional.

Contrapondo este entendimento sobre a vantagem comparativa Ricardiana, um outro viés justifica a existência do comércio internacional sem necessariamente implicar em exploração. Neste sentido e com a intenção de se estabelecer padrões internacionais mínimos é que surgem as organizações internacionais e blocos econômicos pujantes com poder de barganha, cujas decisões são multilaterais justamente para garantir um mínimo ético de igualdade entre os Estados.

Por fim, sob uma perspectiva altruística e pragmática, as reflexões acerca da problemática e os mecanismos de resolução já estão suficientemente esgotados não cabendo mais espaço para sua discussão. A saída neste sentido é a identificação dos focos de *dumping* social e a punição dos países e empresas responsáveis pela sua prática imputando-lhes, sanções comerciais e exigindo aplicação de investimentos em projetos de desenvolvimento e de recuperação social nos países vítimas de exploração do comércio internacional.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. **Cláusula Social e Comércio Internacional**. In: Política Externa, vol. 7, n. 3, São Paulo: Paz e Terra, dez - fev 1998-1999.

BARRAL, Welber. *Metodologia da Pesquisa Jurídica*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.
_____. (Org.). **Direito e Desenvolvimento**. São Paulo: Singular, 2005.

_____. Tratamento das Práticas de Dumping e Subsídios nos Processos de Integração (em especial no Mercosul). Cone Sul: Comissão

Nacional de Comercio Exterior "CNCE, V Aniversário, 1999.

BROWN, Drusilla K. **Pros and cons of linking trade and labor standards**. Disponível em: <<http://www.fordschool.umich.edu/rsie/workingpapers/Papers476-500/r477.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 2006.

CARBAUGH, Robert J. **Economia Internacional**. São. Paulo: Thomson, 2004

COMMITTEE ON MONITORING INTERNATIONAL LABOR STANDARDS, National Research Council. **Monitoring International Labor Standards: techniques and sources of information**. Disponível em: <http://www.nap.edu/catalog/10937.html>. Acesso em: 25 Mar 2015.

DI SENA JÚNIOR, Roberto. **Comércio internacional e globalização: a cláusula social na OMC**. Curitiba: Juruá, 2003.

ELLIOT, Kimberly Ann. **Labor standards and the free trade area of the Americas**. Disponível em: < <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/Papers/elliott03.pdf> > Acesso em: 03 nov. 2006.

GOLUB, Stephen S. **Are International Labor Standards Needed to Prevent Social Dumping?** In: Finance and Development. vol. 34, nº4. Washington: FMI, 1997. p. 20-23.

GOMES, Ana Virgínia Moreira. Et al. **Relações de trabalho e livre comércio – análise do modelo norte americano**. In: BARRAL, Welber Barral. PIMENTEL, Luiz Otávio. (Org.) Comércio Internacional e Desenvolvimento. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

JAKOBSEN, Kjeld. **Comércio Internacional e**

Desenvolvimento: do GATT à OMC: discurso e prática. São Paulo: Perseu Abramo, 2005.

LAFER, Celso. **A OMC e a Regulamentação do Comércio Internacional: uma visão brasileira.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

MASKUS, Keith E. **Should core labor standards be imposed through international trade policy?** Disponível em: <http://www.sice.oas.org/geograph/labor/maskus.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2006.

MOREIRA, Roberta Garcia. **Cláusula Social.** In: *Negociações Comerciais Multilaterais.* Florianópolis: Fundação Boiteux, 2003.

MUNHOZ, Carolina Pancotto Bohrer. **Direito, Livre Concorrência e Desenvolvimento.** São Paulo: Aduaneiras, 2006.

PIMENTEL, Luiz Otávio (Org.). **Direito internacional e da integração.** Florianópolis: fundação Boiteux, 2003. 1071 p.

RIBAS, Gustavo Santamaria Carvalhal. **A adoção de uma cláusula social nos tratados da OMC.** Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6548>. Acesso em: 12 nov. 2006.

ROCHA, Dalton Caldeira. **Cláusula Social.** In: BARRAL, Welber (Org.). *O Brasil e a OMC.* 2 ed. Curitiba: Juruá, 2002. 358 p.

STERN, Robert M. **Labor standards and international trade.** Disponível em: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/i_INTAL_IYT_7-8_1999_Stern.Pdf. Acesso em: 03 nov. 2006.

TAY, Simon. **Trade and Labor: text, institutions and context.** In: HOEKMAN, Bernard et al. *Development, Trade and the WTO: a handbook.* Nova York: The World Bank, 2002.

TEUBNER, Gunther. **Global Law without a State.** Burlington: Ashgate, 1997.

_____. **Direito, Sistema e Policontextualidade.** Piracicaba: Unimep, 2005.

THE ECONOMIC recovery: not quite what it seems. *The Economist,* New York: v. 414, n. 8927, p. 23-24, fev. 2015.

JUSTIÇA dos EUA dá luz verde para processo de falência de Detroit. BBC Brasil, Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/12/131203_detroit_falencia_justica_mm. Publicado em: 3. dez. 2013. Acesso em: 29. mar. 2015.

TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. **The Regulation of International Trade.** 2 ed. Londres: Routledge, 1999.

Publicado originalmente em **“Direito, Desenvolvimento e Sistema Multilateral de Comércio”.** Organizado pelo Prof. Welber Barral e Prof. Luiz Otávio Pimentel. Editora Fundação Boiteux, 2008.