

Roberto Di Sena Júnior

**PADRÕES TRABALHISTAS E COMÉRCIO INTERNACIONAL:  
PREOCUPAÇÃO LEGÍTIMA OU PROTECIONISMO DISFARÇADO?**

Florianópolis (SC)  
Nov./2002

Roberto Di Sena Júnior

**PADRÕES TRABALHISTAS E COMÉRCIO INTERNACIONAL:  
PREOCUPAÇÃO LEGÍTIMA OU PROTECIONISMO DISFARÇADO?**

*Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito (CPGD) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), na área de concentração de Relações Internacionais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.*

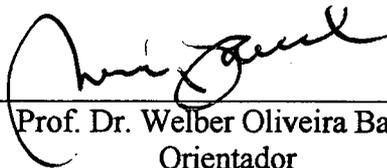
Professor Orientador: Doutor Welber Oliveira Barral

Florianópolis (SC)  
Nov./2002

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA (UFSC)  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS (CCJ)  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (CPGD)  
PROGRAMA DE MESTRADO**

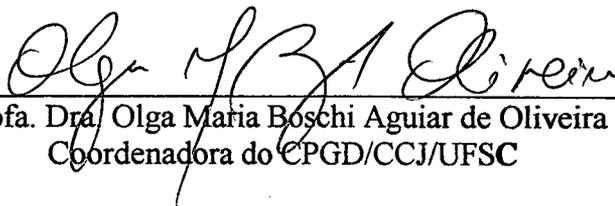
**PADRÕES TRABALHISTAS E COMÉRCIO INTERNACIONAL: PREOCUPAÇÃO  
LEGÍTIMA OU PROTECIONISMO DISFARÇADO?**

Roberto Di Sena Júnior



---

Prof. Dr. Welber Oliveira Barral  
Orientador



---

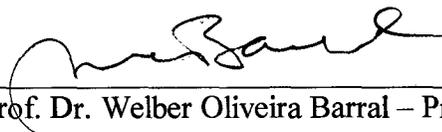
Prof. Dra. Olga Maria Boschi Aguiar de Oliveira  
Coordenadora do CPGD/CCJ/UFSC

Florianópolis (SC), 2002

**ROBERTO DI SENA JÚNIOR**

**PADRÕES TRABALHISTAS E COMÉRCIO INTERNACIONAL:  
PREOCUPAÇÃO LEGÍTIMA OU PROTECIONISMO DISFARÇADO?**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito junto ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina pela Banca Examinadora formada pelos seguintes professores:



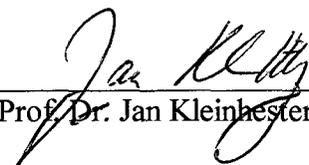
Prof. Dr. Welber Oliveira Barral – Presidente



Prof. Dr. Jürgen Samtleben – Membro



Profª. Dra. Rosário Espinosa – Membro



Prof. Dr. Jan Kleinhofenkamp – Suplente

Florianópolis, 20 de novembro de 2002.

*Valho-me da presente oportunidade para agradecer a meus pais e familiares por todo apoio que me foi dado das mais diversas maneiras; aos companheiros de mestrado que enriqueceram minha pesquisa com suas generosas contribuições; a minha estimada amiga e eterna professora Rosenite Alves de Oliveira, que me ensinou a trilhar os caminhos da ciência; a meu professor orientador, Dr. Welber Barral, sem cujo estímulo o presente trabalho jamais teria se tornado realidade; e à CAPES, por ter financiado minhas pesquisas ao longo dos últimos dois anos.*

### ***Declaração Universal dos Direitos do Homem***

#### ***Art. XXIII***

*1º Todo homem tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.*

*2º Todo homem, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho.*

*3º Todo homem que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim com à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.*

*4º Todo homem tem direito a organizar sindicatos e neles ingressar para proteção de seus interesses.*

*(Aprovada pela Assembléia-Geral da ONU em 10 de dezembro de 1948).*

## RESUMO

A presente dissertação versa sobre a relação entre padrões trabalhistas e comércio internacional. A discussão do tema “padrões trabalhistas” é bastante antiga e seu vínculo com o sistema comercial multilateral remonta à Carta de Havana (1947). Atualmente, ele consiste num dos assuntos mais controvertidos da OMC e desperta reações tanto dos países desenvolvidos, quanto daqueles em desenvolvimento.

Ao longo da dissertação, busca-se identificar as origens da regulamentação internacional dos padrões trabalhistas e a forma como o tema evoluiu na OMC. Os principais argumentos favoráveis e contrários à regulamentação multilateral do assunto são analisados e debatidos, bem como as experiências do NAFTA e da União Européia. Analisa-se, ainda, a importância da OIT e seu papel como organização internacional historicamente competente para lidar com a questão.

A dissertação também investiga a disparidade existente entre os objetivos anunciados e os reais efeitos decorrentes do emprego de sanções comerciais na implementação de padrões trabalhistas. Por fim, destacam-se os aspectos protecionistas subjacentes à matéria, a estruturação das medidas de defesa comercial atualmente empregadas no curso das relações comerciais internacionais, o estágio de discussão do tema na OMC e as consequências que sua regulamentação pode acarretar para os países em desenvolvimento, em especial para o Brasil.

## ABSTRACT

*This thesis deals with the relation between labour standards and international trade. The discussion of the subject "labour standards" is not new and its bonds with the multilateral trading system leads back to the Havana Charter (1947). Currently, it is one of the most controversial issues in the WTO, stirring reactions of developed as well as of developing countries.*

*The thesis seeks to identify the origins of the international regulation on labour standards and how this matter has been managed by the WTO. The main arguments for and against a multilateral discipline of the subject are analysed and discussed, as well as the NAFTA and the European experiences. It also examines the relevance of ILO and its role as the international organisation historically competent to tackle this issue.*

*The thesis also scrutinizes the existing disparity between the so called goals and the true effects risen by the use of trade sanctions to implement higher labour standards. Finally, it underscores the protectionist features of the issue, the structure of trade remedies commonly used in international transactions, the status of the debate in the WTO, and the consequences that its regulation can carry to developing nations, especially to Brazil.*

**SUMÁRIO**

<b>RESUMO .....</b>	<b>VI</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>VII</b>
<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....</b>	<b>IX</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS.....</b>	<b>XI</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>1 COMÉRCIO INTERNACIONAL E PROTECIONISMO .....</b>	<b>6</b>
<b>2 PADRÕES TRABALHISTAS E PROTEÇÃO SOCIAL.....</b>	<b>64</b>
<b>3 PADRÕES TRABALHISTAS E COMÉRCIO INTERNACIONAL .....</b>	<b>137</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>167</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>174</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>188</b>
<b>ÍNDICE ANALÍTICO .....</b>	<b>197</b>

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AMF – Acordo Multifibras
- ASG – Acordo sobre Salvaguardas
- ASMC – Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias
- ATV – Acordo sobre Têxteis e Vestuário
- BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- CECA – Comunidade Econômica do Carvão e do Aço
- CEE – Comunidade Econômica Européia
- CIJ – Corte Internacional de Justiça
- CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
- DECOM – Departamento de Defesa Comercial
- ESC – Entendimento sobre Solução de Controvérsias
- EUA – Estados Unidos da América
- FDI – *Foreign Direct Investment* (Investimento Externo Direto)
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- GATS – *General Agreement on Trade of Services* (Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços)
- GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio)
- GATT/OMC – [Referência à estrutura multilateral do comércio, tanto no período do GATT, quanto após a criação da OMC]
- LdN – Liga das Nações
- MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
- MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
- NAALC – *North American Agreement on Labor Co-operation* (Acordo Norte-americano de Cooperação Trabalhista)
- NAFTA – *North American Free Trade Agreement* (Acordo Norte-americano de Livre Comércio)
- NMF – Nação-Mais-Favorecida
- OAp – Órgão de Apelação
- OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OEA – Organização dos Estados Americanos
- OIC – Organização Internacional do Comércio
- OIT – Organização Internacional do Trabalho
- OMC – Organização Mundial do Comércio

- OMS – Organização Mundial da Saúde
- ONG – Organização Não-Governamental
- ONU – Organização das Nações Unidas
- OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
- OSC – Órgão de Solução de Controvérsias
- PAC – Política Agrícola Comum
- PIB – Produto Interno Bruto
- SECEX – Secretaria de Comércio Exterior
- SGP – Sistema Geral de Preferências
- TRIPS – *Trade Related Aspects on Intellectual Property Rights* (Aspectos do Direito de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio)
- UE – União Européia
- UNCTAD – *United Nations Conference on Trade and Development* (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento)
- URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
- WTO – *World Trade Organisation* (Organização Mundial do Comércio)
- ZPE – Zona de Processamento de Exportações

**LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS**

Diagrama I – Dinâmica dos fatores de produção na teoria de Adam Smith	p. 14
Tabela I – Negociações multilaterais de comércio conduzidas pelo GATT	p. 20
Tabela II – Sumário de medidas antidumping (1º de julho de 2000 a 30 de junho de 2001)	p. 60-61
Tabela III – Classificação dos padrões trabalhistas	p. 77
Tabela IV – Impacto da discriminação em mercados de trabalho competitivos	p. 142
Gráfico I – Tarifa ótima	p. 30
Gráfico II – Investimento externo direto – projeção para 2002/2006 (% do total)	p. 100
Gráfico III – Discriminação contra o trabalho feminino em mercados competitivos	p. 140
Gráfico IV – Barreiras impostas aos bens produzidos com mão-de-obra infantil	p. 145
Gráfico V – Medidas nacionais de restrição ao trabalho infantil	p. 146
Gráfico VI – Direito de negociação coletiva em mercados de trabalho competitivos	p. 150

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho foi elaborado como requisito indispensável à obtenção do título de Mestre em Direito pelo Curso de Pós-Graduação em Direito (CPGD) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Desenvolvido no âmbito da área de concentração de Relações Internacionais, o trabalho versa fundamentalmente sobre a tentativa de se introduzir padrões trabalhistas no domínio da Organização Mundial do Comércio (OMC) e de se assegurá-los através de sanções comerciais.

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

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

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

Diferentemente da Carta de Havana, não havia no GATT qualquer referência a “padrões trabalhistas”, ou seja, a um patamar mínimo, em termos de garantias trabalhistas, a ser uniformemente assegurado pelas Partes-Contratantes. Esse fato pode ser explicado em virtude do GATT ter sido concebido, originalmente, como um acordo sobre o comércio internacional de bens, destinado a compor a estrutura normativa da OIC. Durante os anos que marcaram a aplicação provisória do GATT, muito pouco se discutiu sobre padrões trabalhistas e comércio internacional. O assunto somente foi retomado durante as negociações da Rodada Uruguai, por pressão dos Estados Unidos, da União Européia (UE) e da Noruega.

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

Os países em desenvolvimento receiam que os padrões trabalhistas sejam utilizados com fins protecionistas e dificultem a exportação dos produtos intensivos em mão-de-obra por eles produzidos. Já os países desenvolvidos vêem os padrões trabalhistas como direitos humanos dos trabalhadores. Além disso, a idéia de “dumping social”, que consiste na exportação de produtos por preço abaixo do valor normal em virtude da sonegação de garantias trabalhistas (tais como salário mínimo, férias remuneradas, aposentadoria, liberdade de associação, direito de greve), contribui decisivamente para que o debate perca o foco.

Haja vista as acentuadas divergências que caracterizam o tema, a presente dissertação busca analisar tanto os argumentos favoráveis, quanto contrários à adoção de padrões trabalhistas e sua vinculação à OMC. A dissertação enfatiza as disparidades existentes entre os objetivos anunciados (proteção dos trabalhadores explorados) e os reais efeitos decorrentes do emprego de sanções comerciais na implementação de padrões trabalhistas mais elevados (restrição ao fluxo comercial internacional, mormente dos países em desenvolvimento).

No esteio de tais idéias, busca-se destacar os aspectos protecionistas subjacentes à matéria, a forma como as medidas de proteção são atualmente empregadas no curso das relações comerciais internacionais, o estágio de discussão do tema na OMC e os eventuais benefícios e/ou malefícios que sua regulamentação pode acarretar para os países em desenvolvimento, em especial para o Brasil.

A principal preocupação que anima o estudo dos padrões trabalhistas reside em saber se os países desenvolvidos estão efetivamente preocupados com os trabalhadores dos países em desenvolvimento ou se eles simplesmente buscam erigir mais uma válvula de escape ao livre comércio, em detrimento de exportações intensivas em mão-de-obra. Investiga-se, portanto, não apenas o efetivo *animus* dos países desenvolvidos, mas também se as medidas que eles propõem para combater os baixos padrões trabalhistas, a saber, sanções comerciais, são eficazes.

A dissertação encontra-se dividida em três capítulos. O primeiro capítulo, intitulado “Comércio Internacional e Protecionismo”, analisa a evolução do comércio internacional e as

principais medidas de proteção comercial atualmente empregadas no curso das relações econômicas. Esse capítulo preocupa-se em estabelecer as origens do liberalismo econômico, a transição do regime mercantilista de produção para o regime capitalista, as principais características do pensamento de ADAM SMITH e DAVID RICARDO e sua influência sobre o vigente sistema multilateral de comércio. No que tange ao sistema GATT/OMC, destacam-se suas raízes históricas, a conjuntura política internacional que determinou sua criação, a atual estrutura organizacional da OMC, sua finalidade, funções e princípios.

No segundo capítulo, ao qual se atribuiu o título “Padrões Trabalhistas e Proteção Social”, identifica-se a origem do debate sobre padrões internacionais de trabalho e investigam-se os principais argumentos favoráveis e contrários a sua regulamentação no âmbito da OMC. Nele também se discutem o conceito de dumping social, a falácia do “preço justo” e a impossibilidade de se coibir os baixos padrões trabalhistas através do Acordo Antidumping da Rodada Uruguai (AARU).

Além disso, são feitas considerações de cunho institucional com a finalidade de se identificar qual a Organização Internacional competente para lidar com o tema, se a Organização Internacional do Trabalho (OIT) ou a OMC. Por fim, o segundo capítulo analisa como a UE e o *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) regulamentam a política social no bojo de seus acordos constitutivos e como a discussão do tema “padrões trabalhistas” evoluiu ao longo das Reuniões Ministeriais da OMC.

O terceiro e último capítulo (“Padrões Trabalhistas e Comércio Internacional”) propõe-se desenvolver análise mais econômica e demonstrar graficamente o impacto dos padrões de trabalho sobre os países em desenvolvimento. Para tanto, analisam-se três situações: 1- a discriminação no mercado de trabalho entre homens e mulheres; 2- a exploração do trabalho infantil; e 3- a liberdade de associação e negociação coletiva.

Nesse capítulo, tenta-se desfazer o mito de que os baixos padrões trabalhistas dos países em desenvolvimento garantem-lhes vantagens comparativas (quer sejam elas consideradas justas ou injustas) e contribuem para a redução das garantias trabalhistas nos países desenvolvidos. Ademais, busca-se evidenciar os custos de implementação dos padrões trabalhistas, a ineficácia das sanções comerciais e a seletividade da agenda internacional dos países desenvolvidos. Como a presente dissertação foi redigida no âmbito do curso de pós-graduação em Direito, a explicação gráfica econométrica foi simplificada para que pudesse ser mais facilmente compreendida pelos estudiosos dessa seara. O autor assume, portanto, a responsabilidade pelas simplificações e adaptações feitas a partir dos modelos originais disponíveis nos livros e artigos consultados.

Em síntese, ao longo da dissertação tenta-se demonstrar que: 1- a ausência de padrões trabalhistas não assegura vantagens comparativas artificiais e injustas aos países em desenvolvimento; 2- o dumping social traz em seu bojo a idéia de “comércio justo”, que não mais encontra respaldo na literatura contemporânea; 3- a OMC não é o foro adequado para se lidar com questões relativas a padrões trabalhistas; 4- as sanções comerciais não se prestam a elevar padrões trabalhistas, razão pela qual a regulamentação da matéria no âmbito da OMC não produzirá qualquer resultado prático.

De fato, a principal preocupação deste trabalho é demonstrar a ineficácia das sanções comerciais como instrumento capaz de elevar os padrões trabalhistas praticados nos países em desenvolvimento. Busca-se, então, evidenciar a possibilidade concreta dessas sanções serem empregadas como barreiras não-tarifárias aos produtos intensivos em mão-de-obra exportados pelos países em desenvolvimento. Uma vez que o uso de sanções comerciais com finalidades protecionistas seja demonstrado, o receio dos países em desenvolvimento estaria justificado e sua luta contra a regulamentação dos padrões trabalhistas no âmbito da OMC estaria legitimada.

Ao longo das Reuniões Ministeriais conduzidas pela OMC, ficou bastante evidente a forte oposição dos países em desenvolvimento, tais como Brasil, Egito, Índia e Malásia, ao tema “padrões trabalhistas”. Durante a realização da I Reunião Ministerial (1996), em Cingapura, a indisposição dos países em desenvolvimento em negociar o assunto foi tamanha que motivou o cancelamento do convite feito ao Diretor-Geral da OIT para discursar no evento. Os países que se opunham ao assunto foram enfáticos ao afirmar que não se deveria mexer aquilo que estava funcionando a contento (*“if it ain't broke, don't fix it”*).

Com freqüência, os países em desenvolvimento reclamam que são discriminados no âmbito do comércio internacional e que por isso ainda não lograram todos os possíveis benefícios do multilateralismo comercial. Eles argumentam que apesar de terem reduzido suas barreiras tarifárias e incorporado os acordos da OMC, os anunciados benefícios do livre comércio não são, na maioria das vezes, perceptíveis. Em síntese, reclama-se que as iniciativas em prol do livre comércio ainda não surtiram efeito sobre o desenvolvimento sócio-econômico do país e da população.

Essa insatisfação com os rumos do multilateralismo comercial e o recrudescimento do unilateralismo, em especial pelos Estados Unidos, após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, lançam dúvidas sobre as verdadeiras intenções dos países desenvolvidos com a regulamentação dos padrões trabalhistas e faz aumentar o receio dos países em desenvolvimento. De fato, eles preferem aprofundar discussões que vêm sendo adiadas há

bastante tempo, tais como o comércio agrícola e o comércio de produtos têxteis, do que debater novos assuntos nos quais eles não vêm qualquer benefício concreto.

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

Essa é, portanto, a problemática que envolve a presente dissertação. O método de abordagem empregado na realização da pesquisa foi o indutivo. O trabalho recorreu à pesquisa bibliográfica na área do Direito Internacional Econômico, Direito Internacional Público, Direito do Comércio Internacional e Economia Internacional. Além disso, foram pesquisados, como fontes primárias, tanto os acordos da OMC, quanto os discursos dos Membros proferidos durante todas as Reuniões Ministeriais. Destaque-se, ademais, que todas as traduções foram realizadas pelo autor, assumindo este a responsabilidade pelos eventuais equívocos existentes e adaptações realizadas.

# 1 COMÉRCIO INTERNACIONAL E PROTECIONISMO

## 1.1 OBJETIVOS DO CAPÍTULO

O presente capítulo analisa a evolução do comércio internacional e sua relação com o anseio por desenvolvimento econômico e social. Há muito, a doutrina do comércio internacional lançou sólidas bases no âmbito do Direito e das Relações Internacionais. Todavia, seu compromisso com a elevação dos padrões sociais das comunidades que o promovem nunca restou claramente estabelecido.

Este primeiro capítulo encontra-se dividido em três subitens, respectivamente: 1- Liberalização econômica: teoria e história; 2- Comércio internacional e desenvolvimento; e 3- O protecionismo e suas faces. No primeiro item, investiga-se a evolução histórica do processo de liberalização econômica; a transição do modo de produção mercantil para o capitalista; a consagração do liberalismo econômico com as teorias de ADAM SMITH e DAVID RICARDO e as origens do sistema multilateral de comércio, desde a entrada em vigor do GATT, em 1947, até à criação da OMC, em 1995.

No segundo item, são abordados os principais argumentos em defesa do livre comércio e algumas teorias comumente invocadas para justificar o protecionismo comercial, tais como a teoria da indústria nascente, das falhas de mercado e da segurança nacional, dentre outras. Encerra-se esse item com digressão sobre política comercial e distribuição de renda, apontando-se o impacto do livre comércio sobre o bem-estar da população e o que fazer para que maior parcela da população perceba os tão anunciados benefícios do comércio internacional.

Por fim, o terceiro item analisa a nova natureza do protecionismo, que se reveste de características mais sutis e criativas, de que são exemplos as barreiras não-tarifárias. Nesta oportunidade, também são abordados o protecionismo comercial, seus fundamentos e efeitos, a fim de prover o leitor com os elementos mínimos indispensáveis à compreensão do problema suscitado pelo presente trabalho, qual seja: se o uso de sanções comerciais para promover padrões trabalhistas representa ou não uma conduta protecionista. Dessa forma, este primeiro capítulo pretende estabelecer parâmetros dentro dos quais o trabalho possa fluir com mais firmeza, uma vez que os aspectos históricos e conceituais mais relevantes já terão sido superados.

## 1.2 LIBERALIZAÇÃO ECONÔMICA: TEORIA E HISTÓRIA

### 1.2.1 As origens do capitalismo: mercantilismo *versus* liberalismo

A sociedade medieval era essencialmente agrária e a hierarquia social baseava-se nos vínculos que os indivíduos mantinham com a terra. A atividade agrícola sustentava todo o sistema social. Contudo, o crescimento da produtividade na agricultura desencadeou profundas mudanças que se prolongaram por vários séculos, culminando com a dissolução do feudalismo e com o surgimento do capitalismo.

O feudalismo surgiu durante o período de decadência da autoridade central, de invasões bárbaras, de declínio das rendas públicas, do comércio e da vida urbana e caracterizou-se pela tentativa de restabelecer a ordem e a segurança sociais. Não se tratava de sistema derivado logicamente de princípios abstratos, mas de resposta improvisada ao desafio colocado pela incapacidade de centralização do poder. As práticas feudais não eram uniformes e difundiram-se de forma irregular por toda a Europa após a dissolução do Império Romano no final do século V d.C. Portanto, o feudalismo foi o sistema de governo provisório que proporcionou ordem, justiça e estabilidade durante uma época de colapso, localismo e transição<sup>1</sup>.

Nesse sistema de produção exclusivamente rural não existia espaço para o comércio, sendo que a ética paternalista cristã<sup>2</sup> proporcionava os elementos para a legitimação moral da economia feudal e de suas relações sócio-econômicas. O impulso para a acumulação de riquezas era severamente condenado pela ética paternalista cristã, cuja doutrina do justo preço servia como freio a essa atitude então gananciosa e socialmente perigosa à medida que favorecia a mobilidade social. A Igreja também considerava a usura como infração grave, pois grande parte desses empréstimos era concedida a agricultores e camponeses pobres, vítimas de má colheita ou de alguma outra tragédia. O juro era visto como o ganho realizado às custas do semelhante, aproveitando-se de momento em que este necessitava de ajuda e caridade<sup>3</sup>.

A sociedade medieval, apesar de fragmentária, estava unida ideologicamente em torno do pensamento cristão sob a égide da Igreja Católica, sendo caracterizada pela multiplicidade de cidades autônomas e pelo exercício local do poder pelo nobre ou pelo governo municipal. O mercantilismo rompeu com essa estrutura à medida que reforçou o poder do monarca

<sup>1</sup> PERRY, *Civilização ocidental*, p. 159.

<sup>2</sup> Entende-se por "ética paternalista cristã" a versão medieval da tradição judaico-cristã que forneceu o cimento moral capaz de manter a Europa feudal coesa e proteger os seus governantes, da qual derivou o código moral denominado "ética de corporação cristã" através do qual a sociedade era vista como uma entidade monolítica.

<sup>3</sup> HUNT e SHERMAN, *História do pensamento econômico*, p. 20.

absoluto, defendeu a unificação econômica, jurídica e administrativa nacional e sustentou a necessidade de se reforçar o poder central para permitir a sobrevivência do Estado face às ameaças externas. De fato, “o mercantilismo implica a formulação de políticas nacionais, e esse conjunto de doutrinas vislumbra a possibilidade e a necessidade de progresso econômico, que é criada pela ação política do Estado, como fundamento da consolidação do poder nacional”<sup>4</sup>.

Suas proposições fundamentais podem ser apontadas como sendo: 1- a riqueza da sociedade aumenta proporcionalmente ao crescimento do estoque de meios de pagamento; 2- o dinheiro é dádiva da natureza e não um bem produzido pelo Estado; 3- dinheiro é igual a capital, ou seja, é um fator de produção; 4- o aumento da produção e do comércio doméstico depende da unificação econômica e da liberdade de comércio no interior das fronteiras nacionais; 5- para um país sem minas, a política comercial baseada no protecionismo e na promoção das exportações é a única estratégia compatível com o aumento do poder nacional<sup>5</sup>.

Com o desenvolvimento das técnicas agrícolas e o aumento da produção, surgiu o excedente agrícola que passou a ser permutado por outros bens diretamente pelos servos e, posteriormente, em grandes feiras organizadas pela emergente classe de capitalistas e mercadores. O aperfeiçoamento da tecnologia agrícola e dos meios de transporte ocasionou mudanças de grande alcance e importância, tais como: 1- verificou-se o rápido crescimento da população européia, que duplicou entre os anos 1000 e 1300; e 2- em decorrência da expansão populacional, verificou-se também o rápido crescimento da população urbana<sup>6</sup>.

O crescimento dos centros urbanos trouxe consigo a especialização cada vez maior entre a cidade e o campo, ao passo que a ampliação do contingente de trabalhadores que migrava para as cidades favoreceu o crescimento da produção de bens manufaturados e o rompimento dos vínculos com a terra. Esse processo marcou o declínio do sistema feudal e o desenvolvimento de novo sistema de produção caracterizado pela inversão dos valores até então cultivados. Fala-se em inversão de valores, pois enquanto as tradições feudais funcionaram como princípio organizador da produção, as trocas e o comércio permaneceram à margem do sistema econômico e social. Em lugar dos costumes e das tradições, o mercado e a busca de lucros monetários passaram a determinar a divisão e execução das tarefas produtivas, bem como a criação de oportunidades de trabalho.

---

<sup>4</sup> GONÇALVES *et al.*, *A nova economia internacional*, p. 6.

<sup>5</sup> Cf. GONÇALVES *et al.*, *A nova economia internacional*, p. 9.

<sup>6</sup> Cf. HUNT e SHERMAN, *História do pensamento econômico*, p. 25.

Vários outros fatores também influenciaram a transição do feudalismo para o capitalismo, tais como o vertiginoso crescimento da população européia; a difusão do sistema de *enclosure*, que atingiu o auge no final do século XV<sup>7</sup>; o renascimento intelectual ocorrido nos séculos XVI e XVII<sup>8</sup>; a estagnação da produção européia de ouro e prata até o descobrimento do Novo Mundo; a “revolução dos preços”, caracterizada pelo aumento descontrolado do preço dos cereais (inflação)<sup>9</sup>; e a acumulação primitiva de capital.

A palavra “capital” passou a designar os materiais necessários à produção e ao comércio de mercadorias. As ferramentas, os equipamentos, as instalações das fábricas, as matérias-primas e os bens que participam do processo produtivo, bem como os meios de transporte dos bens e o dinheiro também representam o capital. Em regra, o sistema capitalista de produção é caracterizado pela existência da classe de capitalistas, que detém o capital (ou seja, os meios de produção), e do proletariado que, despojado dos instrumentos capazes de prover-lhes o sustento, é compelido a vender a única coisa que possui, qual seja o trabalho.

O termo “capitalismo” caracteriza, com propriedade, esse sistema cujos pilares são a busca de lucros e a acumulação de capital. A acumulação inicial ou primitiva de capital ocorreu majoritariamente nos séculos XV e XVI e resultaram principalmente dos seguintes fatores: 1- o rápido crescimento do volume de intercâmbio e do comércio de mercadorias; 2- o desenvolvimento do sistema de produção manufatureiro; 3- o regime de *enclosure* dos campos; e 4- a grande inflação de preços.

A formação dos Estados nacionais também favoreceu o surgimento da burguesia, pois os monarcas geralmente buscavam nessa classe o apoio necessário para subjugar os antigos senhores feudais e unificar o Estado em torno de sua autoridade suprema. De fato, a fragmentação do poder, elemento que deu origem ao feudalismo, passou a fazer o caminho contrário. A unificação libertou os mercadores da complexa teia de normas, regulamentos, leis, pesos, medidas e padrões monetários de caráter feudal a que estavam submetidos e facilitou a difusão do comércio e a acumulação de riquezas pela emergente burguesia mercantil.

A primeira fase do capitalismo, conhecida como mercantilismo, caracterizou-se pela adoção de políticas voltadas ao aumento da riqueza e do poderio nacionais. De acordo com a

---

<sup>7</sup> O fenômeno de cercamento dos campos pelos nobres europeus proprietários de terras e a conseqüente expulsão dos agricultores que antes as cultivavam acelerou a transição para o capitalismo à medida que converteu servos em assalariados e assegurou o fluxo contínuo de mão-de-obra para as cidades, cuja indústria manufatureira demandava novos contingentes de trabalhadores (Cf. HUNT e SHERMAN, *História do pensamento econômico*, p. 33).

<sup>8</sup> Faz-se referência, aqui, à Revolução Científica e ao Renascimento, movimentos que transformaram a mentalidade da sociedade européia, até então regida por princípios teocêntricos.

<sup>9</sup> Sobre a revolução dos preços, cf. PERRY, *Civilização ocidental*, p. 273.

teoria mercantilista, a riqueza proveniente do comércio media-se em ouro e prata, dos quais se acreditava haver um volume limitado. Dessa forma, o objetivo do Estado no comércio internacional passou a ser o de vender sempre mais do que comprar, acumulando, assim, superávits na balança comercial<sup>10</sup>.

À época, acreditava-se que quando o valor recebido pela venda de produtos no exterior fosse superior à importância paga pelas compras, a diferença representava a afluência de metal precioso para o Estado superavitário. A partir dessa lógica, os mercantilistas foram levados a advogar a auto-suficiência nacional, com o objetivo de reduzir ao mínimo as importações. Nesse sentido, HUNT e SHERMAN destacam:

Para manter uma balança comercial favorável, os pagamentos em dinheiro recebidos pelo país deveriam superar o fluxo de dinheiro que abandonava o país. Portanto, interessava aos governos, por um lado, favorecer a exportação de mercadorias e a prestação de certos serviços, como a navegação marítima e os seguros, desde que fossem prestados por compatriotas e pagos por estrangeiros. Por outro lado, interessava desencorajar a importação de mercadorias e a contratação desses mesmos serviços pagos a estrangeiros. Manter uma balança comercial favorável significava enriquecer o tesouro do país. Ainda que neste processo fossem inevitáveis certos pagamentos em ouro e prata, para o exterior, o ingresso de metais preciosos fatalmente superaria a saída desses metais<sup>11</sup>.

Para promover a economia nacional, os governos subvencionaram as novas indústrias, licenciaram companhias para o comércio ultramarino e acabaram com as barreiras locais ao comércio, tais como regulamentos de corporações e tarifas internas. Todas as leis que regulamentavam o comércio exterior e a navegação objetivavam, em última análise, ampliar o fluxo monetário que ingressava no país e reduzir o fluxo que escoava para o exterior. Contudo, os mercadores e industriais, ou seja, a burguesia emergente, encontrou nessa teia de regulamentos um obstáculo ao desenvolvimento de suas atividades e à obtenção de lucros, razão esta que explica porque alguns capitalistas endossaram, insistentemente, argumentos favoráveis à liberalização dos controles impostos pelo Estado. De fato, a característica mais marcante do período mercantilista foi o conflito que se estabeleceu entre a antiga ideologia

---

<sup>10</sup> Nesse sentido, GONÇALVES *et al.* (*A nova economia internacional*, p. 9) afirma: “Como o dinheiro, na concepção mercantilista, não era produzido pelo estado, mas era uma dádiva da natureza, a única estratégia compatível com o aumento do estoque da moeda de um país que não tinha minas era uma política comercial que promovesse o aumento da exportação e a redução da importação. Nessa visão, o protecionismo é um instrumento que visa proteger a circulação monetária doméstica, e não a produção”.

<sup>11</sup> HUNT e SHERMAN, *História do pensamento econômico*, p. 36-37.

fulcrada na versão medieval da ética paternalista cristã e a ideologia emergente, fruto das novas necessidades econômicas e sociais.

### 1.2.2 A consagração do liberalismo econômico

O conflito entre a ética paternalista cristã e o individualismo capitalista perdurou até o século XVIII. O golpe final foi desferido por ADAM SMITH (1732-1790), com a publicação da célebre obra *Investigação sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*, em 1776<sup>12</sup>. Com a difusão desta obra na Grã-Bretanha, o liberalismo econômico clássico conquistou definitivamente seu espaço e consagrou a filosofia individualista, o comportamento aquisitivo e a acumulação de riquezas, até então reiteradamente condenados pela Igreja Católica. Os mercantilistas defendiam a limitação das restrições e regulamentações internas, mas eram favoráveis a uma política governamental ativa no âmbito do comércio exterior, ao passo que os liberais clássicos advogavam a plena liberdade de comércio, sem qualquer intervenção estatal, tanto na esfera internacional, quanto na esfera doméstica.

Em *A Riqueza das Nações*, SMITH dedicou-se a atacar o cerne da teoria mercantilista segundo a qual a riqueza de um país seria determinada pelo volume de ouro e prata por ele possuída. De acordo com a doutrina mercantilista, o Estado deveria promover as indústrias locais, estimular as exportações e desencorajar as importações, porquanto uma balança comercial deficitária implicava o envio de metais preciosos ao exterior.

Ao criticar o mercantilismo e sua concepção de que o importante era acumular metais preciosos, os teóricos liberais contribuíram decisivamente para a expansão e abertura do comércio exterior. O pensamento dominante na época era o de que o comércio exterior consistia numa mera forma de arrecadar metais preciosos e que o importante seria manter a balança comercial sempre favorável, pois isso sinalizava o afluxo de ouro e prata para o país. Em sentido oposto, SMITH argumentava que a verdadeira riqueza das nações era medida pela qualidade e quantidade de seus bens e não por suas reservas de ouro e prata:

Seria excessivamente ridículo empenhar-se seriamente em provar que a riqueza não consiste no dinheiro, nem em ouro e prata, mas que ela consiste naquilo que o dinheiro compra e no valor de compra que ele tem. Sem dúvida, o dinheiro sempre constitui uma parte do capital nacional; mas já se mostrou que

---

<sup>12</sup> DEYON (*O mercantilismo*, p. 67-68) afirma que mesmo antes de ADAM SMITH, DAVID HUME (*Ensaio Econômico*, 1752) e RICHARD CANTILLON (*Ensaio sobre a Natureza do Comércio em Geral*, 1755) já haviam desferido o golpe fatal que sepultara o mercantilismo e abriu espaço para o surgimento do liberalismo econômico.

ele costuma representar apenas uma parcela pequena, e sempre a parte menos rentável do capital<sup>13</sup>.

A noção contrária encontrava-se tão arraigada na mentalidade mercantilista que os Estados absolutistas da época passaram a erigir inúmeros empecilhos com o objetivo de evitar a evasão de divisas. Obviamente essas políticas revelaram-se todas ineficazes, porquanto, como SMITH posteriormente demonstraria, se a quantidade de ouro e prata é superior à demanda efetiva desses metais, não há vigilância ou controle público que consiga impedir sua exportação, uma vez que o preço desses metais, comparativamente ao praticado nos países vizinhos, é relativamente baixo<sup>14</sup>. Sobre a balança comercial ele escreveu:

Não há nada mais absurdo que toda essa teoria da balança comercial (...) Quando dois lugares ou cidades comercializam entre si, essa teoria supõe que, se a balança comercial entre os dois estiver em equilíbrio, nenhum dos dois ganha ou perde, ao passo que, se a balança pender, em qualquer grau, para um dos lados, uma delas perde e a outra ganha, na proporção em que a balança se desviar de seu ponto exato de equilíbrio. Ambas as suposições são falsas<sup>15</sup>.

SMITH afirmava que a intervenção governamental retardava o progresso econômico e reduzia o valor real da produção proveniente da terra e do trabalho. Ele acreditava que todos deveriam ser livres para buscar a realização de seus próprios interesses, pois a busca de interesses individuais favorecia a expansão econômica e, por conseguinte, beneficiava toda a sociedade.

Ele também advogava que a autoridade do Estado deveria restringir-se à manutenção da lei e da ordem, à administração da justiça e à defesa da nação, consagrando a idéia de *laissez-faire*, que se tornou crucial no pensamento liberal do século XIX. A instituição que tornaria isso possível seria o livre mercado e a ausência total de quaisquer restrições, ou seja, o livre jogo das forças de oferta e procura. O mercado agiria como uma “mão invisível”, canalizando os interesses dos homens para atividades mutuamente complementares, as quais promoveriam o bem-estar de toda a sociedade<sup>16</sup>.

De fato, a doutrina liberal vislumbrou a ação individual como o melhor instrumento capaz de possibilitar a crescimento sem limites. Ao Estado competiria, tão somente,

<sup>13</sup> SMITH, *A riqueza das nações*, p. 422.

<sup>14</sup> SMITH utiliza como exemplo os reinos de Portugal e Espanha, cujas importações de ouro e prata provenientes do Brasil e do Peru inundavam os mercados desses dois países com um volume de metais preciosos bem maior do que o efetivamente demandado, razão pela qual o preço interno dos mesmos inevitavelmente caía, tornando a exportação para os países vizinhos bastante lucrativa e atrativa (*A riqueza das nações*, p. 420-421).

<sup>15</sup> SMITH, *A riqueza das nações*, p. 466-467.

<sup>16</sup> Cf. HUNT e SHERMAN, *História do pensamento econômico*, p. 61.

administrar os interesses individuais e coletivos e garantir a livre competição. O Estado absoluto e a intervenção que ele exercia sobre as forças produtivas sufocavam a livre iniciativa e deterioravam o bem-estar da população, devendo, portanto, ser debelado<sup>17</sup>.

SMITH foi um ardoroso crítico do pensamento mercantilista e a receptividade obtida por suas idéias foi determinante na institucionalização do liberalismo na Grã-Bretanha e na concepção da economia política. De fato, ao condenar a avareza, o comportamento aquisitivo e o desejo de acumular riquezas, a ética paternalista cristã medieval rejeitava o que haveria de se tornar a motivação dominante do sistema capitalista.

ADAM SMITH e DAVID RICARDO tentaram convencer seus nacionais das vantagens do livre comércio, ainda que adotado unilateralmente. Eles foram os fundadores da economia política e desenvolveram, respectivamente, a teoria das vantagens absolutas e a teoria das vantagens relativas.

Os economistas clássicos eram favoráveis à abolição de todas as barreiras comerciais que restringiam a competição. Medidas restritivas, eles argumentavam, provocam o deslocamento da produção de locais onde as condições naturais são mais favoráveis para locais onde elas são menos favoráveis, protegem o homem menos eficiente de seu rival mais eficiente e perpetuam métodos ultrapassados, restringindo e rebaixando o padrão de vida da população.

Segundo a teoria das vantagens absolutas, o comércio internacional seria importante porque estimularia a especialização dos países de acordo com as vantagens naturais que eles possuísem. Em *A Riqueza das Nações*, SMITH recorre com frequência à comparação entre a Inglaterra, produtora de manufaturas, e Portugal, produtor de vinho. Ele afirma que ambos os países serão beneficiados se a Inglaterra especializar-se na produção de manufaturas e Portugal, na de vinho, obtendo o bem não produzido domesticamente através de sua “produção indireta”, ou seja, através de sua importação<sup>18</sup>.

Para SMITH, “vantagem absoluta” é a possibilidade do país produzir um determinado bem com menor emprego de trabalho (o único fator de produção para a economia política clássica) do que no resto do mundo<sup>19</sup>. Sua teoria pode ser ilustrada através do diagrama seguinte:

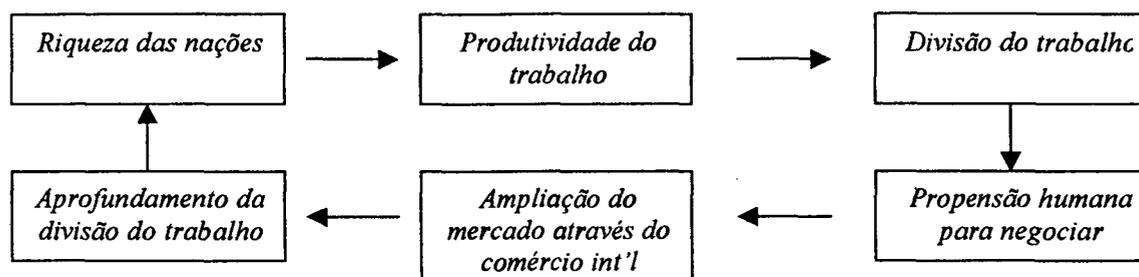
---

<sup>17</sup> PIRES, *Práticas abusivas no comércio internacional*, p. 15.

<sup>18</sup> SMITH, *A riqueza das nações*, p. 430.

<sup>19</sup> “O metal não é o padrão ideal de referência porque seu valor varia. Smith alude aqui às diferentes fertilidades dos veios metálicos e às distintas produtividades do trabalho humano na sua exploração. Os cereais tampouco são medida invariável de valor. Já o trabalho é um padrão invariável de medida, por um único motivo prosaicamente utilitarista: esforço e sacrifício, em todos os tempos, equivalem a esforço e sacrifício” (COUTINHO, *Lições de economia política clássica*, p. 117).

**Diagrama I – Dinâmica dos fatores de produção na teoria de Adam Smith**



Esse diagrama pode ser explicado da seguinte forma: A riqueza das nações é resultado do aumento da produtividade do trabalho. Esta, por sua vez, é consequência da divisão do trabalho. A divisão do trabalho é o resultado da propensão da natureza humana de negociar. A divisão do trabalho, todavia, é limitada à extensão do mercado e, uma vez que o comércio internacional aumenta o mercado para os produtos produzidos domesticamente, permite o aprofundamento da divisão do trabalho e da riqueza das nações.

Desde o princípio, SMITH identifica a riqueza como conjunto de mercadorias e o trabalho como força geradora dessa riqueza. É evidente a intenção de contrastar com a visão metalista de riqueza cultivada pelos mercantilistas e também o propósito de conferir papel decisivo ao trabalho no âmbito da recém-criada economia política. Isso fica bem claro ao serem enunciadas as duas circunstâncias pelas quais o homem produz riqueza: 1- pela habilidade e destreza com a qual seu trabalho é realizado; e 2- pela proporção entre o número daqueles empregados em trabalho útil e daqueles que não estão empregados assim<sup>20</sup>.

Apesar da importância de SMITH, foi com RICARDO que a teoria liberal do comércio internacional atingiu seu apogeu. A teoria ricardiana das vantagens comparativas relativas, desenvolvida na obra *Princípios de Economia Política e Tributação*, publicada pela primeira vez em 1817, pode ser resumida pela proposição seguinte: o comércio bilateral é sempre mais vantajoso que a autarquia<sup>21</sup> para duas economias cujas estruturas de produção não sejam similares. Esse modelo implica a especialização dos países na exportação de produtos nos quais eles possuem vantagens comparativas. Do modelo ricardiano, pode-se inferir que mais

<sup>20</sup> COUTINHO, *Lições de economia política clássica*, p. 110.

<sup>21</sup> Autarquia, neste sentido, é o termo utilizado para designar o estado de isolamento de um país que não mantém relações comerciais com nenhum outro e busca a auto-suficiência em todos os setores da economia.

comércio é sempre melhor que menos comércio, o que não necessariamente implica em mercados completamente livres de barreiras<sup>22</sup>.

A teoria das vantagens comparativas buscava demonstrar que: 1- quando dois países especializam-se na produção de bens nos quais possuem vantagens comparativas, ambos ganham com o comércio; e 2- vantagens comparativas não devem ser confundidas com vantagens absolutas, pois são as vantagens relativas (e não as absolutas) que determinam quem produz determinado bem.

O modelo das vantagens relativas, assim como o das vantagens absolutas, considerava apenas um fator de produção, qual seja o trabalho. Entretanto, como a existência de múltiplos fatores de produção (tais como mão-de-obra qualificada, tecnologia, capital, infraestrutura) é uma realidade, isso reduz sobremaneira as possibilidades reais de especialização.

Apesar das limitações posteriormente evidenciadas, a compreensão do modelo ricardiano é de fundamental importância para se entender os motivos e os benefícios do comércio internacional. Nesse sentido, afirmam KRUGMAN e OBSTFELD:

Enquanto poucos economistas acreditam que o modelo Ricardiano é uma completa e adequada descrição das causas e conseqüências do comércio mundial, suas duas implicações principais – que as diferenças de produtividade desempenham um papel importante na economia internacional e que as vantagens comparativas em vez das absolutas é que importam – parecem ser corroboradas pela experiência<sup>23</sup>.

As idéias liberais propagaram-se rapidamente, todavia, a disparidade entre a teoria e a prática dos países envolvidos no comércio internacional permanecia gigantesca. Ao mesmo tempo em que SMITH elaborava o modelo de vantagens absolutas e RICARDO ocupava-se com o desenvolvimento da teoria das vantagens relativas<sup>24</sup>, o protecionismo recrudescia na Europa. Nada obstante os modelos sobre comércio internacional então desenvolvidos destacarem os inúmeros benefícios do livre comércio, as políticas comerciais implementadas seguiam sentidos opostos, tanto que datam desse período as Leis do Milho (*Corn Laws*) britânicas, leis que regulamentavam o comércio de cereais e impunham pagamentos quando da importação de grãos<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> GONÇALVES *et al.*, *A nova economia internacional*, p. 16.

<sup>23</sup> KRUGMAN e OBSTFELD, *Economia internacional*, p. 36.

<sup>24</sup> Não se deve confundir vantagens comparativas, que tanto podem ser absolutas ou relativas, de acordo com as teorias desenvolvidas respectivamente por A. SMITH e D. RICARDO, com vantagens competitivas, que servem para designar todo tipo de diferencial que favorece a produção em um determinado país.

<sup>25</sup> KRUGMAN e OBSTFELD, *Economia internacional*, p. 62.

O liberalismo econômico atingiu o apogeu no final do século XIX, porém, muitos de seus pressupostos ainda não haviam sido implementados satisfatoriamente, tais como a livre concorrência e a autonomia da vontade. No primeiro caso, as inúmeras barreiras tarifárias existentes emperravam sobremaneira o comércio, enquanto no segundo, a forte intervenção estatal na economia deixava evidente que o indivíduo não gozava de autonomia ilimitada.

A I Guerra Mundial (1914-1918) e a crise econômica de 1929 contribuíram para o fechamento dos mercados e o aumento das barreiras tarifárias. As políticas do tipo *beggars-ty-neighbour*<sup>26</sup> difundiram-se amplamente e desestimularam o comércio internacional<sup>27</sup>, agravando assim a recessão econômica da época e contribuindo para a eclosão da II Guerra Mundial (1939-1944)<sup>28</sup>.

Após a II Guerra Mundial, os países egressos do conflito passaram a compreender o comércio internacional como instrumento necessário à recuperação dos países europeus. Revisitando idéias então esquecidas, representantes de diversos países reuniram em Bretton Woods, em 1944, para traçar os rumos econômicos a serem adotados nos próximos anos. Defendendo o livre comércio como o instrumento eficaz na persecução de níveis mais elevados de bem-estar, vários países engajaram-se na regulamentação do comércio internacional, iniciativa essa que, conforme se explicará adiante, revelou-se mais complexa do que se esperava.

### 1.2.3 Do GATT à OMC

O comércio internacional sempre foi uma constante na história da humanidade. JACKSON afirma que a busca por previsibilidade e estabilidade no comércio internacional remonta aos primórdios da história, sendo exemplos concretos dessas iniciativas a formação da Liga Hanseática e a elaboração do Tratado de Utrecht<sup>29</sup>. Contudo, a preocupação com sua

<sup>26</sup> A idéia de *beggars-ty-neighbour* parte do pressuposto de que o comércio internacional é um “jogo de soma zero”. Esse nome é atribuído às políticas comerciais implementadas na década de 1930, que provocaram o aumento em cadeia das tarifas de importação. Isso porque os países passaram a aumentar suas tarifas com o intuito de proteger os produtores domésticos, mas não vislumbraram a possibilidade de seus parceiros comerciais fazerem o mesmo. Ocorre que, ao primeiro sinal de aumento de tarifas por parte de um país, os demais também aumentaram as suas, criando um círculo vicioso que restringiu o comércio internacional e fomentou disputas e desconfianças. Esse sistema somente foi interrompido com a entrada em vigor do GATT, em 1948, cujos pilares foram respectivamente a cláusula da nação-mais-favorecida (art. I) e o princípio do tratamento nacional (art. III).

<sup>27</sup> LANGILLE (‘Eight ways to think about international labour standards’, p. 42) afirma que: “(...) *the great lesson of the 1930s was that beggars-ty-neighbour policies (every country believed it would secure advantages if it raised tariffs while others did not) created a world in which everyone was worse off because all other nations perceived the same reality and acted accordingly*”.

<sup>28</sup> Cf. PETERSMANN, ‘The transformation of the world trading system through the 1994 agreement establishing the World Trade Organization’.

<sup>29</sup> JACKSON, *The world trading system*, p. 35.

regulamentação somente fez-se sentir com maior força após a II Guerra Mundial, quando o comércio passou a ser visto como fator propulsor do desenvolvimento social<sup>30</sup>.

Superadas as concepções mercantilistas que preponderaram durante a Idade Moderna, o século XIX presenciou a afirmação, por parte dos países industrializados (em especial, do Reino Unido), do princípio consoante o qual nenhum Estado poderia fechar seus portos ao comércio internacional. O liberalismo econômico favoreceu a acelerada abertura comercial até o início do século XX. Entretanto, quando as principais nações industrializadas viram-se envolvidas na I Guerra Mundial, largamente determinada pela voraz busca de mercados consumidores e por pretensões colonialistas conflitantes, o comércio sofreu forte retração.

O período entre-guerras foi marcado pela limitada cooperação entre as nações e pela imposição de elevadas barreiras às importações. O cenário predominante nos anos 1930 de desconfiança generalizada, diplomacia secreta, protecionismo comercial<sup>31</sup> e militarismo favoreceu a eclosão da II Guerra Mundial. Esse novo conflito foi responsável por grande parte da destruição da Europa e pela conseqüente desestruturação das economias dos países industrializados<sup>32</sup>.

No pós-II Guerra Mundial, sob inspiração norte-americana, as potências ocidentais preocuparam-se com o estabelecimento de uma nova ordem internacional fulcrada tanto no liberalismo político (preconizando, por exemplo, a autodeterminação dos povos e os valores democráticos no âmbito da recém-criada Organização das Nações Unidas – ONU), quanto econômico (o que impediria novos conflitos militares)<sup>33</sup>. Os Estados Unidos, na qualidade de país vencedor e receoso do avanço da ideologia socialista nos países então devastados, tomaram a iniciativa de promover a estruturação econômica e financeira em nível mundial com a finalidade de fomentar e restaurar o desenvolvimento econômico da região.

Ainda durante a II Guerra Mundial, mais especificamente em seus anos finais, foram realizadas diversas conferências entre os países que posteriormente se consagraram vencedores do conflito (Reino Unido, França, EUA, e URSS). Essas conferências, dentre as quais destacam-se Bretton Woods (julho/1944), Dumbarton Oaks (agosto/1944), Ialta

<sup>30</sup> Cf. SABA, *Comércio internacional e política externa brasileira*, p. 71.

<sup>31</sup> Em 1930, os EUA promulgaram o “Smoot-Hawley Act”, aumentando as barreiras tarifárias norte-americanas com o objetivo de estimular a produção interna e combater o desemprego causado pela recessão que assolava o país. Sobre as circunstâncias da época, KENEN (*The international economy*, p. 213) afirma: “*One by one, governments erected new trade barriers. Some raised their tariffs. Others used quotas and other nontariff barriers. The new nations of Central Europe led the way, but they were not alone. Germany imposed high tariffs on farm products in 1925. Countries in Latin America, burdened by debts and adverse terms of trade, used tariffs and quotas more freely than before. Great Britain abandoned free trade in 1919 and shifted to protection in 1931, amidst the worldwide economic crises.*”

<sup>32</sup> JOHANNPETER, *Antidumping*, p. 31.

<sup>33</sup> SABA, *Comércio internacional e política externa brasileira*, p. 72.

(fevereiro/1945), São Francisco (abril/1945) e Potsdam (julho/1945)<sup>34</sup>, foram realizadas com o objetivo de disciplinar a vida internacional das nações no período pós-guerra e criar um ambiente mais favorável à cooperação econômica internacional. Esses anseios seriam realizados através da criação de três instituições: Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Internacional do Comércio (OIC) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), também conhecido como Banco Mundial.

O FMI teria por função manter a estabilidade das taxas de câmbio e assistir os países com problemas de balanço de pagamentos através do acesso a fundos especiais e, assim, desestimular a prática, freqüente na época, de se lançar mão de restrições ao comércio sempre que surgiam desequilíbrios na balança de pagamentos. O BIRD teria por função fornecer os capitais necessários à reconstrução dos países atingidos pela guerra, atuando como agência de fomento ao desenvolvimento. Já a OIC coordenaria e supervisionaria a negociação de um novo regime para o comércio mundial baseado nos princípios do multilateralismo e do liberalismo<sup>35</sup>.

Os negociadores internacionais planejavam criar a OIC juntamente com o FMI e o BIRD. A OIC, no entanto, não logrou êxito em sua constituição, razão que levou os assuntos relativos ao comércio exterior a serem objeto de regulamentação através do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, também conhecido pela sigla "GATT".

A sigla "GATT" consiste na abreviação da expressão inglesa *General Agreement on Tariffs and Trade* e é utilizada para designar o acordo internacional concebido em 1947 e que, até 1994, conduziu várias negociações destinadas a reduzir os obstáculos ao intercâmbio internacional de mercadorias. Ocorre que, em 1º de janeiro de 1995, passou a funcionar a Organização Mundial do Comércio (OMC), criada pelo Acordo de Marraqueche, assinado no Marrocos, em 12 de abril de 1994<sup>36</sup>. Associado aos instrumentos legais resultantes da Rodada Uruguai (GATT 1994), a criação da OMC completou a estrutura do tripé planejado em Bretton Woods (BIRD, FMI e OMC) e absorveu integralmente o GATT<sup>37</sup>.

Observando-se as circunstâncias de criação do GATT, nota-se que inicialmente ele seria apenas um acordo geral sobre comércio internacional firmado a partir da Carta de Havana, significando o primeiro passo para viabilizar a OIC. Entretanto, como a OIC não foi

<sup>34</sup> MELLO, *Curso de direito internacional público*, p. 541-542.

<sup>35</sup> THORSTENSEN, *OMC*, p. 29.

<sup>36</sup> Até a sucessão do GATT pela OMC, foram realizadas oito rodadas (ou *rounds*), a saber: Genebra, 1947; Annecy, 1949; Torquay, 1951; Genebra, 1956; Genebra, 1960/61 (Dillon round); Genebra, 1964/67 (Kennedy round); Genebra, 1973/79 (Tokyo round); e Punta del Este, 1986/94 (Uruguay round).

<sup>37</sup> No Brasil, a Lei n.º 313, de 30 de julho de 1948, autorizou o Poder Executivo a aplicar, provisoriamente, o GATT. Já o Decreto n.º 1.355, de 30 de dezembro de 1994, assinado pelo então Presidente da República Itamar Franco, promulgou a Ata Final da Rodada Uruguai e incorporou seus acordos à legislação ordinária brasileira.

formalmente constituída, o GATT perdurou no tempo para suprir o vazio deixado e entrou em vigor através do “Protocolo de Aplicação Provisória”, em 1948, com vinte e três países subscritores<sup>38</sup>.

É importante destacar que o próprio Governo dos Estados Unidos, não obstante ter sido o principal incentivador das discussões para a criação da OIC, determinou o fracasso dessa iniciativa, uma vez que o Congresso norte-americano não ratificou a Carta de Havana. Esse acontecimento é descrito por JACKSON da seguinte forma:

O rascunho da Carta da OIC foi finalizado na Conferência de Havana em 1948, mas a OIC nunca se concretizou. A principal razão para isso foi a falha do Congresso dos EUA em aprová-la. O presidente a submeteu ao Congresso em 1949, mas a urgência de guerra por novas instituições presente em 1948 tinha dado lugar ao desejo de retorno à “normalidade”. Além disso, as eleições americanas de 1948 devolveram o domínio do Congresso aos republicanos, enquanto a presidência permaneceu em mãos de democratas. Outros fatores, indubitavelmente, contribuíram para que isso ocorresse e ao final de 1950, o presidente Truman anunciou que não mais buscaria a aprovação do Congresso para a OIC e isso encerrou qualquer chance da OIC sair do papel<sup>39</sup>.

Ao longo de sua existência como organização, o GATT promoveu oito rodadas, durante as quais o comércio internacional foi paulatinamente desgravado. Com a constituição da OMC durante a Rodada Uruguai, as matérias antes tratadas no âmbito do GATT adquiriram maior organicidade e estabilidade, uma vez que a disciplina do comércio internacional passou a ser da competência de uma organização internacional formalmente constituída, com regras próprias, princípios específicos e pessoal permanente. Dessa forma, pode-se afirmar que a OMC é a coluna-mestra de um novo sistema internacional de comércio que se pretende mais integrado, viável e duradouro, à medida que fornece bases institucionais e normativas mais sólidas<sup>40</sup>. Abaixo, encontra-se tabela informativa com as datas em que as rodadas foram realizadas e os principais assuntos nelas tratados.

---

<sup>38</sup> Os 23 países que assinaram o Protocolo de Aplicação Provisória do GATT foram: Austrália, Bélgica, Brasil, Brunei, Canadá, Ceilão (hoje Sri-Lanka), Chile, China, Cuba, Tchecoslováquia (hoje dividida em Eslováquia e República Tcheca), França, Índia, Líbano, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Paquistão, Rodésia (hoje Zimbábue), Síria, África do Sul, Grã-Bretanha e EUA. Informação disponível em: <www.wto.org>.

<sup>39</sup> JACKSON, *The world trading system*, p. 38.

<sup>40</sup> Cf. THORSTENSEN, *OMC*, p. 41.

Tabela I – Negociações multilaterais de comércio conduzidas pelo GATT<sup>41</sup>

Ano	Rodada	N.º de Países	Comércio Afetado (US\$)	Principais Temas
1947	Genebra	23	10 bilhões	Redução de tarifas
1949	Annecy	13	–	Redução de tarifas
1951	Torquay	38	–	Redução de tarifas
1956	Genebra	26	2,5 bilhões	Redução de tarifas
1960-61	Dillon	26	4,9 bilhões	Redução de tarifas
1964-67	Kennedy	62	40 bilhões	Redução de tarifas e medidas antidumping
1973-79	Tóquio	102	155 bilhões	Redução de tarifas e barreiras não-tarifárias
1986-94	Uruguai	123	3,7 trilhões	Redução de tarifas, barreiras não-tarifárias, serviços, propriedade intelectual, têxteis, agricultura, solução de controvérsias, criação da OMC.

A Rodada Uruguai estava prevista para durar apenas quatro anos<sup>42</sup>. Ao invés disso, consumiu oito anos de intensas negociações, das quais resultaram diversos documentos que atingiram um volume de aproximadamente 26.000 páginas. Destacam-se os principais resultados dessa rodada como sendo: 1- redução em aproximadamente 37% das tarifas; 2- aperfeiçoamento dos mecanismos antidumping; 3- incorporação de produtos têxteis; 4- regulamentação do comércio internacional de serviços e de aspectos relativos à propriedade intelectual; 5- aperfeiçoamento do sistema de solução de controvérsias; e 6- criação da OMC<sup>43</sup>.

A estrutura da OMC engloba as regras estabelecidas durante a vigência do GATT, principalmente aquelas decorrentes da última rodada, não havendo extinção ou superação de suas normas, mas sim completa e integral incorporação das mesmas. Dessa forma, o GATT hoje recobrou sua natureza primitiva, ou seja, voltou a ser um simples acordo sobre comércio internacional com aplicação no âmbito de uma organização intergovernamental. A constituição da OMC forneceu o mecanismo e o ímpeto que a ideologia e os interesses favoráveis ao livre comércio necessitavam, comprometendo-se com a promoção do livre comércio e com a redução de políticas protecionistas.

Conforme estabelecido pelo Acordo de Marraqueche, a OMC possui a seguinte estrutura operacional:

<sup>41</sup> Fonte: BARRAL, 'De Bretton Woods a Seattle', p. 24 e DEARDORFF, 'What the public should know about globalization and the World Trade Organization', p. 54.

<sup>42</sup> CROOME, *Reshaping the world trading system*, p. 382.

<sup>43</sup> BARRAL, 'De bretton Woods a Seattle', p. 26-26.

**I - Conferência Ministerial:** Integrada por representantes de todos os Membros<sup>44</sup>, reúne-se a cada dois anos e ratifica novas negociações comerciais. Até o presente momento foram realizadas quatro Reuniões Ministeriais, a saber: 1- Cingapura, 1996; 2- Genebra (Suíça), 1998; 3- Seattle (EUA), 1999; e 4- Doha (Catar), 2001.

**II - Conselho Geral:** Supervisiona a implementação das decisões ministeriais. É formado pelos seguintes comitês: 1- Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente; 2- Comitê sobre Comércio e Desenvolvimento; 3- Comitê sobre Acordos Regionais de Comércio; 4- Comitê sobre Restrições de Balanço de Pagamentos; 5- Comitê sobre Orçamento, Finanças e Administração; 6- Comitê sobre Comércio de Aeronaves Civis; 7- Comitê sobre Compras Governamentais; 8- Grupos de Trabalho de Acesso à OMC; 9- Grupos de Trabalho sobre as Relações entre Comércio e Investimentos; 10- Grupos de Trabalho sobre Interação entre Comércio e Política da Concorrência; e 11- Grupos de Trabalho sobre Transparência em Compras Governamentais.

**III - Conselho sobre Comércio de Bens:** É encarregado de aplicar as normas relativas ao GATT. Esse Conselho coordena a atuação dos seguintes comitês: 1- Comitê sobre Acesso a Mercados; 2- Comitê sobre Agricultura; 3- Comitê sobre Medidas Sanitárias e Fitossanitárias; 4- Órgão para Monitoramento de Têxteis; 5- Comitê sobre Barreiras Técnicas ao Comércio; 6- Comitê sobre Práticas Antidumping; 7- Comitê sobre Subsídios e Medidas Compensatórias; 8- Comitê sobre Salvaguardas; 9- Comitê sobre Valoração Aduaneira; 10- Comitê sobre Regras de Origem; 11- Comitê sobre Licenças de Importação; 12- Comitê sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio; 13- Órgão de Monitoramento de Têxteis; 14- Comitê dos Participantes sobre a Expansão do Comércio em Produtos da Tecnologia da Informação; 15- Grupo de Trabalho sobre Obrigações de Notificações e Procedimentos; 16- Grupo de Trabalho sobre Empresas Estatais que Realizam Comércio Externo; e 17- Entidade Independente Estabelecida pelo Acordo sobre Inspeção Pré-Embarque.

**IV - Conselho sobre Comércio de Serviços:** Esse Conselho é encarregado de aplicar as normas do *General Agreement on Trade of Services* (GATS) e possui a seguinte composição: 1- Grupo de Trabalho sobre Regras do GATS; 2- Comitê sobre Compromissos Específicos; 3- Grupo de Trabalho sobre Serviços Profissionais; 4- Comitê sobre o Comércio de Serviços Financeiros; 5- Grupo de Trabalho sobre Telecomunicações Básicas; e 6- Grupo Negociador de Serviços e Transporte Marítimo.

---

<sup>44</sup> Atualmente (junho/2002), a OMC conta com 144 Estados-membros, tendo sido os dois últimos países (China e Taiwan) aceitos durante a Reunião Ministerial de Doha, Catar.

**V - Conselho sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio:** É incumbido de aplicar as normas do *Trade Related Aspects on Intellectual Property Rights* (TRIPS). O TRIPS criou novas bases para a proteção da propriedade intelectual ao estabelecer regras multilaterais concernentes a direitos autorais, patentes, marcas, desenhos industriais, informações confidenciais, topografia de circuitos e denominação geográfica.

**VI - Órgão de Solução de Controvérsias (OSC):** Controla o cumprimento das recomendações e autoriza medidas de retaliação comercial de forma bem mais aprimorada e eficaz do que o antigo modelo vigente durante o GATT<sup>45</sup>. O GATT 1947 continha apenas dois artigos (arts. XXII e XXIII) que contemplava a forma como as controvérsias surgidas entre os países subscritores do acordo deveriam ser resolvidas. Em virtude dessa omissão, portanto, foi efetivamente a prática internacional que definiu os contornos do sistema aplicável às divergências<sup>46</sup>. O atual sistema foi constituído durante a Rodada Uruguai, da qual resultou o Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC), aprovado durante o Encontro de Marraqueche<sup>47</sup>.

**VII - Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais:** Analisa as decisões tomadas pelos Membros em matéria de políticas comerciais e busca assegurar a transparência das mesmas. Ele foi criado para examinar periodicamente as políticas dos Membros e confrontar a prática comercial dos mesmos com as regras estabelecidas nos acordos da OMC. Além disso, oferece uma perspectiva global da política seguida por cada país, reforçando assim, o princípio da transparência.

As atividades da OMC são balizadas pelos seguintes princípios: 1- eliminação das barreiras tarifárias; 2- promoção do livre comércio internacional de bens e serviços; 3- redução paulatina de medidas protecionistas; 4- instituição de um sistema comercial multilateral estável do qual todos os envolvidos se beneficiem; e 5- estabelecimento de sistema de solução de controvérsias permanente ao qual os Membros possam recorrer em caso de disputas comerciais.

<sup>45</sup> Sobre o assunto, BARRAL ('De Bretton Woods a Seattle', p. 27) afirma que: "Na OMC, ao contrário, o Órgão de Solução de Controvérsias apresenta estrutura mais complexa, com a definição de prazos para a constituição e funcionamento dos painéis, bem como para a apresentação de defesa e de apelação, exigindo-se a regra do consenso somente para a rejeição do relatório no Conselho da OMC".

<sup>46</sup> PRAZERES, 'O sistema de solução de controvérsias', p. 45.

<sup>47</sup> "(...) the record number of GATT dispute settlement proceedings over the past years reflected a continuing confidence of GATT and WTO members in a working dispute settlement system. The Uruguay Round reforms revealed a widely shared determination to further strengthen trade law and to overcome the defects of the GATT dispute settlement system" (PETERSMANN, *The GATT/WTO dispute settlement system*, p. 91).

A estrutura da OMC, bem como os princípios que regem as suas atividades, não obstante ser bastante ampla e complexa, apresenta deficiências quando analisada sob a perspectiva dos países em desenvolvimento. Apesar desses últimos serem a maioria dos Membros da OMC, eles possuem peso político inferior e, não raramente, acompanham a decisão dos países desenvolvidos em matérias mais complexas. Em virtude disso, GONÇALVES afirma que “os países pobres ou em desenvolvimento têm tido um papel praticamente irrelevante no processo de negociações comerciais multilaterais. Nas diversas rodadas de negociações do GATT, esses países viam corretamente a organização como um clube de ricos, dominado pelos países desenvolvidos”<sup>48</sup>.

Os acordos do GATT/OMC prevêm várias exceções em favor dos países em desenvolvimento, porém, poucas delas foram regulamentadas e colocadas em prática até o momento. Os países em desenvolvimento e os de menor grau de desenvolvimento relativo gozam de prazos mais benéficos para incorporar esses acordos. Entretanto, o problema maior reside no conteúdo de seus termos, que dificulta sobremaneira sua aplicação. A marginalização dos países em desenvolvimento no cenário internacional é fato inconteste e a OMC está muito longe de envidar esforços efetivos para amenizar o hiato existente entre países desenvolvidos e pobres.

No que tange especificamente ao Brasil, a abertura econômica à qual o país aderiu mais fortemente a partir da década de 1990 evidenciou inúmeros problemas de ordem política, econômica e institucional. As empresas nacionais têm-se defrontado tanto com empecilhos internos (excessiva burocracia), quanto externos (barreiras protecionistas cada vez mais sutis), o que tem dificultando bastante sua inserção no mercado global. Ademais, os mecanismos de fomento antes disponíveis (v.g. subsídios, vantagens financeiras, incentivos fiscais etc.) não mais podem ser tranquilamente aplicados, face à nova regulamentação internacional da matéria<sup>49</sup>.

Freqüentemente, as dificuldades decorrentes da globalização fazem com que segmentos da indústria brasileira adotem perspectivas pessimistas face aos processos de abertura comercial, levando muitos deles a clamar pelo retorno do protecionismo tarifário<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> GONÇALVES, *O Brasil e o comércio internacional*, p. 36.

<sup>49</sup> Nesse sentido, conferir BARRAL, ‘De Bretton Woods a Seattle’, p. 19.

<sup>50</sup> “O protecionismo pode ser ocasionado e sujeito a *lobbies* setoriais que fazem pressão pela defesa de empregos em determinadas indústrias – como nos EUA, onde ele geralmente assume a forma abusiva de medidas *antidumping* ou dos direitos compensatórios – os institucionalizado e sistemático, como no caso da ‘Política Agrícola Comum’ da União Européia, baseada em mecanismos complexos de proteção à produção local – via subsídios à produção e restrições quantitativas, como quotas e picos tarifários contra as importações – complementada pela competição desleal no comércio externo, mediante subvenções ilegais às exportações” (ALMEIDA, *Os primeiros anos do século XXI*, p. 52).

Ocorre que tais políticas não mais são possíveis, tendo em vista a densa malha de normas internacionais criada nos últimos cinquenta anos e que modificou drasticamente a concepção vigente de soberania e independência política.

Desde a II Guerra Mundial, as barreiras alfandegárias foram paulatinamente reduzidas. Outros elementos também auxiliaram o incremento do comércio internacional, tais como a redução dos custos de transporte, a melhoria dos meios de comunicação, a redução do tempo e do custo das transações comerciais. A eliminação das barreiras naturais ao comércio impulsionou a globalização e fez crer que os benefícios dela advindos atingiriam a todos. Contudo, os estudiosos do fenômeno sempre alertaram que o processo produziria ganhadores e perdedores.

Essa assimetria gerou o que JACKSON chamou de “globafobia”<sup>51</sup>, de que são exemplos as recentes manifestações em Genebra/1998 (aniversário de criação da OMC), Colônia/1999 (encontro do G-7), Seattle/1999 (Conferência Ministerial da OMC), Washington/2000 (reunião do FMI), Bolonha/2000 (reunião da OCDE), Praga/2000 (encontro do FMI e do Banco Mundial), Davos/2001 (realização do Fórum Econômico Mundial), Quebec/2001 (reunião da Cúpula das Américas), Gênova/2001 (encontro do G-7).

As primeiras rodadas do GATT discutiram apenas barreiras tarifárias e conseguiram reduzi-las da média de 40% em 1947, para os 5% atualmente praticados<sup>52</sup>. Contudo, apenas a partir da Rodada Tóquio, finalizada em 1979, é que se passou a discutir o chamado “novo protecionismo”, consubstanciado em barreiras não-tarifárias mais sutis e, por isso mesmo, mais difíceis de serem identificadas e eliminadas.

A Rodada Uruguai foi certamente a mais complexa, difícil e contenciosa rodada de negociações multilaterais conduzida sob os auspícios do GATT. Todavia, é perceptível a atual mudança no foco de preocupações da OMC, que passou a não mais se concentrar em tarifas aduaneiras elevadas (muito embora essa ainda seja sua preocupação institucional ordinária), para ocupar-se com as formas veladas de protecionismo, que se utilizam de lacunas nos acordos comerciais e de expedientes duvidosos (tais como barreiras técnicas, exigências fitossanitárias, subsídios e medidas de defesa comercial) freqüentemente revestidos sob o falacioso manto de isenção técnica, para restringir o fluxo de bens e serviços.

Nesse mesmo sentido, afirmam TREBILCOCK e HOWSE:

---

<sup>51</sup> JACKSON, ‘The WTO constitution and proposed reforms: seven mantras revisited’, p. 69.

<sup>52</sup> Cf. WTO, *WTO annual report 2001*, p. 29.

Com tarifas, em muitos casos, reduzidas a níveis mínimos, os novos temas discutidos no curso da Rodada Uruguai já prenunciavam para o futuro um foco maior e mais amplo sobre as diferentes políticas domésticas como distorções potenciais do comércio internacional – uma agenda bastante diferente daquela que inicialmente preocupou os fundadores do GATT<sup>53</sup>.

É impossível saber se a OMC está efetivamente preparada para enfrentar os novos problemas que emergem do comércio internacional. Entretanto, é sabido que a forma como os acordos comerciais têm sido utilizados por países industrializados não agrada nem os países em desenvolvimento, nem os defensores autênticos do livre comércio. A simples abordagem das novas formas de protecionismo, não obstante dominarem a agenda contemporânea da OMC, não reflete as reais preocupações e necessidades dos países em desenvolvimento e de sua população, já cética em relação aos benefícios pretensamente advindos da liberalização comercial. Atacar esses problemas será de crucial importância para garantir e reafirmar a legitimidade da OMC como instância para regulamentar o comércio internacional.

### 1.3 COMÉRCIO INTERNACIONAL E DESENVOLVIMENTO

#### 1.3.1 Os argumentos do livre comércio

O ponto inicial para qualquer discussão sobre o sistema econômico internacional reside na compreensão da noção de “livre comércio”, que consiste na minimização da interferência estatal no fluxo comercial através das fronteiras nacionais. A promoção do livre comércio é balizada sempre pela idéia de que a livre circulação de bens e serviços promove a divisão mutuamente lucrativa de trabalho, amplia consideravelmente a produção interna real de todos os países envolvidos e torna possível a elevação do padrão de vida ao redor do planeta. Em suma, sob o ponto de vista teórico, o comércio internacional objetiva promover o bem-estar dos povos através do aumento de sua renda real proporcionada pela expansão do fluxo comercial entre as nações.

Desde a época de ADAM SMITH, os economistas têm defendido o livre comércio como ideal a ser buscado pelos formuladores de políticas comerciais. KRUGMAN e OBSTFELD afirmam que os motivos determinantes dessa idéia são tão simples quanto a idéia em si, pois, segundo eles:

---

<sup>53</sup> TREBILCOCK e HOWSE, *The regulation of international trade*, p. 23.

Os modelos teóricos sugerem que o livre comércio evita as perdas de eficiência associadas à proteção. Muitos economistas acreditam que o livre comércio produz ganhos que vão além da eliminação das distorções de produção e consumo. Finalmente, mesmo entre os economistas que acreditam que o livre comércio seja uma política não tão perfeita, crêem que ele é melhor que qualquer outra política que o governo pretenda adotar<sup>54</sup>.

Os defensores do livre comércio argumentam que, sob a motivação do interesse das trocas (exportação/importação), a produção de bens de cada país aumenta de acordo com as vantagens comparativas que ele goza. Também se poderia supor custos sempre crescentes, o que resultaria na tendência para aumento dos preços dos bens exportáveis e declínio dos preços daqueles importáveis. Essa variação nos preços provocaria mudanças nos padrões de consumo<sup>55</sup>, uma vez que os consumidores passariam a dar preferência aos produtos importados em detrimento dos exportáveis. Continuando o processo, os preços dos bens comerciais entrariam em equilíbrio e se tomariam iguais em todo o mundo.

Em tese, ao se chegar ao estágio de nivelamento internacional de preços, haveria deslocamentos entre produção e consumo de bens exportáveis e importáveis, bem como entre os bens intercambiados e os não, tudo em função de seus preços relativos no início das trocas comerciais. Destaca-se também que os preços dos bens não comercializáveis (*non-tradable goods*) não seriam afetados diretamente pelo comércio internacional, mas sim pelas variações sofridas no custo dos fatores. Isso implica dizer que a prática do comércio internacional resultaria em variações de produção e de consumo em todos os países, provocando reflexos sobre a distribuição de renda e favorecendo aqueles que produzem bens exportáveis e consomem bens importáveis.

Tudo isso ocorre em teoria. Porém, entre a simplicidade dos modelos econômicos e a complexidade do mundo real existe um imenso abismo preenchido por interesses locais e políticas econômicas protecionistas que tomam o resultado bem menos previsível.

Enquanto a teoria clássica do comércio enfatiza as vantagens da liberalização, ainda que unilateral, sobre o protecionismo, atualmente os países buscam abrir suas fronteiras fulcrados na garantia de reciprocidade, que tanto pode ser ativa, quanto passiva<sup>56</sup>. Reciprocidade passiva implica que um país somente se dispõe a reduzir suas barreiras comerciais se seu parceiro fizer o mesmo. Essa alternativa pode conduzir os países envolvidos

<sup>54</sup> KRUGMAN e OBSTFELD, *Economia internacional*, p. 226.

<sup>55</sup> Os "padrões de consumo" definem qual país exporta/importa o que e quais as razões determinantes disso. Esse assunto tem atormentado economistas por muito tempo e, ainda hoje, não se estabeleceu consenso sobre a matéria.

<sup>56</sup> Sobre a distinção entre reciprocidade ativa e passiva, consultar TREBILCOCK e HOWSE, *The regulation of international trade*, p. 7-8.

a uma situação tal qual a do “dilema dos prisioneiros”, inibindo a liberalização do comércio e deteriorando os termos de troca<sup>57</sup>. Já a reciprocidade ativa implica o engajamento na elaboração de tratados comerciais e a ameaça de retaliações.

Segundo EVENETT, a liberalização comercial tradicionalmente produz benefícios, isso porque a redução das barreiras provoca mudanças no preço relativo das mercadorias e permite que os recursos sejam alocados para atividades mais produtivas<sup>58</sup>. A liberalização aumenta a produtividade das empresas e facilita o acesso destas a fontes de capital e tecnologia. A produtividade também aumenta quando as empresas são expostas à demanda internacional e aos preços mais acessíveis de competidores de outros países. Nesse sentido, KENEN afirma:

Em condições de concorrência, o livre comércio pode maximizar o valor da produção global. Ademais, ele é benéfico para todos os países participantes. Ele diminui as restrições impostas pela dotação de trabalho, capital e recursos naturais, permitindo o consumo de uma gama maior de produtos do que o país poderia produzir sozinho<sup>59</sup>.

Outros argumentos em defesa do livre comércio podem ser identificados como sendo: 1- o aumento da eficiência decorrente da competição internacional e da melhor distribuição e utilização dos fatores de produção; 2- benefícios adicionais não contabilizados na análise custo-benefício convencional, de que são exemplos os ganhos decorrentes de economias de escala<sup>60</sup> e a transferência de tecnologia e *know-how*; e 3- ainda que a completa liberalização comercial não seja a melhor alternativa, a possibilidade de segmentos nacionais utilizarem-se de sua influência política para converter medidas restritivas em ferramentas clientelistas autoriza a defesa do livre comércio sem exceções<sup>61</sup>.

A idéia do livre comércio assusta muitas pessoas que a encaram como sinônimo de desemprego e baixa remuneração, homogeneização cultural e perda de soberania. Apesar de justificáveis, essas preocupações carecem de respaldo histórico e são freqüentemente superestimadas. Adiante, explica-se por que esses temores são infundados.

<sup>57</sup> Os termos de troca consistem na razão entre o preço das exportações e das importações de determinado país.

<sup>58</sup> EVENETT, 'The world trading system', p. 1.

<sup>59</sup> KENEN, *The international economy*, p. 175.

<sup>60</sup> Economias de escala pressupõem que o aumento de determinado insumo, provoca o aumento mais que proporcional da produção do bem em questão. Esse elemento incentiva tanto o comércio internacional, quanto a especialização dos países, haja vista a concentração industrial reduzir custos e aumentar a produtividade das empresas.

<sup>61</sup> Sobre o assunto, conferir literatura econômica especializada, tais como KENEN (*The international economy*), KRUGMAN e OBSTFELD (*Economia internacional*), GONÇALVES *et al.* (*A nova economia internacional*) e GRIECO (*O Brasil e a nova economia global*).

- **Desemprego:** muito embora a liberalização comercial possa produzir impactos negativos sobre empregos e salários em setores específicos da indústria doméstica mais vulneráveis às importações, o efeito líquido para a economia será fortemente positivo. Para os trabalhadores dos setores negativamente afetados, devem ser concebidos programas internos de ajuste econômico que possam lidar com os reveses da transição, uma vez que o soerguimento de barreiras protecionistas acarreta custos infinitamente superiores<sup>62</sup>;
- **Homogeneização cultural:** sociedades tradicionalmente fechadas podem preservar seus hábitos, costumes e credos de influências externas, mas suportam o ônus da intolerância racial, religiosa e ideológica, além de limitações ao autodesenvolvimento individual. Ademais, se a intenção fosse realmente evitar as conseqüências do cosmopolitismo societário, barreiras comerciais dificilmente ajudariam a inibi-lo<sup>63</sup>; e
- **Soberania:** todo tratado internacional, quer verse sobre direitos humanos, desarmamento nuclear, direito do mar ou comércio internacional restringe a soberania do Estado através do reconhecimento e submissão a obrigações internacionais. Contudo, salvo se a anarquia nas relações internacionais for uma alternativa preferível, é amplamente reconhecido que os benefícios das obrigações internacionais recíprocas superam os custos associados a qualquer perda de soberania (o exemplo mais notório disso é o sucesso político, econômico e social da UE).

A teoria econômica demonstra que o livre comércio produz inúmeros benefícios, porém, seus impactos sobre a distribuição de renda devem ser administrados eficazmente pelos governos locais. Sem políticas efetivas de distribuição de renda, os benefícios do comércio tornam-se perceptíveis a poucos agentes nacionais, o que desperta não apenas a oposição de segmentos marginalizados da sociedade, mas também a reivindicação por tarifas alfandegárias mais elevadas, que certamente também não são capazes de solucionar o problema.

Entretanto, observa-se que o processo de liberalização comercial *stricto sensu* não tem como missão histórica produzir desenvolvimento, isto é, provocar mudanças estruturais na

---

<sup>62</sup> Cf. SLAUGHTER e SWAGEL, 'Does globalization lower wages and export jobs?'. No mesmo sentido, EVENETT ('The world trading system', p. 5) afirma: "*The social consequences of the new openness to trade have been associated with a series of economic adjustments, such as regional and sectoral disparities and internal migration to cities. Labor market institutions, including schemes to enhance labor mobility and improve skills, need to be strengthened to smooth the adjustment of trade reform. Policymakers must ensure that the considerable gains from trade reform are widely shared by all segments of the population, reassuring those who suffer initially from launch of reforms that their long-term welfare will be secure*".

<sup>63</sup> Sobre o tema "*trade and culture*", conferir DUNOFF, 'The death of the trade regime', p. 744-745.

sociedade que o promove<sup>64</sup>. Seu principal objetivo é estimular a eficiente alocação dos fatores de produção, o que por si só não favorece a distribuição de riqueza, nem promove justiça social. A agenda desenvolvimentista é algo bem mais amplo do que a simples organização social da produção, envolvendo uma complexa gama de fatores políticos e sociais que excedem, em muito, as possibilidades transformadoras decorrentes da abertura econômico-comercial.

### 1.3.2 Os argumentos do bem-estar social

Apesar de ser bastante discutido e incentivado, o livre comércio ainda é apenas uma meta a nortear as políticas comerciais das nações, ou seja, um ideal a ser buscado<sup>65</sup>. Pode-se afirmar que todos os países do mundo empregam barreiras comerciais, quer sejam de natureza tarifária ou não-tarifária. Isso ocorre por duas razões principais: 1- as barreiras funcionam como mecanismos de arrecadação de renda para o Estado que importa ou exporta os produtos comercializados; e 2- elas regulamentam o fluxo de bens entre os países, à medida que aumentam o ônus de sua comercialização.

Pode-se afirmar que o comércio internacional sempre existiu, porém, nem sempre barreiras tarifárias foram soerguidas como condição à prática do mesmo. Esse tipo de imposição é relativamente recente (originou-se no século XIV) e surgiu à medida que os Estados-Nações começaram a se preocupar com o comércio internacional e com seus reflexos sobre a balança comercial.

Na teoria econômica, a prática de impor barreiras comerciais não apenas distorce o comércio internacional e reduz seus benefícios, mas também desestimula a indústria nacional a praticar preços mais competitivos, prejudicando, por conseguinte, os consumidores desse país. O liberalismo comercial, fulcrado na idéia de que o comércio deve seguir livremente seu rumo sem a interferência de agentes externos, argumenta que as barreiras comerciais são nocivas e devem ser eliminadas. Com a eliminação das tarifas alfandegárias, os recursos podem ser alocados de forma mais eficiente, com ganhos em termos de bem-estar para todos os envolvidos.

Todavia, apesar da transparência dos argumentos favoráveis ao livre comércio, existem, de fato, fundamentos teóricos para acreditar que algumas políticas comerciais

---

<sup>64</sup> Apesar disso, o Acordo do GATT 1947 dedica uma seção inteira (*Part IV – Trade and Development*) às inter-relações entre comércio e desenvolvimento, enunciando princípios, objetivos e compromissos que deveriam ser postos em prática pelas Partes-Contratantes.

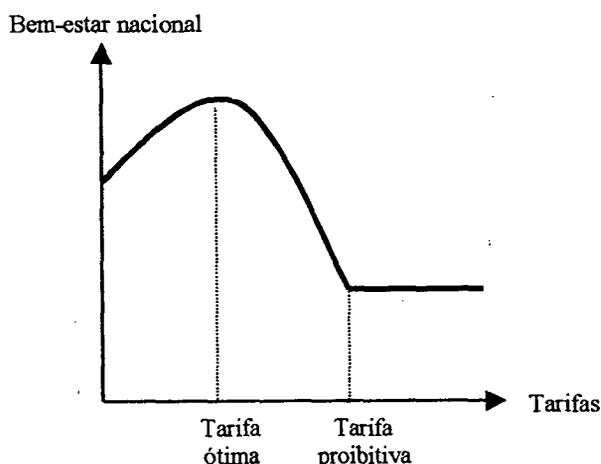
<sup>65</sup> De fato, como afirma LABATUT (*Política de comércio exterior*, p. 115), “o livre-comércio internacional é uma utopia”.

podem, às vezes, aumentar o bem-estar da nação como um todo. Eles não invalidam o argumento geral de que as barreiras tarifárias são políticas de *second-best*<sup>66</sup> e que, por tal razão, devem ser evitadas a todo custo, mas acrescentam novas variáveis ao debate sobre o livre comércio. Os argumentos do bem-estar contra o livre comércio são essencialmente de duas naturezas, a saber: 1- o argumento dos termos de troca e dos efeitos ambíguos da tarifa; e 2- o argumento da falha de mercado.

O primeiro argumento baseia-se na hipótese de que se o país que impõe a tarifa é suficientemente grande<sup>67</sup> para afetar os preços internacionais, depreciando-os. Isso diminui os gastos com importações e, conseqüentemente, favorece seus termos de troca. Como se pode observar, esse argumento reclama várias condições para que possa acontecer e não há qualquer garantia de que um país, ainda que grande o suficiente para reduzir o preço internacional das *commodities* no mercado internacional com suas tarifas, conseguirá favorecer seus termos de troca com essa estratégia.

O gráfico seguinte ilustra bem essa situação. Ele demonstra que o bem-estar da população aumenta à proporção que a tarifa cobrada também aumenta, até que ela atinja o limite considerado ótimo. A partir desse ponto, qualquer elevação da tarifa provocará o declínio do bem-estar nacional.

**Gráfico I – Tarifa ótima**<sup>68</sup>



<sup>66</sup> O argumento de *second-best* pressupõe que barreiras tarifárias não são os instrumentos de política econômica mais adequados à regulamentação do comércio internacional em virtudes das distorções que elas provocam. As tarifas seriam a “segunda melhor” opção, caso nenhuma outra medida menos negativa pudesse ser empregada. Nesse sentido, KENEN (*The international economy*, p. 175) afirma que: “*trade barriers usually prove to be ‘second-best’ instruments*”.

<sup>67</sup> Observe-se que o conceito de “país grande” é econômico e não geográfico. Por exemplo, a Arábia Saudita é um país grande no que se refere à oferta de petróleo, enquanto o Brasil o é no tocante à oferta de café.

<sup>68</sup> Fonte: KRUGMAN e OBSTFELD, *Economia internacional*, p. 231 e GONÇALVES *et al.*, *A nova economia internacional* n 46

A definição da tarifa ótima não é fácil e nem sempre é possível. Ademais, as tarifas possuem custos próprios, gerando distorções de produção e de consumo, as quais devem ser inferiores aos benefícios advindos de sua aplicação a fim de que seu emprego seja justificado. Portanto, se a tarifa for demasiadamente elevada, os custos de sua imposição certamente superarão os benefícios que o país grande eventualmente possa obter. Há apenas uma pequena margem para a flutuação da tarifa na qual o ganho dos termos de troca melhorados é igual ou superior à perda de eficiência provocada pela distorção da produção e do consumo.

Em virtude das tarifas distorcerem o mercado, mas possuírem também a possibilidade de melhorarem os termos de troca do país que as impõem, diz-se que elas têm efeito ambíguo. Todavia, muito embora possam contribuir para o incremento dos termos de troca, os efeitos internos das tarifas, traduzidos em termos de incentivos à produção e ao consumo, são bastante prejudiciais. O ideal é que se pratique uma tarifa pequena, porém, ainda que pequena, se o país não for capaz de influenciar os preços dos exportadores estrangeiros (o que é certamente duvidoso), de nada adiantará o emprego da barreira comercial.

Sobre o assunto, KRUGMAN e OBSTFELD afirmam que “o argumento dos termos de troca contra o livre comércio, portanto, é impecável intelectualmente, mas de utilização duvidosa. Na prática, ele é mais enfatizado pelos economistas como uma proposição teórica do que utilizado pelos governos como uma justificativa da política de comércio”<sup>69</sup>.

O segundo argumento, sobre as falhas de mercado, parte do pressuposto de que as economias nacionais são bem mais complexas do que os modelos teóricos conseguem abranger, razão pela qual os resultados de sua implantação divergiriam acentuadamente de um país para outro. Ademais, os modelos sempre possuiriam limitações, tais como: 1- avaliam o comércio internacional apenas entre dois países (quando se sabe, atualmente, que as relações comerciais multilaterais são bem mais complexas e frequentes do que as bilaterais); 2- baseiam-se em número limitado de fatores de produção (capital, trabalho e terra); 3- assumem que existe plena mobilidade de trabalhadores entre os setores produtivos (a crescente especialização dos trabalhadores e a procura por mão-de-obra qualificada demonstram que a plena mobilidade é irreal); 4- pressupõem o pleno emprego (quando as taxas de desemprego, até mesmo em países desenvolvidos, aumentam a passos largos); e 5- avaliam situações em que existe concorrência perfeita (quando na maioria dos países o que existem são oligopólios com capacidade de influenciar o preço dos demais competidores).

---

<sup>69</sup> KRUGMAN e OBSTFELD, *Economia internacional*, p. 232. No mesmo sentido, cf. TREBILCOCK e HOWSE, *The regulation of international trade*, p. 9.

Esse argumento é freqüentemente utilizado por países em desenvolvimento para justificar seu receio quanto à liberalização comercial, uma vez que eles padeceriam das mais graves falhas de mercado e, portanto, teriam os benefícios decorrentes do livre comércio sensivelmente mitigados. O argumento afirma que a adoção do livre comércio é desejável apenas se todos os demais países também o adotarem, pois caso isso não ocorra, a atuação do governo na eliminação das distorções locais de mercado revela-se saudável. Por exemplo, se a indústria siderúrgica nacional está sofrendo com a concorrência externa e, por tal razão, reduzindo a produção e demitindo trabalhadores, a concessão de subsídios a esse setor seria uma boa alternativa.

Uma vez que não há plena mobilidade de trabalhadores e alguns setores produtivos são considerados importantes para a segurança nacional, essa teoria legitima a adoção de medidas que distorcem a produção e o consumo, tais como os subsídios. Argumento semelhante foi empregado para justificar a medida adotada pelo presidente norte-americano GEORGE W. BUSH em março de 2002<sup>70</sup>, quando foi autorizado o aumento das tarifas de importação de produtos siderúrgicos em até 30%, causando um prejuízo estimado, apenas para o Brasil, de US\$ 80 milhões ao ano<sup>71</sup>.

As medidas adotadas pelo governo norte-americano ilustram bem o argumento das falhas de mercado, pois a decisão de aumentar as tarifas foi tomada para evitar a falência das siderúrgicas nacionais e, com isso, garantir os empregos dos trabalhadores desse setor e assegurar a produção nacional de produtos indispensáveis à indústria bélica, automobilística e de construção<sup>72</sup>. Contudo, essa decisão provocou a manifestação de desaprovação de vários países, tais como Brasil, Bulgária, Canadá, Coreia, China, Japão, México, Noruega, Nova Zelândia, Suíça, Venezuela e UE<sup>73</sup>. Para discutir o assunto, a pedido da UE, do Japão e da Coreia, o OSC da OMC estabeleceu painel em 03 de junho de 2002<sup>74</sup>.

Isso demonstra que as falhas de mercado não devem ser combatidas com medidas paliativas, que apenas agravam as distorções internas. Elas devem ser remediadas, sim, mas

<sup>70</sup> Sobre as práticas protecionistas norte-americanas no setor siderúrgico, consultar ÁVILA e LIMA, 'O protecionismo na indústria siderúrgica norte-americana', p. 189-214.

<sup>71</sup> Cf. *The Economist*, 'Steeling for a fight'.

<sup>72</sup> O aumento das tarifas de importação de aço, no caso dos EUA, revestiu-se da forma de medidas de salvaguarda, cujo emprego é disciplinado pelo art. XIX do GATT e pelo Acordo sobre Salvaguardas.

<sup>73</sup> Cf. CHADE, '25 países se unem contra os EUA na OMC' e BARRAL, 'Steel war'.

<sup>74</sup> Em 03 de junho de 2002, foram estabelecidos 03 painéis para analisar as reclamações da UE (WT/DS248/12), do Japão (WT/DS249/6) e da Coreia (WT/DS251/7). Em 24 de junho, mais 03 painéis foram abertos, desta vez a pedido da China (WT/DS252/5), da Suíça (WT/DS253/5) e da Noruega (WT/DS254/5). Em 22 de julho, o Brasil também ingressou com pedido de painel, consubstanciado no documento WT/DS259/10. Outros 14 países já se habilitaram como "terceiros interessados" (*third parties*) em diversos painéis, são eles: Brasil, Taiwan, Suíça, Noruega, Japão, Coreia, Tailândia, Canadá, China, UE, México, Turquia, Venezuela e Cuba.

não através de alternativas notoriamente reconhecidas como a “segunda melhor” maneira de solucionar o problema. Ao invés de elevar tarifas e fornecer subsídios, países que possuem falhas de mercado devem, por exemplo, adotar políticas institucionais de capacitação do trabalhador, a fim de aumentar sua mobilidade entre os segmentos da indústria; instituir programas de auxílio à mão-de-obra desempregada; estimular a expansão da produção; atrair capitais externos produtivos etc.

Outro argumento frequentemente invocado contra o livre comércio é o da indústria nascente. Ele se baseia na idéia de que algumas indústrias precisam ser protegidas pelo Estado até adquirirem maturidade suficiente para competir, em igualdade de condições, com companhias transnacionais previamente estabelecidas<sup>75</sup>. Trata-se, portanto, de proteção temporária, que seria eliminada quando a indústria nacional possuísse reais condições de sobreviver à competição internacional. Essa teoria foi concebida por ALEXANDER HAMILTON (EUA) e FRIEDRICH LIST (Alemanha) e pressupõe que um país, para desenvolver-se, necessita industrializar-se<sup>76</sup>. TREBILCOCK e HOWSE sintetizam-na da seguinte forma:

Nos estágios iniciais de desenvolvimento econômico de um país pode haver espaço para a imposição de tarifas protecionistas ou cotas que permitam o desenvolvimento, em escala e em nível de sofisticação, da indústria nascente, particularmente indústrias do setor manufatureiro e, subseqüentemente, permita-as a competir com as importações e, o que é ainda mais desejável, tornarem-se exportadoras de sucesso<sup>77</sup>.

Alguns Estados, como o Canadá e os EUA, ao longo do século XIX e do primeiro quartel do século XX, lançaram mão de elevadas tarifas com o argumento de estarem protegendo sua indústria nascente, que poderia ser eliminada caso fosse confrontada inicialmente com a concorrência internacional. Esse mesmo argumento também foi utilizado no pós-II Guerra Mundial por países com menor grau de desenvolvimento relativo para obter tratamento diferenciado no GATT.

No Brasil, é exemplo notório dessa política comercial a proteção garantida à indústria de informática até a década de 1990. Acreditava-se que se o governo não agisse dessa forma o Brasil jamais teria indústria de informática própria e seria sempre dependente das importações de produtos de alta tecnologia. Essa política condenou os brasileiros a utilizarem produtos de

<sup>75</sup> Cf. JACKSON, *The world trading system*, p. 23-24.

<sup>76</sup> Esse aspecto do argumento da indústria nascente é extremamente controverso, pois alguns países, a exemplo da Nova Zelândia e da Dinamarca, ostentam elevados padrões de vida e não possuem setor industrial de destaque e cujo desenvolvimento foi basicamente impulsionado pela agricultura. Cf. TREBILCOCK e HOWSE, *The regulation of international trade*, p. 10 e KENEN, *The international economy*, p. 212.

<sup>77</sup> TREBILCOCK e HOWSE, *The regulation of international trade*, p. 9.

qualidade muito inferior aos produtos já disponíveis no mercado externo, eliminando a concorrência e estagnando os investimentos no setor. Com a abertura comercial iniciada durante o governo de FERNANDO COLLOR, a indústria nacional sentiu o impacto inicial, mas conseguiu absorvê-lo e superar a crise, modernizando sua linha de produção e praticando preços mais baratos.

O argumento da indústria nascente é inconsistente, pois nenhuma empresa se disporá a arcar com os custos do processo de criação, quando a tecnologia já estiver disponível no exterior. Portanto, ao invés de endossarem argumentos dessa natureza e adotarem medidas protecionistas, os países em desenvolvimento, a exemplo da Coreia, Cingapura, México, Malásia, Chile e Costa Rica<sup>78</sup>, deveriam investir pesadamente em prospectiva tecnológica<sup>79</sup>, educação e capacitação de recursos humanos.

Muitos países também recorrem ao argumento da segurança nacional para soerguerem barreiras ao livre comércio. Alguns fazem referência a esse argumento como forma de proteger a indústria local que, apesar de não ser internacionalmente competitiva, pode ser crucial em tempos de guerra ou instabilidade externa. Essa idéia foi consagrada no art. XXI do GATT 1994, ao estabelecer expressamente que nenhum dispositivo do Acordo deve ser interpretado de modo a impedir que os Membros ajam em defesa de seus interesses de segurança em tempo de guerra ou outra situação de emergência internacional<sup>80</sup>.

É óbvio que a dubiedade e a amplitude dos termos empregados dão margem a interpretações diversas e abusos<sup>81</sup>, porém, poucas foram as ocasiões em que essa exceção foi invocada<sup>82</sup>. O caso mais paradigmático sobre a matéria envolveu a Suécia, que invocou o art. XXI para restringir a exportação de sapatos, justificando que a indústria nacional precisaria fabricar esse produto para o Exército, a fim de impedir que o mesmo dependesse exclusivamente de importações<sup>83</sup>.

Como se vê, em defesa do bem-estar coletivo, adotam-se políticas comerciais que não trazem qualquer benefício real para a população. Muito pelo contrário, as políticas de *second*

<sup>78</sup> Cf. 'O ranking da tecnologia', p. A8.

<sup>79</sup> Prospectiva tecnológica é expressão genérica utilizada para fazer referência aos esforços de observação em longo prazo do futuro da ciência, da tecnologia, da economia e da sociedade. Ela é uma importante ferramenta no mundo globalizado porquanto ajuda a antever as necessidades do amanhã e a identificar as tecnologias emergentes que irão produzir os maiores benefícios econômicos e sociais. Cf. HAVAS, 'Preliminary lessons of the Hungarian technology foresight programme', p. 37.

<sup>80</sup> O art. XXI(b) do GATT dispõe: "*Nothing in this Agreement shall be construed to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests taken in time of war or other emergency in international relations*".

<sup>81</sup> Cf. JACKSON, *The world trading system*, p. 230.

<sup>82</sup> Cf. BARRAL, *Dumping e comércio internacional*, p. 134.

<sup>83</sup> BARBOSA (Licitações, subsídios e patentes, p. 79) faz referência ao caso "GATT L/4250/Add.1(1977), doc. C/M/109, p. 9 (1975)" na nota de rodapé n.º 187 de sua obra.

*best* distorcem a produção e o consumo, ao mesmo tempo em que estimulam o protecionismo. Apesar das falhas e limitações dos argumentos em defesa do livre comércio, observa-se que as suas conclusões são razoáveis e, portanto, os Estados devem enfrentar seus problemas internos com políticas eficazes, ao invés de buscar soluções temporárias cujos custos superam muitas vezes os benefícios.

### 1.3.3 Distribuição de renda e política comercial

Após terem sido estudados os argumentos favoráveis e contrários ao livre comércio, o presente tópico busca elucidar questões relativas ao impacto que a política comercial de um país possui sobre a distribuição de renda da população. Porém, cumpre destacar desde o início que, no mundo real, “bem-estar nacional” é expressão vazia, desprovida de qualquer significado objetivo. O que de fato existem são interesses específicos de indivíduos ou grupos organizados que se refletem com maior ou menor intensidade nas políticas comerciais do governo. Dessa forma, a indagação importante a ser respondida quando se fala em distribuição de renda e bem-estar nacional é: qual parcela da população se beneficia com o comércio internacional e entre quais segmentos da sociedade os lucros advindos do livre comércio são distribuídos?

Os argumentos protecionistas, pretensamente empregados em defesa do “bem-estar nacional”, em verdade, tutelam os interesses de alguns poucos privilegiados e favorecem a concentração de renda. Os modelos econômicos sugerem que o comércio internacional estimula a produção interna, produz ganhos de escala e aumenta a riqueza absoluta do país que o promove<sup>84</sup>. Poucos autores questionam as vantagens do comércio internacional, mas muitos deles reclamam da forma como a riqueza que ele produz é distribuída. Esses são dois problemas diferentes, que exigem abordagens distintas, mas conexas.

Pode-se dizer que a literatura confunde teoria econômica com política econômica e, ao criticar a política econômica, condena inadvertida e impropriamente, a teoria econômica. A teoria da economia internacional está voltada para os fundamentos do sistema econômico, isto é, para a análise dos motivos e comportamentos de indivíduos e empresas no processo de interação econômica entre dois ou mais Estados soberanos. Já a política econômica emprega os conhecimentos da economia (seja ela interna ou internacional) para alcançar fins previamente estabelecidos. NUSDEO assim descreve esse ramo da ciência econômica:

<sup>84</sup> A expressão “modelos econômicos” faz referência à teoria das vantagens comparativas absolutas (SMITH), à teoria das vantagens comparativas relativas (RICARDO), ao modelo de Heckscher-Ohlin, ao modelo de Stolper-Samuelson, ao modelo geral do comércio (KRUGMAN) e ao teorema de Rybczynski. Para obter maiores detalhes sobre cada um desses modelos, consultar GONÇALVES *et al.*, *A nova economia internacional*, p. 11-29.

Uma vez definidos os contornos de sua estrutura [do sistema econômico], surge a necessidade de direcioná-lo, estabelecendo-lhe determinados fins, impondo-lhe, em suma, um padrão de desempenho. Surge a política econômica, ou seja, o estudo das relações entre certas variáveis sob a ótica de que umas serão meios ou instrumentos para que as outras assumam um determinado valor ou posição. A política econômica é assim mais detalhista e mais pragmática. Ela não discute as bases filosóficas do sistema. Procura, apenas, dentro de suas premissas, viabilizar os objetivos tidos como necessários ou desejáveis pela comunidade, servindo-se dos instrumentos que o próprio sistema coloca ao seu dispor. Ganha em exatidão e profundidade; perde em generalidade<sup>85</sup>.

De acordo com a teoria, o comércio internacional é benéfico e estimula a alocação mais eficiente dos fatores de produção<sup>86</sup>. Por exemplo, ninguém jamais sugeriu que Luxemburgo produzisse seus próprios automóveis e grãos, ao invés de dedicar-se às atividades financeiras. Se Luxemburgo, país com território de aproximadamente 2.600 km<sup>2</sup>, decidisse produzir todos os bens que sua rica população consome, certamente o volume de produtos e serviços disponíveis seria drasticamente reduzido. Ao invés disso, através do comércio, ele exporta o que lhe excede e importa os bens de que necessita: é o que se chama em economia de “produção indireta”.

A forma como a renda gerada pelo comércio internacional é distribuída é um problema de política econômica e não de teoria econômica. É certo que os países ganham com o comércio, mas alguns setores específicos podem ser prejudicados. Nos países desenvolvidos, afirma-se que as importações de produtos oriundos de países pobres afetam os trabalhadores pouco qualificados. Nos países em desenvolvimento, reclama-se do desemprego estrutural e da produção de bens com pouco valor agregado.

Os economistas reconhecem que os impactos negativos sobre a distribuição de renda existem, mas afirmam que eles devem ser tratados diretamente, sem interferir nos fluxos comerciais<sup>87</sup>. O problema enfrentado pelos países desenvolvidos, por exemplo, tem como causa próxima a própria tecnologia e não o comércio internacional, pois foi a tecnologia que desvalorizou o trabalho menos qualificado. É claro que explicações tão simples e óbvias como essa nem sempre convencem os mais céticos. Isso tanto é verdade que a maioria dos países

<sup>85</sup> NUSDEO, *Curso de economia*, p. 195-196.

<sup>86</sup> “Ao abrir um mercado mais vasto para qualquer parcela de produção de sua mão-de-obra que possa ultrapassar o consumo interno, o comércio exterior estimula essa mão-de-obra a melhorar suas forças produtivas e a aumentar sua produção ao máximo, aumentando assim a renda e a riqueza reais da sociedade. O comércio externo presta continuamente esses grandes e relevantes serviços a todos os países entre os quais ele é praticado” (SMITH, *A riqueza das nações*, p. 430).

<sup>87</sup> Cf. KRUGMAN e OBSTFELD, *Economia internacional*, p. 63.

prefere adotar medidas de restrição ao comércio, ao invés de estimulá-lo e tratar da distribuição de renda com políticas sociais diretas e eficazes.

Esse é o caso do regime de importação de bananas da UE, levado à apreciação do OSC pelo Equador, Guatemala, Honduras, México e Estados Unidos em 12 de fevereiro de 1996 e analisado pelo Órgão de Apelação (OAp) da OMC no ano subsequente<sup>88</sup>. A UE é um dos maiores importadores de banana, sendo responsável por aproximadamente 38% do consumo mundial da fruta. Em 1991, a UE importou aproximadamente 3,65 milhões de toneladas de bananas, sendo que dois terços desse volume eram provenientes da América Latina, de ex-colônias caribenhas do Reino Unido, Espanha e França<sup>89</sup>. De modo a estimular a produção de bananas em países como Haiti, Bahamas, Barbados, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Jamaica, Guiana, dentre vários outros, a UE adotou um complexo esquema de cotas que restringia as importações de outros países, ao mesmo tempo que garantia isenção total de taxas e impostos às ex-colônias<sup>90</sup>.

A barreira soerguida pela UE ao comércio de bananas através desse sistema de cotas e licenças é bastante paradigmática, haja vista onerar o consumidor europeu em aproximadamente US\$ 2,3 bilhões ao ano para proteger um leque de apenas quinze empresas multinacionais<sup>91</sup>. Isso ocorre porque os importadores europeus de bananas são bem mais organizados do que os consumidores e atuam junto aos políticos e aos formadores de opinião para convencer a população de que ao protegê-los, o Estado favorece toda a sociedade.

Analisando-se que o consumidor europeu gasta, em média, menos de US\$ 20 ao ano pela proteção que seus governos fornecem aos importadores de bananas, poder-se-ia concluir que os custos por eles suportados não são demasiadamente grandes<sup>92</sup>. Em termos individuais, os custos são relativamente pequenos. Porém, se o cidadão comum tivesse real dimensão da proteção total recebida pelas poucas empresas européias importadoras de bananas, ele certamente mudaria de opinião. Ademais, ao mesmo tempo em que o consumidor é prejudicado ao ter que suportar o elevado preço da banana consumida na Europa, os

---

<sup>88</sup> Cf. WTO, WT/DS27/AB/R.

<sup>89</sup> Estatísticas citadas por SCHAFFER, EARLE e AGUSTI, *International business law and its environment*, p. 287.

<sup>90</sup> Os interesses dessas ex-colônias britânicas, francesas e espanholas são representados pelo Grupo ACP (África, Caribe e Pacífico), do qual participam atualmente 77 países. Para maiores informações, consultar: <[www.acpsec.org](http://www.acpsec.org)>.

<sup>91</sup> Estatísticas citadas por PETERSMANN, 'The transformation of the world trading system through the 1994 agreement establishing the World Trade Organization'.

<sup>92</sup> PETERSMANN, 'The transformation of the world trading system through the 1994 agreement establishing the World Trade Organization'.

importadores mostram-se bastante satisfeitos, haja vista enfrentarem pouca concorrência e cobrarem preços bem mais elevados do que os praticados no mercado externo.

Entretanto, se isso ocorre de forma tão evidente, por que os europeus não se insurgem contra essa política e protestam em defesa do livre comércio? Ao contrário, o que se vêem nas ruas, a exemplo do que ocorreu em Praga (2000), Davos (2001) e Gênova (2001), são manifestações contra a liberalização comercial e em defesa de princípios feudais de auto-suficiência. Encarar superficialmente os problemas é fácil, quando não conveniente, porém, investigar quem realmente lucra com o livre comércio e por que seus benefícios não são socialmente distribuídos é questão inúmeras vezes mais complexa.

Quando os cidadãos dos países em desenvolvimento vêem pela televisão ou lêem em jornais locais sobre as manifestações anti-globalização ocorridas nos EUA e na Europa, eles acreditam que seus protagonistas estão defendendo os interesses dos mais pobres e lutando por uma globalização mais solidária, que privilegie o indivíduo e não apenas o comércio. Inclusive, muito dos que participam desses espetáculos acreditam piamente estar lutando contra a exploração dos pobres e em defesa do desenvolvimento social. Mas não é exatamente isso que ocorre na maioria dos vezes.

A simples reflexão acerca dos motivos que levam milhares de manifestantes às ruas serve para desqualificá-los como defensores dos países em desenvolvimento. Cite-se, como exemplo, o caso do ativista JEAN BOVÉ, que defende abertamente o aumento dos subsídios agrícolas aos produtores franceses. Além dele, vários outros grupos e manifestantes comungam idéias patentemente contraditórias. Eles pensam estar defendendo os países em desenvolvimento, mas são contrários à redução de subsídios, à imigração, à abertura dos mercados de trabalho e ao livre comércio. Ou seja, ao invés de defenderem a redução das barreiras comerciais tão amplamente utilizadas por seus Estados, eles condenam os pobres a permanecerem pobres e a dependerem sempre de ajuda externa.

Os países em desenvolvimento precisam muito mais de livre comércio do que de ajuda financeira externa (cunhada na expressão “*trade, not aid*”). O emprego de medidas que apenas indiretamente atingem o problema e perpetuam a dependência econômica não é do interesses dos países em desenvolvimento<sup>93</sup>. O que os ativistas anti-globalização deveriam fazer, se eles realmente se importam com os países em desenvolvimento, é sair às ruas para defender a redução das barreiras não-tarifárias e a adoção de políticas efetivas de distribuição de renda,

---

<sup>93</sup> Sobre a política comercial dos países desenvolvidos, BHAGWATI (‘Targeting rich-country protectionism’, p. 3-4) afirma: “*It is surely better to dismantle protection on labor-intensive products altogether and to direct special and generous aid and technical assistance programs to the least developed countries instead*”.

pois esses são os principais problemas que condenam à fome e à miséria a população dos países em desenvolvimento.

Outras situações podem ser citadas como exemplos de políticas comerciais que prejudicam a distribuição internacional de renda, tais como a proteção agrícola européia e as restrições mundiais ao comércio de têxteis. De fato, essas questões são o cume dos conflitos comerciais internacionais e o motivo das muitas reclamações de países em desenvolvimento.

Nesse sentido, observe-se que o comércio mundial de produtos agrícolas tem sido altamente distorcido e os países desenvolvidos (v.g. Japão, UE e EUA) são justamente aqueles que mais subsidiam os produtores rurais<sup>94</sup>. Na Europa, por exemplo, os subsídios agrícolas atingiram, apenas no ano de 2000, a extraordinária soma de € 97,9 bilhões<sup>95</sup>. Esse tipo de política comercial não apenas distorce o mercado interno, mas também a produção dos países em desenvolvimento que exportam esses produtos.

A maior parte dos subsídios agrícolas europeus é destinada a grandes produtores rurais<sup>96</sup>. Eles afirmam que o protecionismo é importante não apenas para manter os agricultores no campo, mas também como instrumento indispensável à preservação da paisagem e do meio ambiente. Esse argumento é conhecido como “multifuncionalidade da agricultura” e vem sendo combatido pelo Grupo de Cairns<sup>97</sup>, que classifica a idéia como indistigavelmente protecionista. O Grupo de Cairns, que reúne os maiores exportadores mundiais de produtos agrícolas e, por conseguinte, os que mais se beneficiariam com a liberalização do setor, defende a eliminação e proibição de todas as formas de subsídios à agricultura que distorcem o comércio<sup>98</sup>.

Para o Brasil, o tema “subsídios agrícolas” é de fundamental importância, pois, segundo CARVALHO, o agronegócio responde por 32% do PIB brasileiro (aproximadamente US\$ 250 bilhões/ano), representa 38% a pauta de exportações (US\$ 20 bilhões/ano) e emprega, direta e indiretamente, 40% da população economicamente ativa do país<sup>99</sup>.

Muito tem se discutido sobre a liberalização do comércio agrícola, mas os avanços são tímidos e apenas servem para evidenciar a indisponibilidade dos países desenvolvidos em

<sup>94</sup> Nesse sentido, cf. KRUGMAN e OBSTFELD, *Economia internacional*, p. 246.

<sup>95</sup> Cf. WTO, WT/TPR/S/102, §46. No original: “According to the latest publicly available OECD figures, support to producers declined to € 97,9 billion in 2000 from € 107,6 billion in 1999, mainly due to world market prices rising faster than domestic prices, as well as currency movements, rather than significant changes in policy”.

<sup>96</sup> Cf. BHAGWATI, ‘The poor’s best hope’.

<sup>97</sup> O Grupo de Cairns é formado pelos seguintes países: África do Sul, Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Ilhas Fiji, Guatemala, Filipinas, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paraguai, Tailândia e Uruguai. Para maiores informações, consultar <[www.cairnsgroup.org](http://www.cairnsgroup.org)>.

<sup>98</sup> Cf. THORSTENSEN, ‘OMC – a retomada dos trabalhos após o impasse de Seattle’, p. 135.

<sup>99</sup> CARVALHO, ‘O futuro da agricultura’, p. 218.

negociar temas de interesse dos países em desenvolvimento. Se a agricultura europeia não fosse tão fortemente subsidiada, os consumidores locais certamente teriam acesso a produtos bem mais baratos. Ocorre que o poderoso *lobby* agrícola europeu atua em sentido contrário e utiliza-se do argumento do interesse nacional para defender seus próprios interesses.

As restrições ao comércio de têxteis também são alvo de constantes queixas. A indústria têxtil é trabalho-intensiva e, por conseguinte, beneficia-se da oferta de mão-de-obra barata nos países em desenvolvimento. Para esses países que sofrem com altas taxas de desemprego e não possuem sistemas eficientes de proteção social (previdência social, seguro desemprego, programas permanentes de realocação do trabalhador), manter a população empregada, ainda que recebendo salários irrisórios segundo os padrões dos países desenvolvidos, é extremamente importante. Ocorre que justamente o setor têxtil foi alvo regulamentação distinta no âmbito da OMC, culminando com a celebração do Acordo sobre Têxteis e Vestuário (ATV) no qual foi previsto o prazo de dez anos para o setor deixar de ser exceção às regras de livre comércio<sup>100</sup>.

Se o comércio desses produtos fosse livre, certamente as indústrias dos países desenvolvidos iriam à falência por não conseguirem competir com a mão-de-obra barata de países como Índia, Indonésia, China, Coréia e Brasil. Por outro lado, eles passariam a consumir esses mesmos bens, agora importados, por um preço bem mais acessível. É sabido que esses ajustes não são indolores e que a distribuição interna da força de trabalho deve ser acompanhada de perto pelos governos. Porém, em longo prazo, os resultados seriam positivos para todos<sup>101</sup>.

De fato, ao proteger as indústrias locais ineficientes, os países desenvolvidos criam uma situação artificial insustentável que não só prejudica a distribuição de renda interna em seus países, beneficiando grandes produtores e prósperos conglomerados, mas também prejudica os países em desenvolvimento, que vêem suas exportações serem indevidamente limitadas. Em virtude dessas circunstâncias, PETERSMANN afirmou que “os governos não estão efetivamente comprometidos com sua legítima função de proteger os interesses gerais dos cidadãos”<sup>102</sup>.

<sup>100</sup> REIS, ‘Têxteis e vestuário’, p. 283.

<sup>101</sup> Sobre a proteção garantida à indústria têxtil nos EUA e a distorção que ela causa, AZÚA (*O neoprotecionismo e o comércio exterior*, p. 95) afirma: “Se o governo dos Estados Unidos, ao invés de insistir em sua política protecionista, tivesse posto em prática, de forma gradativa, um esquema para retirar a proteção às indústrias têxteis e de vestimentas, teria impulsionado, ao longo da década de setenta, um significativo aumento da poupança e dos investimentos e, se pelo menos 50% desse dinheiro mal utilizado tivesse sido poupado, significaria para o decênio sessenta bilhões de dólares, quer dizer, três quintos da dívida brasileira”.

<sup>102</sup> PETERSMANN, ‘The transformation of the world trading system through the 1994 agreement establishing the World Trade Organization’.

Os economistas afirmam que mais comércio é melhor do que menos comércio e que o saldo líquido do comércio internacional é sempre positivo. Entretanto, a forma como seus benefícios são distribuídos internamente variam de país para país. A partir desse momento, então, não há mais um problema econômico *stricto sensu*, mas sim, um problema de política econômica, cuja solução reclama um grau de competência administrativa de que alguns países podem não dispor na atualidade.

Conforme dito anteriormente, a política do livre comércio reduz distorções de produção e de consumo, favorece a competição, estimula a melhor alocação de recursos naturais, humanos e financeiros e contribui para o aumento da riqueza real da população<sup>103</sup>. Contudo, inúmeras deficiências, evidenciadas principalmente em países em desenvolvimento, impedem que os lucros decorrentes do livre fluxo de bens e serviços sejam percebidos pela grande massa da população.

Isso faz com que os segmentos prejudicados reclamem por medidas protecionistas e condenem veementemente o livre comércio. Esse é, sem dúvida, um grave problema que precisa ser resolvido, sob pena de as disparidades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento crescerem ainda mais. Aliás, a diferença entre países desenvolvidos e em desenvolvimento já cresce ano após ano e muitos se perguntam qual a razão desse fenômeno e se ele é reversível.

MERCADANTE discorre sobre o caso brasileiro, cujo crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) por habitante vem diminuindo desde o início do século XX, refletindo a perda de dinamismo da economia nacional<sup>104</sup>. Ele afirma que a expansão e a liberalização dos fluxos de capital e a homogeneização das políticas adotadas nos países da América Latina, sob a égide do pensamento neoliberal, ampliaram o abismo entre a região e os países mais desenvolvidos, que, aparentemente, foram os principais beneficiários da expansão da produção e do comércio verificadas nesse período.

Em sentido diametralmente oposto, DOLLAR e KRAAY afirmam:

A integração da economia mundial ao longo dos últimos vinte anos tem sido dramática. As experiências pós-1980 mostram que o processo pode criar grandes benefícios, contribuindo para o aumento de renda e para a redução da pobreza e permitindo que alguns dos países mais pobres do mundo alcancem os países ricos. Os reais perdedores da globalização são aqueles países em

<sup>103</sup> Em sentido diametralmente oposto, RODRIK ('Trading in illusions') afirma que: "*Neither economic theory nor empirical evidence guarantees that deep trade liberalization will deliver higher economic growth. Economic openness and all its accouterments do not deserve the priority they typically receive in the development strategies pushed by leading multilateral organizations*".

<sup>104</sup> MERCADANTE, 'Globalização e desenvolvimento', p. B2.

desenvolvimento que não foram capazes de dimensionar as oportunidades e participar do processo<sup>105</sup>.

É certo que os países desenvolvidos se valem de artifícios técnicos e normativos para proteger suas indústrias da concorrência externa sem, no entanto, transgredir frontalmente as regras consagradas no GATT/OMC. Entretanto, culpá-los por todas as mazelas econômicas que assolam os países em desenvolvimento, apesar de ser fácil, não reflete exatamente a realidade. A introdução dos princípios do livre comércio tem proporcionado benefícios à região, sendo que o PIB real da América Latina, por exemplo, sofreu uma variação positiva de aproximadamente 4% no período 1999/2000<sup>106</sup>.

O aprofundamento da globalização encontra resistência em muitos países, haja vista persistir a crença de que ela ameaça os interesses dos trabalhadores, especialmente daqueles pouco qualificados, tanto diretamente através da imigração e do comércio, quanto indiretamente através da mobilidade de capital. Entretanto, a crença de que a globalização afeta salários e empregos pode ser desfeita pelas evidências históricas de que o livre comércio e a mobilidade de capital e trabalho aumentaram o bem-estar nacional dos países envolvidos no processo<sup>107</sup>.

Todavia, apesar dos benefícios gerais produzidos pela globalização, ajustes precisam ser feitos e eles possuem um custo significativo para alguns grupos. A realocação dos trabalhadores deslocados em função da competição dos produtos importados deve ser feita gradualmente e os agentes políticos precisam estar atentos para que esses profissionais deslocados não resvalam para a marginalidade. É importante, entretanto, que as ações políticas não impeçam o ajustamento, mas apenas forneçam os incentivos para que as empresas e os trabalhadores ajustem-se e, por conseguinte, percebam os ganhos decorrentes das mudanças no ambiente econômico.

Culpar a globalização e a liberalização comercial é fácil, em especial quando a lista de insatisfeitos é extensa e os discursos protecionistas encontram uma legião de fãs ardorosos. Muito mais importante do que reclamar, é preciso agir. Os países em desenvolvimento precisam se conscientizar que a maioria de seus problemas decorre de sua própria incapacidade institucional e histórica de promover a distribuição equitativa dos ganhos decorrentes do livre comércio. Evidentemente essa não é a solução mais fácil, pois demanda

---

<sup>105</sup> DOLLAR e KRAAY, 'Trade, growth and poverty', p. 7.

<sup>106</sup> Cf. WTO, *WTO Annual Report 2001*, p. 10.

<sup>107</sup> Cf. SLAUGHTER e SWAGEL, 'Does globalization lower wages and export jobs?', p. 11.

profundas reformas estruturais que podem não contar com o apoio das elites econômicas nacionais, extremamente satisfeitas com seu estável e opulento status.

#### 1.4 O PROTECIONISMO E SUAS FACES

##### 1.4.1 Origem e fundamentos do protecionismo

Poucas atividades econômicas têm sido objeto de tantas regulamentações quanto as transações comerciais internacionais. Mesmo no século XIX, em pleno apogeu das teorias liberais clássicas e quando o comércio internacional passou a adquirir maior importância, obstáculos tarifários eram soerguidos para limitar o acesso de produtos provenientes de outros países. Com o passar do tempo, novos instrumentos foram criados com a mesma finalidade, em função de objetivos de caráter político (proteger as indústrias locais) ou econômico (arrecadar divisas). A tendência protecionista sempre acompanhou o desenvolvimento das relações comerciais internacionais, revestindo-se hoje não apenas da tradicional roupagem tarifária, mas, sobretudo, de uma grande variedade de disfarces, abrangidos pela designação genérica de “barreiras não-tarifárias”.

A tendência de queda nas restrições comerciais tarifárias iniciada com o GATT, em 1947, foi abruptamente interrompida em meados da década de 70, quando as reduções até então negociadas foram seriamente comprometidas pelo crescente emprego de barreiras não-tarifárias. Os economistas referem-se a essas barreiras como “medidas administrativas de proteção”<sup>108</sup>, em virtude delas não exigirem prévia aprovação do Poder Legislativo e serem costumeiramente aplicadas por instituições responsáveis pela regulamentação das importações.

As teorias do livre comércio sempre foram confrontadas com argumentos protecionistas, segundo os quais é dever do Estado atender às necessidades de desenvolvimento econômico mediante a intervenção em atividades próprias do setor privado, com o objetivo de criar empregos e desenvolver a economia do país. Entretanto, é sabido que, assim como o livre comércio, o protecionismo foi defendido com maior ou menor entusiasmo em determinados momentos históricos. Nenhuma dessas duas posições extremas jamais foi implementada em toda sua vastidão. Porém, até hoje, elas servem de norte a orientar as políticas econômicas dos países no que tange ao comércio internacional. De fato, conforme AZÚA destaca:

---

<sup>108</sup> Cf. BHAGWATI, *Protecionismo vs. comércio livre*, p. 44.

O protecionismo como fato econômico não é recente, ao contrário, faz parte de uma filosofia talvez mais antiga que a do livre-cambismo, à qual é antagônica, e está sempre, de uma forma ou de outra, presente no espírito das nações, intensificando-se ou diminuindo em função de uma série das mais variadas circunstâncias, que algumas vezes são compreensíveis, outras, ao contrário, incompreensíveis e até mesmo injustificadas de qualquer ponto de vista, acabando por ser nocivas à economia das nações<sup>109</sup>.

Contemporaneamente, em virtude da criação do GATT em 1947 e das inúmeras negociações multilaterais conduzidas em seu bojo, poucos são os países de orientação declaradamente protecionista. Obviamente existem países com setores mais ou menos fechados, mas nenhum deles incentiva políticas autárquicas, tal como ocorria por ocasião da eclosão da I Guerra Mundial. A consagração do pensamento liberal nos acordos do GATT/OMC resultou na cristalização da cláusula da nação-mais-favorecida (NMF). Conseqüentemente, as políticas protecionistas então adotadas como válvula de escape aos impactos decorrentes do livre comércio tiveram que se adequar à nova realidade normativa.

Em princípio, foram excluídos todos os obstáculos ao comércio internacional, de que são exemplos as cotas de importação, o tratamento preferencial dado a certos países em detrimento de outros, a tributação mais onerosa sobre produtos importados em relação aos de origem nacional, o câmbio diferenciado por tipo de operação e diversos outros obstáculos de que costumavam se valer tanto os países desenvolvidos, quanto aqueles em desenvolvimento, como instrumento de política comercial.

A cláusula da NMF, também conhecida como “regra de não-discriminação entre as nações”, adquiriu esse nome em virtude da técnica de negociação empregada durante as negociações do GATT. No período que antecedeu a realização da Convenção de Havana<sup>110</sup>, os representantes dos países envolvidos reuniram-se para negociar reduções tarifárias em duplas, da seguinte forma: o maior fornecedor de determinado bem negociava diretamente com o maior consumidor daquele mesmo produto, sendo que, concluídas as negociações entre os dois países que supostamente mais se beneficiariam com o livre comércio daquele bem, as mesmas garantias eram estendidas a todos os demais membros do acordo.

<sup>109</sup> AZÚA, *O neoprotecionismo e o comércio exterior*, p. 83. No mesmo sentido, KRUGMAN e OBSTFELD (*Economia internacional*, p. 5) afirmam: “Desde o surgimento das nações-estados modernas no século XVI, os governos têm se preocupado com os efeitos da concorrência internacional sobre a prosperidade das indústrias nacionais, e tem tentado protegê-las da concorrência internacional impondo limites às importações ou auxiliando-as na concorrência mundial por meio dos subsídios às exportações”.

<sup>110</sup> Para discutir a Carta de Havana, 56 países reuniram-se na capital de Cuba, sendo que apenas 53 assinaram o texto final do acordo, dos quais 32 eram países em desenvolvimento. Cf. CALDAS, *O Brasil e o mito da globalização*, p. 158.

Em virtude dessas circunstâncias, a NMF tomou-se a pedra angular do sistema comercial multilateral, tendo sido consagrada no art. I do GATT 1947<sup>111</sup>. Através dela, as partes contratantes objetivavam garantir às demais nações um tratamento não menos favorável do que o oferecido, por exemplo, a um determinado país num acordo bilateral. As vantagens comerciais concedidas a um país deveriam, portanto, estender-se automaticamente a todos os demais. Sobre o assunto, THORSTENSEN afirma que a NMF:

É a mais importante das regras e dá caráter multilateral ao GATT, em detrimento do caráter bilateral. Ela proíbe a discriminação entre países que são partes contratantes do Acordo Geral. Fica estabelecido que toda vantagem, favor, privilégio ou imunidade afetando direitos aduaneiros ou outras taxas que são concedidos a uma parte contratante, devem ser acordados imediatamente e incondicionalmente a produtos similares comercializados com qualquer outra parte contratante<sup>112</sup>.

A cláusula da NMF encerra a idéia de que as restrições governamentais ao fluxo internacional de bens e serviços devem ser mantidas no mínimo e, se forem alteradas, devem ser reduzidas e não aumentadas<sup>113</sup>. Essa cláusula, obviamente, possui várias exceções disciplinadas pelo próprio GATT, tais como as contidas no art. XII (restrições para salvaguardar a balança de pagamentos), art. XIV (exceções específicas à regra de não-discriminação); art. XX (exceções gerais ao acordo do GATT), art. XXI (exceções relativas a situações de segurança nacional), art. XXIV (exclui uniões aduaneiras e zonas de livre comércio da incidência da regra) e art. XXXVI (que admite a não-reciprocidade quando as partes envolvidas são países com menor grau de desenvolvimento relativo).

Além das exceções à regra da NMF previstas no acordo do GATT, cuja interpretação distorcida pode dar azo a ações protecionistas, verifica-se também o emprego indiscriminado dos instrumentos de defesa comercial, de que são exemplo as medidas antidumping, as medidas compensatórias e as salvaguardas. A difusão do uso dessas medidas revela a nova face do protecionismo que, aos poucos, contabiliza novos adeptos<sup>114</sup>. Ao invés de utilizarem os antigos e notórios instrumentos de proteção, a saber, barreiras tarifárias, atualmente os países envidam esforços na busca de fraquezas e omissões nos acordos da OMC.

<sup>111</sup> Dispõe o citado artigo que: "Qualquer vantagem, favor, imunidade ou privilégio concedido por uma parte contratante em relação a um produto originário de ou destinado a qualquer outro país, será imediata e incondicionalmente estendido ao produtor similar, originário do território de cada uma das outras partes contratantes ou ao mesmo destinado".

<sup>112</sup> THORSTENSEN, OMC, p. 33.

<sup>113</sup> Cf. JOHANNPETER, *Antidumping*, p. 36.

<sup>114</sup> A Índia, por exemplo, vem utilizando cada dia mais medidas antidumping, a ponto de rivalizar os EUA, tradicionais usuários desse tipo de barreira. Cf. *The Economist*, 'The dumping dilemma'.

Uma vez que o protecionismo aberto possui várias restrições negociadas e acordadas em âmbito multilateral, os países procuram novas alternativas para defender a indústria doméstica e dar vazão às pressões exercidas por grupos internos que buscam compensar a falta de competitividade internacional com barreiras comerciais disfarçadas sob o manto da isenção técnica. Esse é um problema que cresce no cenário internacional e atinge não apenas países em desenvolvimento, mas também os desenvolvidos.

De fato, apesar de os países desenvolvidos terem reduzido consideravelmente suas barreiras tarifárias<sup>115</sup>, eles ainda continuam adotando medidas protecionistas contra os produtos intensivos em trabalho produzidos nos países em desenvolvimento. Esse é um fato que tanto economistas, quanto instituições internacionais (a exemplo da OMC, da UNCTAD e do BIRD) têm buscado combater há bastante tempo.

A preocupação que se renova na atualidade sobre o assunto, mais uma vez, traz à tona o antigo problema do protecionismo. Acerca do tema, COHEN afirma que “o protecionismo dos países ricos constitui uma longa tradição. Além mesmo do mercantilismo, no século XIX, a maior parte dos países europeus – inclusive os Estados Unidos – defendia as virtudes do protecionismo, indo em sentido contrário aos princípios ricardianos”<sup>116</sup>.

Apesar disso, o renovado interesse dos países em discutir o assunto é bem vindo, porquanto a redução do protecionismo pode aumentar as exportações dos países em desenvolvimento e melhorar significativamente sua prosperidade econômica, sem o que é impossível reduzir a pobreza interna. A liberalização das taxas de câmbio e a redução das barreiras alfandegárias nos últimos dez anos estimularam vigorosamente o comércio internacional. Todavia, segundo o BIRD, muitos dos países mais pobres do mundo ainda não se beneficiaram da abertura da economia mundial, não apenas em virtude de suas carências político-institucionais, mas também devido ao impacto das barreiras que os países industrializados impõem aos seus produtos<sup>117</sup>.

O protecionismo dos países desenvolvidos poderia ser utilizado como argumento para legitimar o soerguimento de novas barreiras comerciais pelos países em desenvolvimento. Porém, BHAGWATI afirma que não se deve imitar o comportamento de alguém que sabidamente age em seu próprio prejuízo. Ele ilustra o caso afirmando que “se seu parceiro

---

<sup>115</sup> Em anexo ao presente trabalho, segue tabela elaborada pela OCDE que apresenta a porcentagem das tarifas médias praticadas por seus países-membros, bem como das tarifas praticadas no setor agrícola e industrial separadamente (Anexo A).

<sup>116</sup> COHEN, *Riqueza do mundo, pobreza das nações*, p. 163.

<sup>117</sup> Cf. STERN, ‘BIRD condena barreiras comerciais disfarçadas de países mais ricos’, p. B4.

comercial lança pedras em seu próprio porto, isso não é razão para que você jogue pedras no seu. Isso pode até soar 'justo', mas é absolutamente tolo, até mesmo auto-destrutivo"<sup>118</sup>.

O protecionismo tarifário atingiu seu apogeu durante a I e II Guerras Mundiais, tendo sido arrefecido apenas com a negociação do GATT, que buscava justamente consolidar um sistema comercial internacional mais seguro e estável. A redução do nível tarifário internacional foi impulsionada principalmente pelos países desenvolvidos<sup>119</sup>, que respondem pela maior parte do volume de exportações e importações mundiais<sup>120</sup>. Contudo, apesar dos benefícios obtidos ao longo dos últimos cinquenta anos, eles são também os que mais se valem de barreiras não-tarifárias para proteger segmentos deficitários de sua indústria e trabalhadores receosos de seus empregos<sup>121</sup>.

Os países em desenvolvimento têm tomado medidas impressionantes rumo à liberalização comercial. Entretanto, a continuidade desse movimento é indispensável ao sucesso do processo de crescimento e desenvolvimento. Para tanto, os agentes formuladores de políticas devem garantir que os ganhos advindos da reforma do regime comercial sejam percebidos por todos os segmentos da população e que os setores prejudicados inicialmente sejam compensados por outros a longo termo.

#### 1.4.2 A nova natureza do protecionismo

As barreiras tarifárias vêm sendo reduzidas paulatinamente, especialmente nos países desenvolvidos<sup>122</sup>. Entretanto, barreiras não-tarifárias são cada dia mais utilizadas por esses mesmos países que sempre se preocuparam em anunciar as vantagens do livre comércio<sup>123</sup>. Essa situação paradoxal é extremamente nociva ao comércio internacional, porquanto essas

<sup>118</sup> BHAGWATI, 'Targeting rich-country protectionism', p. 2.

<sup>119</sup> Por exemplo, a média tarifária nos EUA é 5,7%; no Japão, 6,5%; na UE, 6,9%; e no Canadá, 7,2%. Cf. WTO, **WTO annual report 2001**, p. 30.

<sup>120</sup> Somente os EUA são responsáveis por 12,3% das exportações e 18,9% das importações mundiais. Já o Brasil ocupa o 28º lugar no ranking de exportações (é responsável por 0,9% das exportações mundiais) e o 23º no ranking das importações (também com 0,9% das importações mundiais). Cf. WTO, **World trade statistics 2001**, p. 21.

<sup>121</sup> "A competição internacional e o fenômeno do desemprego deverão continuar a alimentar atitudes protecionistas e políticas unilaterais de comércio mesmo apesar de o mundo contar hoje com um sistema multilateral de comércio mais coercitivo, sob a égide da Organização Mundial do Comércio e do seu sistema de solução de controvérsias. O protecionismo tem-se ampliado com a proposta de fórmulas novas, que o disfarçam sob iniciativas de natureza ambiental ou social, por exemplo. Essa será uma área que exigirá redobrada atenção de um país como o Brasil" (LAMPREIA, **Diplomacia brasileira**, p. 63-64).

<sup>122</sup> Em média, as tarifas de importação dos países em desenvolvimento são bem superiores àquelas praticadas nos países desenvolvidos (conferir Anexo A da dissertação). Nesse sentido, conferir BHAGWATI, 'Targeting rich-country protectionism', p. 2 e FINGER e LAIRD, 'Protection in developed and developing countries', p. 6.

<sup>123</sup> Nesse sentido, HOLLANDA FILHO ('Livres comércio versus protecionismo', p. 59) afirma: "Se, de um lado, se manteve a tendência de queda nas tarifas alfândegárias nos países desenvolvidos, supervisionada nas diversas rodadas de negociações do GATT, inicia-se, em contraste, uma crescente imposição de barreiras não-tarifárias nos Estados Unidos e nos países da Europa Ocidental".

medidas têm sido reproduzidas por países em desenvolvimento que, à exemplo dos países desenvolvidos, buscam aplacar a virulência da crescente massa de insatisfeitos com os rumos tomados pela liberalização.

Haja vista a elevação de tarifas ser vedada pelos acordos da OMC, seus Membros valem-se, cada dia mais, de barreiras não-tarifárias ou das conhecidas medidas de defesa comercial (medidas antidumping, compensatórias e de salvaguarda). Obviamente, tais políticas produzem distorções de produção e de consumo e provocam a insatisfação generalizada dos parceiros comerciais do país que as pratica. KENEN não apenas condena o emprego de barreiras não-tarifárias, mas o faz de forma veemente, afirmando:

As barreiras não-tarifárias foram freqüentemente aplicadas fora da estrutura do GATT, limitando ou anulando os efeitos dos cortes de tarifas anteriores, assim como na década de 1930, quando foram usadas para anular os efeitos de cortes de tarifas previstos no Programa de Acordos Comerciais. Além disso, elas debilitam a autoridade do GATT em seu papel de vigia do sistema comercial<sup>124</sup>.

Exemplo bastante conhecido que ilustra o emprego de barreiras não-tarifárias envolveu os EUA e a UE em disputa relativa à utilização de hormônios de crescimento na engorda do gado<sup>125</sup>. As normas comunitárias européias vedavam o uso de determinados hormônios na criação do gado, sob a justificativa de que os resíduos deixados na carne comprometiam a saúde dos consumidores. Ocorre que essa prática sempre foi bastante difundida nos EUA, cujas exportações foram diretamente afetadas pela decisão da UE.

O caso foi levado ao conhecimento do OSC em 1985, oportunidade na qual a UE afirmou ter baseado sua decisão no art. XX do GATT, que autoriza a adoção de medidas restritivas que objetivem proteger a saúde humana<sup>126</sup>. Já os EUA argumentaram que a medida era uma forma disfarçada de protecionismo e que, por tal razão, deveria ser eliminada. Após longos debates e complexos exames para avaliar a nocividade dos hormônios à vida humana, o painel julgou procedente a reclamação norte-americana e determinou que a UE revisse sua legislação de modo a torná-la compatível com os acordos do GATT/OMC.

A UE acabou com a restrição imposta à importação de carne norte-americana, mas ainda hoje impõe elevadas tarifas sobre carne bovina, praticamente inviabilizando a

<sup>124</sup> KENEN, *The international economy*, p. 230.

<sup>125</sup> Cf. WTO, WT/DS26/R.

<sup>126</sup> Conferir texto interal do art. XX do GATT, reproduzido como o Anexo C da presente dissertação.

concorrência externa<sup>127</sup>. O caso é paradigmático porque envolve os dois líderes do comércio internacional em uma disputa que se arrastou por aproximadamente dez anos e custou a ambos os envolvidos milhões de dólares em negociações e laudos técnicos.

Esse painel envolveu dois países grandes e ricos. Porém, se a mesma medida tivesse sido adotada em detrimento de um país em desenvolvimento, dificilmente ele teria condições financeiras de arcar com os custos de procedimento tão caro e demorado. Ademais, a impossibilidade de se garantir soluções instantâneas aos litígios internacionais prejudica ainda mais o curso das relações econômicas. Isso porque o efeito da decisão proferida dois ou até dez anos após a ocorrência do fato possui impacto bem menor que a própria imposição da medida protecionista<sup>128</sup>. Valer-se das deficiências estruturais da OMC é uma forma de se proteger a indústria doméstica e mitigar a competição externa, ao menos até ser proferida a decisão final (que, a exemplo do caso citado, pode demorar muitos anos)<sup>129</sup>.

Mas esses não são os únicos meios de se levar a cabo políticas protecionistas. Impostos de importação (tarifas), restrições quantitativas (cotas) e subsídios fornecidos a produtores domésticos também são formas frequentes de protecionismo. A regulamentação de assuntos com o intuito de beneficiar o produtor doméstico em detrimento dos fornecedores estrangeiros também pode ser apontada como mais uma modalidade de protecionismo, ao lado de muitas outras que ainda podem ser imaginadas<sup>130</sup>.

Os instrumentos de política comercial empregados pelos países desenvolvidos e em desenvolvimento para proteger suas economias através de restrições às importações podem influenciar tanto os preços dos produtos importados (através de direitos aduaneiros, taxas, impostos de importação e demais gravames), quanto a quantidade das mercadorias importadas (restrições quantitativas, exercidas através da imposição de cotas ou licenças de importação).

Pode-se ainda regular o fluxo das importações e exportações atuando sobre o controle de divisas, fazendo cumprir regulamentos técnicos (fitossanitários, de rotulagem) e formalidades administrativas (certificados de origem, vistos consulares). Alguns desses mecanismos são analisados adiante, dando-se ênfase às medidas de defesa comercial que frequentemente são empregadas de forma distorcida.

---

<sup>127</sup> Cf. SYKES, 'Regulatory protectionism and the law of international trade', p. 2.

<sup>128</sup> Nesse sentido, consultar BARRAL, 'Steel war'.

<sup>129</sup> O Brasil também se vale desse artifício, como é o caso da disputa sobre a concessão de subsídios à produção de aeronaves (Embraer/Bombardier). O contencioso Brasil-Canadá foi iniciado em 21 de junho de 1996 e até hoje as decisões dos painéis não foram cumpridas integralmente por nenhum dos envolvidos. Sobre o tema, conferir BÖHLKE, 'A regulamentação internacional dos subsídios e o caso Brasil-aeronaves', p. 237-251 e GRIECO, *O Brasil e a nova economia global*, p. 232-234.

<sup>130</sup> Cf. SYKES, 'Regulatory protectionism and the law of international trade', p. 7.

**I - Cotas e restrições voluntárias:** Cotas de importação são restrições à quantidade que pode ser importada de determinado bem<sup>131</sup>. A restrição é normalmente executada por meio da emissão de licenças, que são concedidas a grupos de indivíduos ou empresas<sup>132</sup>. A diferença entre a cota e a tarifa é que, no primeiro caso, a renda decorrente do recolhimento da tarifa permanece no país que a impõe, o que não ocorre com a cota.

Como as licenças para importar, via de regra, são atribuídas aos produtores estrangeiros, estes é que se beneficiam da cobrança de preços substancialmente mais elevados. Importante destacar que toda cota, à medida que limita artificialmente a oferta do produto no mercado, eleva o preço local do bem importado<sup>133</sup>.

O GATT veda o emprego de cotas e afirma que nenhuma outra restrição, que não seja de natureza tarifária, deve ser utilizada nas transações comerciais internacionais. O art. XI.1 do GATT dispõe sobre a matéria, disciplinando-a da seguinte forma:

Nenhuma parte contratante instituirá ou manterá, para a importação de um produto originário do território de outra parte contratante, ou para a exportação ou venda para exportação de um produto destinado ao território de outra parte contratante, proibições ou restrições a não ser direitos alfandegários, impostos ou outras taxas, quer a sua aplicação seja feita por meio de contingentes, de licenças de importação ou exportação, quer por outro qualquer processo.

Mais uma vez, exceções à regra geral também foram criadas, tais como as cotas relativas à importação de têxteis. EUA, UE e Canadá são os países que mais se valem desse artifício para limitar as importações de produtos têxteis, tendo em vista as disposições especiais negociadas no bojo do ATV<sup>134</sup>. O Paquistão e a Índia também impõem cotas à importação de têxteis, com o respaldo do art. XII, que dispõe sobre a balança de pagamentos<sup>135</sup>.

<sup>131</sup> WILLIAMSON (*A economia aberta e a economia mundial*, p. 71) conceitua cota da seguinte forma: "Uma cota é uma restrição quantitativa, que limita as importações de determinado bem a um número determinado de unidades ou a um certo valor total num período de tempo estabelecido. Só aqueles que têm licença de importação têm permissão de importar os bens, e o total das licenças concedidas é igual à cota".

<sup>132</sup> KENEN (*The international economy*, p. 177) afirma que: "*Quotas breed corruption. If quotas are distributed to foreign suppliers, using base-period market shares, old suppliers obtain an advantage over new suppliers, even when the new ones are more efficient*".

<sup>133</sup> Cf. KRUGMAN e OBSIFELD, *Economia internacional*, p. 207.

<sup>134</sup> Antes do ATV, o comércio internacional de têxteis era regulamentado pelo Acordo Multifibras (AMF), celebrado em 1974 e cujo objetivo declarado era o seguinte: "Garantir a expansão do comércio de produtos têxteis, principalmente em países em desenvolvimento, e atingir progressivamente a redução das barreiras de comércio e a liberalização do comércio mundial de produtos têxteis, evitando, ao mesmo tempo, efeitos que possam prejudicar mercados individuais e linhas individuais de produção, tanto em países importadores quanto exportadores".

<sup>135</sup> Cf. WTO, *WTO annual report 2001*, p. 30.

O comércio de produtos agrícolas ainda padece de vícios históricos, pois apesar de ter sido incluído na agenda da OMC, sua liberalização ainda é tímida<sup>136</sup>. De fato, o comércio agrícola é extremamente distorcido tanto pelo uso de cotas, quanto pelo fornecimento indiscriminado de subsídios, em especial pelos países desenvolvidos. Por exemplo, o governo norte-americano estimula a produção interna de açúcar de beterraba e o uso de seu substituto produzido a partir do milho (*high fructose corn sugar*) por meio de sistema de cotas que mantém o preço do açúcar da cana artificialmente mais alto.

Os ganhos para o mercado interno norte-americano, derivados do sistema de cotas, são muito menores do que os elevados custos para a manutenção desse sistema protecionista. Ademais, ele contribui negativamente para a formação dos preços internacionais do açúcar e aumenta os custos para os consumidores locais.

Esse sistema de cotas foi introduzido em 1982 e provocou a abrupta redução das exportações brasileiras de açúcar para os EUA<sup>137</sup>. Reduções posteriores, tanto da cota global de importações, quanto da cota brasileira, fizeram com que as exportações de açúcar do Brasil para os EUA fossem reduzidas, em 1999, para menos de 15% da quantidade comercializada durante o regime de livre comércio<sup>138</sup>. Na época de sua adoção, os EUA alegaram tratar-se de sistema transitório para fazer face à instabilidade dos preços do açúcar no mercado mundial. Entretanto, até hoje as autoridades norte-americanas não se mostraram propensas a cumprir a cláusula de transitoriedade.

Situação semelhante ocorre também com o tabaco brasileiro. Em 1993, o Congresso dos Estados Unidos aprovou, no âmbito da lei orçamentária (*U.S. Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993*), dispositivo estabelecendo o percentual mínimo de 75% de conteúdo doméstico para o fumo utilizado na fabricação de cigarros. Ocorre que a mistura empregada no “*American blend*” é composta de pelo menos 15% de fumo tipo oriental (não produzido nem pelos EUA nem pelo Brasil) e 85% de fumo dos tipos “*burley*” ou “*flue cured*” (produzidos tanto nos EUA quanto no Brasil). Todavia, por força da restrição imposta pelo Congresso, as importações de tabaco brasileiro ficaram restritas a, no máximo, 10% do total do tabaco empregado na fabricação de cigarros (quer fossem eles destinados ao mercado interno ou à exportação).

<sup>136</sup> Em sentido contrário, THORSTENSEN (OMC, p. 73) afirma: “O setor agrícola foi finalmente enquadrado dentro das normas e disciplinas do GATT e o nível de transparência do comércio para produtos agrícolas aumentou, uma vez que 100% das tarifas foram consolidadas, não devendo haver mais barreiras não tarifárias”.

<sup>137</sup> Em relatório produzido pela EMBAIXADA DO BRASIL EM WASHINGTON (‘Barreiras aos produtos e serviços brasileiros no mercado norte-americano’, p. 10), estima-se que a retração das exportações de açúcar tenha sido de aproximadamente 60%.

<sup>138</sup> Cf. EMBAIXADA DO BRASIL EM WASHINGTON, ‘Barreiras aos produtos e serviços brasileiros no mercado norte-americano’, p. 10.

Logo após a implementação da nova lei, o Brasil, juntamente com outros países exportadores, iniciou processo de solução de controvérsias no âmbito do GATT<sup>139</sup>. O Governo norte-americano, certo de que a decisão do painel lhe seria desfavorável, concordou em negociar bilateralmente com o Brasil, sob o amparo do artigo XXVIII do GATT<sup>140</sup>. As negociações levaram ao estabelecimento, em agosto de 1995, de cota tarifária para o Brasil de 80.200 toneladas/ano, correspondente à média dos últimos anos das exportações brasileiras para os EUA. Esse volume representa mais de 50% do total estabelecido pelas autoridades norte-americanas aos demais exportadores, que é de 151.200 toneladas/ano, sendo que todas as importações acima das cotas pré-estabelecidas estão sujeitas a sobretaxa de 350%<sup>141</sup>.

O uso de cotas, em princípio, é vedado pelos acordos da OMC. Entretanto, ao mesmo tempo em que as cotas foram banidas (mas não completamente eliminadas), criou-se um novo instrumento com finalidade idêntica, mas com nova roupagem, qual seja: as restrições voluntárias às exportações. As restrições voluntárias nada mais são do que cotas impostas pelo próprio exportador, tendo como exemplo mais famoso a limitação que os EUA impuseram ao Japão para a exportação de automóveis<sup>142</sup>.

As restrições às importações são impostas, geralmente, a pedido do importador, que tenta negociar a melhor forma de amenizar a competição exercida pelas empresas estrangeiras. Sabendo o exportador que, se não ceder às pressões e restringir voluntariamente as exportações, o país importador poderá adotar medidas mais radicais, ele acaba sujeitando-se à situação “menos desfavorável”. Atualmente, essas restrições são expressamente vedadas.

---

<sup>139</sup> Em 07 de setembro de 1993, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Tailândia, Venezuela e Zimbábue formularam consulta aos Estados Unidos, com base no art. XXIII (1) do GATT, acerca das restrições ao comércio de tabaco aprovadas no âmbito de sua lei orçamentária (WT/DS44/1 e WT/DS44/2). Em 22 e 30 de setembro de 1993, respectivamente, Canadá e UE também formularam consulta com base no mesmo dispositivo legal (WT/DS44/4 e WT/DS44/3). As consultas foram realizadas em 04 de outubro de 1993, mas as partes não chegaram a um consenso sobre o problema. Em 17 de dezembro de 1993, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Tailândia e Zimbábue requereram, com base no art. XXIII(2) do GATT, que fosse estabelecido painel para avaliar o assunto. Cf. WTO, WT/DS44/R.

<sup>140</sup> O artigo XXVIII *bis* (1) do GATT dispõe: “As partes contratantes reconhecem que os direitos aduaneiros constituem frequentemente sérios obstáculos ao comércio; é este o motivo pelo qual as negociações, que visam, numa base de reciprocidade e de vantagens mútuas à redução substancial de nível geral dos direitos aduaneiros e de outros encargos percebidos na importação e na exportação, em particular à redução dos direitos elevados que entravam as importações de mercadorias, mesmo em quantidades mínimas, apresentam tão logo sejam conduzidas, e considerando os objetivos do presente Acordo e das diferentes necessidades de cada parte contratante, uma grande importância para a expansão do comércio internacional. Em consequência, as Partes Contratantes podem organizar periodicamente tais negociações”.

<sup>141</sup> Conferir informações estatísticas disponíveis em EMBALXADA DO BRASIL EM WASHINGTON, ‘Barreiras aos produtos e serviços brasileiros no mercado norte-americano’, p. 25.

<sup>142</sup> Cf. KRUGMAN e OBSTFELD, *Economia internacional*, p. 146-147 e HOLLANDA FILHO, ‘Livre comércio versus protecionismo’, p. 59.

O art. 11 do Acordo sobre Salvaguardas (ASG)<sup>143</sup> disciplina a matéria e a forma como as antigas restrições devem ser trazidas em conformidade com os acordos da OMC. Infelizmente, teoria e prática nem sempre andam de mãos dadas e, não obstante sua proibição, as restrições voluntárias às exportações continuam sendo usadas.

**II - Subsídios:** O termo subsídio implica ajuda, auxílio, subvenção. Em matéria de comércio internacional, ele é empregado para descrever a situação em que uma empresa privada recebe incentivo estatal para atuar em setores de baixa rentabilidade ou aumentar o volume de exportações. Trata-se, por conseguinte, de toda e qualquer ajuda oficial que tenha por objetivo a promoção do desenvolvimento de setores econômicos estratégicos ou de regiões mais atrasadas, além de servir como incentivo às exportações. O fornecimento de subsídios é prática bastante antiga, tendo-se notícia de sua regulamentação já no *Tariff Act*, lei norte-americana de 1789<sup>144</sup>. Segundo PIRES:

O subsídio pressupõe não apenas a concessão positiva de uma vantagem ou benefício, como, por exemplo, de empréstimo ou financiamento a juros menores que os praticados no mercado financeiro, como, também, a dispensa de quaisquer exigências, com vistas a incentivar a exportação ou a instalação de indústrias em determinada localidade e a concessão de crédito em espécie, paralelamente à incidência de pesados tributos sobre as importações<sup>145</sup>.

A concessão de subsídios, bem como a adoção de medidas compensatórias, há muito tempo é objeto de preocupação no âmbito do comércio internacional, tendo sido disciplinada em nível multilateral pelo GATT em 1947. O art. XXVI do GATT regulamentou a prática. Porém, tendo em vista a complexidade do tema, suas disposições foram objeto de acordos posteriores, de que são exemplos o “Acordo sobre a Interpretação e Aplicação do Artigo XXVI” (também conhecido como Código de Subsídios), firmado em 1979 durante a Rodada Tóquio e o “Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias” (ASMC)<sup>146</sup>, que substituiu o anterior por ocasião da Rodada Uruguai.

Segundo o ASMC, reputa-se subsídio a medida que encerra as três condições seguintes: 1- é contribuição financeira oriunda do governo ou de qualquer órgão público; 2- implica em benefício para a indústria que a recebe; e 3- é concedida a determinadas empresas

<sup>143</sup> O citado artigo dispõe: “(...) a Member shall not seek, take or maintain any voluntary export restraints, orderly marketing arrangements or any other similar measures on the export or the import side. These include actions taken by a single Member as well as actions under agreements, arrangements and understandings entered into by two or more Members”.

<sup>144</sup> Cf. GUEDES e PINHEIRO, *Anti-dumping, subsídios e medidas compensatórias*, p. 24.

<sup>145</sup> PIRES, *Práticas abusivas no comércio internacional*, p. 203.

<sup>146</sup> No Brasil, o ASMC foi promulgado pelo Decreto n.º 1.751, de 19 de dezembro de 1995.

ou a setores específicos da indústria nacional<sup>147</sup>. Portanto, para fins do ASCM, considera-se subsídio a contribuição financeira estatal, desde que haja a transferência direta ou potencial de fundos ou obrigações (v.g. doações e empréstimos); o perdão de receitas públicas ou seu não-recolhimento (v.g. incentivos fiscais); o fornecimento de bens e serviços além daqueles destinados à infra-estrutura geral; bem como a instrução, pelo governo, de entidades privadas para agir das formas anteriormente mencionadas.

Sobre subsídios, o art. XVI do GATT de 1947 dispõe o seguinte:

Se uma Parte Contratante concede ou mantém uma subvenção qualquer, inclusive qualquer forma de proteção das rendas ou sustentação dos preços que tenha diretamente ou indiretamente por efeito elevar as exportações de um produto qualquer do território da referida Parte Contratante ou de reduzir as importações do mesmo no seu território, dará conhecimento, por escrito, às Partes Contratantes, não somente da importância e da natureza dessa subvenção, como dos resultados que possam ser esperados sobre as quantidades do ou dos produtos em questão por ele importados ou exportados e as circunstâncias que tomam a subvenção necessária. Em todos os casos em que fique estabelecido que uma tal subvenção causa ou ameaça causar um prejuízo sério aos interesses de outra Parte Contratante, a Parte Contratante que a concedeu examinará, quando solicitada, com a ou com as Partes Contratantes interessadas ou com as Partes Contratantes, a possibilidade de limitar a subvenção.

Do dispositivo acima transcrito, depreende-se que a concessão de subsídios a uma determinada empresa, por si só, não é vedada pelo GATT. De fato, o ASMC estabelece três espécies de subsídios, a saber: 1- proibidos<sup>148</sup>; 2- acionáveis<sup>149</sup>; e 3- não-acionáveis<sup>150</sup>. Os subsídios proibidos estão vinculados, de fato ou de direito, ao desempenho do exportador e ao uso preferencial de produtos nacionais em detrimento de produtos importados, não importando se essas condições são impostas conjunta ou separadamente. Os subsídios acionáveis são aqueles que causam dano ou grave prejuízo à indústria doméstica dos demais países. Por sua vez, os subsídios não-acionáveis são aqueles que carecem de especificidade<sup>151</sup> ou se enquadram em uma das exceções previstas pelo ASMC.

É interessante observar que nenhuma dessas qualificações foi originalmente prevista pelo GATT. Somente em 1979, quando a preocupação com o protecionismo não-tarifário

<sup>147</sup> Cf. art. 1º do ASMC.

<sup>148</sup> Cf. art. 3º do ASMC.

<sup>149</sup> Cf. art. 5º do ASMC e arts. 5º a 9º do Decreto n.º 1.751/95.

<sup>150</sup> Cf. art. 8º do ASMC e arts. 10 a 13 do Decreto n.º 1.751/95.

<sup>151</sup> Dispõe o art. 7º, do Decreto n.º 1.751/95 que: "Será específico o subsídio que seja limitado a determinadas empresas, localizadas dentro de uma região geográfica situada no interior da jurisdição da autoridade outorgante".

revelou-se premente, é que práticas como subsídios, salvaguardas e medidas antidumping foram regulamentadas.

No âmbito do comércio Brasil-EUA, os subsídios concedidos pelo governo norte-americano prejudicam sobremaneira as exportações brasileiras e criam condições artificiais de concorrência, especialmente no setor agrícola<sup>152</sup>. Produtos brasileiros e de outros países latino-americanos freqüentemente enfrentam a competição de produtos norte-americanos beneficiários de subsídios, não somente no mercado local, mas também em terceiros mercados.

O ASMC estabelece os critérios utilizados na classificação de determinado incentivo governamental como “subsídio às exportações”. Contudo, apesar de tentar exaurir o tema, ele está longe de ter logrado êxito, porquanto além de cristalizar desequilíbrios importantes, reflete o distanciamento entre países desenvolvidos e em desenvolvimento<sup>153</sup>. Os programas norte-americanos de incentivo às exportações são exemplos notórios de que o comércio agrícola está longe do ideal preconizado pela OMC, havendo ainda muito a ser conquistado rumo à liberalização desse setor.

Juntamente com os EUA, a Europa é um dos países que mais subsidiam a produção agrícola no mundo. Além dos incentivos de ordem financeira concedidos aos produtores locais, eles ainda são beneficiados com uma tarifa média de importação de 17,3%, o que limita bastante a competição internacional<sup>154</sup>. A Política Agrícola Comum (PAC) consome aproximadamente 44% do orçamento da UE<sup>155</sup>. Sua alteração tem sido cobrada com insistência pelos países do leste europeu que se candidatam a uma vaga na UE, mas as divergências regionais e multilaterais ainda persistem. De fato, subsídios agrícolas no âmbito da Europa ainda são um forte tabu de difícil superação<sup>156</sup>.

**III - Salvaguardas:** No contexto do Direito Internacional Econômico, salvaguardas são mecanismos de que um país pode lançar mão para combater importações causadoras de efeitos negativos à concorrência do país importador, podendo ser essa ameaça real ou

---

<sup>152</sup> Os programas norte-americanos de incentivo à agricultura forneceram, apenas em 2000, US\$ 49 bilhões em recursos aos produtores domésticos. Essas transferências representam aproximadamente 22% do produto agrícola total dos EUA. Cf. EMBAIXADA DO BRASIL EM WASHINGTON, ‘Barreiras aos produtos e serviços brasileiros no mercado norte-americano’, p. 6.

<sup>153</sup> Nesse sentido, consultar CHEREM, ‘Subsídios’, p. 283.

<sup>154</sup> Cf. WTO, **WTO annual report 2001**, p. 30.

<sup>155</sup> Cf. WTO, WT/TPR/S/102, §38.

<sup>156</sup> Em reportagem publicada em 3/out./2002, a revista inglesa *The Economist* tachou de escandalosa a política europeia de subsídios ao setor agrícola e afirmou que ela provocava fome e perpetuava a miséria nos países em desenvolvimento, elevava os preços dos produtos consumidos pelos europeus e constituía séria ameaça à Rodada Doha de negociações comerciais multilaterais (*The Economist*, ‘Scandalous’).

meramente potencial. A justificativa fundamental para a adoção de salvaguardas é o aumento abrupto das importações. O art. XIX.1(a) do GATT, ao tratar do tema, dispõe:

Se, em consequência da evolução imprevista das circunstâncias e por efeito dos compromissos que uma Parte Contratante tenha contraído em virtude do presente Acordo, compreendidas as concessões tarifárias, um produto for importado no território da referida Parte Contratante em quantidade por tal forma acrescida e em tais condições que traga ou ameace trazer um prejuízo sério aos produtores nacionais de produtos similares ou diretamente concorrentes, será facultado a essa Parte Contratante, na medida e durante o tempo que forem necessários para prevenir ou reparar esse prejuízo, suspender, no todo ou em parte, o compromisso assumido em relação a esse produto, ou retirar ou modificar a concessão.

Os redatores do GATT conceberam as salvaguardas como mecanismos extraordinários e de urgência. Em princípio, elas devem ser utilizadas apenas quando o Membro importador enfrente aumento abrupto e inesperado no volume de importações que, se não for contido, prejudicará seriamente a indústria concorrente doméstica. As salvaguardas atuam como mecanismos urgentes, aplicados em situações críticas e cuja perpetuação pode causar ou ameaça causar dano aos produtores locais<sup>157</sup>.

Com fulcro no art. XIX do GATT e no acordo posteriormente elaborado para disciplinar seu uso (ASG), o país que se considere ameaçado ou lesado pode suspender temporariamente, no todo ou em parte, as obrigações contraídas ou retirar as concessões existentes para o produto circular no mercado interno. No Brasil, o Decreto n.º 1.488, de 11 de maio de 1995, regulamenta as normas que disciplinam os procedimentos administrativos relativos à aplicação das medidas de salvaguardas previstas no ASG.

A finalidade do art. XIX é permitir que o país ajuste temporariamente o equilíbrio rompido em virtude de circunstâncias inesperadas ou imprevistas, possibilitando que a indústria nacional adapte-se às novas condições de concorrência criadas pelo aumento das importações<sup>158</sup>. Todavia, para que isso aconteça, duas condições precisam ser satisfeitas, a saber: 1- o produto deve estar sendo importado em quantidades crescentes, em termos absolutos ou relativos à produção nacional<sup>159</sup>; e 2- sua importação deve causar ou ameaçar

<sup>157</sup> Cf. PIRES, *Práticas abusivas no comércio internacional*, p. 217.

<sup>158</sup> Cf. JACKSON, *The world trading system*, p. 176; e BROGINI, *Medidas de salvaguarda e uniões aduaneiras*, p. 27.

<sup>159</sup> Cf. art. 7º, I, do Dec. n.º 1.488/95.

causar grave prejuízo à indústria doméstica que fabrique produtos similares ou concorra no mesmo nicho de mercado<sup>160</sup>.

O pressuposto para a aplicação de medidas de salvaguarda é a instauração e regular tramitação do processo competente, sendo que, nessa investigação, a parte prejudicada deverá demonstrar que o grave dano atinge ou ameaça atingir a indústria nacional do país importador. No art. 2.1 do ASG, encontram-se dispostos os elementos que legitimam a adoção das salvaguardas, quais sejam: 1- aumento das importações; 2- existência ou ameaça de prejuízo grave à indústria nacional; e 3- nexo causal entre o aumento das importações e o prejuízo verificado.

Ademais, as salvaguardas devem ser pautadas pelo princípio da não-seletividade<sup>161</sup>, o que implica dizer que elas não devem restringir as exportações de determinado país, mas ser impostas de forma indiscriminada, independentemente da procedência do produto<sup>162</sup>. Essa exigência dificulta sobremaneira o uso protecionista desse instrumento, fazendo com que os países optem por outros mecanismos mais facilmente manipuláveis, tais como as medidas antidumping<sup>163</sup>.

Ademais, além do princípio da não-seletividade, outro requisito que dificulta o uso das salvaguardas é a necessidade de o Estado que as impõe ser obrigado a negociar concessões em outras áreas<sup>164</sup>. Ou seja, se determinada salvaguarda é imposta à importação de produtos siderúrgicos, o país importador deverá estabelecer condições mais favoráveis ao comércio em outros segmentos, tais como o calçadista ou de brinquedos. Isso gera um enorme problema interno, porquanto os demais empresários, via de regra, não querem arcar com os custos de ajuste de outros setores.

**IV - Medidas antidumping:** A abordagem do dumping é bastante antiga, sendo extremamente difícil estabelecer quando o problema surgiu inicialmente, havendo relatos de sua prática por produtores norte-americanos já nas últimas décadas do século XIX<sup>165</sup>. Essa situação levou o Canadá a adotar, em 1904, o *Act to Amend the Customs Tariffs* com o objetivo de mitigar a ação das grandes companhias norte-americanas, cuja atuação revelava-se ruínosa às indústrias daquele país<sup>166</sup>. Esse exemplo foi prontamente seguido por vários outros

<sup>160</sup> Cf. art. 7º, IV, do Dec. n.º 1.488/95.

<sup>161</sup> O art. 2º, II, do ASG dispõe: "*Safeguard measures shall be applied to a product being imported irrespective of its source*".

<sup>162</sup> Cf. BROGINI, *Medidas de salvaguarda e uniões aduaneiras*, p. 34-35.

<sup>163</sup> Cf. THORSTENSEN, *OMC*, p. 108; e BARRAL, *Dumping e comércio internacional*, p. 143-144.

<sup>164</sup> O art. 8º do ASG afirma: "*A Member proposing to apply a safeguard measure or seeking an extension of a safeguard measure shall endeavour to maintain a substantially equivalent level of concessions*".

<sup>165</sup> RODRIGUES, *O dumping como forma de abuso do poder econômico*, 167.

<sup>166</sup> RODRIGUES, 'Os efeitos do dumping sobre a competição', p. 32.

países, tais como Nova Zelândia (1905), Austrália (1906), Japão (1910), África do Sul (1914), EUA (1916) e Reino Unido (1921)<sup>167</sup>.

O art. VI.1 do GATT 1947 define a prática do dumping da seguinte forma:

As partes contratantes reconhecem que o dumping que introduz produtos de um país no comércio de outro país, por valor abaixo do normal, é condenado se causa ou ameaça causar prejuízo material a uma indústria estabelecida no território de uma parte contratante, ou se retarda, sensivelmente, o estabelecimento de uma indústria nacional.

Apesar de conceituar o dumping, o art. VI do GATT não disciplinou todos os seus aspectos, fato esse que suscitou a elaboração do “Acordo de Implementação do Artigo VI do GATT”, também conhecido como Código Antidumping. Existiram três versões do Código Antidumping: a primeira, ao qual o Brasil não aderiu, decorreu dos esforços encetados por ocasião da Rodada Kennedy; a segunda foi fruto da Rodada Tóquio; e a terceira e última versão, ainda em vigor, foi elaborada durante a Rodada Uruguai, razão pela qual ficou conhecida como “Acordo Antidumping da Rodada Uruguai” ou simplesmente AARU.

Segundo BARRAL, a prática do dumping pode ser definida como a discriminação de preços entre dois mercados, isto é, quando o preço relativo de determinado bem, produzido pelo mesmo produtor, difere em dois países, desconsiderando-se os fatores relacionados a transporte, tarifas, taxas aduaneiras e demais encargos<sup>168</sup>. BOLTUCK concebe o dumping como a venda de um produto importado abaixo de seu valor normal<sup>169</sup> e, em virtude dessa prática ser considerada desleal pelos acordos do GATT/OMC, autoriza-se a imposição de medidas antidumping não superiores à margem total do dumping praticado<sup>170</sup>.

Em síntese, o dumping ocorre quando o preço de exportação do produto é inferior ao preço de venda no mercado interno do país exportador<sup>171</sup>. Para ser condenável, essa diferença de preços (margem de dumping) deve acarretar dano relevante à indústria do país importador<sup>172</sup>.

<sup>167</sup> BARRAL, *Dumping e comércio internacional*, p. 74.

<sup>168</sup> BARRAL, ‘Medidas antidumping’, p. 391.

<sup>169</sup> Valor normal é definido pelo do Dec. n.º 1.602/95, art. 5º, da seguinte forma: “Considera-se valor normal o preço efetivamente praticado para o produto similar nas operações mercantis normais, que o destinem a consumo interno no país exportador”.

<sup>170</sup> BOLTUCK, ‘An economic analysis of dumping’, p. 45.

<sup>171</sup> Cf. art. 2º, II.1, do AARU.

<sup>172</sup> O artigo 3º, nota de rodapé n.º 9, do AARU, dispõe: “Para os efeitos desse Acordo, o termo ‘dano’ deve ser entendido como dano material causado a uma indústria nacional, ameaça de dano material a uma indústria nacional ou atraso real na implantação de tal indústria, e deverá ser interpretado de acordo com o disposto neste Artigo”.

O principal argumento utilizado para coibir o dumping é seu pretensão intuitivo predatório. Ou seja, a empresa exportadora pretensamente venderia seus produtos no mercado externo por preço inferior ao praticado internamente para, após eliminar os concorrentes e conquistar o mercado, elevar unilateralmente os preços e auferir lucros monopolistas. A justificativa econômica do intuito predatório é bastante questionável e, muito embora seja teoricamente possível, sua existência real reclama a ocorrência simultânea de fatores extremamente complexos<sup>173</sup>.

No Brasil, há diversos textos legais que incorporam à legislação nacional a disciplina normativa atribuída ao dumping no âmbito da OMC, dentre os quais se pode destacar: Decreto Legislativo n.º 30/94<sup>174</sup>; Decreto n.º 1.355/94<sup>175</sup>; Decreto n.º 1.602/95<sup>176</sup>; Lei n.º 9.019/95<sup>177</sup>; Circular/SECEX n.º 21/96<sup>178</sup>. No Brasil, a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) é o órgão responsável em determinar, através do competente processo administrativo, a ocorrência de dumping e sua margem, o dano e a relação entre esses dois elementos. A SECEX (através do Departamento de Defesa Comercial – DECOM) é a instância competente tanto para iniciar as investigações, quanto para rever as medidas antidumping anteriormente aplicadas (prorrogando-as ou extinguindo-as)<sup>179</sup>.

De fato, a preocupação que move os países na regulamentação dessa prática tem adquirido novas dimensões, porquanto longe de favorecer o livre comércio e mitigar suas distorções, as medidas antidumping têm servido muito mais como mecanismo protecionista (barreira não-tarifária) do qual se valem, na maioria das vezes, os países desenvolvidos, para restringir o livre comércio.

Esse é um fato preocupante, pois se as tarifas são reduzidas, mas ao mesmo tempo medidas antidumping continuam a ser utilizadas como mecanismos de proteção, os possíveis ganhos provenientes do acesso a mercados são anulados<sup>180</sup>. Nesse sentido, EVENETT afirma que “o crescente uso de ações antidumping contra empresas estrangeiras ameaça enfraquecer

<sup>173</sup> Nesse sentido, BARRAL, *Dumping e comércio internacional*, p. 19.

<sup>174</sup> Aprova a Ata Final da Rodada Uruguaí de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT.

<sup>175</sup> Promulga a Ata Final que incorpora os resultados da Rodada Uruguaí de Negociações Multilaterais do GATT – Acordo Antidumping, Acordo sobre Subsídios e Direitos Compensatórios e Acordo sobre Salvaguardas.

<sup>176</sup> Regulamenta as normas que disciplinam os procedimentos administrativos, relativos à aplicação e medidas antidumping.

<sup>177</sup> Dispõe sobre a aplicação dos direitos previstos no Acordo Antidumping e no Acordo de Subsídios e Direitos Compensatórios.

<sup>178</sup> Regulamenta as normas que disciplinam os procedimentos administrativos, relativos à aplicação de medidas antidumping.

<sup>179</sup> Cf. art. 3º do Dec. n.º 1.602/95 e art. 3º do Dec. n.º 1.752/95.

<sup>180</sup> Cf. PEREIRA, ‘Uma trajetória a ser definida’, p. 55.

um dos benefícios-chave das regras comerciais globais: acesso estável e previsível aos mercados externos”<sup>181</sup>.

O crescimento dessa prática no âmbito do comércio internacional tem sido motivo de preocupações constantes e inúmeros atritos entre os Membros da OMC. Contudo, longe de sinalizar com a redução de seu uso, o que se observa é seu aumento contínuo. A tabela seguinte demonstra, em números, essa situação.

**Tabela II – Sumário de medidas antidumping  
(de 1º de julho de 2000 a 30 de junho de 2001)**<sup>182</sup>

	<i>Investigações Iniciadas</i>	<i>Medidas Provisórias</i>	<i>Medidas Definitivas</i>	<i>Garantias de Preço</i>	<i>Medidas em vigor em 30 de junho de 2000</i>
<i>África do Sul</i>	20	9	12	0	109
<i>Argentina</i>	44	8	13	1	45
<i>Austrália</i>	20	6	3	4	56
<i>Brasil</i>	10	0	11	3	52
<i>Canadá</i>	41	38	12	1	89
<i>Chile</i>	4	0	0	0	0
<i>Cingapura</i>	0	0	0	0	2
<i>Coréia do Sul</i>	5	0	1	2	29
<i>Colômbia</i>	0	0	0	2	<i>Não disponível</i>
<i>Egito</i>	1	0	0	0	10
<i>Estados Unidos</i>	77	35	20	0	241
<i>Filipinas</i>	2	2	5	0	<i>Não disponível</i>
<i>Índia</i>	37	52	41	0	121
<i>Indonésia</i>	1	7	3	0	<i>Não disponível</i>
<i>Israel</i>	2	1	1	0	4
<i>Japão</i>	2	0	0	0	<i>Não disponível</i>
<i>Malásia</i>	0	0	0	0	8
<i>México</i>	4	4	6	0	66
<i>Nova Zelândia</i>	5	2	3	0	11
<i>Peru</i>	0	1	1	1	15

<sup>181</sup> EVENETT, 'The world trading system', p. 3.

<sup>182</sup> Fonte: WTO, *WTO annual report 2002*, p. 72.

<i>Polónia</i>	0	0	5	1	<i>Não disponível</i>
<i>República Checa</i>	0	0	1	0	1
<i>Tailândia</i>	1	0	0	0	6
<i>Trinidad e Tobago</i>	1	1	2	0	5
<i>Turquia</i>	2	0	2	0	15
<i>União Europeia</i>	29	16	36	1	219
<i>Uruguai</i>	3	0	0	0	<i>Não disponível</i>
<i>Venezuela</i>	2	1	0	0	1
<i>Total</i>	313	183	178	16	1105

Os países desenvolvidos (a única exceção digna de nota é o Japão) sempre foram freqüentes usuários da legislação antidumping e sempre a utilizaram para proteger segmentos deficitários de sua indústria. Na última década, contudo, a geografia do dumping sofreu alterações importantes e os países em desenvolvimento, antes vítimas freqüentes desse instrumento protecionista, passaram a utilizar as mesmas medidas para atingir as empresas estrangeiras<sup>183</sup>.

Por exemplo, entre 1985 e 1989, EUA, Canadá, EU e Austrália respondiam por 90% das ações de investigação antidumping iniciadas nesse período. Entre 1990 e 1994, essa porcentagem caiu para 70%. Entre 1995 e 1997, os mesmos países respondiam por 42% das investigações iniciadas, enquanto que no ano seguinte (1998), a porcentagem era de apenas 34%<sup>184</sup>.

Esses números não indicam que os países desenvolvidos reduziram o uso de medidas antidumping, mas que os países em desenvolvimento, especialmente África do Sul, Índia e México, Brasil e Argentina, também passaram a lançar mão dos mesmos mecanismos com a finalidade de proteger seus mercados e restringir a liberalização comercial. É o que noticia o *The Economist*, em reportagem publicada em 30 de maio de 2002:

Muito embora países ricos, notavelmente Estados Unidos e União Europeia, tradicionalmente sejam usuários ardorosos de medidas antidumping, a Índia agora os rivaliza. A Índia iniciou 170 investigações antidumping desde 1999, uma parcela do total norte-americano. Em contraste, na primeira metade da década de 1990, haviam sido iniciadas apenas 15 investigações. Em toda parte, economias emergentes estão se voltando para a proteção antidumping: no ano

<sup>183</sup> Cf. MIRANDA, TORRES e RUIZ, 'The international use of antidumping: 1987-1997', p. 63-64. No mesmo sentido: JACKSON, *The world trading system*, p. 258; e EVENETT, 'The world trading system', p. 3.

<sup>184</sup> Dados estatísticos disponíveis em KEMPTON, *Globalisation of anti-dumping and the EU*, p. 8.

passado, eles eram 18 dos 24 países que iniciaram ações antidumping. Países ricos são, cada vez mais, alvo de antidumping<sup>185</sup>.

Já não é mais novidade o fato de medidas antidumping serem utilizadas como barreiras protecionistas não-tarifárias, tornando-se premente a necessidade de se conhecer suas reais limitações jurídicas e econômicas. As medidas antidumping consistem em exceções autorizadas aos princípios do GATT/OMC que têm por finalidade proteger, temporariamente, o mercado interno do país que as impõe.

As medidas de defesa comercial (v.g. salvaguardas, medidas compensatórias e medidas antidumping) devem ser entendidas, consoante o espírito do vigente sistema comercial multilateral, como restrições autorizadas e excepcionais ao livre comércio, utilizadas segundo critérios previamente delimitados<sup>186</sup>. Contudo, seu uso abusivo (em especial de medidas antidumping) tem funcionado não mais como instrumento de proteção excepcional, mas sim como efetiva barreira não-tarifária utilizada para resguardar interesses de setores econômicos com alto grau de influência política.

O dumping é um fenômeno bastante complexo, com matizes jurídicos, políticos e econômicos ainda pouco estudados. Juridicamente, a definição de dumping contida no AARU é bastante simplista e não se coaduna à realidade da prática internacional<sup>187</sup>, caracterizada pela produção globalizada e por indústrias altamente sofisticadas. No plano econômico, inclusive, há autores que descartam por completo a nocividade dessa prática<sup>188</sup> e outros que defendem sua exclusão das regras da OMC<sup>189</sup>. A atual concepção de dumping caracteriza-se pela grande abrangência na aplicação do termo e pela fragilidade dos critérios técnicos para sua caracterização. Restringir ao máximo a utilização desse mecanismo é medida de salutar favorecimento ao livre comércio.

Apesar de terem sido concebidas como instrumentos excepcionais no âmbito do GATT/OMC, as medidas de defesa comercial vêm sendo empregadas, especialmente na última década, com o intuito de limitar a concorrência externa e proteger as indústrias nacionais<sup>190</sup>. Esse quadro precisa ser revertido o quanto antes. Porém, as forças interessadas em sua manutenção têm demonstrado enorme tenacidade e persistência. Apenas quando o

<sup>185</sup> Cf. *The Economist*, 'The dumping dilemma'.

<sup>186</sup> Nesse sentido, consultar DEARDORFF, 'An economist's overview of the World Trade Organization', p. 22. Além das medidas de defesa comercial, DEARDORFF identifica o art. XII (restrições destinadas a proteger a balança de pagamentos) e o art. XXIV (aplicação territorial, tráfego fronteiriço e uniões aduaneiras) do GATT como exceções autorizadas pela OMC ao princípio do livre comércio.

<sup>187</sup> Cf. BARRAL, **Dumping e comércio internacional**, p. 70 e JACKSON, **The world trading system**, p. 251.

<sup>188</sup> KRUGMAN e OBSTFELD, **Economia internacional**, p. 150.

<sup>189</sup> SRINIVASAN, 'Trade and development', p. 17.

<sup>190</sup> Nesse sentido, KENEN, **The international economy**, p. 231.

bem-estar da coletividade prevalecer sobre os interesses de grupos privados é que essa situação poderá ser revertida. Infelizmente, não há qualquer sinal indicando que isso ocorrerá em curto prazo.

O liberalismo econômico precisa ser defendido e estimulado, pois através dele os países em desenvolvimento podem gerar renda e reduzir as disparidades sociais que os caracterizam. No plano internacional, a OMC representa a consagração dos ideais liberais, à medida que baseia sua existência nos princípios da nação-mais-favorecida e do tratamento nacional. Ocorre que os mecanismos concebidos para a promoção do livre comércio são freqüentemente distorcidos, o que pode ser comprovado através do uso de medidas protecionistas cada vez mais sutis. Essas questões precisam ser discutidas no âmbito da OMC, pois os países em desenvolvimento são especialmente prejudicados pelo uso cada vez mais rotineiro de barreiras não-tarifárias.

Nesse contexto, surge a discussão relativa aos padrões trabalhistas. Os países desenvolvidos afirmam que o assunto precisa ser regulamentado na OMC, pois baixos padrões trabalhistas constituem vantagens comparativas desleais. Já os países em desenvolvimento argumentam que a introdução de uma cláusula social no acordo constitutivo da OMC prejudicaria não apenas seus interesses, mas também o próprio comércio internacional.

No capítulo seguinte, essas questões serão analisadas mais aprofundadamente e os argumentos favoráveis e contrários à inclusão do tema na agenda internacional serão investigados. Antes, contudo, é imperativo que se estabeleça o conceito de dumping social, cláusula social e padrões trabalhistas, expressões freqüentemente confundidas pela literatura não-especializada. Tudo isso contribuirá para o desfecho da presente dissertação, que consiste justamente em determinar se a preocupação em torno dos padrões trabalhistas é legítima ou se consiste apenas em protecionismo disfarçado.

## **2 PADRÕES TRABALHISTAS E PROTEÇÃO SOCIAL**

### **2.1 OBJETIVOS DO CAPÍTULO**

Neste segundo capítulo serão analisados os principais argumentos favoráveis e contrários à regulamentação internacional dos padrões trabalhistas. Esse capítulo é fundamental para a compreensão da conclusão, pois analisa as principais correntes doutrinárias e argumentos empregados na defesa ou condenação da inclusão dos padrões trabalhistas na agenda comercial internacional.

O capítulo encontra-se dividido em dois itens, respectivamente: 1- O dumping social no âmbito da OMC; e 2- Aspectos institucionais. No primeiro deles, investiga-se o conceito de dumping social, a inexatidão dessa expressão, a dificuldade de sua mensuração e suas limitações decorrentes do vigente Acordo Antidumping da Rodada Uruguai (AARU). Em seguida, expõe-se a origem da discussão relativa aos padrões trabalhistas e os principais argumentos favoráveis e contrários à regulamentação do tema.

No item intitulado “Aspectos Institucionais” serão considerados aspectos envolvendo tanto a OMC quanto a OIT, a fim de que seja depreendida a orientação dos tratados constitutivos dessas organizações no que tange ao tema. Discute-se bastante sobre a competência da OMC em lidar com questões trabalhistas e afirma-se que a OIT é a Organização Internacional historicamente concebida para essa função. Esse item busca justamente esclarecer tal controvérsia e identificar as principais convenções da OIT sobre o assunto.

Ademais, será analisada a orientação da UE e do NAFTA relativamente ao assunto, a fim de que se possa vislumbrar como os países envolvidos nesses acordos (os quinze Estados-Membros da UE e os três países que participam do NAFTA) estão lidando com os diferentes padrões trabalhistas existentes em seu meio. Serão também investigados os impactos da regulamentação dos padrões trabalhistas sobre as exportações, o volume de investimentos diretos e a competitividade internacional do país.

Dessa forma, após terem sido vistos aspectos doutrinários e institucionais do problema, o leitor poderá melhor se situar com relação ao tema e identificar a validade ou não dos argumentos empregados por cada uma das correntes. Esse capítulo é, portanto, indispensável à compreensão da análise econômica proposta pelo último capítulo e já sinaliza com algumas considerações críticas que serão retomadas nas considerações finais.

## 2.2 O DUMPING SOCIAL NO ÂMBITO DA OMC

### 2.2.1 Dumping social: conceito e características

No capítulo anterior, foram expostos o conceito de dumping e a forma como sua prática foi regulamentada tanto pelo GATT 1947, através do artigo VI, quanto pela OMC, através do AARU. O dumping caracteriza-se pela discriminação de preços no comércio internacional, ou seja, pela venda de mercadorias no exterior por preço inferior àquele praticado no mercado exportador. Os primeiros registros dessa prática remontam ao final do século XIX<sup>191</sup>, mas apenas em 1947, com o acordo do GATT, a matéria foi disciplinada internacionalmente.

Segundo o GATT/OMC, a prática de dumping é incompatível com a idéia de concorrência perfeita<sup>192</sup> e nocivo tanto às relações comerciais internas, quanto externas. Entretanto, economistas advertem que não há razões suficientes para considerar a prática de dumping prejudicial ou injusta, haja vista sua existência ser atribuída às economias de escala decorrentes do próprio comércio internacional. KRUGMAN e OBSTFELD condenam a disciplina normativa recebida pelo dumping no sistema multilateral de comércio nos seguintes termos:

Os economistas nunca estiveram satisfeitos com a idéia de considerar o dumping uma prática proibida. A discriminação dos preços entre os mercados pode ser uma estratégia de negócios perfeitamente legítima – assim como os descontos que as linhas aéreas oferecem aos estudantes, pessoas idosas ou turistas que pretendem viajar o final de semana. Além disso, a definição legal de dumping desvia-se substancialmente da definição econômica<sup>193</sup>.

Todavia, dentro da realidade normativa que será estudada, o dumping é, em regra, considerado prática danosa e, por essa razão, sua ocorrência sujeita-se à imposição de medidas antidumping. O AARU exige três elementos para a caracterização do dumping: 1-

<sup>191</sup> Há, contudo, quem faça referência à prática de dumping em tempos bem mais remotos, como assinala VINER (*Dumping*, p. 36): “*The practice of dumping has long been known, although not by this name, to writers on commercial matters. Adam Smith, for example, not only discusses unfavorably the practice on the part of governments of stimulating exports at prices lower than those current in the domestic market by the grant of official bounties, but gives an instance from personal observation of the grant of bounties on exports by a private combination of producers in order to reduce the supply available for the domestic market*”.

<sup>192</sup> Por concorrência perfeita, entende-se a situação na qual há muitos compradores (demanda) e vendedores (oferta) disputando um mesmo mercado, sendo que nenhum deles é suficientemente grande para influenciar os preços praticados pelos demais. Ou seja, os vendedores dos produtos acreditam que podem vender o quanto quiserem ao preço de mercado, sem que sua conduta influencie o preço que se paga pelo produto.

<sup>193</sup> Cf. KRUGMAN e OBSTFELD, *Economia internacional*, p. 150.

venda de produtos abaixo do preço praticado no mercado do país exportador<sup>194</sup>; 2- comprovação do dano ou da ameaça de dano à indústria doméstica ou do retardamento no estabelecimento de indústrias que venham a produzir o mesmo produto objeto de dumping<sup>195</sup>; e 3- nexo de causalidade entre os dois elementos anteriores<sup>196</sup>.

As discussões doutrinárias acerca do conceito de dumping e de suas respectivas características, levaram os estudiosos a identificar diversos tipos dessa prática. VINER, em obra pioneira escrita em 1923, classificou o dumping de acordo com vários critérios, a saber: 1- de acordo com a forma, o dumping poderia ser aberto ou disfarçado ou ainda reverso ou de exportação; 2- considerando-se o motivo, havia dez classificações possíveis: a) para se desfazer de estoques excessivos; b) não-intencional; c) para manter vínculos num mercado em que os preços dependem de considerações espúrias; d) para desenvolver vínculos comerciais e a clientela dos compradores em um novo mercado; e) para eliminar a competição no mercado objeto de dumping; f) para obstar o desenvolvimento de competição no mercado objeto de dumping; g) para retaliar contra o dumping praticado em sentido reverso; h) para manter o total aproveitamento da capacidade produtiva das fábricas sem reduzir os preços domésticos; i) para obter economias de escala sem reduzir os preços domésticos; j) por razões puramente mercantilistas; e 3- de acordo com a continuidade, ele poderia ser esporádico, de curto prazo ou permanente<sup>197</sup>.

Ao discorrer sobre o tema, PIRES informa que a doutrina especializada, via de regra, identifica ou refere-se a onze modalidades diferentes de dumping, a saber: dumping permanente ou ocasional; predatório; direto ou indireto; aberto e encoberto; defensivo; inverso; cambiário; social<sup>198</sup>. Já JOHANNPETER, ao mencionar as razões que levam à prática do dumping, faz menção a apenas quatro modalidades: 1- dumping estratégico; 2- dumping estrutural; 3- dumping social; e 4- dumping ecológico<sup>199</sup>.

Apesar da grande variedade de classificações, a literatura recente refuta a validade econômica de toda essa complexa categorização. De fato, a classificação doutrinária do dumping é irrelevante face aos preceitos normativos contidos no AARU que determinam o que é dumping e quando sua ocorrência enseja retaliação do país importador através da adoção de medidas antidumping. Apesar de haver diferenças entre o dumping como atividade

<sup>194</sup> Cf. art. VI do GATT e art. 2, II.1, do AARU.

<sup>195</sup> Cf. art. VI do GATT e art. 3º, nota de rodapé n.º 9, do AARU.

<sup>196</sup> Cf. art. 5º, V.2 do AARU.

<sup>197</sup> VINER, *Dumping*, p. 23.

<sup>198</sup> PIRES, *Práticas abusivas no comércio internacional*, p. 181.

<sup>199</sup> JOHANNPETER, *Antidumping*, p. 84-87.

econômica e o dumping como prática internacional condenável<sup>200</sup>, o presente trabalho restringe-se à análise da última situação, ignorando, destarte, elucubrações doutrinárias que não se consubstanciaram no AARU.

O Acordo Antidumping negociado por ocasião da Rodada Uruguai não faz referência a nenhuma das modalidades de dumping acima citadas, motivo que leva a questionar tanto a existência efetiva, quanto a validade das categorias mencionadas pela doutrina. Sem adentrar no mérito dos elementos que caracterizam cada uma das modalidades de dumping, pode-se até admitir sua existência, muito embora nenhuma delas tenha sido contemplada pelo AARU.

Conforme mencionado anteriormente, o dumping exige a ocorrência simultânea de três condições: fato, dano e nexos causal. Demonstrando-se a existência desses requisitos, o elemento subjetivo que determina sua prática, seja ele qual for, fica eclipsado, à medida que não condiciona (positiva ou negativamente) a aplicação das medidas antidumping. Portanto, quer seja o dumping praticado em virtude do excesso de oferta ou dos elevados estoques mundiais (dumping estratégico), da depreciação da moeda de troca no país exportador em relação ao padrão monetário internacional (dumping cambial) ou da intenção de eliminar a concorrência no país importador (dumping predatório), esses fatores subjetivos são irrelevantes à apreciação da matéria, ao menos no âmbito da OMC.

Por que então falar em dumping social? Em verdade, a expressão “dumping social” não se presta para qualificar a situação que ela busca descrever. É, de fato, absolutamente inadequada e imprópria. A discussão em torno do tema surgiu quando alguns países, notadamente EUA e UE, tentaram regulamentar a matéria durante a Rodada Uruguai. A idéia parte do princípio de que alguns produtos são baratos devido à utilização de mão-de-obra escrava ou infantil, aos salários irrisórios, por negarem direitos essenciais aos trabalhadores (como o direito de greve, de organização e de negociação coletiva) ou por submeterem-nos a situações precárias de trabalho. Nesse sentido, PIREs caracteriza o dumping social da seguinte forma:

O dumping social tem como característica a venda incentivada pelo baixo nível salarial vigente, bem como pela escassa assistência social colocada à disposição do trabalhador no país de exportação. Referidos fatores impulsionam o comércio internacional, na medida em que contribuem para diminuir os custos de produção<sup>201</sup>.

<sup>200</sup> Nesse sentido, consultar BARRAL, *O dumping e o comércio internacional*, p. 16 e ss.

<sup>201</sup> PIREs, *Práticas abusivas no comércio internacional*, p. 188.

A vantagem obtida pelas empresas que operam nessas condições – em termos de preço final do produto – deve, nessa visão, ser considerada injusta e, portanto, ser alvo de regulamentação multilateral. Como a venda de produtos abaixo do “valor normal” é identificada como dumping, imediatamente as duas matérias foram relacionadas, o que resultou na criação da expressão “dumping social”. Para GONÇALVES, emprega-se o termo “dumping social” para caracterizar “preços internacionais de produtos distorcidos pelo fato de os custos de produção basearem-se em normas e condições trabalhistas inferiores ao que seria considerado razoável ou adequado em nível internacionalmente”<sup>202</sup>.

Contudo, os argumentos subjacentes à idéia de dumping condenável e dumping social são sensivelmente diferentes. O AARU regulamentou o dumping para evitar a discriminação internacional de preços e estabeleceu o conceito de “valor normal” como o parâmetro a ser considerado. Entende-se por valor normal o preço efetivamente praticado para o produto similar nas operações mercantis que o destinem para consumo interno no país exportador. Dessa forma, só há dumping quando o preço do produto exportado é inferior ao praticado no mercado interno.

No caso do dumping social, o preço praticado no mercado do país exportador não necessariamente é inferior ao praticado externamente, uma vez que a mesma mão-de-obra oprimida e sub-remunerada pode ser contratada para produzir ambos. Portanto, se um produto é exportado por valor que corresponde ao custo social interno, isso não pode ser considerado dumping.

No caso em pauta, as acusações de que os países em desenvolvimento praticam dumping social só seria válida se os salários reais pagos pelas indústrias exportadoras fossem inferiores à média nacional, o que não é o caso. Em verdade, o dumping social não preenche os requisitos formais do art. VI do GATT ou do AARU<sup>203</sup> e as propostas que defendem sua regulamentação apenas disfarçam tentativas ainda frustradas de erigir novas barreiras ao livre comércio, privilegiando os países desenvolvidos e favorecendo a exportação de produtos de alta tecnologia.

Decerto, na atual conjuntura internacional, a tentativa de regulamentação do dumping social é vista pelos países em desenvolvimento como mais uma tentativa de se criarem barreiras protecionistas à exportação de seus produtos intensivos em trabalho, razão pela qual sua materialização no seio da OMC tem sido combatida pela ampla maioria dos Membros.

---

<sup>202</sup> GONÇALVES, *O Brasil e o comércio internacional*, p. 50.

<sup>203</sup> PIRES, *Práticas abusivas no comércio internacional*, p. 190.

Ademais, o conceito de dumping social está impregnado da idéia de “preço justo”, conhecida como um dos “fundamentos inconfessados” normalmente invocados para a legislação antidumping. A idéia de preço justo está impregnada nas origens do dumping e, apesar de possuir grande apelo popular, não reflete a norma consagrada no âmbito da OMC. Para a caracterização do dumping, faz-se mister que o produto seja exportado por preço inferior ao praticado no mercado interno e não inferior ao um preço considerado justo. Corroborando essa idéia, BARRAL afirma que “a ideologia do preço justo e da proteção do mercado nacional não podem ser aceitas como fundamento da legislação antidumping, justamente porque escapam à realidade em tese subjacente a seu enunciado, *i.e.*, são irrealizáveis diante do fato econômico”<sup>204</sup>.

A noção de preço justo é resquício da cultura medieval e reflexo da ética paternalista cristã<sup>205</sup>, que condenava severamente a cobiça e a acumulação de riquezas. O preço justo, na época feudal, fundamentava-se na idéia de que o comerciante deveria vender sua mercadoria por um preço que apenas compensasse os esforços feitos no transporte do produto e na busca de um comprador e que fosse suficiente para reproduzir sua “condição tradicional e costumeira de vida”<sup>206</sup>. Vender a mercadoria a um preço superior ao justo redundaria na obtenção de lucros e na acumulação de riquezas materiais, o que era terminantemente condenado pela ideologia religiosa então vigente.

A ideologia do preço justo apenas confunde a idéia de dumping e afasta-a de seu real objetivo. Sua difusão, todavia, ajudou a assimilação das regras antidumping e garantiu-lhes a legitimidade necessária a sua consolidação no início do século XX. Afinal, sempre foi bem mais fácil dizer que as regras antidumping combatem a competição injusta de empresas que vendem abaixo do preço de custo com a intenção de eliminar as indústrias locais e monopolizar o mercado, do que afirmar sua natureza de restrição autorizada e excepcional ao livre comércio<sup>207</sup>.

O dumping social traz em seu bojo a idéia de que os trabalhadores, especialmente de países em desenvolvimento, são prejudicados para garantir a competitividade de determinadas indústrias. Isso porque algumas empresas, com o intuito de exportar seus produtos por preço inferior ao de seus concorrentes, utilizariam artifícios “desleais”, tais como a contratação de mão-de-obra infantil ou até mesmo escrava.

<sup>204</sup> BARRAL, **Dumping e comércio internacional**, p. 38.

<sup>205</sup> Para um conceito de “ética paternalista cristã”, consultar nota n.º 2 do presente trabalho.

<sup>206</sup> HUNT e SHERMAN, **História do pensamento econômico**, p. 19.

<sup>207</sup> NIELS e KATE (‘Trusting antidumping to dump antidumping’, p. 42) afirmam que: “*Antidumping lacks a sound economic justification, it ignores and even hinders the current global movement towards free trade and it often has a negative impact on competition in domestic markets*”.

Essa discussão também é alimentada pela idéia de que os diferentes níveis de proteção social (traduzidos em termos de salários, previdência social e exigências contidas em leis trabalhistas) asseguram vantagens comparativas àqueles países que não os garantem eficazmente. Essa vantagem comparativa, haja vista resultar da ausência de garantias trabalhistas universalmente reconhecidas, deveria ser considerada “desleal” e sujeitar-se a medidas antidumping, como forma de eliminar o dano efetivo ou potencial.

Em tese, a regulamentação do dumping social serviria para resguardar tanto os padrões trabalhistas mais elevados praticados nos países desenvolvidos (cujos trabalhadores estariam sendo ameaçados pela concorrência dos trabalhadores explorados e sub-remunerados nos países em desenvolvimento), quanto os direitos dos trabalhadores dos países em desenvolvimento. Isso porque ela impediria que empresas exportadoras se utilizem de artifícios desumanos para fabricar produtos mais competitivos (leia-se, mais baratos).

Os países em desenvolvimento resistem vigorosamente à discussão sobre dumping social e outros assuntos semelhantes (tais como o estabelecimento de padrões internacionais de proteção ambiental) com o receio de que essa regulamentação possa servir para restringir o comércio de seus produtos, uma vez que os padrões a serem seguidos serão aqueles já atingidos pelos países desenvolvidos.

Certamente, os países em desenvolvimento seriam os principais alvos dessas medidas, pois são justamente eles que padecem de baixos padrões trabalhistas e sociais. Em verdade, instrumentos coercitivos, tais como medidas antidumping ou sanções de outra natureza, longe de favorecerem os trabalhadores e contribuir para a eliminação das condições “injustas” a que eles são submetidos, possuem exatamente o efeito oposto, isto é, apenas deterioram ainda mais as já precárias condições dos trabalhadores de países em desenvolvimento. Ademais, o cálculo da margem do dumping social, em virtude das complexas circunstâncias que envolve, é praticamente impossível<sup>208</sup>.

A discussão relativa ao dumping social deu origem a dois outros conceitos, quais sejam: cláusula social e padrões trabalhistas. A expressão cláusula social serve para designar a inclusão, em tratados internacionais de comércio, de normas de proteção ao trabalhador<sup>209</sup>. Essas normas, ao disciplinarem as condições de trabalho e as relações capital-trabalho, estabelecem padrões laborais mínimos a serem observados pelas empresas exportadoras. Em síntese, a cláusula social busca garantir “padrões trabalhistas” internacionalmente aceitos e

---

<sup>208</sup> Cf. MASKUS, ‘Core labor standards and competitiveness’, p. 17.

<sup>209</sup> Cf. ROCHA, ‘Cláusula social’, p. 504 e GONÇALVES, *O Brasil e o comércio internacional*, p. 50.

assegurar que os trabalhadores não sejam prejudicados pela ânsia empresarial de tornar seus produtos mais baratos e, por conseguinte, mais competitivos.

Há pelo menos três indagações que devem ser respondidas quando se discute a adequação da OMC para lidar com questões relativas a padrões trabalhistas, são elas: 1- esse assunto é suficientemente próximo à agenda comercial? Isto é, os países determinam suas políticas trabalhistas em virtude de questões comerciais ou o fazem para atingir outros objetivos? 2- a inclusão dessa matéria na agenda comercial internacional melhora o bem-estar do mundo? e 3- a inclusão dessa matéria irá melhorar o bem-estar dos Membros da OMC?

Observa-se, de imediato, que a política comercial, cuja condução em nível multilateral foi legada à OMC, responde positivamente a todos os questionamentos acima. Explique-se: o principal objetivo das barreiras comerciais (tarifárias e não-tarifárias) é restringir a importação de produtos que concorram com produtores domésticos. Por outro lado, a liberalização comercial é benéfica ao mundo e aos países individualmente considerados que se engajam em barganhas comerciais sob os auspícios da OMC, isso porque ela é uma atividade em que todos ganham (*win-win activity*)<sup>210</sup>.

Contrariamente, a relação entre comércio e padrões trabalhistas falha em preencher qualquer um dos critérios supra mencionados, pois raramente os países determinam seus padrões trabalhistas para influenciar fluxos comerciais. Geralmente, os governos elaboram e implementam políticas trabalhistas com o objetivo de gerar empregos, qualificar a mão-de-obra, favorecer a distribuição de renda e reduzir a pobreza. Por sua vez, as políticas comerciais perseguem outros objetivos, quais sejam: estimular a produção interna, aumentar as exportações, reduzir o déficit em balança comercial, dentre outros.

Padrões trabalhistas e comércio internacional possuem relação pouco clara. Ademais, os países não definem suas regras trabalhistas, sociais e previdenciárias para influenciar fluxos comerciais. Os países escolhem seus padrões trabalhistas baseados em condições sócio-político-econômicas predominantes em determinado momento histórico.

Em países em desenvolvimento como o Brasil, o trabalho infantil e escravo existia bem antes do comércio internacional adquirir qualquer importância. A maior parte da legislação trabalhista foi elaborada para preencher as necessidades de trabalho, muito mais do que para estimular a competitividade industrial interna ou externa. Mas, ao contrário do que se imagina, essas leis são tão protetivas que muitas empresas só conseguem sobreviver graças às barreiras protecionistas existentes em seu país (por exemplo, os trabalhadores do setor

---

<sup>210</sup> Cf. PANAGARIYA, 'Trade-labor link', p. 4.

formal ganham melhor do que em qualquer outro setor da economia e, geralmente, não podem ser despedidos facilmente)<sup>211</sup>.

Portanto, observa-se que, como regra geral, as políticas trabalhistas condicionam a política comercial e não o contrário. Em alguns casos, o nível dos padrões trabalhistas praticados em determinado país pode influenciar os fluxos comerciais, mas apenas isso não é razão suficiente para legitimar sua inclusão na pauta de discussões da OMC.

Adiante, serão abordadas as origens e os fundamentos dessa discussão. O foco central da análise serão os padrões trabalhistas, a possibilidade de sua vinculação aos instrumentos multilaterais de comércio consagrados na OMC e a viabilidade de se garanti-los através de sanções comerciais.

### 2.2.2 A regulamentação internacional dos padrões trabalhistas

Se os padrões trabalhistas funcionassem em nível ótimo em todos os lugares, a discussão sobre qual a Organização Internacional competente para melhorá-los perderia sentido. Contudo, para tornar a análise legítima, há que se partir do pressuposto de que existem padrões sub-ótimos de trabalho tanto em países desenvolvidos, quanto em países em desenvolvimento.

Que os padrões trabalhistas variam em todo o mundo, isso é notório. Entretanto, a principal questão subjacente ao tema diz respeito às implicações econômicas dessa variação. Afirma-se que os baixos padrões trabalhistas praticados em países em desenvolvimento proporcionam-lhes vantagens comparativas artificiais no comércio internacional de bens intensivos em mão-de-obra. Ou seja, as empresas instaladas em países em desenvolvimento, à medida que não asseguram condições mínimas de trabalho indispensáveis ao exercício digno da atividade profissional, reduzem os custos de produção e tornam-se mais competitivas. Isso é visto por muitos trabalhadores dos países desenvolvidos como uma séria ameaça a seus benefícios sociais historicamente conquistados (aposentadoria, férias, licenças), aos elevados salários e à própria existência dos empregos<sup>212</sup>.

A percepção desse grupo é a de que os baixos padrões trabalhistas dos países em desenvolvimento ameaçam diretamente seus empregos, seus salários e seu poder de

---

<sup>211</sup> Por exemplo, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), dispõe: Art. 477, *caput* – É assegurado a todo empregado, não existindo prazo estipulado para a terminação do respectivo contrato, e quando não haja ele dado motivo para cessação das relações de trabalho, o direito de haver do empregador uma indenização, paga na base da maior remuneração que tenha percebido na mesma empresa. Art. 479, *caput* – Nos contratos que tenham termo estipulado, o empregador que, sem justa causa, despedir o empregado, será obrigado a pagar-lhe, a título de indenização, e por metade, a remuneração a que teria direito até o termo do contrato.

<sup>212</sup> Nesse sentido, veja-se FORRESTER, **O horror econômico**, *passim*.

negociação pelas seguintes razões: 1- o trabalho barato facilita a penetração de produtos manufaturados nos mercados consumidores dos países desenvolvidos; 2- baixos padrões trabalhistas reduzem o poder de barganha dos trabalhadores e sindicatos; e 3- baixos padrões incentivam a transferência física do parque fabril para os países em desenvolvimento. Corroborando essa idéia, GONÇALVES afirma:

Condições de trabalho inferiores e relações capital-trabalho arcaicas afetam o comércio internacional tendo em vista que geram a competitividade internacional espúria, assim como têm impacto negativo nas condições sociais e econômicas e na situação política do trabalhador, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento<sup>213</sup>.

Teme-se que a expansão do comércio e a pressão por competitividade forcem os países desenvolvidos a reduzirem seus padrões trabalhistas e garantias sociais. Isso se baseia na idéia de que empresas transnacionais procuram sempre os lugares mais competitivos para se instalar, deslocando postos de trabalho para nações com baixos padrões trabalhistas e, dessa forma, prejudicando os trabalhadores dos países desenvolvidos. Esse raciocínio leva os países desenvolvidos a enfrentar o dilema de ou reduzir as garantias já asseguradas aos trabalhadores, ou suportar os elevados custos econômicos de sua decisão (v.g. pagar seguro-desemprego para todos os trabalhadores desempregados, criar novos postos de trabalho, enfrentar a redução da produção industrial, combater a criminalidade decorrente da miséria, suportar a queda na arrecadação de impostos).

O pretense impacto dos padrões trabalhistas sobre o nível de vida dos trabalhadores dos países desenvolvidos e sua vinculação ao comércio internacional têm feito com que se defenda o uso de sanções comerciais para combater o problema. Aqueles que advogam o uso de sanções comerciais encaram-nas como uma forma de elevar os padrões trabalhistas de outros países e, ao mesmo tempo, limitar os custos de se mantê-los internamente. Ademais, segundo este argumento, as sanções comerciais poderiam tanto restringir a oposição de empresas locais no que tange à elevação dos padrões internos de trabalho, quanto incentivar empresas e governos estrangeiros a elevá-los sem temer a perda de mercados no comércio internacional.

Afirma-se também que um acordo versando sobre padrões trabalhistas ajudaria a manter um amplo apoio das nações desenvolvidas ao sistema multilateral de comércio. Um acordo comercial dessa natureza convenceria os trabalhadores dos países com altos padrões

---

<sup>213</sup> GONÇALVES, *O Brasil e o comércio internacional*, p. 64.

trabalhistas que eles não competiriam com trabalhadores de países com baixos padrões laborais, o que aumentaria o apoio do primeiro grupo à liberalização comercial. Nesse contexto é que surge a idéia de se incorporar à OMC as regras sobre padrões trabalhistas, assunto intrinsecamente controvertido<sup>214</sup>.

A tentativa de se estabelecer padrões trabalhistas universais e obrigatórios aos quais o comércio internacional esteja subordinado advém principalmente dos países desenvolvidos e de seus sindicatos. Afirma-se que a consolidação da ordem comercial multilateral pela OMC reclama a harmonização dos custos do trabalho, pois esse elemento é condição indispensável à institucionalização da competitividade internacional em nível apropriado<sup>215</sup>.

Há bastante tempo, tem-se discutido sobre padrões trabalhistas e sobre dumping social no âmbito da OMC<sup>216</sup>, sem que nenhum consenso acerca de sua regulamentação tenha sido alcançado, particularmente em virtude da notória oposição dos países em desenvolvimento, que são a maioria dos 144 Membros da Organização.

A relutância dos países em desenvolvimento em aceitar a absorção, pelo sistema multilateral de comércio, de assuntos que escapam à sua área de abrangência original (*trade-and agenda*), tais como assuntos de natureza social e ambiental, tem contribuído sobremaneira para agravar as divergências entre os Membros da OMC. Dentre as matérias mais controvertidas da atualidade, destaca-se a tentativa de regulamentação dos padrões trabalhistas, discussão que remonta à Carta de Havana (1947), quando seu art. 7º fez menção a “padrões justos de trabalho”<sup>217</sup>.

Através desse artigo, os países que assinaram a Carta de Havana reconheceram que todos os Membros tinham interesse comum na realização e na manutenção de padrões justos de trabalho (*fair labour standards*) relacionados à produtividade e, assim, na melhoria dos salários e das condições de trabalho, dentro dos limites permitidos pela produtividade. Eles

<sup>214</sup> Conferir TREBILCOCK e HOWSE, *The regulation of international trade*, p. 441; MARTIN e MASKUS, ‘Core labor standards and competitiveness’, p. 1; PIRES, *Práticas abusivas no comércio internacional*, p. 190; BARRAL, *Dumping e comércio internacional*, p. 14; PANITCHPAKDI e CLIFFORD, *China and the WTO*, p. 61.

<sup>215</sup> Cf. LAFER, ‘Dumping social’, p. 162.

<sup>216</sup> Segundo THORSTENSEN (OMC, p. 322), “o tema não é novo. Na verdade tem mais de 150 anos e data da Revolução Industrial, e sempre se enquadrou na discussão de se manter as vantagens competitivas dos países”. No mesmo sentido, DUNOFF (‘The death of the trade regime’, p. 740) afirma: “*Since the mid-19<sup>th</sup> century reformers seeking laws to shorten work hours or prohibit child labour have confronted the argument that such measures would result in a competitive disadvantage vis-à-vis nations with lower standards*”.

<sup>217</sup> O artigo 7º (1) da Carta de Havana dispõe: “*The Members recognize that measures relating to employment must take fully into account the rights of workers under intergovernmental declarations, conventions and agreements. They recognize that all countries have a 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*”.

também reconheceram que as condições injustas de trabalho, particularmente na produção para a exportação, criam dificuldades ao comércio internacional e, por essa razão, cada Membro deveria tomar todas as ações apropriadas para eliminá-las no espaço de seu território. Como se sabe, esse documento não entrou em vigor, principalmente, em virtude de sua não-aprovação pelo Congresso norte-americano<sup>218</sup>. Do ponto de vista histórico, todavia, ele é um marco importante na vinculação de temas sociais à agenda comercial internacional.

A preocupação dos países em desenvolvimento encontra respaldo no fato de que as medidas de defesa comercial (medidas antidumping, compensatórias e de salvaguardas) também foram disciplinadas com o intuito de favorecer o livre comércio. Entretanto, atualmente elas constituem grande entrave ao comércio internacional, atuando como verdadeiras barreiras não-tarifárias<sup>219</sup>. Da mesma forma, eles receiam que os padrões trabalhistas sejam utilizados para restringir o livre comércio e onerar as exportações dos países em desenvolvimento, agravando ainda mais as disparidades já existentes entre desenvolvidos e em desenvolvimento. Conforme LANGILLE destaca, “nos países em desenvolvimento é amplamente difundida a idéia de que as motivações por trás da busca de padrões trabalhistas não são nada além de protecionismo disfarçado da parte dos países desenvolvidos”<sup>220</sup>.

Os críticos do livre comércio afirmam ser injusta a competição entre produtos produzidos em países desenvolvidos e aqueles importados de nações que remuneram mal seus trabalhadores e não lhes asseguram garantias laborais mínimas<sup>221</sup>. Já os que defendem o livre comércio freqüentemente encaram os diferentes padrões trabalhistas como fonte legítima de vantagens ou desvantagens comparativas e que, por essa razão, não devem ser combatidos<sup>222</sup>. As divergências entre essas duas posições têm aumentado e, atualmente, o debate sobre os padrões trabalhistas adquiriu especial destaque na agenda internacional.

Ao mesmo tempo em que isso ocorre, a resistência na OMC em estabelecer uma conexão real entre temas comerciais e padrões trabalhistas permanece extremamente forte, tal como ficou claro durante a I Reunião Ministerial realizada em Cingapura. A Reunião Ministerial de Cingapura, que ocorreu entre 09 e 13 de dezembro de 1996, teve um começo

<sup>218</sup> Cf. BARRAL, ‘De Bretton Woods a Seattle’, p. 23 e JACKSON, *The world trading system*, p. 38.

<sup>219</sup> Cf. BHAGWATI, ‘The poor’s best hope’.

<sup>220</sup> LANGILLE, ‘Eight ways to think about international labour standards’, p. 31.

<sup>221</sup> Os principais defensores dessa idéia são os EUA, organizações trabalhistas (sindicatos) e ativistas de direitos humanos. Alguns países europeus, tais como França e Noruega, já endossaram essa idéia, mas atualmente são contrários ao emprego de sanções comerciais.

<sup>222</sup> Cf. TREBILCOCK e HOWSE, *The regulation of international trade*, p. 441.

difícil<sup>223</sup>. Isso porque EUA e Noruega propuseram a criação de um grupo de trabalho (*working party*) para discutir padrões laborais, o que foi amplamente rejeitado pelos países em desenvolvimento<sup>224</sup>.

TREBILCOCK e HOWSE, inclusive, narram incidente envolvendo o Diretor-Geral da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que havia sido convidado para discursar durante a Reunião Ministerial, mas cujo convite foi cancelado em virtude da hostilidade dos países em desenvolvimento<sup>225</sup>. No fim, a vontade destes prevaleceu e os Membros da OMC concordaram em delegar o assunto à OIT, reiterando a legitimidade desta para lidar com assuntos de natureza social e trabalhista.

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

Nós renovamos nosso compromisso para o cumprimento de padrões trabalhistas fundamentais internacionalmente reconhecidos. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) é o órgão competente para estabelecer e lidar com esses padrões, e afirmamos nosso apoio pelo seu trabalho em promovê-los. Acreditamos que o crescimento econômico e o desenvolvimento suportado pelo aumento do comércio e sua liberalização contribuem para a promoção desses padrões. Rejeitamos o uso de padrões trabalhistas com fins protecionistas e concordamos que a vantagem comparativa dos países, particularmente dos países em desenvolvimento com baixos salários, não deve, de maneira alguma, ser colocada em questão. Nesse sentido, notamos que as Secretarias da OMC e da OIT continuarão sua colaboração existente<sup>226</sup>.

Apesar de muitos países serem favoráveis à existência de um rol mínimo de garantias trabalhistas, há pouco consenso quando se trata da forma como essas garantias devem ser asseguradas. Os países em desenvolvimento não duvidam da importância da temática social e trabalhista, mas afirmam que há nelas um grande potencial para o protecionismo abusivo<sup>227</sup>. O desafio reside em conciliar essas preocupações trabalhistas legítimas com a liberação do comércio.

<sup>223</sup> PANAGARIYA, 'Trade-labor link', p. 1.

<sup>224</sup> Cf. SINGH E ZAMMIT, 'The global labour standards controversy', p. 82.

<sup>225</sup> Cf. TREBILCOCK e HOWSE, *The regulation of international trade*, p. 457.

<sup>226</sup> WTO, §4º, WT/MIN(96)/DEC. No original: "We renew our commitment to the observance of internationally recognized core labour standards. The International Labour Organization (ILO) is the competent body to set and deal with these standards, and we affirm our support for its work in promoting them. We believe that economic growth and development fostered by increased trade and further trade liberalization contribute to the promotion of these standards. We reject the use of labour standards for protectionist purposes, and agree that the comparative advantage of countries, particularly low-wage developing countries, must in no way be put into question. In this regard we note that the WTO and ILO Secretariats will continue their existing collaboration".

<sup>227</sup> Cf. CHARNOVITZ, 'The World Trade Organization and social issues', p. 24.

Padrões trabalhistas, *lato sensu*, compreendem vários aspectos da relação capital-trabalho, tais como proteção à saúde do trabalhador, segurança no ambiente de trabalho, jornada de trabalho, remuneração, dentre vários outros. MASKUS, por exemplo, classifica os padrões trabalhistas em quatro categorias, a saber: direitos básicos, civis, de sobrevivência e de segurança. No quadro abaixo, reproduz-se a classificação detalhada concebida pelo autor:

**Tabela III – Classificação dos padrões trabalhistas<sup>228</sup>**

<b>1- Direitos básicos:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direito contra a servidão;</li> <li>• Direito contra a coerção física;</li> <li>• Direito a competir sem discriminação;</li> <li>• Direito contra a exploração do trabalho infantil.</li> </ul>
<b>2- Direitos civis:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liberdade de associação;</li> <li>• Direito de representação coletiva;</li> <li>• Liberdade para expressar queixas.</li> </ul>
<b>3- Direitos de sobrevivência:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direito a um salário que permita a subsistência do trabalhador;</li> <li>• Direito à informação sobre condições de trabalho penosas ou insalubres;</li> <li>• Direito à compensação em caso de acidente;</li> <li>• Limitação da jornada de trabalho.</li> </ul>
<b>4- Direitos de segurança:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direito contra demissão arbitrária;</li> <li>• Direito à compensação por aposentadoria;</li> <li>• Direito à pensão para parentes supérstites.</li> </ul>

A primeira categoria abarca garantias tipicamente reconhecidas como direitos humanos e que gozam de aceitação universal. Elas são reconhecidas como direitos fundamentais do ser humano pela ONU em várias declarações amplamente ratificadas<sup>229</sup>. O segundo grupo de garantias (direitos civis) também é amplamente reconhecido pelas Nações Unidas e consagrados em declarações e convenções. A forma como eles são garantidos, contudo, varia bastante de país para país, não havendo homogeneidade nas condições para seu

<sup>228</sup> Fonte: MASKUS, 'Should core labor standards be imposed through international trade policy?', p. 8.

<sup>229</sup> Como, por exemplo, a Convenção sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a Convenção sobre Direitos Civis e Políticos.

exercício. Por sua vez, os direitos de sobrevivência e de segurança definem condições de trabalho destinadas a melhorar o bem-estar dos trabalhadores, mas não estão relacionados a situações em que o trabalhador seja privado da liberdade de escolha.

No que tange à relação entre comércio internacional e padrões trabalhistas, a discussão envolve basicamente oito convenções tidas como os pilares da OIT. Elas estão divididas em quatro categorias, a saber: 1- liberdade de associação e negociação coletiva (Convenções nº. 87 e 98); 2- eliminação do trabalho forçado e escravo (Convenções nº. 29 e 105); 3- eliminação da discriminação em relação ao emprego e à ocupação (Convenções nº. 100 e 111) e 4- abolição do trabalho infantil (Convenção nº. 138 e 182)<sup>230</sup>.

Essas convenções estabelecem os padrões trabalhistas fundamentais ou “*core labour standards*” e representam o núcleo duro da discussão sobre padrões trabalhistas e sua vinculação à OMC<sup>231</sup>. No âmbito multilateral de comércio, os únicos padrões sobre os quais se discute a aglutinação de forças OMC/OIT são os indicados nas oito convenções supracitadas. Em síntese, as discussões relativas a padrões trabalhistas versam apenas sobre liberdade de negociação e associação (sindicalização), trabalho infantil, trabalho forçado e não-discriminação, não estando em pauta temas como horas de trabalho, salários e férias, cuja complexidade é infinitamente maior<sup>232</sup>.

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

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

<sup>230</sup> Em anexo ao presente trabalho, encontra-se disponível a relação dos países-membros da OIT e a indicação de quais convenções sobre direitos humanos fundamentais do trabalhador foram ratificadas por cada um deles (Anexo B).

<sup>231</sup> “As expressões ‘convenção’ e ‘tratado’ são sinônimas, mas a tendência do direito comparado é a de reservar a primeira para os tratados multilaterais abertos adotados em conferências realizadas no âmbito de organismos internacionais ou regionais de direito público. Essas convenções, em geral, são classificadas como tratados-leis, ou normativos, para contrastar com os tratados-contratos”. SÜSSEKIND, *Convenções da OIT*, p. 29.

<sup>232</sup> Cf. LANGILLE, ‘Eight ways to think about international labour standards’, p. 32.

(1996) e a “Convenção sobre Direitos da Criança” (2000), que enumeram várias garantias individuais e coletivas.

Ao analisar a natureza dos acordos firmados tanto no âmbito da OIT, quanto no da ONU, percebe-se que a idéia de padrões universais de trabalho converge para a noção de direitos humanos. Indo ao encontro dessa idéia, importante passo foi dado pela OIT em junho de 1998, quando foi aprovada a “Declaração sobre Princípios Fundamentais e Direitos no Trabalho”. Essa declaração é importante, pois reconhece a condição de direitos humanos fundamentais às seguintes garantias trabalhistas: 1- liberdade de associação e o efetivo reconhecimento do direito à negociação coletiva; 2- eliminação de todas as formas de trabalho escravo ou forçado; 3- efetiva abolição do trabalho infantil; e 4- eliminação da discriminação em relação ao emprego e à ocupação<sup>233</sup>.

O encaminhamento desses temas por países desenvolvidos e sindicatos revela sua preocupação com o desemprego estrutural, os custos internos da mão-de-obra e a relação desses elementos com o comércio internacional<sup>234</sup>. Teme-se que o desemprego aumente sensivelmente com a competição internacional e que os trabalhadores pouco qualificados dos países desenvolvidos fiquem sem emprego, onerando ainda mais o sistema de seguridade social.

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

Os EUA são os principais defensores da idéia de trazer o assunto relativo aos padrões trabalhistas para o âmbito do comércio internacional, conforme vários autores noticiam<sup>235</sup>. Essa cruzada norte-americana não é recente, pois já em 1987 os EUA submeteram ao Conselho do GATT pedido para que se criasse um grupo de trabalho sobre questões trabalhistas para discutir os seguintes assuntos: 1- liberdade de associação; 2- liberdade de organização e negociação coletiva; 3- liberdade do trabalho forçado e escravo; 4- idade

<sup>233</sup> Cf. art. 2º da Declaração sobre Princípios Fundamentais e Direitos no Trabalho.

<sup>234</sup> Cf. LAFER, ‘Dumping social’, p. 162.

<sup>235</sup> Consultar PANAGARIYA, ‘Trade-labor link’, p. 17; SINGH e ZAMMIT, ‘The global labour standards controversy’, p. 4; BROWN, ‘International trade and core labor standards’, p. 41; MASKUS, ‘Should core labor standards be imposed through international trade policy?’, p. 63.

mínima para trabalhar; e 5- medidas para implementar esses padrões mínimos de trabalho<sup>236</sup>. Em virtude da ausência de consenso no Conselho do GATT, o grupo de trabalho não foi estabelecido. Em 1990, mas uma vez, os EUA renovaram o pedido, dessa vez reduzindo o número de assuntos aos três primeiros itens da lista acima. Novamente, não houve consenso.

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

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

Os EUA, em especial, têm tentado a todo custo vincular aspectos laborais à agenda comercial internacional. Mesmo depois da inequívoca manifestação exarada no parágrafo 4º da Declaração Ministerial de Cingapura<sup>237</sup>, o governo norte-americano, por ocasião da Reunião Ministerial de Seattle (dezembro/1999)<sup>238</sup>, mais uma vez tentou introduzir o assunto na pauta de discussões. O tema gerou tanta polêmica durante a Reunião de Seattle que, certamente, foi um dos fatores que determinou seu fracasso<sup>239</sup>. Os países em desenvolvimento já tinham encerrado a discussão desde 1996, em Cingapura, mas os países desenvolvidos,

<sup>236</sup> Cf. PANAGARIYA, ‘Trade-labor link’, p. 14.

<sup>237</sup> Cf. WTO, §4º, WT/MIN(96)/DEC.

<sup>238</sup> Até o presente momento (jul./2002), foram realizadas quatro Reuniões Ministerial, a saber: 1- Cingapura (Indonésia), 1996; 2- Genebra (Suíça), 1998; 3- Seattle (EUA), 1999; e 4- Doha (Catar), 2001. A próxima Reunião Ministerial será realizada em 2003, em Cancun, México.

<sup>239</sup> “Especialmente no caso dos direitos trabalhistas, quase não existe um país em desenvolvimento que não suspeite do mal uso da chamada ‘abordagem harmônica’ de padrões de trabalho. Isso explica porque a insistência norte-americana na criação de um grupo de trabalho sobre padrões de trabalho, em Seattle, de fato bloqueou o lançamento de uma nova rodada de negociações comerciais multilaterais”. ABREU, ‘O Brasil, o GATT e a OMC’, p. 109.

capitaneados pelos EUA, insistiam em retomar o tema e modificar o entendimento consagrado durante a I Reunião Ministerial.

Nos dois anos que se seguiram à I Reunião Ministerial, os EUA questionaram a interpretação do parágrafo 4º da Declaração Ministerial. Em janeiro de 1999, ignorando a interpretação literal da Declaração de Cingapura, os Estados Unidos propuseram o estabelecimento de um “programa de trabalho” (*work programme*) para tratar de assuntos relativos a comércio e questões trabalhistas no âmbito da OMC. Posteriormente, com a aproximação da Reunião de Seattle, ficou claro que os EUA pretendiam retomar sua antiga postura e defender a competência da OMC para lidar com padrões trabalhistas, vindo a formalizar esse pedido perante a OMC em novembro de 1999<sup>240</sup>.

A posição de vários países, tais como Brasil, Egito, Índia e Malásia, é bem conhecida. Em Cingapura, esses países defenderam com veemência a manutenção do assunto “padrões trabalhistas” na seara de competência da OIT e, inclusive, deixaram de se opor à formação do grupo de trabalho sobre investimentos. Em sua cruzada contra o estabelecimento de cláusula social no Tratado de Marraqueche, os países em desenvolvimento receberam o apoio de nações desenvolvidas, tais como Reino Unido, Suíça, Austrália e Alemanha.

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

- **Comércio e Emprego:** para analisar o impacto do comércio internacional e dos crescentes níveis de investimento na composição dos empregos;
- **Comércio e Proteção Social:** para examinar a relação entre abertura econômica e a abrangência e estrutura das medidas de proteção social e redes de segurança em países desenvolvidos e em desenvolvimento;
- **Comércio e Padrões Trabalhistas Fundamentais:** para examinar a relação entre desenvolvimento econômico, comércio internacional e investimento e a implementação de padrões trabalhistas fundamentais;
- **Incentivos à Política Comercial e Padrões Trabalhistas Fundamentais:** para examinar a abrangência de incentivos à política comercial e a implementação de padrões trabalhistas fundamentais;

---

<sup>240</sup> Cf. PANAGARIYA, ‘Trade-labor link’, p. 1.

- **Comércio e Trabalho Forçado e Infantil:** para examinar a extensão do trabalho forçado e infantil em indústrias engajadas no comércio internacional; e
- **Comércio e Derrogação de Padrões Trabalhistas Fundamentais:** examinar os efeitos da derrogação de padrões trabalhistas fundamentais (especialmente em Zonas de Processamento de Exportações – ZPE<sup>241</sup>) sobre o comércio internacional, investimento externo e desenvolvimento econômico<sup>242</sup>.

Contudo, o então Presidente BILL CLINTON posteriormente manifestou sua expectativa de que esse grupo de trabalho estabelecesse padrões universais, que pudessem ser então incorporados a todos os acordos da OMC e impostos através de sanções comerciais<sup>243</sup>. Esse fato despertou a oposição da grande maioria dos países em desenvolvimento e, sem dúvida, contribuiu para o fracasso da Reunião de Seattle.

Do ponto de vista governamental e social, as pressões para relacionar padrões trabalhistas e comércio internacional são quase exclusivamente norte-americanas. O Canadá, por exemplo, durante a Reunião de Seattle, defendeu que a OMC mantivesse um observador permanente junto à OIT e que a comunidade internacional se comprometesse em garantir os direitos já consagrados nos principais instrumentos sobre direitos dos trabalhadores<sup>244</sup>.

A UE afirmou que os direitos fundamentais do trabalhador deveriam ser defendidos, mas rejeitou expressamente toda e qualquer proposta que vinculasse a promoção de padrões trabalhistas à aplicação de sanções comerciais<sup>245</sup>. O Conselho da UE determinou que a UE defendesse três medidas principais na Reunião de Seattle, a saber: 1- ampliação da cooperação entre OMC e OIT; 2- apoio ao trabalho da OIT e a sua atuação como observador da OMC; e 3- criação do Fórum de Trabalho Conjunto OMC/OIT sobre globalização, comércio e trabalho<sup>246</sup>.

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

<sup>241</sup> Zonas de Processamento de Exportações (ZPE) são espaços criados com a finalidade receber indústrias voltadas à produção de artigos para exportação. Via de regra, esses espaços são criados em países em desenvolvimento para atrair empresas transnacionais, criar empregos e atenuar o déficit comercial. Dentre os vários atrativos existentes nas ZPE, destacam-se: infraestrutura rodoviária, portuária e ferroviária, isenção ou redução de impostos, terrenos gratuitos ou a baixo custo, linhas especiais de financiamento etc.

<sup>242</sup> Cf. PANAGARIYA, 'Trade-labor link', p. 15.

<sup>243</sup> Cf. TREBILCOCK, 'Trade policy and labour standards', p. 1.

<sup>244</sup> Cf. PANAGARIYA, 'Trade-labor link', p. 13.

<sup>245</sup> WTO, WT/TPR/G/102, §56. No original: "*The EU is committed to help promote the effective application of core labour standards globally, while eschewing the use of trade sanctions to enforce them. Internationally, it recognises the key role of ILO and the need to strengthen ILO instruments for the effective application of core labour standards.*"

<sup>246</sup> Cf. PANAGARIYA, 'Trade-labor link', p. 14.

sindicalização<sup>247</sup>, estarem tão interessados em empregar retaliações comerciais como arma para garantir padrões trabalhistas<sup>248</sup>. Apenas para se ter idéia, das oito convenções sobre direitos humanos fundamentais da OIT, apenas duas foram ratificadas pelos EUA, a saber: Convenção n.º 105 (Abolição do trabalho forçado) e Convenção n.º 182 (Abolição do trabalho infantil).

De todas as convenções da OIT, os EUA ratificaram apenas 14, das quais 2 são convenções fundamentais. Até mesmo seus parceiros comerciais no *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) ratificaram mais convenções: o Canadá ratificou 30 convenções e o México, 78. O Brasil, por exemplo, reconheceu as obrigações contidas em 88 convenções e a China, apesar das acusações de ser um país de regime autoritário, ratificou 22 convenções, superando, assim, o país símbolo da democracia e das liberdades individuais e coletivas, os EUA<sup>249</sup>.

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

De acordo com recentes notícias de jornais, os Estados Unidos e a França concordaram em reclamar a inclusão de padrões internacionais sobre salários e condições de trabalho na agenda das próximas negociações do GATT. Funcionários dos EUA irão, sem dúvida, afirmar que têm os interesses dos trabalhadores do Terceiro Mundo em seus corações. Países em desenvolvimento já estão em alerta, entretanto, de que tais padrões são simplesmente um esforço para negar-lhes acesso ao mercado mundial, evitando que eles façam uso da única vantagem competitiva que têm: trabalho abundante. Os países em desenvolvimento estão certos. Isto é protecionismo disfarçado de preocupação humanitária<sup>250</sup>.

As dúvidas dos países em desenvolvimento quanto à legitimidade de se incorporar padrões trabalhistas às regras da OMC persistem<sup>251</sup>. Seus argumentos, por outro lado, convenceram vários países desenvolvidos da ineficácia das sanções comerciais. Resta saber até quando os EUA, sozinhos, conseguirão suportar o ônus de serem o único Membro da

<sup>247</sup> Cf. SINGH e ZAMMIT, 'The global labour standards controversy', p. 5-6.

<sup>248</sup> Cf. BROWN, 'International labor standards in the World Trade Organization and the International Labor Organization', p. 3.

<sup>249</sup> Dados disponíveis em: <www.ilo.org>. Acesso em: 03/jul./2002.

<sup>250</sup> KRUGMAN, 'Does third world growth hurt first world prosperity?', 121.

<sup>251</sup> Nesse sentido, LAMPREIA (*Diplomacia brasileira*, p. 276) afirma que "apesar de sua pertinência intrínseca, vinculada à própria idéia de desenvolvimento sustentável e de justiça social, a questão social está sendo utilizada como pretexto para compensar a perda relativa de competitividade de algumas economias".

OMC a defender explicitamente a vinculação entre padrões trabalhistas e comércio internacional.

### 2.2.3 Argumentos favoráveis à regulamentação do tema

Está claro que não há consenso sobre se os padrões trabalhistas devem ser vinculados ao comércio internacional ou como essa vinculação possa ser feita. A literatura favorável à regulamentação dos padrões trabalhistas enumera inúmeras razões para justificar esse ponto de vista.

Por exemplo, LANGILLE identifica sete argumentos principais, quais sejam:

1- direitos humanos: os padrões trabalhistas devem ser defendidos não porque aumentam a eficiência, mas porque são corretos;

2- eficiência: da mesma forma que a ausência de direitos trabalhistas pode ser tida como uma vantagem comparativa, a melhor qualificação da mão-de-obra também pode sê-lo;

3- ação coletiva: baixos padrões trabalhistas promovem a chamada “corrida ladeira abaixo” em matéria de proteção aos trabalhadores;

4- soberania: muitos países não concordam em ceder parcela ainda maior de sua soberania para organismos internacionais. Porém, não há razão para temores, pois nada é imposto no âmbito internacional que não seja previamente consentido pelos países;

5- argumentos pragmáticos: não há nenhuma justificativa econômica que impeça a elevação dos padrões trabalhistas e há fortes argumentos de direitos humanos e de ação coletiva para fazê-lo;

6- consistência político-jurídica: há vários exemplos que podem ser invocados – Carta das Nações Unidas<sup>252</sup>; Carta da OEA<sup>253</sup>; Convenção Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos<sup>254</sup>; Convenção Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>255</sup> – para legitimar a ação coordenada no âmbito da OMC; e

7- argumentos institucionais: o consenso de que a OIT é o foro principal para se discutir padrões trabalhistas não impede sua atuação conjunta com a OMC<sup>256</sup>.

Revisando a bibliografia sobre o tema, GONÇALVES identifica cinco razões para justificar a adoção de padrões internacionais de trabalho, sendo que apenas uma delas está diretamente relacionada ao comércio internacional. Ele as denomina de “efeitos” e os

<sup>252</sup> Promulgada no Brasil pelo Decreto n.º 19.841, de 22/10/1945.

<sup>253</sup> Promulgada no Brasil pelo Decreto n.º 30.544, de 14/02/1952.

<sup>254</sup> Promulgada no Brasil pelo Decreto n.º 592, de 06/07/1992.

<sup>255</sup> Promulgada no Brasil pelo Decreto n.º 591, de 06/07/1992.

<sup>256</sup> LANGILLE, ‘Eight ways to think about international labour standards’, p. 33.

identifica da seguinte forma: 1- efeito social (refere-se à defesa de padrões internacionais de trabalho com base na visão humanitária); 2- efeito econômico (melhores normas e condições de trabalho repercutem positivamente sobre a produtividade e sobre o desenvolvimento econômico); 3- efeito contaminação (evita o impacto sobre o bem-estar nacional de normas e condições trabalhistas inferiores existentes em outros países) ; 4- efeito concorrência (evita a prática do dumping social); 5- efeito distribuição de renda (favorece a distribuição de renda em prol dos trabalhadores)<sup>257</sup>.

Os argumentos empregados para justificar a adoção de padrões trabalhistas variam de acordo com a perspectiva teórica e a terminologia utilizadas. No presente trabalho serão analisadas três desses argumentos, quais sejam: 1- a justificativa humanitária (os padrões trabalhistas fundamentais são direitos humanos); 2- o efeito contaminação (também conhecido pela expressão “*race to the bottom*”); e 3- os argumentos sobre eficiência. Foram escolhidos apenas esses três argumentos porque eles, de certa forma, abrangem todos os demais e canalizam as discussões sobre padrões trabalhistas. Adiante serão analisados cada um deles individualmente.

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

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

Os adeptos dessa corrente afirmam que os padrões trabalhistas devem ser defendidos não por restringir a competição desleal e o dumping social, mas porque são corretos. Eles também asseveram que os ganhos de produtividade proporcionados por baixos padrões não

---

<sup>257</sup> Cf. GONÇALVES, O Brasil e o comércio internacional, p. 52.

consiste em razão suficiente para justificar o descumprimento de garantias sociais, nem para submeter os trabalhadores a condições inadequadas de trabalho. Eles exemplificam essa situação argumentando que apesar da sociedade com um todo lucrar com a escravidão (os preços dos produtos produzidos com mão-de-obra escrava são, indubitavelmente, mais baratos), nem por isso ela deve ser tolerada.

Alguns doutrinadores argumentam que a discussão relativa aos padrões trabalhistas são animadas por razões protecionistas, mas nem por isso a mensagem perde legitimidade. LANGILLE afirma que padrões trabalhistas mínimos devem ser respeitados ainda que haja um preço para isso<sup>258</sup>. O problema desse tipo de argumento é que no plano internacional nem todos os países estão convencidos de que esse preço deve ser pago. Ademais, assim como os direitos humanos possuem interpretações e aplicações distintas dependendo do contexto em que sejam pensados, os padrões trabalhistas fundamentais também contemplam diferentes perspectivas quanto a sua abrangência e significado.

Por exemplo, alguns países permitem que se trabalhe apenas a partir dos 15 anos de idade; noutros, a partir dos 12 anos; na agricultura, via de regra, autoriza-se o trabalho em qualquer idade<sup>259</sup>. Já no Brasil, a Constituição Federal veda ao menor de 18 anos o trabalho noturno, perigoso ou insalubre e proíbe que qualquer menor de 16 anos trabalhe, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos<sup>260</sup>. O direito à associação é reconhecido amplamente<sup>261</sup>, muito embora o direito do funcionário público à greve ainda não tenha sido regulamentado<sup>262</sup>.

A existência dessas variações enfraquece a tentativa de se identificar os padrões trabalhistas como direitos humanos. Apesar disso, TREBILCOCK afirma que a correlação entre padrões trabalhistas e direitos humanos não é apenas defensável, mas imperativa. Ele defende que a idéia dos padrões trabalhistas como direitos humanos é perfeitamente compatível com o sistema comercial liberal, pois assegura que os indivíduos estabeleçam vínculos de mercado entre si independentemente de nacionalidade<sup>263</sup>.

<sup>258</sup> LANGILLE, 'Eight ways to think about international labour standards', p. 36. No original: "*We may justify respect for certain labour rights, even if we believe there is a cost. We might be willing, domestically, to pay a price for a respect for rights. This may be a more difficult argument to make across borders or at least across some borders*".

<sup>259</sup> Cf. TREBILCOCK e HOWSE, *The regulation of international trade*, p. 443.

<sup>260</sup> Cf. art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional n.º 20, de 1998.

<sup>261</sup> Em princípio, a livre associação profissional ou sindical é garantida no Brasil, desde que sejam respeitados os limites estabelecidos pelo art. 8º da Constituição Federal.

<sup>262</sup> A Constituição Federal (art. 37, VII) dispõe que o exercício do direito de greve pelos servidores públicos terá seus termos e limites estabelecidos em lei. Apesar desse dispositivo constitucional jamais ter sido regulamentado, o direito de greve é amplamente exercido por essa categoria profissional.

<sup>263</sup> Cf. TREBILCOCK, 'Trade policy and labour standards', p. 8.

No âmbito da discussão relativa aos direitos humanos, insere-se a preocupação altruística como fator determinante para a adoção de padrões trabalhistas fundamentais. Segundo esse argumento, até mesmo quando os cidadãos dos países desenvolvidos não sejam afetados pela competitividade dos produtos mais baratos produzidos nos países em desenvolvimento ou pela transferência do parque fabril para essas localidades, eles devem reclamar a modificação das condições de trabalho iníquas ou amorais praticadas em algumas regiões. Entretanto, aqueles que advogam a intervenção externa partem do pressuposto de que seus próprios governos estão mais aptos a fazer julgamentos sobre os termos de bem-estar alheio do que os próprios indivíduos afetados, o que nem sempre é verdade<sup>264</sup>.

Com efeito, é ingênuo pensar que a elevação dos padrões trabalhistas em países em desenvolvimento não tem qualquer impacto econômico. Existem conseqüências econômicas que devem ser adequadamente sopesadas, sob pena de se fazer mais mal do que bem. O argumento altruístico falha em desconsiderar fatores importantes, pois nem sempre os trabalhadores dos países em desenvolvimento terão seu bem-estar aumentado com a imposição de padrões trabalhistas<sup>265</sup>. Por exemplo, o desemprego pode aumentar e aquele indivíduo que antes ganhava pouco pode vir a perder toda sua fonte de renda.

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

Sabe-se, por exemplo, que a liberalização do comércio aumenta o bem-estar do país que o promove, mas também prejudica segmentos específicos da economia no processo de abertura<sup>266</sup>. Efeito semelhante também ocorre com a elevação dos padrões trabalhistas. Isso porque padrões trabalhistas mais elevados beneficiam os trabalhadores dos países em desenvolvimento, mas nem todos efetivamente ganham com essa mudança.

<sup>264</sup> Nesse sentido, consultar: TREBILCOCK e HOWSE, *The regulation of international trade*, p. 443-444 e MARTIN e MASKUS, 'Core labor standards and competitiveness', p. 1

<sup>265</sup> Nesse sentido, LANGILLE ('Eight ways to think about international labour standards', p. 36) afirma: "*It is, of course, important to know whether certain efforts to enhance the rights of others are perverse, and hurt rather than help them (perversity point). If imposing some form of sanctions upon firms or nations which export the products of exploited child labour merely makes the lot of those child workers worse (they shift from making carpets, or jeans, for ten cents a day to breaking bricks for two cents a day), then this is a result we need to know?*"

<sup>266</sup> Essa questão foi tratada com maior detalhamento no capítulo 1 da presente dissertação.

SINGH e ZAMMIT apontam a “informalização” da economia como um risco concreto decorrente do abrupto processo de elevação dos padrões trabalhistas<sup>267</sup>. A migração dos trabalhadores do setor formal para segmentos informais da economia, onde convenções internacionais e leis internas não possuem qualquer eficácia, reduz os padrões trabalhistas e dificulta a atuação governamental. Portanto, de nada adianta promover padrões trabalhistas mais elevados quando o custo de sua implementação é a exclusão da grande massa de trabalhadores do setor formal da economia.

O argumento altruístico parte do pressuposto de que padrões trabalhistas mais elevados são sempre benéficos. Os padrões trabalhistas nos países em desenvolvimento precisam ser elevados, sim, mas o que não se pode fazer é ignorar seus possíveis efeitos colaterais. Identificar esses efeitos colaterais é o primeiro passo para se combatê-los eficazmente.

**2- Efeito contaminação (*race to the bottom*):** com base no efeito contaminação, argumenta-se que os padrões trabalhistas devem ser adotados para que a comunidade internacional não seja negativamente afetada pelos baixos padrões laborais praticados em alguns países. Os adeptos dessa idéia defendem que os países desenvolvidos, por possuírem padrões trabalhistas mais elevados, são ameaçados pela transferência de investimentos e pela possibilidade de suas indústrias deslocarem-se para localidades onde não haja tantas exigências sociais e laborais.

O argumento central é que, considerando-se a mobilidade internacional de capital e tecnologia, os governos de países com melhores condições trabalhistas seriam pressionados pelas empresas a adotar condições inferiores<sup>268</sup>. ADDO sintetiza-o da seguinte maneira:

Existe receio de que a ausência de pressão internacional para fazer com que os países implementem padrões trabalhistas fundamentais possa resultar numa “corrida ladeira abaixo”, através da qual um país baixa seus padrões para ganhar vantagem competitiva sobre o exportador estrangeiro. [...] O mecanismo básico através do qual se espera que isso ocorra é a pressão para cortar custos de produção tanto para conquistar maiores fatias de mercado, quanto para repelir a competição dos produtos importados. Isto é reforçado pela competição por investimentos externos, pois se acredita que a redução de padrões trabalhistas atrai potenciais investidores. A medida que países optam por essa conduta, os demais países que querem preservar padrões trabalhistas mais elevados são negativamente afetados. Eles são colocados em desvantagem competitiva se não seguirem os demais<sup>269</sup>.

<sup>267</sup> Cf. SINGH e ZAMMIT, ‘The global labour standards controversy’, p. 30-32.

<sup>268</sup> Cf. GONÇALVES, **O Brasil e o comércio internacional**, p. 52.

<sup>269</sup> ADDO, ‘The correlation between labour standards and international trade’, 290-291.

As discussões relativas a essa matéria são bastante conhecidas, pois sempre que se fala em liberalização comercial, questiona-se qual seu impacto sobre o mercado de trabalho. Com frequência, escutam-se afirmações como a de que a abertura de mercado produzirá uma corrida para níveis decrescentes de proteção social (*race to the bottom*), haja vista a competição internacional estabelecer-se prioritariamente entre nações que garantem direitos aos trabalhadores e aquelas que não o fazem.

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

Historicamente, esse tem sido o argumento determinante da promoção de padrões trabalhistas e, por conseguinte, de sua vinculação ao sistema comercial internacional. Nesta concepção, o efeito contaminação daria origem a uma situação de "dilema dos prisioneiros", na qual todos os países do mundo passariam a reduzir seus padrões trabalhistas para atrair mais investimentos e ganhar competitividade, prejudicando de forma generalizada o bem-estar dos trabalhadores em todo o mundo.

Essa corrida poderia, então, ser interrompida através de um acordo internacional estabelecendo padrões trabalhistas universais e obrigatórios. Isso tanto aumentaria o bem-estar dos indivíduos nos países em desenvolvimento, quanto asseguraria ao trabalhadores dos países desenvolvidos que suas conquistas não seriam abaladas ou supridas no afã de aumentar a competitividade internacional.

Essa justificativa é uma variação do argumento da competição justa e parte do pressuposto de que os países importadores não manterão o *statu quo ante* e procurarão evitar perdas de mercado através da progressiva redução das garantias trabalhistas. Apesar desse ser um argumento tradicionalmente invocado, a maioria dos autores argumenta que a possibilidade dessa situação ocorrer é rara. Assim, TREBILCOCK afirma que:

Há pouca razão para supor que a liberalização do comércio e os regimes de mercado precipitarão uma corrida ladeira abaixo. Além disso, a evidência empírica não fornece apoio ao argumento de que a liberalização do comércio internacional e os regimes de mercado estão forçando os países desenvolvidos a reduzir seus padrões trabalhistas fundamentais ou seus padrões gerais de trabalho, ou que investidores externos estejam investindo em países com fracos padrões trabalhistas<sup>270</sup>.

No mesmo sentido, BROWN afirma que se todos os países forem considerados pequenos, isto é, se forem incapazes de afetar ou determinar o comportamento dos demais países, então certamente não haverá “corrida ladeira abaixo”. Ele argumenta que um país pequeno estabelece seus padrões trabalhistas de forma que os benefícios sociais de sua implementação sejam superiores ou iguais aos custos<sup>271</sup>.

O problema surge quando os países são considerados grandes, ou seja, quando sua conduta precipita a reação dos demais. Se um país considerado grande rebaixa os padrões trabalhistas locais para tornar as indústrias ali instaladas mais competitivas, é possível que essa conduta afete outros países e leve-os a agir da mesma maneira. Apesar desse risco existir em teoria, BROWN afirma que as chances reais de uma “corrida ladeira abaixo” ocorrer são pequenas<sup>272</sup>.

**3- Eficiência produtiva:** esse argumento gira em torno da idéia de que os padrões trabalhistas nos países em desenvolvimento são mantidos deliberadamente baixos para assegurar a competitividade e atrair investimentos. O argumento central é o de que países com normas e condições inferiores acabam praticando dumping social. De acordo com esse entendimento, a existência de diferenças em termos de normas e condições de trabalho acarreta a má alocação de recursos em escala global, razão pela qual se torna indispensável a adoção de padrões trabalhistas mínimos.

Esse argumento é extremamente frágil, pois estudos sobre o tema demonstram que baixos padrões trabalhistas longe de funcionarem como atrativos aos investimentos internacionais, repelem-nos<sup>273</sup>. Ademais, trabalhadores explorados são, via de regra, desmotivados e não desempenham todo seu potencial no serviço. MARTIN e MASKUS corroboram essa idéia e afirmam que apenas uma análise excessivamente parcial autoriza a

<sup>270</sup> TREBILCOCK, ‘Trade policy and labour standards’, p. 5-6.

<sup>271</sup> Cf. LANGLELLE, ‘Eight ways to think about international labour standards’, p. 38 e BROWN, ‘International trade and core labor standards’, p. 33.

<sup>272</sup> Cf. BROWN, ‘International trade and core labor standards’, p. 33.

<sup>273</sup> Cf. MASKUS, ‘Should core labor standards be imposed through international trade policy?’, p. 48 e 66.

conclusão de que empresas podem aumentar sua competitividade através da redução de padrões trabalhistas<sup>274</sup>.

Até mesmo BUSSE, que avaliou empiricamente a correlação entre padrões trabalhistas e vantagens comparativas, admite que o impacto sobre a eficiência é mínimo e varia de acordo com o padrão trabalhista analisado. Na conclusão de seu estudo, ele alerta para que o tema seja analisado com cautela e destaca que qualquer posicionamento definitivo ainda carece de estudos mais profundos<sup>275</sup>. Entretanto, apesar de não existirem estudos empíricos que demonstrem a correlação entre competitividade, investimentos externos e padrões trabalhistas, o público leigo e a imprensa em geral ainda reproduzem e reforçam percepções infundadas sobre o tema<sup>276</sup>.

Em síntese, esses são os principais argumentos invocados em defesa dos padrões trabalhistas e de sua regulamentação na seara internacional. Dos três itens acima estudados, o mais consistente é o que identifica os padrões laborais como direitos humanos. As demais razões invocadas (o efeito contaminação e as implicações sobre competitividade), apesar de sua freqüente ocorrência na literatura especializada, são vistas com reservas até mesmo pelos autores que as defendem. Adiante, serão analisados os argumentos contrários à inclusão do tema padrões trabalhistas na agenda internacional e as razões invocadas para a sustentação dessa idéia.

#### 2.2.4 Argumentos contrários à inclusão na agenda internacional

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

<sup>274</sup> MARTIN e MASKUS, 'Core labor standards and competitiveness', p. 4-5. No original: "*The conclusion that firms and industries can increase their competitiveness by lowering core labor standards is, in our view, based on an excessively partial view that considers only the demand side of labor market. Once we take supply relationships into account, the conclusion on competitiveness is reversed*".

<sup>275</sup> BUSSE, 'Do labour standards affect comparative advantage?', p. 19.

<sup>276</sup> Nesse sentido, TAY, 'Trade, environment and labor', p. 9.

Há dois problemas com essa linha de raciocínio. Primeiro, quando os EUA tomam ilegal o trabalho infantil em seu território, eles decidem não apenas suportar o impacto econômico provocado pela supressão dos bens anteriormente produzidos por crianças, mas também se comprometem em destinar mais fundos à educação. Porém, quando eles decidem afirmar que seus parceiros comerciais devem abandonar essa prática porque isso irá ajudar a promover valores importantes para a população norte-americana, os custos não recairão sobre eles. E esses custos não são triviais, pois de acordo com estudo feito por organização não-governamental (ONG) indiana, o custo estimado para mandar todos os trabalhadores infantis para as escolas, apenas na Índia, é de US\$12 a US\$18 bilhões por ano<sup>277</sup>.

Em segundo lugar, se um rol comum de padrões trabalhistas for adotado no âmbito da OMC, os Membros devem concordar que esses valores são suficientemente valiosos para justificar a imposição de sanções comerciais em caso de transgressão. Entretanto, há poucos valores compartilhados universalmente que sejam defendidos com tal convicção. Os que advogam a vinculação entre padrões trabalhistas e comércio internacional dão a impressão de que há consenso sobre o tema na OMC. Para confirmar essa idéia, eles fazem referência às convenções da OIT sobre padrões universais de trabalho, ratificadas por muitos países<sup>278</sup>.

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

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

---

<sup>277</sup> Cf. PANAGARIYA, 'Trade-labor link', p. 5.

<sup>278</sup> Para obter uma visão analítica sobre o atual *status* de ratificação das oito convenções fundamentais da OIT, consultar o Anexo B (Ratificações das convenções sobre direitos fundamentais no trabalho por país) do presente trabalho.

PANAGARIYA condena o argumento dos direitos humanos, pois considera irrazoável os trabalhadores de outros países suportarem o ônus da implementação de padrões morais alheios (*in casu*, norte-americanos). Ele também ressalta que ao defender esse pensamento, não está se opondo aos direitos, garantias e conquistas dos trabalhadores, mas sim à utilização de sanções comerciais como forma de melhorar os padrões de trabalhadores, cuja eficiência é totalmente descartada<sup>279</sup>.

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

Outro problema a ser considerado é o impacto dos baixos padrões trabalhistas nos salários dos trabalhadores do país importador. Afirma-se que baixos padrões trabalhistas do México, por exemplo, aumentam a competição no comércio de bens intensivos em mão-de-obra nos EUA. Além do que, a possibilidade de se contratar imigrantes dentro da economia norte-americana, pagando-lhes baixos salários, também pressiona para baixo os salários dos demais trabalhadores.

Em sentido contrário a essa idéia, SINGH e ZAMMIT afirmam:

Análises e evidências indicam que o comércio com países em desenvolvimento não necessariamente provoca desemprego e reduzem os salários reais dos trabalhadores dos países avançados. Entre 1950 e 1970, apesar do rápido crescimento das importações de países então com mão-de-obra barata – Itália e Japão – os países mais importantes da Europa Ocidental gozavam de pleno emprego e salários reais crescentes. Nos Estados Unidos, os salários reais cresceram, ao invés de permanecerem estagnados, como antes. A desigualdade de renda e a perda de poder aquisitivo tornaram-se menores tanto na Europa, quanto nos Estados Unidos, diferentemente do período seguinte<sup>280</sup>.

Quando um país cuja força de trabalho é altamente qualificada (como é caso dos países desenvolvidos) intensifica o comércio com países onde a qualificação é mais escassa, é

<sup>279</sup> Cf. PANAGARIYA, 'Trade-labor link', p. 7.

<sup>280</sup> SINGH e ZAMMIT, 'The global labour standards controversy', p. 25.

natural que a renda real dos trabalhadores não-qualificados caia<sup>281</sup>. Entretanto, o declínio da renda real dos trabalhadores dos países desenvolvidos não está sendo provocado pelo comércio internacional. Por exemplo, os empregos nos Estados Unidos têm sido afetados quase que inteiramente por razões internas e não em virtude da intensificação do comércio internacional, quer seja com o México, quer seja com outros países em desenvolvimento<sup>282</sup>.

SLAUGHTER e SWAGEL mencionam que nos Estados Unidos, por exemplo, os salários dos trabalhadores menos qualificados (quando comparados aos salários dos trabalhadores mais qualificados) vêm declinando continuamente desde os anos 1970. Entre 1979 e 1988 a média salarial dos trabalhadores com nível superior cresceu 20% em comparação à média salarial dos trabalhadores que possuíam apenas o segundo grau. O aumento dessa desigualdade reverteu a tendência das décadas passadas, quando o hiato entre trabalhadores qualificados e não-qualificados era consideravelmente menor<sup>283</sup>.

Neste mesmo sentido, LAWRENCE afirma que durante um século (1870-1970) a produção industrial por trabalhador nos Estados Unidos cresceu a uma taxa anual de aproximadamente 2%. Como reflexo do aumento da produtividade, a média dos salários reais dos trabalhadores também cresceu em igual ritmo. Isso implica dizer que a cada 35 anos o salário real do trabalhador norte-americano duplicava, fazendo com que cada nova geração vivesse duas vezes melhor que a anterior. Essa tendência foi interrompida na década de 1970, pois apesar da produtividade do trabalhador norte-americano ter aumentado 24% entre 1973 e 1994, a média dos salários reais cresceu apenas 8,6%<sup>284</sup>.

Sabe-se que o comércio internacional possui efeitos colaterais e a queda do salário real dos trabalhadores não-qualificados dos países desenvolvidos é um deles. Entretanto, esses efeitos colaterais não possuem as proporções gigantescas tão comumente anunciadas pela mídia e que povoam o imaginário popular. O impacto do comércio internacional sobre os salários dos trabalhadores dos países importadores é bastante reduzido e não há evidência histórica ou econômica que justifique o temor generalizado dos trabalhadores dos países desenvolvidos.

O argumento central utilizado por aqueles que reclamam da “injusta” competição dos países em desenvolvimento consiste em dizer que estes mantêm os salários baixos e as

<sup>281</sup> Cf. KRUGMAN, *Internacionalismo pop*, p. 155.

<sup>282</sup> Nesse sentido, LAWRENCE (*Single worlds, divided nations?*, p. 17) afirma que: “(...) *the slowdown in real U.S. wage growth was generated in America and is not the result of international factors. Since the mid-1970s trade has played only a modest role in the declining share of U.S. manufacturing employment, a decline that, in any case, is too small to have had a large impact on average wages in the economy as a whole*”.

<sup>283</sup> SLAUGHTER e SWAGEL, ‘Does globalization lower wages and export jobs?’, p. 3.

<sup>284</sup> LAWRENCE, *Single worlds, divided nations?*, p. 16.

condições de trabalho precárias pela sonegação de direitos, como por exemplo, o direito à negociação coletiva. Sugere-se, inclusive, que o sucesso dos países em desenvolvimento na exportação de manufaturas exige uma força de trabalho barata e disciplinada, o que necessariamente requer a supressão de direitos trabalhistas. Todavia, evidências empíricas demonstram exatamente o oposto<sup>285</sup>.

Por exemplo, é sabido que na Coreia do Sul e em Taiwan, até bem recentemente, não se reconhecia o direito à organização e negociação coletiva. Porém, com o desenvolvimento proporcionado por três décadas de acelerada expansão econômica, não apenas este, mas muitos outros direitos trabalhistas foram reconhecidos. Do mesmo modo, o paradigmático estudo da OCDE (*Trade, Employment and Labour Standards*) publicado em 1996 evidencia que não há qualquer relação direta entre padrões trabalhistas e baixos custos da mão-de-obra<sup>286</sup>. Inclusive, nas décadas de 80 e 90, o salário real pago na Coreia do Sul, Malásia, Indonésia e Filipinas cresceu proporcionalmente mais do que em países como EUA e no Japão, cuja pauta de exportação é baseada predominantemente em bens intensivos em capital<sup>287</sup>. Corroborando essa idéia, PANITCHPAKDI e CLIFFORD afirmam:

Recentemente, tem havido uma grande gama de pesquisas que demonstram a complexidade do assunto padrões trabalhistas e comércio. Os estudos não apóiam a visão de que os países em desenvolvimento podem melhorar seu desempenho comercial violando direitos trabalhistas básicos, numa tentativa de reduzir os custos laborais e tornar as exportações mais competitivas. Ao contrário, tem-se descoberto que aqueles países que não abraçam ou não adotam completamente padrões trabalhistas fundamentais não conseguem atrair novos investimentos, não conseguem ampliar sua capacidade de produção e certamente falharão em avançar e melhorar seu desempenho comercial<sup>288</sup>.

Além disso, o impacto positivo que o comércio e o desenvolvimento econômico produz sobre os salários e outras condições de trabalho nos países em desenvolvimento é bem maior do que as perdas salariais pretensamente suportadas pelos trabalhadores dos países desenvolvidos. Exemplo disso é o México. Tera-se que com a criação do NAFTA, os mercados dos EUA e do Canadá fossem inundados com produtos baratos provenientes daquele país, mas isso não aconteceu. O que se viu, entretanto, foi a instalação de várias

<sup>285</sup> Cf. SINGH e ZAMMIT, 'The global labour standards controversy', p. 50.

<sup>286</sup> Cf. LANGILLE, 'Eight ways to think about international labour standards', p. 40. No mesmo sentido, LAWRENCE (*Single worlds, divided nations?*, p. 105) afirma: "(...) *although growing international trade could lead to lower relative and real wages for unskilled workers, the fears of large wage losses appear misplaced*".

<sup>287</sup> Cf. SINGH e ZAMMIT, 'The global labour standards controversy', p. 50.

<sup>288</sup> PANITCHPAKDI e CLIFFORD, *China and the WTO*, p. 65.

fábricas em território mexicano, contribuindo para elevar consideravelmente os padrões trabalhistas praticados naquela região. O aumento do salário é reflexo desse acontecimento. No início da década de 90, o salário médio no México não ultrapassava US\$ 200. Hoje, com a intensificação das relações comerciais decorrente NAFTA, o crescimento da economia e a expansão das exportações, o salário médio duplicou, ou seja, encontra-se atualmente no patamar de US\$ 400<sup>289</sup>.

Outro argumento utilizado pelos defensores da vinculação entre padrões trabalhistas e comércio é a idéia de que os baixos padrões trabalhistas em países em desenvolvimento lhes asseguram vantagens competitivas injustas. A maioria dos que defendem a incorporação de padrões trabalhistas pela OMC afirma que a ausência de regulamentação sobre a matéria permite que empresas ganhem competitividade ao não garantirem prerrogativas mínimas aos trabalhadores. Esse é o velho argumento utilizado por sindicalistas de países desenvolvidos para proteger as indústrias domésticas intensivas em mão-de-obra da competição externa (v.g. setor têxtil europeu e siderúrgico norte-americano). Tradicionalmente, o argumento baseia-se na existência de baixos salários em países com abundância de mão-de-obra.

Ocorre que esse argumento vai de encontro ao princípio básico das vantagens comparativas, engrenagem que determina e impulsiona comércio internacional. Na tentativa de desfazer concepções equivocadas sobre vantagens comparativas, KRUGMAN e OBSTFELD afirmam que: 1- um país ganha com o comércio internacional mesmo que tenha produtividade inferior a de seu parceiro comercial em todas as indústrias; 2- o comércio é benéfico ainda que as indústrias estrangeiras sejam competitivas apenas por causa dos baixos salários; 3- o comércio é benéfico mesmo que as exportações de um país sejam mais intensivas em trabalho que suas importações<sup>290</sup>.

A teoria das vantagens comparativas reflete a idéia de “produção indireta”, ou seja, a concepção segundo a qual os países devem se dedicar à produção de bens nos quais possuam vantagens comparativas e trocar o excedente por aquilo que eles não produzem<sup>291</sup>. O aspecto principal que deve ser levado em conta quando se fala em padrões trabalhistas e vantagens comparativas é que os trabalhadores qualificados dos países em desenvolvimento podem, sim, competir com os trabalhadores pouco qualificados dos países em desenvolvimento. Ocorre que essa competição deve ocorrer em áreas em que eles possuam vantagens comparativas, ou seja, em bens intensivos em capital e tecnologia. O que eles não podem fazer é competir em

---

<sup>289</sup> Cf. Revista Veja, ‘Na China é ainda mais barato’, p. 48.

<sup>290</sup> KRUGMAN e OBSTFELD, *Economia internacional*, p. 25-27.

<sup>291</sup> Essa idéia foi explicada com maior riqueza de detalhes no primeiro capítulo desta dissertação.

bens intensivos em mão-de-obra, por exemplo, em que eles claramente possuem desvantagens comparativas.

A discussão de que baixos padrões trabalhistas garantem vantagens comparativas injustas aos países em desenvolvimento soa irrazoável quando se tem em mente as grandes vantagens dos países desenvolvidos em setores que utilizam intensivamente tecnologia e capital. Por exemplo, poder-se-ia argumentar que a melhor estrutura e outras vantagens dos países desenvolvidos (fácil acesso a capital, baixas taxas de juros, infraestrutura) representam vantagens comparativas “injustas”. Seguindo essa mesma linha de raciocínio, seria razoável defender que os países desenvolvidos compartilhem seus conhecimentos sobre tecnologia com os países em desenvolvimento sem qualquer ônus.

Certamente, essa idéia seria extremamente bem acolhida entre os países em desenvolvimento, mas do ponto de vista econômico ela não faz sentido algum. Muito embora os salários nos países em desenvolvimento sejam baixos, eles não gozam de várias outras vantagens relativas à infraestrutura que os países desenvolvidos possuem. Como conseqüência, a produtividade ali é baixa. Desta forma, os baixos salários apenas servem para contrabalançar as diferenças existentes entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, não se podendo falar em vantagem “injusta”.

Do ponto de vista econômico, a vantagem do comércio decorre das diferentes habilidades dos países em produzir produtos distintos. Portanto, se os países desenvolvidos possuem vantagens comparativas em bens intensivos em capital e tecnologia e os países em desenvolvimento as possuem em bens intensivos em mão-de-obra, a lógica do comércio internacional faz com que ambos troquem seus produtos e beneficiem-se mutuamente. Portanto, não há nada de “injusto” no fato de países com baixos padrões salariais e trabalhistas participarem do comércio internacional. Injusto seria negar-lhes essa prerrogativa e condená-los à autarquia e à miséria.

Uma variação do argumento do “comércio justo” é o de que o comércio com países que ostentam baixos padrões trabalhistas pode reduzir os padrões mais elevados já praticados internamente. É o chamado efeito contaminação ou argumento da “corrida ladeira abaixo” (*race to the bottom*). Apesar da possibilidade teórica, a ocorrência efetiva dessa “corrida ladeira abaixo” reclama duas situações que ainda não foram empiricamente demonstradas pelos defensores desse argumento: 1- reação do capital aos padrões trabalhistas; e 2- competição por capital através da redução de padrões trabalhistas.

De fato, sobre a primeira questão, não há relatos de que a alocação de capital reaja sensivelmente à elevação ou diminuição dos padrões trabalhistas<sup>292</sup>. Com relação à segunda condição, é difícil acreditar que os países concorram no mercado globalizado pela redução de padrões laborais. Em regra, o que se observa é competição através da elevação de barreiras tarifárias, concessão de empréstimos com juros reduzidos, concessão de subsídios, fornecimento de insumos (água, terra, eletricidade, transporte, portos, capital, imóveis) a baixo custo e assim por diante.

Relativamente ao argumento da eficiência, duas observações ainda podem ser feitas: 1- em geral, padrões ótimos de trabalho nunca foram uniformes ao longo do tempo e também entre os países (quer se adote uma perspectiva nacional ou global sobre o assunto). A variação dos benefícios marginais e dos custos dos padrões trabalhistas, por exemplo, em virtude de diferenças na renda e na produtividade, sempre foram distintos ao longo da história e entre os países. Dessa forma, não se deve presumir que diferenças nos padrões trabalhistas observados em dois países necessariamente impliquem desvio de comércio em favor de um deles, ou que a harmonização internacional desses padrões possa promover mais eficiência, quer seja em nível nacional, quer seja mundial; e 2- os padrões trabalhistas podem ser inferiores ao nível ótimo tanto em países desenvolvidos, quanto em países em desenvolvimento, e não se pode concluir que apenas porque os padrões trabalhistas são mais elevados em países desenvolvidos eles tenham atingido o patamar ótimo.

Por exemplo, ao analisar o caso da Coreia do Sul e de Cingapura, percebe-se que os direitos de associação e negociação coletiva foram reprimidos no início de sua industrialização não como estratégia para atrair mais investimentos, mas sim em virtude da orientação política do país (que buscava evitar o surgimento de grupos comunistas). Portanto, a conclusão a que se permite chegar é a de que as exportações dos países em desenvolvimento não aumentam em virtude de pretensas vantagens comparativas decorrentes de baixos padrões trabalhistas e que padrões mais elevados são, via de regra, associados a indústrias com maior orientação para as exportações<sup>293</sup>.

É indiscutível que os padrões trabalhistas precisam ser elevados em países em desenvolvimento. Entretanto, percebe-se que essa elevação não pode ser feita através da simples edição de novas leis. Via de regra, os países em desenvolvimento possuem legislações trabalhistas protetivas. O problema, contudo, reside em sua implementação.

<sup>292</sup> Cf. PANAGARIYA, 'Trade-labor link', p. 8.

<sup>293</sup> Nesse sentido, MARTIN e MASKUS ('Core labor standards and competitiveness', p. 15) afirmam que: "(...) under most circumstances the absence or inadequate enforcement of core labor standards, rather than providing an export advantage, is inefficient and costly both in the short run and the long run".

Ademais, é preciso ponderar entre os custos e os benefícios da implantação de padrões trabalhistas mais elevados<sup>294</sup>. Por exemplo: seria adequado impor padrões trabalhistas a um determinado país se o preço a ser pago for o aumento da miséria da grande massa de trabalhadores excluídos do setor formal? A implantação de novos padrões trabalhistas reclama tanto mudanças estruturais profundas no mercado de trabalho, quanto medidas governamentais que assegurem a percepção de seus benefícios econômicos pela grande massa de trabalhadores.

Ademais, não há qualquer evidência empírica dos efeitos dos distintos padrões trabalhistas no preço dos produtos exportados pelos países em desenvolvimento, até mesmo porque o padrão atendido pelas empresas exportadoras é, via de regra, bastante elevado. Por exemplo, MARTIN e MASKUS relatam que não encontraram qualquer implicação palpável dos padrões trabalhistas no preço de exportação dos têxteis confeccionados nos EUA ou no preço dos mesmos produtos produzidos pelos concorrentes estrangeiros das empresas norte-americanas<sup>295</sup>. Também não foi encontrada qualquer indicação de que o preço dos carpetes artesanais fossem mais baixos em países que empregam mão-de-obra infantil. Pelo contrário, percebeu-se a tendência de se investir menos em países que não asseguram eficazmente essas garantias.

Outro argumento importante diz respeito aos investimentos externos diretos (*foreign direct investment* – FDI). Afirma-se que os baixos padrões trabalhistas dos países em desenvolvimento estimulam os investimentos nessa região e provoca a transferência de linhas de produção para essas localidades. As estatísticas, entretanto, demonstram exatamente o oposto, pois os que mais recebem investimentos externos são os países desenvolvidos.

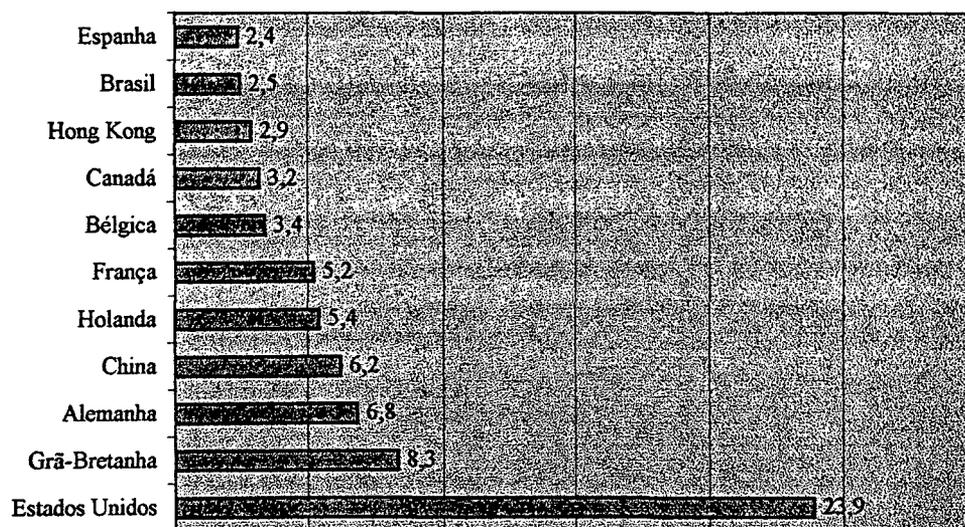
Sobre o argumento de que empresas transnacionais são atraídas pelos baixos custos da mão-de-obra dos países em desenvolvimento, qualquer reflexão mais atenta é suficiente para desqualificar esse pensamento simplista<sup>296</sup>. O país que mais recebe investimentos no mundo não são os baratos Índia, Bangladesh ou Tanzânia, mas sim os EUA, que possuem elevados níveis salariais. O gráfico seguinte comprova isso:

<sup>294</sup> BROWN ('International trade and core labor standards', p. 46) reflete sobre esse problema da seguinte maneira: "Carefully designed policies can move the economy away from a second-best outcome to a first-best outcome, but the reverse is possible as well. When labor standards are imposed indiscriminately without regard to each market's peculiarities, the outcome can be perverse".

<sup>295</sup> Cf. MARTIN e MASKUS, 'Core labor standards and competitiveness', p. 14.

<sup>296</sup> Nesse sentido, STERN ('Labor standards and trade', p. 7) afirma: "As for FDI, it is often alleged that multinational enterprises may be attracted to locate in countries with lower labor standards to take advantage of lower costs. However, the available empirical evidence in the aforementioned studies actually indicates the opposite to be the case. Thus, the empirical evidence strongly suggests that low labor standards are not reflected in the existing trade performance of the major developing countries and that FDI is more attracted to countries with high rather than low standards".

**Gráfico II - Investimento externo direto – projeção para 2002-2006 (% do total)<sup>297</sup>**



Há vários fatores que determinam a localidade onde o investimento será feito. Custos e padrões trabalhistas podem figurar entre esses elementos, mas, certamente, não são os fatores decisivos. Nesse sentido, MASKUS afirma não haver qualquer evidência empírica que demonstre a relação entre padrões trabalhistas e melhor performance das exportações ou volume maior de FDI<sup>298</sup>.

No esteio de tais idéias, argumenta-se também que as ZPEs contribuem para o deslocamento do parque fabril para regiões com baixos padrões trabalhistas e que, por essa razão, elas devem ser combatidas. Mundo afora, as mais de 850 ZPEs empregam cerca de 27 milhões de pessoas, a maioria dos quais são mulheres jovens<sup>299</sup>. Diz-se que essas zonas apenas são competitivas por suprimirem direitos de organização coletiva e pagar baixos salários aos empregados. No entanto, dados estatísticos comprovam que os salários pagos nessas zonas de são consideravelmente mais altos que os pagos ao restante dos trabalhadores daquele país<sup>300</sup>. Ademais, a alocação internacional de recursos depende muito do tipo de bem que será produzido e da vantagem que se busca obter: proximidade aos mercados consumidores, matérias-primas ou eficiência produtiva.

<sup>297</sup> Fonte: The Economist (Foreign direct investment).

<sup>298</sup> MASKUS, 'Should labor standards be imposed through international trade policy?', p. 50.

<sup>299</sup> De acordo com a OIT, a América do Norte a Ásia concentram o maior número de ZPEs. Nos EUA, há 213 ZPEs, no México, 107, na China, 124, nas Filipinas, 35 e na Indonésia, 26. A América do Sul possui, ao todo, apenas 41 ZPEs, estando 11 delas localizadas na Colômbia e 8 no Brasil (ILO, 'World of work').

<sup>300</sup> SINGH e ZAMMIT, 'The global labour standards controversy', p. 53-55. No mesmo sentido BROWN ('International trade and core labor standards', p. 60) afirma que os trabalhadores das ZPEs também tendem a gozar melhores condições de trabalho e não apenas melhores salários.

Isso não implica dizer que os países desenvolvidos não são afetados pela mobilidade do capital e pelo deslocamento do parque fabril. Ocorre que, da mesma forma como a queda na demanda por trabalho atinge países desenvolvidos, ela também ameaça as economias dos países em desenvolvimento, com o agravante de que estes não gozam de Estados bem estruturados para ajudar os trabalhadores locais a superar as adversidade e escapar do setor informal.

Além disso, a literatura especializada demonstra que, quando a economia funciona em nível aquém do ótimo, a melhor opção (*first best policy*) é atacar diretamente a fonte do problema, ou seja, a ausência de desenvolvimento social e de crescimento econômico. Se o mercado que opera em condições aquém da ótima ostenta baixos padrões trabalhistas, deve-se atacar diretamente a causa da distorção, ao invés de lançar mão de mecanismos indiretos (v.g. sanções comerciais) para solucionar o problema<sup>301</sup>.

A comunidade internacional deve identificar quais as circunstâncias que favorecem a elevação dos padrões trabalhistas, ao invés de buscar punir aqueles que não os asseguram adequadamente. Os que advogam o emprego de sanções comerciais ou outras medidas punitivas respaldam seus discursos na falsa idéia de que os países em desenvolvimento mantêm seus padrões trabalhistas deliberadamente baixos para ganhar competitividade no mercado externo.

Em verdade, os baixos padrões trabalhistas refletem muito mais o precário desenvolvimento social e econômico de um país, do que propriamente sua vontade de mantê-los baixos<sup>302</sup>. Ajudar os países em desenvolvimento a superar suas deficiências econômicas e estruturais internas produziria efeitos bem mais eficazes do que simplesmente puni-los com sanções comerciais. Portanto, deve-se atacar o problema em sua origem – a razão dos padrões trabalhistas estarem aquém do nível ótimo – e não lançar mão de políticas paliativas, que apenas agravam a situação econômica dos países em desenvolvimento e dificultam a promoção das reformas necessárias ao crescimento econômico e à elevação dos padrões trabalhistas.

Segundo este raciocínio, a preocupação dos trabalhadores dos países desenvolvidos com as pretensas ameaças da China, Índia, Brasil, México e outros países são infundadas. Nesse sentido, é bastante clara a percepção de KRUGMAN ao afirmar que a melhoria dos

<sup>301</sup> Nesse sentido, conferir STERN, 'Labor standards and trade', p. 18.

<sup>302</sup> "A urgência e o imperativo de uma evolução positiva nas relações de trabalho nos países em desenvolvimento, intimamente relacionada ao próprio processo de desenvolvimento sustentável, não podem ser utilizados como fundamento de um novo protecionismo, que afetaria o nível global do comércio internacional em detrimento das próprias classes trabalhadoras" (LAMPREIA, *Diplomacia brasileira*, p. 277).

padrões trabalhistas estão bem mais ligadas ao desenvolvimento socioeconômico, do que, propriamente, à deliberada intenção dos países em desenvolvimento de mantê-los baixos e ganhar mais competitividade no comércio internacional<sup>303</sup>.

Por muito tempo, os trabalhadores do mundo uniram-se em torno do combate ao capitalismo. Hoje, apesar de alguns esforços nesse sentido, essa meta foi abandonada e os trabalhadores dos países desenvolvidos e em desenvolvimento posicionaram-se em lados opostos no que tange ao assunto “padrões trabalhistas”. Porém, como visto anteriormente, essa empreitada revela-se infrutífera e até mesmo prejudicial aos trabalhadores tanto dos países em desenvolvimento, quanto dos desenvolvidos. Os argumentos apresentados em defesa dos padrões trabalhistas não encontram sustentação e o intuito protecionista das sanções comerciais pode ser o único a prevalecer.

Ao invés de defender o aumento do protecionismo, os trabalhadores deveriam lutar por crescimento econômico, fator determinante na elevação dos padrões trabalhistas nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Quando os países em desenvolvimento crescem e se desenvolvem, isso estimula mudanças estruturais e, por conseguinte, a elevação dos padrões trabalhistas. Essa fato foi verificado durante a “Época de Ouro” (1950-1973), quando os países da Europa Ocidental verificaram o aumento sem precedentes nos padrões trabalhistas e a extensão e consolidação do *welfare state* e da economia social de mercado<sup>304</sup>.

Análises econômicas sugerem que o rápido crescimento econômico pode favorecer tanto os trabalhadores de países desenvolvidos, quanto de países em desenvolvimento. Isso porque a elevação da taxa de crescimento econômico do mundo a longo prazo, *ceteris paribus*, aumentaria a demanda por mão-de-obra nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Por conseguinte, aumentaria também os salários e outros padrões trabalhistas em ambas as regiões.

Para os países industrializados, o rápido crescimento econômico promoveria tanto a elevação da taxa de crescimento dos países em desenvolvimento, quanto diminuiria a demanda e o preço dos produtos que eles produzem e exportam, aumentando a demanda por

<sup>303</sup> KRUGMAN (“Does third world growth hurt first world prosperity?”, p. 116) afirma que: “*Economic history offers no example of a country that experienced long-term productivity growth without a roughly equal rise in real wages. In the 1950s, when European productivity was typically less than half of US productivity, so were European wages; today average compensation measured in dollars is about the same. Japan climbed the productivity ladder over the past thirty years, its wages also rose from 10 per cent to 110 per cent of the US level. South Korea’s wages have also risen dramatically over time. Indeed, many South Korean economists worry their wages may have risen too much. South Korean labour now seems too expensive to compete in low-technology goods with newcomers like China and Indonesia and too expensive to compensate for the lower productivity and product quality in such industries as autos.*”

<sup>304</sup> Cf. PERRY, *Civilização ocidental*, p. 643.

mão-de-obra. Ademais, o crescimento econômico dos países em desenvolvimento também se refletiria nos países desenvolvidos, pois a demanda por produtos intensivos em tecnologia aumentaria.

Dessa forma, se os trabalhadores dos países desenvolvidos estão realmente interessados em melhorar os padrões trabalhistas praticados em países em desenvolvimento e proteger os seus próprios, o ideal é que eles convençam seus governos a adotarem políticas orientadas ao crescimento<sup>305</sup>. O crescimento econômico necessário à elevação dos padrões laborais (e do bem-estar dos trabalhadores como um todo) é possível. Porém, a iniciativa depende essencialmente de ações conduzidas pelos países desenvolvidos, haja vista os países em desenvolvimento serem muito pequenos (em termos de participação na economia mundial) para estimular esse processo.

Destarte, se os países desenvolvidos e sua população cultivam genuína preocupação com os trabalhadores dos países em desenvolvimento, eles devem continuar lutando por melhores padrões trabalhistas, mas sem vinculá-los a sanções comerciais ou retaliações de qualquer tipo. Isso porque as sanções comerciais restringem o crescimento econômico e dificultam a promoção das reformas necessárias à elevação do padrão de vida da população e dos padrões trabalhistas.

## 2.3 ASPECTOS INSTITUCIONAIS

### 2.3.1 Organização Internacional do Trabalho (OIT)

A OIT é a principal organização internacional encarregada da implementação e monitoramento dos padrões trabalhistas. Ela foi criada em 1919 através do Tratado de Versailles<sup>306</sup> em uma atmosfera de preocupação com a inadequada proteção do trabalho e com a potencial manipulação mercantilista dos padrões trabalhistas para se ganhar competitividade. Ela é o único resquício da Liga das Nações (LdN), organização criada após a I Guerra Mundial e que, posteriormente, foi substituída pela ONU.

---

<sup>305</sup> O caminho a ser seguido é delineado por SINGH e ZAMMIT ('The global labour standards controversy', p. 67-68) da seguinte forma: *"The alternative path to globalization sketched here is essentially that of an international Keynesian regime of managed world trade, and controlled international capital movements together with measures to increase worldwide demand for labour. In the case of advanced countries, it would involve co-operation between them so as to forestall co-ordination failures, which may prevent the rate of growth of real demand being compatible with production possibilities in these countries on the supply side. Leading advanced countries would also require pay co-ordination mechanisms at the national level to prevent inflation. Demand and output expansion in developing countries would be facilitated by North-South co-operation on trade and capital flows as indicated above"*.

<sup>306</sup> Cf. PERRY, *Civilização ocidental*, p. 530-534.

A razão determinante para a criação da OIT foi de ordem humanitária. Cada vez mais, os trabalhadores estavam sendo explorados, comprometendo tanto sua qualidade de vida, quanto a de sua família. Essa preocupação reflete-se já no preâmbulo da Constituição da OIT, à medida que essa organização foi concebida para melhorar as condições de trabalho existentes e eliminar as injustiças, dificuldades e privações a que são submetidos os trabalhadores<sup>307</sup>.

A segunda motivação foi política, pois sem que fossem melhoradas as condições de trabalho do grande contingente de trabalhadores, cujo número crescia rapidamente em virtude do processo de industrialização, isso poderia causar instabilidade social. A terceira motivação foi econômica, porquanto se entendeu, à época, que o impacto dos padrões trabalhistas sobre os países que os adotassem colocaria-os em desvantagem em relação àqueles que não agissem da mesma forma<sup>308</sup>. Outra razão posteriormente relacionada à criação da OIT durante a Conferência de Paz de Paris era de natureza política, à medida que se reconheceu a importância dos trabalhadores e de seu esforço no setor industrial para a vitória da Tríplice Entente na I Guerra Mundial.

O texto em vigor da Constituição da OIT foi aprovado pela 29ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (realizada em Montreal – Canadá, 1946) e possui declaração em anexo referente a seus fins e objetivos, aprovada pela 26ª Conferência (realizada na Filadélfia – EUA, 1944). A Constituição, assim revista, substituiu a adotada em 1919, que havia sido emendada em três oportunidades, a saber: 1922, 1934 e 1945<sup>309</sup>. O texto entrou em vigor em 20 de abril de 1948, sendo que o Brasil ratificou o instrumento de emenda da Constituição da OIT em 13 de abril de 1948, conforme noticia o Decreto n.º 25.696, de 20 de outubro de 1948.

A OIT foi a primeira agência especializada da ONU, adquirindo esse status em 1946 com a promulgação de sua nova Constituição. Ela é responsável pelo estabelecimento de

<sup>307</sup> O preâmbulo da Constituição da OIT dispõe: “Considerando que existem condições de trabalho que implicam, para grande número de indivíduos, miséria e privações, e que o descontentamento que daí decorre põe em perigo a paz e a harmonia universais, e considerando que é urgente melhorar essas condições no que se refere, por exemplo, à regulamentação das horas de trabalho, à fixação de uma duração máxima do dia e da semana de trabalho, ao recrutamento da mão-de-obra, à luta contra o desemprego, à garantia de um salário que assegure condições de existência convenientes, à proteção dos trabalhadores contra as moléstias graves ou profissionais e os acidentes do trabalho, à proteção das crianças, dos adolescentes e das mulheres, às pensões de velhice e de invalidez, à defesa dos trabalhadores empregados no estrangeiro, à afirmação do princípio ‘para igual trabalho, mesmo salário’, à afirmação do princípio de liberdade sindical, à organização do ensino profissional e técnico e outras medidas análogas”.

<sup>308</sup> O preâmbulo da Constituição da OIT consagra essa idéia ao reconhecer expressamente que: “A não-adoção por qualquer nação de um regime de trabalho realmente humano cria obstáculos aos esforços das outras nações de melhorar a sorte dos trabalhadores nos seus territórios”.

<sup>309</sup> Cf. SÜSSEKIND, *Convenções da OIT*, p. 49.

padrões trabalhistas através da negociação de convenções e da prescrição de recomendações. Compete-lhe prestar assistência técnica aos Estados-Membros especialmente nas seguintes áreas: 1- treinamento vocacional e reabilitação vocacional; 2- política de emprego; 3- administração do trabalho; 4- legislação trabalhista e relações industriais; 5- condições de trabalho; 6- política de desenvolvimento; 7- cooperativas; 8- seguridade social; 9- estatísticas em matéria trabalhista; e 10- segurança e saúde no trabalho. A principal função da OIT consiste em promover a elevação dos padrões trabalhistas através da elaboração de convenções internacionais<sup>310</sup>.

A OIT possui estrutura organizacional tripartite<sup>311</sup>, compreendendo: 1- a Conferência Internacional do Trabalho (assembleia-geral), que se reúne anualmente e é composta por representantes de todos os Estados-Membros<sup>312</sup>; 2- o Conselho de Administração, composto por 56 membros, sendo 28 representantes governamentais, 14 representantes dos trabalhadores e 14 representantes patronais<sup>313</sup>; e 3- a Repartição Internacional do Trabalho (secretaria técnico-administrativa), com sede em Genebra<sup>314</sup>.

O tratado constitutivo da OIT exige que os representantes dos empregados e dos empregadores sejam escolhidos em cada país sem qualquer influência de agências públicas e que sejam representativos dos trabalhadores nacionais e dos interesses patronais. Praticamente, todos os Estados-Membros da Nações Unidas são membros da OIT<sup>315</sup>, mas nem todos os Estados-Membros da OIT ratificaram todas as suas convenções.

Há, dessa forma, grande discrepância entre a participação dos Estados-Membros na OIT e a ratificação de suas Convenções<sup>316</sup>. Uma vez ratificada a convenção internacional e

<sup>310</sup> “As Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) são tratados multilaterais abertos, de caráter normativo. Multilaterais, porque podem ter um número irrestrito de partes; abertos, porque podem ser ratificadas, sem limitação de prazo, por qualquer dos Estados-membros da OIT, ainda que esse Estado não integrasse a Organização quando da aprovação do tratado (...); de caráter normativo, porque contém normas cujo destino é a incorporação ao direito interno dos países que manifestaram sua adesão ao respectivo tratado” (SÜSSEKIND, *Convenções da OIT*, p. 29).

<sup>311</sup> Art. 2º da Constituição da OIT.

<sup>312</sup> Art. 3º, I, da Constituição da OIT.

<sup>313</sup> Art. 7º, I, da Constituição da OIT.

<sup>314</sup> Art. 10, da Constituição da OIT.

<sup>315</sup> 189 países do mundo fazem parte da ONU, ao passo que a OIT possui 175 Estados-Membros (informação de jul./2002). Com o ingresso da Suíça na ONU, a ser concretizado em 10 de setembro de 2002, essa Organização passará a contar com a participação de 190 países.

<sup>316</sup> Por exemplo, do total de 175 Estados-membros da OIT, apenas 78 deles ratificaram todas as oito convenções fundamentais sobre direitos do trabalhador. A maioria dos países da Europa e da América Latina ratificaram as sete Convenções fundamentais da OIT, sendo que as duas Convenções sobre trabalho infantil (convenções n.º 138 e 182) possuem o menor índice de ratificação (situação em 05/julho/2002). Cf. Anexo B da presente dissertação (*Ratificação das Convenções da OIT sobre Direitos Fundamentais do Trabalhador por País*).

concluído o processo constitucional de internalização<sup>317</sup>, ela será aplicada pelo Estado-Membro como se fosse lei interna<sup>318</sup>. Todavia, uma Convenção pode não ser compatível com a lei interna do país e, por razões técnicas (por exemplo, a convenção não prevê a existência de reservas ou exceções necessárias a sua compatibilização com a lei de determinada localidade), o Estado pode não ratificá-la, muito embora possa providenciar o mesmo grau de proteção que a Convenção garante. Ou seja, a não-ratificação da convenção não implica, necessariamente, o descumprimento das determinações da OIT.

Uma reclamação constante contra as convenções da OIT é a de que elas são extremamente rígidas e não conseguem acomodar as variações legítimas das legislações nacionais em matéria trabalhista. Dessa forma, alguns países podem não concordar com a recepção da convenção em seu repertório legislativo e, por tal razão, não ratificá-la<sup>319</sup>.

A expressão “padrões trabalhistas fundamentais”, apesar de ser empregada indiscriminadamente, refere-se apenas aos direitos garantidos nas oito convenções da OIT abaixo listadas:

- Convenção n.º 29 (1930): Abolição do trabalho forçado<sup>320</sup>;
- Convenção n.º 105 (1957): Abolição do trabalho forçado<sup>321</sup>;
- Convenção n.º 100 (1951): Salário igual para trabalho de igual valor entre o homem e a mulher<sup>322</sup>;
- Convenção n.º 111 (1958): Discriminação em matéria de emprego e ocupação<sup>323</sup>;
- Convenção n.º 138 (1973): Idade mínima para admissão em emprego<sup>324</sup>;
- Convenção n.º 182 (1999): Piores formas de trabalho infantil<sup>325</sup>.
- Convenção n.º 87 (1948): Liberdade sindical e proteção ao direito de sindicalização<sup>326</sup>;
- Convenção n.º 98 (1949): Direito de sindicalização e de negociação coletiva<sup>327</sup>;

As Convenções n.º 29 (1930) e n.º 105 (1957) sobre a abolição do trabalho forçado concentram-se no tema do trabalho compulsório. Trabalho forçado é definido como aquele

<sup>317</sup> Sobre o procedimento de ratificação de tratados internacionais, consultar arts. 49 e 84 da Constituição Federal; arts. 17 e 53 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados; e arts. 103 e 376 do Regimento Interno do Senado Federal.

<sup>318</sup> Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, respaldado pela decisão proferida no bojo do Recurso Extraordinário n.º 80.004-SE, julgado em 10 de junho de 1977.

<sup>319</sup> Cf. MASKUS, ‘Should core labor standards be imposed through international trade policy?’, p. 51.

<sup>320</sup> Ratificada pelo Brasil em 25/04/1957 e promulgada pelo Decreto n.º 41.721, de 25/06/1957.

<sup>321</sup> Ratificada pelo Brasil em 18/06/1965 e promulgada pelo Decreto n.º 58.822, de 14/07/1966.

<sup>322</sup> Ratificada pelo Brasil em 25/04/1957 e promulgada pelo Decreto n.º 41.721, de 26/06/1957.

<sup>323</sup> Ratificada pelo Brasil em 26/11/1965 e promulgada pelo Decreto n.º 62.150, de 19/01/1968.

<sup>324</sup> Ratificada pelo Brasil em 28/06/2001 e promulgada pelo Decreto n.º 4.134, de 15/02/2002.

<sup>325</sup> Ratificada pelo Brasil em 02/02/2000 e promulgada pelo Decreto n.º 3.597, de 12/09/2000.

<sup>326</sup> O Brasil ainda não ratificou essa Convenção.

<sup>327</sup> Ratificada pelo Brasil em 18/11/1952 e promulgada pelo Decreto n.º 33.196, de 29/06/1953.

exigido sob ameaça de pena e prestado sem a voluntária oferta do trabalhador<sup>328</sup>. Condena-se a escravidão e o trabalho compulsório e exorta-se que o trabalho compulsório não deve ser usado para fins de coerção política ou educacional, como método de mobilização, usado para fins de desenvolvimento econômico ou como medida disciplinar para trabalhadores que participem de greves<sup>329</sup>.

Algumas exceções ao trabalho forçado são previstas, tais como a prestação de serviço de natureza estritamente militar, qualquer trabalho ou serviço que faça parte das obrigações civis regulares (v.g. participar de mesa de seção eleitoral) ou em resposta a necessidade iminente (v.g. casos de tragédias ou catástrofes naturais). Também se pode exigir que os presos trabalhem em prol do interesse público. Entretanto, é terminantemente proibido o uso de mão-de-obra presa para fins particulares, a menos que o trabalho seja desempenhado sob supervisão pública ou de forma estritamente voluntária.

Em julho de 2002, 161 países haviam ratificado as Convenções n.º 29 e 105. Os EUA ratificaram apenas a Convenção n.º 105, o Brasil ratificou ambas e a China não ratificou nenhuma das duas. Os Estados Unidos rejeitam até hoje a Convenção n.º 29 sob a alegação de que ela colide com a disciplina nacional relativa a trabalho de presos. Em particular, eles afirmam que a tendência crescente de se contratar empresas privadas para gerir as prisões e presídios pode colidir com a proibição, expressa na Convenção, de que a supervisão do trabalho do preso deve ser necessariamente realizada por agentes públicos<sup>330</sup>.

O direito à não-discriminação também é considerado garantia fundamental no sistema da OIT, sendo assegurada principalmente por dois instrumentos, quais sejam a Convenção n.º 100 (1951) que estabelece salário igual para trabalho de igual valor entre o homem e a mulher e a Convenção n.º 111 (1958), que proíbe a discriminação em matéria de emprego e ocupação. O objetivo da Convenção n.º 100 pode ser alcançado pela combinação de várias leis e regulamentos, prescrições com relação aos salários e à garantia do direito de negociação coletiva. A Convenção n.º 111 determina a eliminação da discriminação no trabalho, treinamento e acesso a cargos privados com base na raça, cor, sexo, religião, opinião política, origem social ou extrato social. A discriminação também pode se originar de qualquer distinção, exclusão ou preferência feita com base em características exclusivamente pessoais<sup>331</sup>.

<sup>328</sup> Nos termos do art. 2º da Convenção n.º 29, trabalho forçado consiste em “todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob ameaça de qualquer penalidade e para o qual ele não se ofereceu de espontânea vontade”.

<sup>329</sup> Cf. art. 1º da Convenção n.º 105.

<sup>330</sup> Cf. MASKUS, ‘Should core labor standards be imposed through international trade policy?’, p. 52.

<sup>331</sup> Cf. art. 1º, §§1º e 3º da Convenção n.º 111.

Em julho de 2002, a Convenção n.º 100 havia sido ratificada por 159 países, ao passo que a Convenção n.º 111, por 156. Os EUA não ratificaram nenhuma das duas, a China ratificou a Convenção n.º 100 e o Brasil ratificou ambas. A justificativa dada pelo governo norte-americano, mais uma vez, refere-se à incompatibilidade dessa convenção com sua legislação interna. Por exemplo, os EUA arguem que a noção da OIT de “igual remuneração para trabalho de igual valor”, utilizada no art. 2º da Convenção n.º 100, não se encaixa no padrão norte-americano de “igual pagamento para trabalho substancialmente igual”<sup>332</sup>.

Apesar disso, MASKUS afirma que a legislação norte-americana está em plena sintonia com o texto da Convenção e que, do ponto de vista dos EUA, sua ratificação é problemática em virtude dos programas governamentais de inclusão social, que estabelece cotas para a contratação de negros, hispânicos, pessoas portadoras de deficiências, dentre outros<sup>333</sup>.

Outro direito fundamental do trabalhador consiste na não-exploração do trabalho infantil. A OIT possui duas convenções sobre a matéria, quais sejam as Convenções n.º 138 (1972), que estabelece a idade mínima de 15 anos ou a conclusão do período de educação compulsória para o ingresso do menor no mercado de trabalho<sup>334</sup>, e a Convenção n.º 182 (1999), sobre as piores formas de trabalho infantil.

Com relação à idade mínima, há exceções disciplinadas pela própria Convenção. Por exemplo, se o trabalho é prejudicial ao desenvolvimento físico, psíquico ou moral do indivíduo, a idade mínima deve ser de 18 anos<sup>335</sup>; os países que possuem economia e sistema educacional insuficientemente desenvolvidos podem autorizar que indivíduos a partir de 14 anos trabalhem<sup>336</sup>; permite-se que entre os 13 e 15 anos os menores desempenhem atividades leves (desde que não sejam prejudiciais à saúde e ao desenvolvimento e não prejudiquem a frequência do menor à escola)<sup>337</sup>.

A Convenção n.º 182 tem por objetivo eliminar as piores formas de trabalho infantil. A Convenção entende que essas práticas estão diretamente relacionadas à pobreza e que a melhor maneira de se combatê-las é estimular o crescimento econômico e garantir educação a todos. Para os fins da Convenção, criança é todo indivíduo menor de 18 anos<sup>338</sup>.

<sup>332</sup> O art. 2º da Convenção n.º 100 prevê: “Cada Membro deverá, por meios adaptados aos métodos em vigor para a fixação das taxas de remuneração, incentivar e, na medida em que tudo isso é compatível com os ditos métodos, assegurar a aplicação a todos os trabalhadores do princípio da igualdade de remuneração para a mão-de-obra masculina e a mão-de-obra feminina por um trabalho de igual valor”.

<sup>333</sup> Cf. MASKUS, ‘Should core labor standards be imposed through international trade policy?’, p. 52-53.

<sup>334</sup> Art. 2º, §3º da Convenção n.º 138.

<sup>335</sup> Art. 3º, §1º da Convenção n.º 138.

<sup>336</sup> Art. 2º, §4º da Convenção n.º 138.

<sup>337</sup> Art. 7º da Convenção n.º 138.

<sup>338</sup> Art. 2º da Convenção n.º 182.

O art. 3º do documento também define o que se deve entender por “piores formas de trabalho infantil”, a saber: 1- todas as formas de escravidão ou práticas semelhantes à escravidão, tais como a venda ou tráfico de crianças, sua entrega como garantia de pagamento, servidão, trabalho compulsório, inclusive o recrutamento forçado ou compulsório de crianças para conflitos armados; 2- o uso, procura ou oferta de crianças para prostituição, produção de pornografia ou performances eróticas; 3- o uso, procura ou oferta de crianças para atividades ilícitas, particularmente produção ou tráfico de drogas; e 4- todo trabalho que, por sua natureza ou circunstâncias relacionadas a sua execução, possa prejudicar a saúde, a segurança ou a formação moral das crianças.

As duas Convenções sobre trabalho infantil são as que possuem o menor número de ratificações. A Convenção n.º 138 foi ratificada por 117 países, já a convenção n.º 182, por 126. Importantes países como o Austrália, Canadá, China, Estados Unidos, Índia, Israel, México, Nova Zelândia e Rússia ainda não ratificaram uma ou ambas as convenções<sup>339</sup> e justificam sua posição de várias maneiras. Por exemplo, a lei trabalhista canadense não proíbe que crianças em idade escolar trabalhem, nem que crianças com menos de 13 anos desempenhem trabalho noturno. A Nova Zelândia possui várias restrições ao trabalho infantil, mas sua lei interna colide com a Convenção (*in casu*, a Convenção n.º 138) de alguma forma, impedindo sua ratificação. Os Estados Unidos alegam conflitos com leis federais e estaduais. Já o México diz que o estabelecimento de idade mínima é prejudicial à empregabilidade da população<sup>340</sup>.

O Brasil ratificou ambas as Convenções e apesar de ainda existirem focos de trabalho infantil e de exploração de menores por todos o país (trabalho em carvoarias, beneficiamento do sisal, prostituição infantil), a Constituição Federal incorporou plenamente o espírito das Convenções da OIT. O art. 7º da Constituição de 1988 dispõe:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XXXIII – proibição do trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de 18 (dezoito) e de qualquer trabalho a menores de 16 (dezesesseis) anos, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14 (quatorze).

Em geral, fica claro que a idade mínima de 15 anos (ou 18 anos para serviços penosos) para o ingresso no mercado de trabalho é irreal em países em desenvolvimento, onde grande

<sup>339</sup> Informação de jul./2002. Cf. Anexo B (Ratificações das convenções sobre direitos fundamentais no trabalho por país) do presente trabalho.

<sup>340</sup> Cf. MASKUS, ‘Should core labor standards be imposed through international trade policy?’, p. 53.

parte da população sequer conclui o estudo primário. Argumenta-se também que as convenções sobre trabalho infantil não fazem distinção entre trabalho e exploração.

O direito à associação e negociação coletiva é reconhecido como um direito fundamental do trabalhador pela Declaração sobre Princípios Fundamentais e Direitos no Trabalho. Sobre ele, dispõem a Convenção n.º 87 (1948) sobre a liberdade sindical e proteção ao direito de sindicalização e a n.º 98 (1949), que assegura o direito de sindicalização e de negociação coletiva.

A Convenção n.º 87 garante a liberdade de associação. Ela estabelece que os trabalhadores devem poder criar e associar-se livremente a sindicatos sem exigências prévias<sup>341</sup>. Os trabalhadores devem ter o direito de elaborar e modificar o estatuto e as regras que regem os sindicatos, além de poderem eleger livremente seus dirigentes e sua administração sem interferência governamental<sup>342</sup>. Já a Convenção n.º 98 amplia a abrangência da proteção às organizações laborais, prescrevendo a não-discriminação contra empregados sindicalizados<sup>343</sup>, a não-interferência dos empregadores nos sindicatos<sup>344</sup> e o estímulo à negociação coletiva<sup>345</sup>.

Essas duas Convenções só possuem mais ratificações que as Convenções n.º 138 e 182 sobre a exploração do trabalho infantil. Em julho de 2002, 141 países haviam ratificado as Convenções n.º 138 e 182. EUA, Nova Zelândia, Coreia, China, Índia e Tailândia não ratificaram nenhuma das duas. Já o Brasil, Canadá, Cingapura e México ratificaram apenas uma delas. Mais uma vez, a justificativa mais freqüentemente utilizada é a incompatibilidade da convenção com a legislação trabalhista interna, principalmente no que tange ao exercício do direito de greve.

Estados Unidos e Canadá condenam as convenções por reputarem-nas incompatíveis com sua legislação laboral. De fato, nesses países o direito de negociação e de greve possuem várias restrições legais, permitindo-se até mesmo a contratação provisória de novos empregados em caso de greve. Essas limitações ocorrem tanto em países desenvolvidos, quanto em desenvolvimento. O direito de greve e de negociação coletiva varia significativamente de país para país e de sub-região para sub-região. Talvez seja por isso que

---

<sup>341</sup> Art. 2º da Convenção n.º 87.

<sup>342</sup> Art. 5º da Convenção n.º 87.

<sup>343</sup> Art. 1º da Convenção n.º 98.

<sup>344</sup> Art. 2º da Convenção n.º 98.

<sup>345</sup> Art. 4º da Convenção n.º 98.

MASKUS relacione-os como um direito civil e não como um direito básico, como o faz com os demais<sup>346</sup>.

No Brasil, art. 8º da Constituição Federal institui ser livre a associação profissional ou sindical, ao passo que o art. 9º assegura o direito de greve, que deverá ser exercido dentro dos limites estabelecidos pela Lei n.º 7.783, de 28 de junho de 1989<sup>347</sup>. O Brasil, entretanto, não ratificou a Convenção n.º 87 em virtude da unicidade sindical adotada pela Constituição Federal em seu art. 8º, II<sup>348</sup>. O dispositivo constitucional veda a criação de mais de uma organização sindical representativa da mesma categoria profissional ou econômica na mesma base territorial. Essa base territorial é definida pelos próprios trabalhadores ou empregadores interessados, mas não pode ser inferior à área do Município, o que colide frontalmente com a premissa da Convenção, que condena a intervenção (patronal, governamental ou inter-sindical) na forma como os trabalhadores criam ou organizam sindicatos<sup>349</sup>.

As dificuldades para a ratificação das convenções da OIT indicam alguns problemas institucionais. Quando um país ratifica uma convenção, ele se compromete em tornar sua legislação interna consistente com a convenção, muito embora a prática mais freqüente seja a de que os países só ratificam as Convenções quando suas leis já são compatíveis com elas.

Entretanto, destaque-se que a ratificação das Convenções não implica o pleno cumprimento de suas prescrições. Isso ocorre porque a OIT é uma organização que se baseia no cumprimento voluntário de suas convenções e recomendações e não dispõe de poderes para coagir o Estado transgressor a ajustar sua conduta. Por outro lado, a não-ratificação das Convenções está muito mais relacionada à dificuldade de sua incorporação, do que propriamente ao não-cumprimento de suas prescrições. Essa situação torna questionável a noção de que a ratificação das Convenções da OIT possa servir como indicativo confiável do cumprimento internacional de padrões mínimos de proteção aos trabalhadores.

Apesar de não dispor de nenhum tipo de sanção, a OIT conta com a opinião pública internacional para limitar as transgressões às suas normas. As reclamações por não-

<sup>346</sup> Cf. MASKUS, 'Should core labor standards be imposed through international trade policy?', p. 54.

<sup>347</sup> Cf. arts. 511 a 610 da CLT, que regulamentam a organização, constituição e administração de sindicatos no Brasil.

<sup>348</sup> Constituição Federal, art. 8º, II: "É vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município".

<sup>349</sup> A citada Convenção dispõe: "Art. 2º *Workers and employers, without distinction whatsoever, shall have the right to establish and, subject only to the rules of the organisation concerned, to join organisations of their own choosing without previous authorisation*". "Art. 3º §1 *Workers' and employers' organisations shall have the right to draw up their constitutions and rules, to elect their representatives in full freedom, to organise their administration and activities and to formulate their programmes*. §2º *The public authorities shall refrain from any interference which would restrict this right or impede the lawful exercise thereof*".

observância (*non-observance complaints*) dos dispositivos da Convenção devem seguir o procedimento estabelecido no art. 26 da Constituição da OIT<sup>350</sup>. Esse dispositivo estabelece que todos os Estados-Membros podem reclamar ao Órgão de Administração acerca do descumprimento da convenção que tenha sido ratificada por ambos, reclamante e reclamado. Após formalizada a reclamação, a conduta do país denunciado é verificada por uma Comissão de Investigação (*Commission of Inquiry*) que pode exigir explicações do país denunciado relativamente às condições de trabalho ali praticadas. Os estudos dessa comissão e suas conclusões são tomadas públicas a fim de que a comunidade internacional tome conhecimento da conduta daquele país. Não existe qualquer outro tipo de sanção.

ELLIOTT registra que o art. 26 foi cuidadosamente redigido para evitar a imposição de penalidades. Salvo em último caso, na hipótese de violação flagrante e persistente recusa em cumprir as obrigações assumidas com a Convenção, é que o art. 33 da Convenção da OIT é invocado<sup>351</sup>. De fato, entre 1919 e 1960 houve apenas uma reclamação respaldada pelo art. 26; e nos 40 anos subsequentes, uma média de 6 reclamações por década foram processadas. Ao todo, apenas 6 Comissões de Investigação foram constituídas, sendo que nenhum dos relatórios produzidos chegou a ser apreciado pela Corte Internacional de Justiça (CIJ), apesar de, em muitos casos, as recomendações não terem sido satisfatoriamente cumpridas<sup>352</sup>.

Historicamente, coube à OIT o papel de estabelecer e monitorar padrões trabalhistas. Entretanto, é fato inegável que a OIT não possui poder suficiente para estabelecer vínculos entre padrões trabalhistas e comércio internacional. Criar um conjunto de regras para disciplinar o comércio internacional pode ser fácil se comparado à idéia de desenvolver um acordo internacional sobre “padrões trabalhistas”. Ademais, as regras que promovem o livre comércio tem por objetivo atender os interesses de todos os participantes (não obstante o estágio de desenvolvimento em que se encontrem), o que não ocorre com os padrões trabalhistas.

Com a intenção de evitar que sanções comerciais sejam utilizadas para reprimir baixos padrões trabalhistas, esse tema foi completamente excluído da OMC e posto sob a competência da OIT muito mais por sua incapacidade de implementá-los do que devido sua

<sup>350</sup> Art. 26 (1) da Constituição da OIT: “Cada Estado Membro poderá enviar uma queixa à Repartição Internacional do Trabalho contra outro Estado Membro que, na sua opinião, não houver assegurado satisfatoriamente a execução de uma convenção que um e outro tiverem ratificado em virtude dos artigos precedentes”.

<sup>351</sup> O citado artigo dispõe: “Se um Estado Membro não se conformar, no prazo prescrito, com as recomendações eventualmente contidas no relatório da Comissão de Inquérito, ou na decisão da Corte Internacional de Justiça, o Conselho de Administração poderá recomendar à Conferência a adoção de qualquer medida que lhe pareça conveniente para assegurar a execução das mesmas recomendações”.

<sup>352</sup> ELLIOTT, ‘The ILO and enforcement of core labor standards’.

eficácia em fazê-lo. Contudo, apesar do aparente insucesso dos EUA na Reunião Ministerial de Cingapura, os esforços norte-americanos não foram totalmente mal-sucedidos. De fato, os EUA nunca estiveram satisfeitos com a atuação da OIT na defesa de seus interesses concernentes a padrões internacionais de trabalho. Inclusive, os EUA já se retiraram da OIT em três oportunidades, a saber: 1919-1934, 1938-1944 e 1977-1980<sup>353</sup>.

Não obstante o fracasso em vincular diretamente comércio e padrões trabalhistas, os EUA conseguiram que, em 1998, dois anos após a Reunião Ministerial de Cingapura, a OIT adotasse a Declaração sobre Princípios Fundamentais e Direitos no Trabalho durante sua 86ª sessão, realizada em 1996. Esta declaração obriga a todos os membros da OIT a promoverem direitos básicos tais como liberdade de associação, eliminação do trabalho escravo e infantil e não-discriminação, sendo compulsória até mesmo para países que não ratificaram as convenções mais importantes.

Há décadas, verifica-se intenso e continuado debate em vários foros internacionais sobre a proposta de se impor sanções comerciais contra países que falhem em garantir padrões laborais mínimos em seus territórios. Autorizar a OIT a aplicar sanções revela-se complicado, haja vista ela ser uma Organização baseada no cumprimento voluntário de seus tratados e convenções. Uma modificação nesse aspecto alteraria a própria natureza da OIT, o que poderia não ser do desejo de muitos dos Estados-Membros.

A OIT ainda encara a vinculação de padrões trabalhistas a sanções comerciais com cautela, muito embora entenda que a garantia de direitos básicos aos trabalhadores é condição indispensável à equitativa distribuição dos ganhos provenientes da liberalização comercial e da integração global. Dessa forma, interpreta-se a violação dos direitos fundamentais dos trabalhadores como uma forma de negar-lhes os benefícios oriundos da globalização.

A OIT desempenha papel importante no cenário internacional e na configuração de novos padrões trabalhistas compatíveis com a evolução da humanidade, mas ainda encara com cuidado a possibilidade de um dia vir a criar um Mecanismo de Revisão de Políticas Sociais (a exemplo do Órgão de Revisão de Políticas Comerciais existente no âmbito da OMC) ou a recomendar à OMC a adoção de sanções comerciais.

Defende-se que os esforços da OIT devem ser respaldados pela redação de uma “cláusula social” a ser introduzida no âmbito das regras multilaterais de comércio. No atual estágio de discussão do tema, todas essas medidas não passam de mera especulação e a

---

<sup>353</sup> Cf. BROWN, ‘International labor standards in the World Trade Organization and the International Labor Organization’, p. 21.

vinculação de padrões trabalhistas a instrumentos coercitivos de natureza comercial possui muito mais opositores do que defensores.

Enquanto houver divergências tão agudas, o tema permanecerá sendo evitado pela comunidade internacional, tanto na OIT, quanto na OMC. O mais provável é que os países em desenvolvimento continuem rejeitando essa vinculação e que as convenções e recomendações da OIT permaneçam desprovidas de coercitividade. Entretanto, isso não impedirá que países como os EUA, quer seja durante a Rodada de Doha, quer seja durante as próximas rodadas de negociação, imponham sua vontade como condição à liberalização de outros importantes setores<sup>354</sup>.

### 2.3.2 Organização Mundial do Comércio (OMC)

Haja vista a ausência de poder coercitivo das recomendações da OIT, os defensores dos padrões trabalhistas defendem a incorporação de padrões trabalhistas às regras comerciais multilaterais da OMC. Por dispor de sistema de solução de controvérsias aperfeiçoado ao longo dos últimos 50 anos e ostentar decisões com elevado grau de cumprimento<sup>355</sup>, a OMC é vista o *locus* ideal para fazer valer os padrões trabalhistas. Ademais, afirma-se que o comércio é ferramenta multifuncional, que serve para “interligar o mundo”, razão pela qual seria apropriado à OMC tratar de assuntos com implicações sistêmicas, de que são exemplo os padrões trabalhistas.

Atualmente, o tema padrões trabalhistas está inequivocamente excluído da competência da OMC. A impossibilidade de se regulamentar o assunto no âmbito da OMC tem levado seus defensores a estabelecer conexões entre os padrões trabalhistas e regras multilaterais já existentes. Há vários dispositivos no acordo da OMC que poderiam, ao menos potencialmente, permitir o estabelecimento de tal relação, dentre os quais destacam-se:

**I - Antidumping:** De acordo com o art. VI do GATT, um produto pode ser alvo de medidas antidumping quando ele for exportado por preço inferior àquele praticado no mercado interno do país exportador e sua venda cause ou ameace causar dano relevante aos produtores do país importador. Com base nesse dispositivo, argumenta-se que a venda de bens produzidos em condições sub-ótimas de emprego, isto é, produzidos por crianças, escravos ou trabalhadores mal-remunerados, constituiria “dumping social”. Todavia, os critérios para a

<sup>354</sup> Nesse sentido, THORSTENSEN afirma: “Diante de posições tão contrárias, é de se esperar que o tema comércio e padrões trabalhista se transforme em um dos temas mais polêmicos da nova rodada. E que muito provavelmente se coloque como moeda de troca dos países desenvolvidos para avançarem com temas de interesse dos países em desenvolvimento como agricultura, têxteis e tarifas” (OMC, p. 334).

<sup>355</sup> Cf. PRAZERES, ‘O sistema de solução de controvérsias’, p. 42-43.

caracterização do dumping são bastante limitados e, de acordo com as regras vigentes, as autoridades que investigam a ocorrência de dumping não podem levar em conta violações a padrões trabalhistas.

Há quatro princípios que regem o AARU e condicionam a adoção de medidas antidumping, são eles: 1- tipificação (segundo o qual medidas antidumping somente podem ser aplicadas nas circunstâncias do art. VI do GATT); 2- exclusividade (nenhuma outra medida contra a prática de dumping pode ser adotada em relação às exportações de outro Membro se não estiver de acordo com o GATT 1994); 3- objetividade (as medidas antidumping somente podem ser aplicadas para neutralizar ou impedir o dumping); e 4- não-cumulação (não se pode aplicar concomitantemente medidas antidumping e compensatórias ao mesmo produto, originário do mesmo Membro)<sup>356</sup>.

Portanto, apenas a venda do produto no mercado externo por preço inferior ao praticado internamente suscita a adoção de medidas antidumping. Essa questão já foi abordada anteriormente no presente trabalho, quando foram analisados os conceitos de dumping e dumping social. Nessa oportunidade, foi demonstrada a inviabilidade de se coibir o chamado “dumping social” através dos mecanismos hoje disponíveis na OMC.

As medidas antidumping, apesar de serem mal utilizadas pelos Membros da OMC, não se prestam a coibir violações de ordem social. Se a produção de determinado bem emprega crianças com o objetivo de reduzir custos e torná-lo mais competitivo no mercado internacional, essa condição, por si só, não o torna alvo de medidas antidumping. A disciplina normativa do dumping existe para coibir a discriminação geográfica de preços e não para restringir o comércio de produtos baratos<sup>357</sup>.

**II - Medidas compensatórias:** Por outro lado, padrões trabalhistas que deprimem o custo de produção podem ser vistos como subsídio à exportação e, portanto, ser objeto de medidas compensatórias (se o dano a indústria doméstica também puder ser comprovado). Todavia, o art. XVI do GATT estabelece que subsídios devem ter a forma de contribuição financeira oriunda do setor público, espécie na qual não pode ser enquadrada a supressão de garantias trabalhistas. Ademais, para que a intervenção do governo seja considerada subsídio é preciso que ela seja atribuída a empresas determinadas e não de forma indiscriminada (princípio da especificidade). A disciplina dos subsídios no âmbito da OMC já foi abordada

<sup>356</sup> Cf. BARRAL, **Dumping e comércio internacional**, p. 178.

<sup>357</sup> MORGAN (“Competition policy and anti-dumping”, p. 62-63) afirma que: “*Anti-dumping analysis first and foremost is intended to counteract the injury caused to a domestic industry in an importing country by an exporters’ international price discrimination. (...) Under anti-dumping analysis, it is deemed inappropriate or unfair that international price discrimination be allowed to injure industries in an importing market*”.

no capítulo anterior, onde também se analisou sua natureza, elementos constitutivos e espécies.

Entretanto, LANGILLE afirma que, para o produtor estrangeiro, não há diferença fundamental entre impor barreiras tarifárias aos produtos importados e subsidiar os produtores nacionais. Ele parte desse ponto de vista para afirmar que não há qualquer diferença entre, por exemplo, subsidiar a compra de equipamentos para se atingir determinado grau de proteção ambiental exigido em lei, e não se exigir essa proteção ambiental<sup>358</sup>. O mesmo ocorreria com os padrões trabalhistas, haja vista ser indiferente para o competidor internacional se um país subsidia certa empresa para que ela não mais contrate mão-de-obra infantil ou se simplesmente ignora a ocorrência dessas práticas. O impacto para os demais países do mundo seria o mesmo.

Mais uma vez, deve-se atentar para a disciplina normativa dos subsídios na OMC, já que o art. XVI do GATT e o ASMC estabelecem regras que limitam o uso das medidas compensatórias. Por exemplo, os subsídios podem existir e não ser acionáveis (ou seja, não estarem sujeitos a medidas compensatórias). Isso ocorre quando o subsídio não é dado a uma empresa específica, mas sim a todo o setor, não cumprindo a exigência da especificidade<sup>359</sup>. O não cumprimento de padrões trabalhistas certamente se enquadraria nessa última alternativa, pois ainda que seja considerado um incentivo à indústria local, não preenche os requisitos do ASMC<sup>360</sup>.

**III - Exceções gerais:** O art. XX do GATT<sup>361</sup>, à medida que estabelece exceções à cláusula da NMF e ao livre comércio, é freqüentemente invocado para justificar a absorção dos padrões trabalhistas pela OMC. Nesse contexto, a ausência de padrões trabalhistas poderia ser considerada uma ameaça à moral pública (v.g. o trabalho infantil)<sup>362</sup> e o uso de sanções poderia justificar-se como indispensável à proteção da vida humana (v.g. trabalhadores explorados e condenados à miséria)<sup>363</sup>. Essa interpretação está de acordo com o argumento dos direitos humanos, que considera os padrões trabalhistas uma prerrogativa

<sup>358</sup> Cf. LANGILLE, 'Eight ways to think about international labour standards', p. 41. No original: "*There is no difference between providing financial subsidies to equip domestic producers to meet pollution control or labour requirements and not imposing the requirement in the first place. That is, non-regulation can be a subsidy too*".

<sup>359</sup> Cf. art. 7º, do Decreto n.º 1.751/95, que promulga o ASMC.

<sup>360</sup> Nesse sentido, BROWN ('International labor standards in the World Trade Organization and the International Labor Organization', p. 5) afirma: "*Even if government enforced suppression of wages can be seen as a regulation of prices, violation of labor standards does not meet other criteria of Article XVI. In order for government intervention to constitute a subsidy it must be specific to certain enterprises. Therefore, poor labor standards that exist country-wide could not be considered specific to a subset of firms*".

<sup>361</sup> O art. XX do GATT é reproduzido no Anexo C do presente trabalho.

<sup>362</sup> Cf. art. XX (a) do GATT.

<sup>363</sup> Art. XX (b) do GATT.

inerente a todo ser humano. Nesse sentido, TREBILCOCK e HOWSE afirmam que a interpretação do que seja moral pública não deve permanecer estagnada no tempo, mas deve, sim, acompanhar a evolução dos direitos humanos como elemento da moralidade pública, os quais também abrangeriam os padrões trabalhistas<sup>364</sup>.

Há também a possibilidade de se usar a exceção do art. XX (d). Esse dispositivo determina que o GATT não deve ser interpretado de modo a evitar o cumprimento de leis ou regulamentos que sejam consistentes com o Acordo. Contudo, o OSC manifestou-se no sentido de que o art. XX (d) deve ser interpretado da maneira que menos restrinja o comércio, ou seja, se houver medidas menos restritivas capazes de atingir o mesmo fim, estas devem ser adotadas<sup>365</sup>. Ademais, a possibilidade desse dispositivo ser utilizado para forçar o cumprimento de padrões trabalhistas foi discutida e rejeitada durante as negociações da Carta de Havana em 1947<sup>366</sup>.

Por sua vez, o art. XX (e) permite que países restrinjam a importação de bens produzidos por presos. Esse dispositivo autoriza que os países restrinjam a importação de artigos fabricados em prisões, prática que além de ser vedada pelo GATT, é condenada pela OIT<sup>367</sup>. Essa é a única alínea do art. XX que faz referência expressa às condições em que o bem é produzido.

MASKUS afirma que, por tradição, os painéis do GATT têm sido extremamente rigorosos quanto à aplicação do art. XX, limitando sua aplicação ao comércio de bens e não à forma como eles são produzidos<sup>368</sup>. Ademais, se os Membros tivessem a intenção de abranger, com o art. XX do GATT, os métodos de produção e não apenas o comércio em si do produto, eles teriam sido explícitos, como o foram na Carta de Havana em seu art. 7º.

Os defensores dos padrões trabalhistas argumentam que tudo depende da forma como o art. XX é interpretado. Suas exceções já autorizariam a ação em prol dos padrões trabalhistas, faltando apenas a vontade de agir dos Membros. Contudo, os defensores dessa

<sup>364</sup> TREBILCOCK e HOWSE, *The regulation of international trade*, p. 456.

<sup>365</sup> No caso *Tailândia – cigarros* (BISD 37S/200), o OSC manifestou-se no seguinte sentido: “§74. *The Panel noted that a previous panel had discussed the meaning of the term ‘necessary’ in the context of article XX(d), which provides an exemption for measures which are ‘necessary to secure compliance with laws or regulations which are not inconsistent’ with the provisions of the General Agreement. The panel had stated that ‘a contracting party cannot justify a measure inconsistent with other GATT provisions as ‘necessary’ in terms of article XX (d) if an alternative measure which it could reasonably be expected to employ and which is not inconsistent with other GATT provisions is available to it. By the same token, in cases where a measure consistent with other GATT provisions is not reasonably available, a contracting party is bound to use, among the measures reasonably available to it, that which entails the least degree of inconsistency with other GATT provisions’.*”

<sup>366</sup> Cf. BROWN (*‘International labor standards in the World Trade Organization and the International Labor Organization’*, p. 5).

<sup>367</sup> Cf. art. 2º (c) da Convenção n.º 29.

<sup>368</sup> MASKUS, *‘Should core labor standards be imposed through international trade policy?’*, p. 59.

idéia esquecem que o país que se utiliza das exceções elencadas no art. XX precisa demonstrar a eficácia da medida para solucionar o problema<sup>369</sup>. Em alguns casos, é indispensável que se demonstre não apenas a possibilidade técnica da exceção atingir o fim desejado, mas também a possibilidade política de se implementá-la<sup>370</sup>. Além disso, a interpretação mais elástica do art. XX autorizaria seu uso arbitrário e unilateral, violando o espírito da cláusula da NMF e prejudicando o sistema multilateral de comércio<sup>371</sup>.

**IV - Anulação e redução de benefícios:** O art. XXIII do GATT (*nullification or impairment*) autoriza que se recorra ao OSC quando um dos Membros estiver agindo de modo a anular ou reduzir as vantagens decorrentes dos acordos firmados. Isto é, se um Membro da OMC estiver agindo em desacordo com as obrigações assumidas, reduzindo ou eliminando de qualquer forma os benefícios decorrentes do acordo, os demais podem questionar sua conduta no OSC sob a tutela do art. XXIII. Esse dispositivo consagra o princípio da não-discriminação e assegura a todos os países que eles serão igualmente amparados sob o manto da cláusula da NMF.

Os defensores do uso de sanções comerciais vêem nesse artigo a alternativa ideal para se relacionar padrões trabalhistas e comércio internacional. O artigo XXIII exige que as obrigações decorrentes dos acordos do GATT/OMC estejam sendo reduzidas ou anuladas, mas não existe acordo no âmbito do sistema multilateral de comércio estabelecendo obrigações em matéria trabalhista. O que existe é a disposição, já consagrada na Declaração Ministerial de Cingapura, de que a OMC e a OIT trabalhem em conjunto na defesa de padrões trabalhistas mais humanos. Porém, os Membros não ratificaram qualquer tratado, convenção

<sup>369</sup> No caso **Estados Unidos – gasolina (WT/DS2/R, §6.40)**, o Painel decidiu que: “*The Panel then considered whether the precise aspects of the Gasoline Rule that it had found to violate Article III – the less favourable baseline establishments methods that adversely affected the conditions of competition for imported gasoline – were primarily aimed at the conservation of natural resources. The Panel saw no direct connection between less favourable treatment of imported gasoline that was chemically identical to domestic gasoline, and the US objective of improving air quality in the United States. Indeed, in the view of the Panel, being consistent with the obligation to provide no less favourable treatment would not prevent the attainment of the desired level of conservation of natural resources under the Gasoline Rule. Accordingly, it could not be said that the baseline establishment methods that afforded less favourable treatment to imported gasoline were primarily aimed at the conservation of natural resources. In the Panel’s view, the above-noted lack of connection was underscored by the fact that affording treatment of imported gasoline consistent with its article III:4 obligations would not in any way hinder the United States in its pursuit of its conservation policies under the Gasoline Rule. Indeed, the United States remained free to regulate in order to obtain whatever air quality it wished. The Panel therefore concluded that the less favourable baseline establishments methods at issue in this case were not primarily aimed at the conservation of natural resources.*”

<sup>370</sup> Cf. MASKUS, ‘Should core labor standards be imposed through international trade policy?’, p. 60.

<sup>371</sup> Nesse sentido, BARRAL (**Dumping e comércio internacional**, p. 131) afirma: “O texto do Artigo XX é bastante vago, sobretudo se se considera que não existe necessidade de compensação aos demais Estados afetados, nem necessidade de notificação das medidas à OMC. A utilização, como instrumento de protecionismo é bastante factível, uma vez que uma argumentação inteligente pode ser utilizada para justificar práticas que têm como objetivo secreto impedir a concorrência de produtos importados”.

ou protocolo assumindo obrigações em matéria trabalhista perante os demais, o que desautoriza essa leitura do art. XXIII. Inclusive, em 1953, os EUA tentaram incorporar explicitamente direitos trabalhistas ao art. XX, mas a proposta não obteve êxito<sup>372</sup>.

Um acordo dessa natureza poderá eventualmente ser negociado no futuro, mas não há perspectivas de que isso ocorra em curto prazo. Apenas nessa hipótese, o art. XXIII poderia ser utilizado. Até que isso ocorra, nada no art. XXIII autoriza a interpretação extensiva que alguns querem lhe dar. Ademais, o próprio OSC tem sido bastante cauteloso na interpretação do art. XXIII, sempre se preocupando em atribuir-lhe a interpretação que menos restrinja o comércio.

**V - Não-aplicação do GATT:** O art. XXXV do GATT prevê que o acordo, ou alternativamente o art. II (programa de concessões), pode não ser aplicado entre duas partes que não tenham negociado a redução de tarifas um com o outro<sup>373</sup> ou quando um país não consinta com sua aplicação ao país recém-ingresso na OMC<sup>374</sup>. Esse artigo poderia ser invocado para evitar a aplicação das regras da OMC a novos membros que não garantam prerrogativas mínimas aos trabalhadores. Todavia, sua aplicação é bastante limitada em virtude da própria forma como ao artigo encontra-se redigido.

De fato, o art. XXXV permite que o acordo do GATT não seja aplicado entre dois países que não tenham negociado tarifas (inexiste qualquer referência à não-negociação de outras condições) ou a novos Membros (essa hipótese, entretanto, aplica-se apenas a países em acessão<sup>375</sup>, não podendo ser aplicado retroativamente).

**VI - Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais:** Como já dito anteriormente, esse órgão foi criado para examinar periodicamente as políticas de cada Membro. Seu principal objetivo é confrontar a legislação e a prática comercial dos Membros com as obrigações estabelecidas nos acordos da OMC<sup>376</sup>.

Em princípio, os padrões trabalhistas podem fazer parte das deliberações do Órgão de Revisão de Políticas Comerciais, muito embora seu resultado não possa ser levado ao OSC. Ou seja, ainda que o tema seja analisado por esse órgão da OMC, os demais países não poderão utilizar o relatório para exigir compromissos ou impor penalidades aos países cuja conduta tenha sido considerada inadequada ou insatisfatória. Ademais, os países em desenvolvimento têm combatido vigorosamente a análise de padrões trabalhistas pelo

<sup>372</sup> Cf. BROWN ('International labor standards in the World Trade Organization and the International Labor Organization', p. 6.

<sup>373</sup> Art. XXXV (a) do GATT.

<sup>374</sup> Art. XXXV (b) do GATT.

<sup>375</sup> Sobre acessão, conferir art. XXXIII do GATT.

<sup>376</sup> Cf. THORSTENSEN, OMC, p. 44.

Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais, numa tentativa inequívoca de eliminar toda e qualquer possibilidade de se vincular o assunto aos instrumentos multilaterais<sup>377</sup>.

A própria OCDE, no relatório *“Trade, employment and labour standards”* publicado em 1996, reconhece a dificuldade de se vincular explicitamente padrões trabalhistas e comércio internacional no âmbito da OMC. Na oportunidade foi registrado que:

As regras existentes na OMC não foram elaboradas para promover padrões fundamentais. Algumas das sugestões em discussão implicariam a reinterpretação das práticas e procedimentos da OMC, enquanto outras exigiriam a renegociação e emenda, em maior ou menor extensão, de artigos da OMC. Ampliar o procedimento do Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais para incluir padrões trabalhistas cairia na última categoria, enquanto outras propostas cairiam na anterior. Em qualquer caso, o consenso entre os Membros da OMC sobre a adequação e eficácia do uso dos procedimentos da OMC para promover padrões trabalhistas fundamentais, bem como sobre as mudanças institucionais exigidas teria que ser atingido. Este consenso não existe na atualidade. Contudo, enquanto alguns países continuarem pressionando para discutir o tema na OMC e outros se opondo, este continuará sendo um assunto para consideração internacional. O debate sobre o tema, bem como sobre a relação entre teoria e dificuldades práticas, continuará<sup>378</sup>.

Dessa forma, tendo em vista o atual status das discussões, é pouco provável que seja estabelecida relação clara entre padrões trabalhistas e comércio internacional no bojo das regras da OMC. Muitas divergências ainda persistem entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento e há vários obstáculos técnicos e hermenêuticos a serem superados.

Além disso, o sistema GATT/OMC foi criado para garantir segurança e previsibilidade às relações comerciais internacionais. Seu principal objetivo consiste em criar ambiente propício à intensificação do comércio e à promoção do desenvolvimento. Todas as suas regras foram inspiradas em princípios econômico-liberais, fazendo com que a interpretação mais previsível de suas regras seja aquela que menos restrinja o comércio.

### **2.3.3 UE, NAFTA e política social**

Conforme se disse anteriormente, os Estados Unidos são os principais defensores do estabelecimento de padrões trabalhistas no âmbito da OMC. Alguns países europeus, a exemplo da França e da Noruega, também comungam das mesmas preocupações de seu

---

<sup>377</sup> Cf. BROWN, ‘International labor standards in the World Trade Organization and the International Labor Organization’, p. 6.

<sup>378</sup> OCDE, *Trade, employment and labour standards*, p. 16-17.

parceiro transatlântico. Contudo, resta saber como essas questões estão sendo tratadas tanto no NAFTA, quanto na UE, pois essas experiências podem servir de paradigma para a discussão do tema na OMC e na OIT.

No interior da UE, sempre existiram discussões relativas às disparidades sociais entre os Estados-Membros. Afirmava-se que os países envolvidos necessariamente teriam que harmonizar sua legislação trabalhista, a fim de prevenir o dumping social. Essa preocupação estava presente já em 1957, ano em que o Tratado de Roma criou a Comunidade Econômica Européia (CEE)<sup>379</sup>.

De fato, o Tratado de Roma e os demais acordos que consolidaram a UE possuem vários dispositivos relativos à harmonização das políticas sociais, com o objetivo precípua de diminuir as disparidades do mercado de trabalho existentes entre os Estados-Membros e estabelecer as condições de concorrência intra-zona. O título VIII (*Social Policy, Education, Vocational Training and Youth*) do Tratado de Roma define os objetivos da CEE na área social:

Artigo 117. Os Estados-Membros concordam sobre a necessidade de se promover melhores condições de trabalho e melhor qualidade de vida para os trabalhadores, de modo a tornar possível sua harmonização enquanto a melhoria está sendo mantida.

Acredita-se que esse procedimento reforçará não apenas o funcionamento do mercado comum, que favorecerá a harmonização dos sistemas sociais, mas também os procedimentos previstos neste Tratado e a aproximação das previsões estabelecidas em lei, regulamentos e ações administrativas.

Esse artigo é ilustrativo ao estabelecer a necessidade de promover melhores condições de trabalho e de vida aos trabalhadores da CEE, de modo a tornar possível sua posterior harmonização. Eles argumentam que essa convergência legislativa em matéria social é importante não apenas para o sucesso do mercado comum, mas também indispensável à manutenção e melhoria do bem-estar dos trabalhadores europeus.

O artigo subsequente (art. 118) afirma ser competência da Comissão Européia<sup>380</sup> a tarefa de promover a cooperação dos Estados-Membros na área social, especialmente no que

<sup>379</sup> O texto constitutivo da Comunidade Econômica Européia (CEE) é o Tratado de Roma, assinado na capital italiana em 25 de março de 1957. Esse tratado foi fruto das negociações estabelecidas entre os seis membros da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA) (Bélgica, Holanda, Luxemburgo, França, Alemanha e Itália), criada pelo Tratado de Paris em 18 de abril de 1951. Cf. ACCIOLLY, *Mercosul e União Européia*, p. 55-59.

<sup>380</sup> De acordo com OLIVEIRA (*União Européia*, p. 153), a Comissão Européia “representa a União Européia com força supranacional frente aos interesses dos Estados-Membros, cumprindo-lhe velar e assegurar a aplicação e cumprimento dos Tratados e das normas comunitárias, elaborando os projetos normativos e o conjunto das

tange aos seguintes temas: 1- emprego; 2- legislação trabalhista; 3- condições de trabalho; 4- seguridade social; 5- seguridade social dos trabalhadores imigrantes; 6- prevenção de acidente de trabalho doenças relacionadas ao exercício da profissão; 7- direito à associação e à negociação coletiva; 8- não-discriminação entre homens e mulheres; e 9- férias remuneradas.

A Comissão, para alcançar os fins estabelecidos no tratado, deve desenvolver manter contato com os Estados-Membros, realizar estudos, dar opiniões<sup>381</sup> e fornecer consultas. O Tratado de Roma dispõe que os Estados-Membros devem dar atenção especial ao ambiente de trabalho (relativamente à saúde do trabalhador e à segurança no local de trabalho). A responsabilidade quanto à fiscalização dessa matéria, fica ao encargo do Conselho Europeu<sup>382</sup>, que deverá adotar diretivas contendo exigências mínimas para sua gradual implementação, sem olvidar as condições e normas técnicas de cada país.

Em 1989, os Estados-Membros adotaram a Carta da Comunidade sobre Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores ou simplesmente Carta Social Européia. A iniciativa da Carta Social foi da Comissão Européia, que entendia ser necessário um marco social para contrabalançar o conteúdo eminentemente econômico-comercial dos acordos firmados até então<sup>383</sup>. THORSTENSEN afirma que essa Carta Social consiste em declaração solene, desprovida de conseqüências legais, mas que representa quadro de referência para princípios que estabelecem direitos básicos<sup>384</sup>.

A Carta Social foi aprovada em 09 de dezembro de 1989, durante a Reunião de Cúpula de Estrasburgo, por 11 Estados-Membros da UE (não subscreveram o documento, o Reino Unido, a Áustria, a Finlândia e a Suécia). Ela consagra doze princípios fundamentais dos trabalhadores europeus, a saber: 1- direito de trabalhar no país da Comunidade eleito pelo trabalhador; 2- liberdade de escolher um emprego e direito a uma remuneração justa; 3- direito à melhoria das condições de vida e de trabalho; 4- direito à proteção social com

---

políticas comunitárias. De certa forma é considerada o executivo Comunitário ao dispor do poder de gestão e execução do orçamento da União Européia. Considerada o motor da política da União, tornou-se conhecida como o ponto nevrálgico da vida comunitária, porque desse Órgão partem as iniciativas legislativas e sobre seu corpo funcional recaem as atividades de controle da União Européia”.

<sup>381</sup> O art. 118 do Tratado de Roma dispõe que: “*Before delivering the opinions provided for in this Article, the Commission shall consult the Economic and Social Committee*”.

<sup>382</sup> “O Conselho Europeu é representado por quem, em cada um dos 15 estados, tem a direção suprema da política externa, protocolarmente acompanhados dos Ministros de Relações Exteriores, além do presidente da Comissão das Comunidades Européias, e tem por finalidade estudar e discutir os principais problemas políticos da atualidade ao mais alto nível e a coordenação da política externa. Suas decisões constituem o plano político da atuação futura da Comunidade” (ACCIOLLY, *Mercosul e União Européia*, p. 104).

<sup>383</sup> De acordo com WARD (*A critical introduction to European law*, p. 153) “*the Commission has continued to provide the impetus behind social policies initiatives, in the greater part because of a particular fear of social dumping, which had again been brought to the fore by the accession of the poorer south European countries. Excessive social inequalities, it was reasonably thought, could easily lead to political divisions*”.

<sup>384</sup> Cf. THORSTENSEN, *OMC*, p. 327.

adaptação aos sistemas próprios de cada país; 5- direito à liberdade de associação e negociação coletiva; 6- direito à formação profissional; 7- igualdade de trato entre homens e mulheres; 8- direito à informação, consulta e participação dos trabalhadores; 9- proteção à saúde e segurança no local de trabalho; 10- proteção às crianças e adolescentes; 11- nível de vida digno para as pessoas de idade avançada; 12- Melhoria da integração social e profissional dos desfavorecidos<sup>385</sup>.

Em 1992, através do Tratado de Maastricht, a Comissão Européia tentou consolidar essa nova dimensão social, com a finalidade de reforçar a coesão dos países nessa área. A idéia era inserir no Tratado de Roma disposições específicas sobre condições de trabalho, expandindo e reforçando assim os títulos VIII (Política Social, Educação, Treinamento Vocacional e Juventude) e XIV (Coesão Econômica e Social). Contudo, em virtude da oposição do Reino Unido, o texto elaborado pela Comissão foi trasladado do núcleo do tratado para ser incorporado em protocolo anexo ao mesmo. Esse anexo foi intitulado de “Protocolo sobre Política Social” (*Protocol on Social Policy*) e também não contou com a ratificação do Reino Unido<sup>386</sup>.

O Protocolo sobre Política Social declara que a UE e seus Estados-Membros devem ter como objetivos: 1- promover o emprego; 2- melhorar as condições de vida e de trabalho; 3- fornecer proteção social adequada; 4- estabelecer diálogo entre administração e trabalho; e 5- desenvolver os recursos humanos com o objetivo de elevar os índices de emprego e combater à exclusão social<sup>387</sup>. O Protocolo afirma também que a UE deve apoiar e complementar as atividades dos Estados no campo social, incluindo saúde, segurança no trabalho, condições de trabalho, informação e consulta aos trabalhadores e igualdade entre homens e mulheres<sup>388</sup>. O Conselho Europeu é o órgão encarregado de adotar, através de diretivas, os requisitos mínimos para sua gradual implementação<sup>389</sup>.

A análise dos documentos acima citados demonstra que a UE caminha lentamente rumo à harmonização das políticas sociais. Contudo, ao mesmo tempo em que a UE avança nessa matéria, as divergências entre os Estados-Membros evidenciam-se, à exemplo da

<sup>385</sup> Cf. OLIVEIRA, União Européia, p. 405, nota 923.

<sup>386</sup> Cf. LUIZ, Evolução do processo de integração social da União Européia, p. 149.

<sup>387</sup> Conferir art. 1º do Protocolo sobre Política Social (anexo ao Tratado de Maastricht).

<sup>388</sup> Conferir art. 2º (1) do Protocolo sobre Política Social. No original: “*With a view to achieving the objectives of Article 1, the Community shall support and complement the activities of the Member States in the following fields: improvement in particular of the working environment to protect workers' health and safety; working conditions; the information and consultation of workers; equality between men and women with regard to labour market opportunities and treatment at work; the integration of persons excluded from the labour market*”.

<sup>389</sup> O art. 2º (2) do Protocolo sobre Política Social dispõe: “*To this end, the Council may adopt, by means of directives, minimum requirements for gradual implementation, having regard to the conditions and technical rules obtaining in each of the Member States*”.

expressa oposição da Reino Unido ao aprofundamento da política social comunitária. Não se sabe ainda ao certo o que acontecerá quando as ex-repúblicas comunistas da Europa Central e do Leste passarem a integrar a UE<sup>390</sup>. É certo que com a adesão de dez novos países à UE (Estônia, Letônia, Lituânia, Polônia, República Tcheca, Eslováquia, Hungria, Eslovênia, Chipre e Malta), a pressão sobre Bruxelas aumentará bastante, e a temática social é apenas um dos problemas que os políticos europeus terão que enfrentar<sup>391</sup>.

Diferentes custos de mão-de-obra, altos níveis de desemprego e estagnação dos salários são problemas sérios enfrentados pela UE atualmente. Elevar padrões sociais e trabalhistas sem restringir ainda mais as possibilidades de crescimento econômico do continente é um desafio a ser enfrentado nos próximos anos. As dificuldades enfrentadas na adoção de políticas sociais uniformes num espaço aparentemente homogêneo como a Europa Ocidental serve para ilustrar as dificuldades que poderão ser enfrentadas no âmbito multilateral. Destaque-se, entretanto, que nenhum acordo prevê sanções comerciais para forçar o cumprimento dos padrões sociais mínimos. A única forma de controle existente são as diretivas do Conselho Europeu, que servem muito mais para orientar os Estados-Membros do que para puni-los.

No caso do NAFTA, o conteúdo social desse acordo foi preponderantemente determinado pela tradição dos EUA em advogar sua vinculação à agenda comercial internacional<sup>392</sup>. Historicamente, os Estados Unidos têm condicionado programas de preferências comerciais ao reconhecimento de padrões trabalhistas. THORSTENSEN elenca três exemplos, quais sejam: 1- o Sistema Geral de Preferência (1984); 2- a Iniciativa para a Bacia do Caribe (1983); e 3- a Corporação Transatlântica de Investimento Privado<sup>393</sup>. O objetivo

<sup>390</sup> Em outubro de 2002, a Comissão Européia aprovou a adesão de 10 novos Estados-Membros, cuja consolidação está prevista para ocorrer em 2004. A candidatura de três outros países não foi aceita, ao menos neste primeiro momento. São eles: Bulgária, Romênia e Turquia.

<sup>391</sup> Além da questão relativa aos padrões trabalhistas, problemas decorrentes da imigração de trabalhadores, regulamentação do mercado de capitais, política de subsídios agrícolas, recessão econômica e déficit fiscal preocupam os eurocratas favoráveis à expansão da UE para o leste. Cf. *The Economist*, 'Is the venture now in peril?'

<sup>392</sup> O Título 29 (*Labor*), Capítulo 8 (*Fair Labor Standards*), Seção 202 (*Congressional Finding and Declaration Policy*) do *US Code* consagra essa tradição ao dispor: "(a) *The Congress finds that the existence, in industries engaged in commerce or in the production of goods for commerce, of labor conditions detrimental to the maintenance of the minimum standard of living necessary for health, efficiency, and general well-being of workers: (1) causes commerce and the channels and instrumentalities of commerce to be used to spread and perpetuate such labor conditions among the workers of the several States; (2) burdens commerce and the free flow of goods in commerce; (3) constitutes an unfair method of competition in commerce; (4) leads to labor disputes burdening and obstructing commerce and the free flow of goods in commerce; and (5) interferes with the orderly and fair marketing of goods in commerce. That Congress further finds that the employment of persons in domestic service in households affects commerce*".

<sup>393</sup> Cf. THORSTENSEN, OMC, p. 329.

principal desses programas é melhorar a condição de vida dos trabalhadores e evitar a prática do dumping social.

Por exemplo, o Sistema Geral de Preferências (SGP) favorece os países enquadrados no programa com concessões tarifárias<sup>394</sup>. Para os países beneficiados pelo SGP, as exportações para os EUA possuem tarifa reduzida ou até mesmo nula. Entretanto, para que os países sejam beneficiados por esse tipo de programa, eles precisam concordar com os termos impostos pelos EUA, sendo uma das cláusulas principais as exigências em matéria social e trabalhista. As condições exigidas pelos Estados Unidos são: direito de associação; direito de organização e negociação coletiva; proibição do trabalho forçado ou compulsório; idade mínima para as crianças ingressarem no mercado de trabalho; condições adequadas de trabalho; salário que garanta a subsistência do trabalhador; limitação da jornada de trabalho; proteção à saúde do trabalhador e segurança no ambiente de trabalho.

Com a negociação do NAFTA em 1992, Estados Unidos e Canadá discutiram intensamente a inclusão de cláusulas trabalhistas e ambientais nesse acordo. O possível impacto do NAFTA sobre o nível de emprego nos EUA e no Canadá foram objeto de intenso debate. Na época, opositores do acordo afirmaram que o ingresso de importações do México e a evasão de capitais para esse país eliminariam centenas de milhares de empregos nos EUA e Canadá<sup>395</sup>.

O NAFTA não faz qualquer menção a padrões trabalhistas ou cláusula social. O assunto “padrões trabalhistas” terminou sendo tratado no âmbito de acordo suplementar, conhecido como *North American Agreement on Labor Cooperation* (NAALC) ou Acordo Norte-Americano sobre Cooperação Trabalhista<sup>396</sup>. Criou-se o NAALC com a pretensão de prevenir a inundação dos mercados norte-americano e canadense por produtos mexicanos. Contudo, o NAALC não estabelece regras para a homogeneização dos padrões trabalhistas

<sup>394</sup> Sobre o SGP, o relatório da EMBAIXADA DO BRASIL EM WASHINGTON afirma: “Considerando tratar-se de programa unilateral de concessões tarifárias, o SGP não representaria, a rigor, barreira ao acesso dos produtos brasileiros. Caberia, no entanto, salientar que o SGP é utilizado pelo Governo norte-americano como instrumento político de pressão sobre os países que dele se beneficiam e é, por vezes, aplicado de forma discriminatória em prejuízo das exportações brasileiras”. Cf. ‘Barreiras aos produtos e serviços brasileiros no mercado norte-americano’, p. 58.

<sup>395</sup> Para KRUGMAN (*Internacionalismo pop*, p. 150-151 e 156) esse receio sempre foi descabido, pois nunca houve evidências a demonstrar que os trabalhadores norte-americanos ou canadenses seriam prejudicados com a intensificação do comércio internacional com o México. À época, ele afirmou: “A verdade sobre o NAFTA pode ser sintetizada em cinco proposições: 1- O NAFTA não terá nenhum efeito sobre o número de empregos nos Estados Unidos; 2- o NAFTA não prejudicará e poderá ajudar a preservar o meio ambiente; 3- o NAFTA, porém, gerará apenas um pequeno ganho na renda real do norte-americano; 4- o NAFTA também levará provavelmente a uma ligeira queda nos salários reais de trabalhadores norte-americanos não-qualificados; e 5- para os Estados Unidos, o NAFTA é essencialmente uma questão de política externa, e não econômica”.

<sup>396</sup> Para ter acesso aos documentos integrais do NAALC, acessar o website oficial do acordo no seguinte endereço: <[www.naalc.org](http://www.naalc.org)>.

dos três países, mas apenas reclama o cumprimento de suas respectivas legislações trabalhistas<sup>397</sup>.

O art. 1º do NAALC enumera os seus objetivos, são eles:

Os objetivos desse acordo são:

- 1- melhorar as condições de trabalho e o padrão de vida no território de cada Parte;
- 2- promover, ao máximo possível, os princípios estabelecidos no Anexo 1;
- 3- encorajar a cooperação na promoção da modernização e de níveis crescentes de produtividade e qualidade;
- 4- encorajar a publicação e troca de informações, o desenvolvimento e coordenação de estatísticas e estudos conjuntos para ampliar entendimentos mutuamente benéficos sobre leis e instituições trabalhistas no território de cada Parte;
- 5- buscar a cooperação em atividades relativas ao trabalho na base do benefício mútuo;
- 6- promover a obediência e efetivo cumprimento por cada uma das Partes de sua lei trabalhista; e
- 7- estimular a transparência na administração da lei trabalhista.

Os princípios a que se refere o item 2 do artigo acima transcrito são os seguintes:

- Liberdade de associação e proteção ao direito de organização coletiva: o direito dos trabalhadores de criar livremente organizações de classe para defender os interesses de sua categoria profissional;
- Direito à negociação coletiva: a proteção do direito dos trabalhadores organizados em sindicatos negociarem coletivamente os termos e condições de trabalho;
- Direito de greve: o direito dos trabalhadores fazerem greve para defenderem seus interesses;
- Proibição do trabalho forçado: proibição e supressão de todas as formas de trabalho forçado ou compulsório, salvo as exceções consideradas aceitáveis pelos Estados-Membros, quais sejam: serviço militar, determinadas atividades civis, situações de emergência e serviço prisional, desde que não seja para fins particulares;
- Restrições laborais a crianças e a adolescentes: o estabelecimento de restrições ao trabalho de crianças e adolescentes devem variar, de modo a levar em consideração vários

<sup>397</sup> SINGH e ZAMMIT ('The global labour standards controversy', p. 88) afirmam: "*The North American Free Trade Agreement (NAFTA) has not yet embarked on efforts to develop a common body of labour laws. There is, however, a side agreement on labour which provides for complaints to be registered against labour conditions in the other NAFTA countries and such complaints can go to an arbitration panel which can impose trade sanctions. As of 1999, no such complaint appeared to have been registered*".

fatores, tais como a ameaça ao pleno desenvolvimento físico, mental e moral dos jovens, especialmente diante de sua necessidade de educação e segurança;

- Padrões trabalhistas mínimos: tais como salário mínimo, hora-extra remunerada para todos os trabalhadores, inclusive para aqueles não amparados por acordos coletivos de trabalho;
- Eliminação da discriminação no emprego: em virtude de raça, religião, idade, sexo e outros fatores, excluindo-se as exceções razoáveis, tais como: exigências relativas à confiança (*bona fide*), à idade para aposentadoria compulsória e medidas destinadas a eliminar a discriminação de alguns grupos, a exemplo das cotas raciais ou para deficientes;
- Igual remuneração para homens e mulheres: aplicando-se o princípio de que para o mesmo trabalho, deve-se pagar a mesma remuneração;
- Prevenção de acidente no trabalho e de doenças relacionadas ao exercício da profissão: prescrição e implementação de padrões para minimizar as causas de acidentes e doenças relacionados ao exercício da atividade profissional;
- Compensações em caso de acidente de trabalho ou doença: o estabelecimento de sistema que garanta benefícios e compensações aos trabalhadores, bem como a seus dependentes, em caso de doença, acidente ou fatalidade ocorridos no ambiente de trabalho, fora dele ou a ele relacionado de alguma forma; e
- Proteção aos trabalhadores imigrantes: providenciar aos trabalhadores imigrantes, no território de qualquer das partes, a mesma proteção legal, em termos de condições de trabalho, garantidas aos nacionais.

Observe-se, entretanto, que esses princípios não são prescrições obrigatórias aos Estados-Membros do NAFTA. De fato, o próprio "Anexo 1" do NAALC afirma que os princípios ali identificados servem de orientação aos países integrantes do acordo comercial e sua aplicação deve estar submetida à legislação nacional sobre a matéria. Ele não estabelece padrões trabalhistas homogêneos, mas estimula os Estados-Membros a criarem leis, regulamentos, procedimentos e práticas de proteção aos direitos e interesses de seus respectivos trabalhadores.

O art. 2º do NAALC deixa isso bem claro ao afirmar que se deve respeitar a Constituição de cada uma das Partes e reconhecer o direito das partes de estabelecerem suas próprias leis e regulamentos trabalhistas, aplicando-os de forma a garantir padrões trabalhistas elevados consistentes com a promoção da qualidade e produtividade no ambiente de trabalho. Portanto, o NAALC não prevê sanções de natureza comercial ou política para os membros do

NAFTA, até mesmo porque sua intenção não é homogeneizar a legislação trabalhista do México, Canadá e EUA, mas sim fazer com que cada um deles aplique adequadamente seu próprio repertório normativo.

Da análise feita acima, percebe-se que tanto a UE, quanto o NAFTA se preocuparam em inserir, seja no bojo de seus tratados, seja em protocolos ou anexos, prescrições relativas ao funcionamento do mercado de trabalho e aos direitos dos trabalhadores. Em nenhum deles, todavia, cogita-se a aplicação de sanções comerciais. É importante destacar que, mesmo no âmbito sub-regional, os Estados Unidos não lograram êxito em implementar sua polêmica posição tão arduamente defendida em Marraqueche, Cingapura e Seattle. Isso leva a crer que a regulamentação de padrões trabalhistas em nível multilateral de comércio está longe de se tornar realidade no futuro próximo.

#### **2.3.4 A discussão do tema nas Reuniões Ministeriais e a posição do Brasil**

O presente tópico analisa a discussão do tema “padrões trabalhistas fundamentais” ao longo das quatro Reuniões Ministeriais da OMC e os argumentos mais freqüentemente utilizados tanto por seus opositores, quanto por seus defensores. Especial destaque será dado à postura assumida pelo Brasil na condução do tema e às razões pelas quais este e vários outros Membros da OMC rejeitam a vinculação entre padrões trabalhistas e comércio internacional.

Na estrutura organizacional da OMC, a Conferência Ministerial ocupa lugar de destaque. Ela é seu órgão máximo, sendo composta por representantes de todos os Membros. Ela se reúne a cada dois anos para deliberar sobre assuntos de interesse geral da Organização e para definir suas metas. Esse órgão é também competente para tomar decisões sobre matérias relativas a qualquer um dos acordos multilaterais firmados no âmbito da Organização, bem como para designar seu Diretor-Geral<sup>398</sup>.

Até o presente momento foram realizadas quatro Reuniões Ministeriais, a saber: 1- Cingapura (de 09 a 13 de dezembro de 1996); 2- Genebra (de 18 a 20 de maio de 1998); 3- Seattle (de 30 de novembro a 03 de dezembro de 1999); e 4- Doha (de 09 a 13 de novembro de 2001). Apesar das discussões sobre “padrões trabalhistas” remontarem às negociações da Carta de Havana, o presente tópico ocupa-se apenas dos debates mais recentes, dando ênfase à posição defendida pelo Brasil durante a Reunião de Marraqueche e nas quatro Reuniões Ministeriais ocorridas nos últimos sete anos.

<sup>398</sup> Até julho de 2002, o neozelandês MIKE MOORE dirigiu a OMC. A partir de 1º de setembro, o tailandês SUPACHAI PANTCHPAKDI tomou posse como o novo Diretor-Geral da Organização. Ele comanda um *staff* de aproximadamente 550 funcionários permanentes e, no ano de 2002, dispôs de orçamento de 143 milhões de francos suíços (US\$ 96 milhões).

O Brasil é contrário à inserção de qualquer tipo de cláusula social no âmbito da OMC<sup>399</sup>. Essa posição vem sendo defendida desde a Reunião de Marraqueche, oportunidade na qual foram consolidados os instrumentos da Rodada Uruguai e criada a OMC. Na ocasião, o então Ministro de Relações Exteriores do Brasil, CELSO AMORIM, afirmou que o transbordamento da agenda da OMC para temas de cunho estritamente social, a exemplo dos padrões trabalhistas fundamentais, em nada ajudaria os países em desenvolvimento a melhorar de condição sócio-econômica. Ao contrário, sua regulamentação apenas serviria para exportar o desemprego de países ricos para países pobres, transferindo para estes o ônus social que os primeiros não conseguiriam mais suportar. Ele também destacou o fato de que o estabelecimento de padrões trabalhistas na OMC serviria apenas para consagrar uma nova forma de protecionismo global, que privilegia as exportações de produtos intensivos em tecnologia dos países desenvolvidos, em detrimento das exportações competitivas dos países em desenvolvimento, intensivas em mão-de-obra<sup>400</sup>.

Os países em desenvolvimento afirmam ainda que as condições laborais variam muito no interior dos próprios países desenvolvidos, tais como nos EUA e na UE, bastando para confirmar essa assertiva que sejam confrontados os padrões trabalhistas praticados na Alemanha, na Grécia e em Portugal<sup>401</sup>. As diferenças são imensas e nem por isso ouve-se falar na regulamentação do “dumping social” no espaço comunitário europeu<sup>402</sup>.

Durante a Reunião de Marraqueche, o Brasil e demais países em desenvolvimento tiveram que confrontar os EUA e a França, que se revelaram os principais defensores da incorporação de padrões trabalhistas pela OMC. Ambos reconheceram que o assunto era polêmico, mas que isso não era razão suficiente para se evitá-lo.

A França, por exemplo, argumentou que a inclusão dos temas “comércio de serviços” e “propriedade intelectual” na Rodada Uruguai causou, em princípio, debates infundáveis, mas

<sup>399</sup> Cf. LAFER, *A OMC e a regulamentação do comércio internacional*, p. 57 e ROCHA, ‘Cláusula social’, p. 509.

<sup>400</sup> No original: “*Instead of helping to ameliorate social conditions in developing countries, these attempts amount to the exportation of unemployment from the rich to the poor, transferring from the former a social burden that the latter cannot bear. In fact, the whole question of labour standards is inextricably linked to another issue that would have to be addressed simultaneously, i.e., the relationship between free trade and immigration. We are concerned with the emergence of a kind of ‘global protectionism’ that opens the door for exports of goods of advanced technology of developed countries and would close the path to our competitive exports*” (WTO, MTN.TNC/MIN(94)/ST/101).

<sup>401</sup> Cf. LAFER, ‘Dumping social’, p. 162.

<sup>402</sup> Ao invés de defender o emprego de medidas de restrição comercial, a UE tem atuado diretamente sobre as disparidades sócio-econômicas. Exemplo disso são as políticas de desenvolvimento regional e coesão econômica e social promovidas no espaço europeu por programas como o Plano de Desenvolvimento Regional, o Marco Comunitário de Apoio e o Programa Operativo. Esses programas são financiados por diversos órgãos, tais como: o Fundo Europeu de Desenvolvimento regional, o Fundo Social Europeu, o Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola e o Fundo de Coesão. Sobre o tema, consultar OLIVEIRA, *União Européia*, p. 414-420.

que foram superados durante as negociações subsequentes. Ademais, seus representantes afirmaram que seria impossível a consolidação de uma “aldeia global” na qual se defenda a liberalização do comércio de bens e serviços, mas se ignora por completo as condições de trabalho praticadas nos países vizinhos<sup>403</sup>.

Os EUA expressaram-se no mesmo sentido e defenderam que a OMC não deveria perder a visão de futuro, uma vez que num mundo crescentemente interdependente e sujeito a rápidas mudanças, o transbordamento dos tradicionais assuntos da agenda comercial seria benéfico, quando não inevitável. Além disso, os Membros da OMC deveriam reconhecer que a forma como cada país disciplina internamente os padrões trabalhistas afeta inevitavelmente seus parceiros comerciais<sup>404</sup>.

O Brasil rejeitou a inclusão de padrões trabalhistas na OMC e afirmou que a discussão era desprovida de fundamento por duas razões principais: 1- o atual processo de globalização abrange bens, capitais, serviços, mas não pessoas; e 2- os padrões laborais dentro de países (v.g. Austrália e EUA) e de espaços econômicos integrados (v.g. NAFTA, UE e Mercado Comum do Sul – MERCOSUL) variam muito<sup>405</sup>.

As discussões sobre padrões trabalhistas e comércio atingiram seu ápice em Cingapura, por ocasião de I Reunião Ministerial da OMC. Nessa oportunidade, os países em desenvolvimento mais uma vez confrontaram-se com os EUA, a França e, dessa vez, a Noruega, que defenderam a regulamentação do tema. Os Estados Unidos afirmaram que a OMC deveria fazer bem mais do que apenas reconhecer a existência da inter-relação entre comércio e padrões trabalhistas. A OMC deveria lidar diretamente com a questão, pois, do contrário, a ausência de apoio dos trabalhadores locais ao aprofundamento do processo de globalização corroeria tanto as bases institucionais, quanto a própria legitimidade da Organização<sup>406</sup>.

Em Cingapura, a França expôs que a globalização era fonte de preocupação pública porque congregava países com diferentes níveis de desenvolvimento e variados padrões de vida, cuja equalização impunha sacrifícios freqüentemente dolorosos, razão pela qual seria impossível evitar a questão dos padrões sociais<sup>407</sup>. Foi dito que os padrões trabalhistas não

---

<sup>403</sup> WTO, MTN.TNC/MIN(94)/ST/6.

<sup>404</sup> WTO, MTN.TNC/MIN(94)/ST/107.

<sup>405</sup> Cf. LAFER, ‘Dumping social’, p. 162.

<sup>406</sup> Cf. WTO, WT/MIN(96)/ST/5.

<sup>407</sup> Frequentemente, os países fazem referência a “padrões sociais” e não a “padrões laborais”, muito embora eles utilizem as duas expressões para defender a mesma idéia, qual seja, a definição de padrões mínimos de trabalho aos quais o comércio esteja submetido e busque implementar através de sanções.

deveriam ser utilizados como barreiras protecionistas e que a discussão deveria concentrar-se na abolição do trabalho escravo e infantil<sup>408</sup>.

Por sua vez, a Noruega argumentou que a globalização da economia implicava maior exposição da OMC ao escrutínio público. Em virtude disso, abordar a questão “padrões trabalhistas fundamentais” no âmbito da OMC ajudaria a evidenciar o comprometimento dos países desenvolvidos com o bem-estar nos países em desenvolvimento. A Noruega também defendeu a criação de um órgão com a responsabilidade de avaliar as implicações recíprocas entre comércio e padrões trabalhistas<sup>409</sup>, idéia que seria posteriormente retomada pelos EUA em Seattle<sup>410</sup>.

O Brasil, assim como os demais países em desenvolvimento, foi enfático ao condenar a posição dos EUA, da França e da Noruega. O Ministro de Relações Exteriores, FELIPE LAMPREIA, afirmou que o Brasil não enfrentava qualquer dificuldade quanto à observância de padrões trabalhistas fundamentais, tendo inclusive ratificado inúmeras convenções da OIT sobre o assunto. Ele asseverou ainda que o governo brasileiro mantinha repertório atualizado sobre a observância dos direitos humanos e dos padrões trabalhistas fundamentais no país; que a legislação brasileira não tolerava o trabalho infantil, o trabalho escravo, nem impunha qualquer restrição à criação de sindicatos; e que todas as denúncias relativas ao uso de mão-de-obra escrava e infantil têm sido investigadas e punidas.

O Brasil afirmou ainda que a OMC não era o foro apropriado para tratar dessas questões e que vislumbrava a ampla possibilidade de os padrões trabalhistas serem utilizados para fins protecionistas. Dessa forma, o Brasil não apenas se opôs à discussão do tema na OMC, mas também alertou que ele estava sendo utilizado como “bode expiatório” para aliviar o problema do desemprego estrutural existente nos países desenvolvidos<sup>411</sup>.

Com a Declaração Ministerial de Cingapura, poder-se-ia imaginar que a discussão sobre padrões trabalhistas no âmbito da OMC estaria encerrada, mas não foi exatamente isso o que aconteceu. É verdade que a questão foi mais intensamente debatida em Cingapura<sup>412</sup>,

<sup>408</sup> Cf. WTO, WT/MIN(96)/ST/11.

<sup>409</sup> Cf. WTO, WT/MIN(96)/ST/21.

<sup>410</sup> Cf. PANAGARIYA, ‘Trade-labor link’, p. 14-15.

<sup>411</sup> Cf. WTO, WT/MIN(96)/ST/8. No original: “(...) we fail to see how a rules-oriented organization such as the WTO could tackle the issue of ensuring the observance of labour standards. Brazil wishes to stress its serious concern with the possibility that the protection of core labour standards, which is in itself an ultimate goal to be pursued by all, be utilized as a ‘scapegoat’ to deal with the problem of structural unemployment in the developed economies”.

<sup>412</sup> LAFER (A OMC e a regulamentação do comércio internacional, p. 57) afirma: “Cláusula social. Certamente o mais controvertido dos propostos para Cingapura, o tema encontra clara oposição da maior parte dos países em desenvolvimento e mesmo de alguns desenvolvidos que, ainda que o aceitem, não reconhecem a OMC como foro apropriado para dele tratar. Esta é a posição adotada pelo Brasil”.

tendo sido relegada a segundo plano durante a Reunião Ministerial de Genebra, quando também se comemorou os 50 anos do sistema comercial multilateral. Todavia, apesar da Declaração Ministerial resultante dessa reunião não ter sequer mencionado a palavra “trabalho” (*labour*), o assunto veio à tona através de discursos de diplomatas e chefes de Estado e de governo. Valendo-se da oportunidade, o então presidente FERNANDO H. CARDOSO manifestou a posição do Brasil sobre a matéria:

Acerca do assunto sobre a relação entre comércio e padrões trabalhistas parece-nos injusto e desprovido de sentido, dada a filosofia que inspira o GATT, procurar garantias para a melhoria das condições de trabalho através de medidas comerciais punitivas cuja única consequência seria o agravamento da questão social. O tratamento multilateral desse assunto, em todo caso, foi estabelecido em 1996 pela decisão adotada em nível ministerial em Cingapura<sup>413</sup>.

O Brasil manifestou de forma inequívoca sua posição e reafirmou a validade da Declaração de Cingapura, cuja clareza não deixou margem a interpretações divergentes. Apesar disso, mais uma vez os Estados Unidos, através do presidente BILL CLINTON, manifestaram-se favoráveis à aproximação entre OMC e OIT<sup>414</sup>. A UE também expressou opinião semelhante à norte-americana e afirmou, através do presidente Comissão das Comunidades Européias, JACQUES SANTER, que a OMC deveria aproximar-se mais de organizações como a OIT e a Organização Mundial da Saúde (OMS), levando em consideração, ao deliberar sobre assuntos comerciais, outros temas de igual relevância para o crescimento social e econômico dos países envolvidos<sup>415</sup>.

O assunto foi retomado, dessa vez com maior entusiasmo, durante a Reunião Ministerial de Seattle. Apesar de Noruega e França mais uma vez terem endossado a posição dos Estados Unidos, coube a este o passo mais ousado, qual seja: a sugestão de se criar um grupo de trabalho para avaliar a relação entre padrões trabalhistas e comércio como pressuposto ao lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais<sup>416</sup>.

A França abordou o assunto padrões trabalhistas sob o título “regras justas do jogo” (*fair rules of the game*) e afirmou que a OMC deveria comprometer-se com padrões mínimos

<sup>413</sup> WTO, *Statement by H.E. Mr. Fernando Henrique Cardoso* (Ministerial conference, 2<sup>nd</sup> session, Geneva).

<sup>414</sup> No trecho que importa ser destacado, o presidente CLINTON expressou-se da seguinte forma: “*Likewise, the WTO and the International Labour Organization should commit to work together, to make certain that open trade lifts living conditions, and respects the core labour standards that are essential not only to workers rights, but to human rights everywhere. I ask the two organizations' Secretariats to convene at a high level to discuss these issues*”. WTO, *Statement by H.E. Mr. William J. Clinton* (Ministerial conference, 2<sup>nd</sup> session, Geneva).

<sup>415</sup> WTO, *Statement by Mr. Jacques Santer* (Ministerial conference, 2<sup>nd</sup> session, Geneva).

<sup>416</sup> Cf. WTO, WT/MIN(99)/ST/12.

de trabalho não para estabelecer um patamar salarial, mas para combater o trabalho infantil e o trabalho prisional<sup>417</sup>. A Noruega, por sua vez, afirmou que o sistema multilateral de comércio deveria conscientizar-se mais acerca dos padrões trabalhistas e, ao mesmo tempo, assegurar que eles não sejam utilizados com intuítos protecionistas. Para conseguir isso, seria indispensável o estabelecimento de um diálogo mais estreito entre países desenvolvidos e em desenvolvimento<sup>418</sup>.

O Brasil, nessa ocasião, fez seu discurso mais explícito, reiterando sua oposição ao assunto e declarando que o protecionismo dos países desenvolvidos estava aumentando, ao mesmo tempo que preocupações legítimas e a boa fé dos povos estavam sendo utilizados de forma mascarada para atingir fins não confessados:

O protecionismo dos países desenvolvidos está aumentando. Ocasionalmente, as preocupações genuínas e a boa-fé das pessoas são usadas como disfarce. Meio ambiente e padrões trabalhistas – para os quais a comunidade internacional criou regras específicas e agências especializadas – são dois desses novos temas trazidos para a agenda comercial de uma maneira que deixa bastante espaço para desconfianças. Nós não estamos convencidos da necessidade de se fazer mudanças nos acordos da OMC para incorporá-los<sup>419</sup>.

Em 2001, durante a Reunião Ministerial de Doha, o tema “padrões trabalhistas” foi ofuscado tanto pelas discussões anti-terror, estimuladas pelo ataque terrorista sofrido pelos Estados Unidos em 11 de setembro daquele ano<sup>420</sup>, quanto pela discussão relativa à propriedade intelectual e à quebra de patentes para a produção de remédios retrovirais (medicamentos de combate à AIDS) por países em desenvolvimento<sup>421</sup>.

Na declaração do ministro CELSO LAFER não há qualquer menção ao assunto<sup>422</sup>, cabendo à Índia, dessa vez, o papel de porta-voz dos países em desenvolvimento. De fato, o discurso proferido pelo ministro indiano da Indústria e do Comércio, MURASOLI MARAN, foi enfático ao condenar a vinculação entre comércio e padrões trabalhistas. Ele lembrou que a Declaração de Cingapura já havia tratado do tema e que não havia mais necessidade de se rediscutir a matéria. Ele também afirmou que as regras já existentes na OMC eram suficientes

<sup>417</sup> Cf. WTO, WT/MIN(99)/ST/10.

<sup>418</sup> Cf. WTO, WT/MIN(99)/ST/15.

<sup>419</sup> WTO, WT/MIN(99)/ST/5.

<sup>420</sup> Conferir SOTERO, ‘Comércio e combate ao terror são temas centrais do debate’, p. A6; PULITI, ‘Liberalização comercial estará em xeque no Catar’, p. B6; MOREIRA, ‘Nervosismo às vésperas da reunião’, p. A4.

<sup>421</sup> Sobre o assunto, consultar WEBER, ‘Posição sobre patentes será reafirmada em Catar’, p. A9; KUNTZ, ‘Grandes temas opõem países ricos e emergentes’, p. B10; DANTAS, ‘Discussão sobre remédios será intensa’, p. B10; ROSSI, ‘Brasil tem maioria na guerra de patentes’, p. A6; DANTAS, ‘Em Doha, um reconhecimento à ousadia brasileira em relação ao tratamento da AIDS’, p. B3.

<sup>422</sup> Cf. WTO, WT/MIN(01)/ST/12.

para lidar tanto com questões ambientais, quanto trabalhistas e considerou a tentativa de seu aprofundamento “cavalos de Tróia” do protecionismo<sup>423</sup>.

A Declaração Ministerial de Doha tangenciou o tema apenas para reiterar o que já havia sido decidido em Cingapura. O §8º desse documento dispôs que a Declaração feita durante a Reunião Ministerial de Cingapura relativamente a padrões internacionais de trabalho ainda refletia o entendimento de Conferência Ministerial e, portanto, não deveria sofrer qualquer reparo<sup>424</sup>.

Observa-se que a posição da Índia e do Brasil são idênticas e que ambos rejeitam a discussão dos padrões trabalhistas no âmbito da OMC, apesar de não descartarem sua importância. O Brasil apenas assinala que a OMC não é o foro mais apropriado para que essas questões sejam discutidas, devendo-se deixá-las ao encargo da OIT, como de resto ficou assinalado na Declaração Ministerial de Cingapura.

Diante desse complexo cenário, é difícil fazer qualquer previsão sobre quando os padrões trabalhistas serão regulamentados em nível multilateral ou se isso ocorrerá um dia. A eficácia da vinculação dos padrões trabalhistas à agenda comercial é bastante questionada tanto pelos países em desenvolvimento (v.g. Brasil e Índia), quanto por teóricos e economistas de países desenvolvidos (tais como D. BROWN, K. MASKUS, A. PANAGARIYA, A. ZAMMIT, J. BHAGWATI, R. STERN, A. SINGH, W. MARTIN, P. KRUGMAN<sup>425</sup>). Teme-se, entretanto, que o resultado dessa disputa seja determinado por circunstâncias políticas e não por razões técnicas e objetivas.

Sabe-se que os países em desenvolvimento possuem pouca influência no âmbito do comércio internacional e sua marginalização na OMC é inegável<sup>426</sup>. Apesar da maioria de seus Membros serem países em desenvolvimento, a influência destes no sistema multilateral de comércio é bastante reduzida. Isso ocorre porque eles representam a maioria absoluta dos 144 Membros da OMC, mas são responsáveis por apenas uma pequena parcela do comércio internacional no mundo<sup>427</sup>.

<sup>423</sup> Cf. WTO, WT/MIN(01)/ST/10. No original: “*We firmly oppose any linkage between trade and labour standards. The Singapore Declaration had once and for all dealt with this issue and there is no need to refer to it again. Similarly, on environment we are strongly opposed to the use of environmental measures for protectionist purposes and to imposition of unilateral trade restrictive measures. We are convinced that the existing WTO rules are adequate to deal with all legitimate environmental concerns. We should firmly resist negotiations in this area which are not desirable, now or later. We consider them as Trojan horses of protectionism*”.

<sup>424</sup> WTO, WT/MIN(01)/DEC/1.

<sup>425</sup> Conferir obras e artigos dos citados autores na bibliografia da presente dissertação.

<sup>426</sup> Para uma abordagem mais profunda do tema, consultar MICHALOPOULOS, ‘The participation of the developing countries in the WTO’.

<sup>427</sup> De acordo com dados da OMC, a América do Norte concentra 17,1% das exportações mundiais; a América Latina, 5,8%; a Europa Ocidental, 39,5%; a África, 2,3%; e a Ásia, 26,7% (World Trade Statistics, p. 39).

De fato, o comércio internacional é polarizado por três Membros da OMC (o que LAFER chama de “a trilateral”<sup>428</sup>): os Estados Unidos, a União Européia e o Japão. Apesar de serem apenas três, esses países concentram 56,7% do volume de exportações (movimentando aproximadamente US\$ 3,5 trilhões/ano) e 61,6% do volume de importações (o que corresponde a US\$ 4 trilhões/ano) de todo o mundo<sup>429</sup>. São dados bastante expressivos e que evidenciam a pouca margem de barganha que os demais Membros possuem.

Respaldados por essa inquestionável superioridade econômico-comercial, os países desenvolvidos criam, interpretam e aplicam as regras multilaterais em seu próprio benefício. De fato, são tantas as peculiaridades técnicas que envolvem a negociação dos acordos multilaterais, bem como sua interpretação e aplicação, que dificultam sobremaneira a ativa participação dos países em desenvolvimento. Muitas vezes, estes países sequer possuem representantes diplomáticos em Genebra, o que prejudica sua defesa perante o OSC. Ademais, ainda que eles ganhem a disputa, sua pequena participação no comércio internacional faz com que as retaliações comerciais porventura aplicadas aos transgressores sejam insignificantes.

Essa situação ocorreu na disputa sobre o regime de importação, venda e distribuição de bananas da UE<sup>430</sup>. Equador, Guatemala, Honduras, México e EUA ingressaram com reclamação junto ao OSC haja vista a UE garantir isenção de impostos e encargos aduaneiros às importações de banana provenientes dos países da ACP (ex-colônias do Reino Unido, França e Espanha na África, Caribe e Pacífico). Os reclamantes invocaram a cláusula da nação-mais-favorecida e solicitaram que o mesmo benefício garantido aos países da ACP fosse estendido imediata e incondicionalmente a todos os demais Membros da OMC.

O painel deu ganho de causa aos reclamantes e o arbitramento superveniente fixou prazo para a UE levar a cabo as modificações necessárias (1º de janeiro de 1999). Ocorre que as modificações não foram satisfatórias e o Equador foi, então, autorizado a retaliar as importações provenientes da UE. Todavia, em virtude da pouca expressividade do Equador no comércio internacional, a eventual retaliação às importações da UE além de não provocar o efeito desejado (alteração do regime de importação de bananas), contribuiria para a elevação dos preços dos produtos importados no mercado interno.

A assimetria dos Membros da OMC deve ser cuidadosamente sopesada, pois a relativa isenção técnica dos acordos multilaterais pode ser facilmente burlada pelo poder econômico da trilateral, infringindo, assim, pesados prejuízos não apenas aos países em desenvolvimento,

---

<sup>428</sup> LAFER, *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*, p. 111.

<sup>429</sup> WTO, *World Trade Statistics*, p. 39.

<sup>430</sup> União Européia – bananas (WT/DS27/AB/R).

mas ao próprio sistema de comércio mundial. O caso do Equador é paradigmático, haja vista sua pouca importância no comércio internacional ter sido determinante para a não-modificação do regime europeu de importação de bananas. Apenas quando os EUA ameaçaram retaliar a UE é que o impasse foi superado. Apesar de não produzirem, nem exportarem bananas, os Estados Unidos tinham interesse no caso em virtude das multinacionais norte-americanas instaladas nos demais países reclamantes.

Até o presente momento, os países em desenvolvimento resistiram à pressão para que padrões trabalhistas sejam introduzidos no arcabouço normativo da OMC, todavia, não se sabe até quando isso será possível. Juristas e economistas dos países desenvolvidos e em desenvolvimento criticam a forma como o tema tem sido trabalhado e, principalmente, a possibilidade do emprego de sanções comerciais.

Enquanto a base teórica da dissertação concentra-se neste segundo capítulo, o capítulo seguinte analisa situações concretas de violação de padrões trabalhistas, tais como a discriminação no emprego, o trabalho infantil e a liberdade de associação e negociação coletiva. No terceiro capítulo, a perspectiva de análise do tema é essencialmente econométrica. Gráficos e tabelas são utilizados para reforçar as idéias já desenvolvidas ao longo do segundo capítulo, bem como para demonstrar a ineficácia das sanções comerciais na elevação dos padrões trabalhistas.

Os estudos empíricos são bastante convincentes, mas eles ainda não persuadiram alguns países que buscam, nos padrões trabalhistas, assegurar vantagens injustas para si, muito mais do que combater a exploração dos trabalhadores. Apenas quando a lógica e a razão se sobrepuserem à prepotência das hegemonias é que o tema será finalmente encarado com a isenção técnica que ele reclama.

### 3 PADRÕES TRABALHISTAS E COMÉRCIO INTERNACIONAL

#### 3.1 OBJETIVOS DO CAPÍTULO

A proposta do presente capítulo consiste em transcender aspectos meramente teóricos e demonstrar, através de modelos econômicos, a premissa de que sanções comerciais não representam o meio mais eficiente para promover padrões trabalhistas mais elevados. Após a discussão teórica que caracterizou os dois primeiros capítulos, pretende-se agora adotar um viés mais pragmático e ilustrar a teoria vista até então com gráficos e tabelas desenvolvidos a partir da literatura especializada.

Num primeiro momento, este capítulo aborda a idéia de padrões trabalhistas como vantagem comparativa e busca demonstrar que, longe de aumentar a competitividade internacional, os baixos padrões trabalhistas praticados nos países em desenvolvimento dificultam a inserção do produto no mercado mundial. Para tanto, são analisadas três situações paradigmáticas, freqüentemente citadas pela doutrina especializada, a saber: 1- discriminação salarial entre homens e mulheres; 2- exploração do trabalho infantil; e 3- cerceamento da liberdade de associação e negociação coletiva.

Ao longo do capítulo, procura-se evidenciar não apenas a ineficácia das sanções comerciais na elevação dos padrões trabalhistas praticados nos países em desenvolvimento, mas também a possibilidade efetiva de se utilizá-las para fins protecionistas. A possibilidade concreta de se usar padrões trabalhistas com objetivos protecionistas e não humanitários justifica o receio dos países em desenvolvimento e sua notória oposição à regulamentação da matéria no âmbito da OMC.

Superada a fase mais econômica do trabalho que principia este terceiro capítulo, busca-se também apreciar os custos de implementação dos padrões trabalhistas fundamentais, especialmente para os países em desenvolvimento, bem como as implicações em termos de competitividade internacional e suas compensações. Isto é, pretende-se consolidar a idéia de que baixos padrões trabalhistas, longe de incrementarem as exportações dos países em desenvolvimento, prejudicam-nas sobremaneira. Isto posto, parte-se então para as considerações finais do trabalho que, em síntese, afirma ser o desenvolvimento econômico, e não as sanções comerciais, o melhor mecanismo para elevar os padrões trabalhistas praticados no mundo.

## 3.2 PADRÕES TRABALHISTAS E VANTAGENS COMPARATIVAS

### 3.2.1 Discriminação

Há muito, economistas têm afirmado que os vínculos entre padrões trabalhistas e política comercial internacional são muito tênues<sup>431</sup>. Argumenta-se que os benefícios decorrentes dessa conexão são bastante limitados se comparados com os elevados custos de sua implementação. Não obstante, o assunto periodicamente vem à tona quando se discute o papel da política comercial internacional em assegurar determinadas garantias sociais<sup>432</sup>. Parte-se do pressuposto de que o comércio é ferramenta multifuncional que não apenas pode, mas deve ser empregada para fomentar o desenvolvimento econômico-cultural e o respeito aos direitos humanos e ao meio-ambiente.

No que tange à vinculação entre padrões trabalhistas e comércio internacional, a OMC já afirmou que essas questões transcendem sua competência. De fato, na Declaração Ministerial de Cingapura, os Membros reconheceram a OIT como a organização internacional hábil para estabelecer, regulamentar e fiscalizar padrões trabalhistas. Apesar disso, afirmou-se que a OMC manteria os vínculos de cooperação já existentes com a OIT.

De fato, a OIT é a organização competente para lidar com padrões trabalhistas. As diversas Convenções por ela elaboradas regulamentam vários aspectos da relação de trabalho. Entretanto, reconhece-se que oito Convenções gozam de maior relevância por consagrarem direitos fundamentais do trabalhador. Elas abrangem: 1- direito à não-discriminação; 2- direito a associação e a negociação coletiva; 3- proibição do trabalho infantil; e 4- proibição do trabalho forçado ou compulsório<sup>433</sup>. Em suma, esse é o núcleo duro da discussão sobre padrões trabalhistas e comércio internacional, também conhecido como “padrões trabalhistas fundamentais”.

O presente capítulo busca demonstrar de forma gráfica tanto as implicações econômicas da violação dos padrões trabalhistas fundamentais, quanto as possíveis conseqüências do emprego de sanções comerciais pela OMC. A primeira situação a ser analisada é a discriminação contra um tipo particular de trabalhador, *in casu*, o trabalhador feminino.

<sup>431</sup> Cf. STERN, ‘Labor standards and trade’, p. 11; BROWN, ‘International trade and core labor standards’, 38-41; SINGH e ZAMMIT, ‘The global labour standards controversy’, p. xv; PANAGARIYA, ‘Trade-labor link’, p. 5.

<sup>432</sup> Cf. SENSER, ‘Workers of the world, globalize!’.

<sup>433</sup> Conferir Anexo B da presente dissertação, onde foi reproduzida tabela informando o status de ratificação dessas Convenções fundamentais por cada um dos 175 Estados-membros da OIT.

A discriminação consiste no estabelecimento de diferentes condições de trabalho, formas de acesso a empregos e níveis salariais baseados em condições que não possuem qualquer relação com a capacidade do indivíduo para desempenhar a atividade laboral, tais como raça, cor, sexo, religião, etnia, orientação política, dentre outros. A discriminação ocorre porque alguns produtores estão dispostos a sacrificar parte de seus lucros para atingir esse objetivo, isto é, para discriminar<sup>434</sup>. Eles acreditam que seus produtos serão prejudicados pelos consumidores, sendo eventualmente substituídos por produtos concorrentes, se eles passarem a empregar, por exemplo, indivíduos de determinado grupo ou etnia.

A discriminação é bem mais comum do que se imagina e atinge especialmente a mão-de-obra feminina. Esse fenômeno pode estar vinculado tanto a padrões culturais, quanto religiosos e tendem a desestimular a contratação de mulheres, pagando-lhes salários inferiores e segregando-as dos demais trabalhadores. O gráfico adiante analisa os reflexos da discriminação praticada contra mulheres sobre a competitividade de determinado segmento da indústria.

Em um mercado de concorrência perfeita<sup>435</sup>, onde não haja qualquer tipo de discriminação, a curva de demanda por mão-de-obra feminina é representada por DL (“*demand of labour*”) e a curva de oferta, por SL (“*supply of labour*”). Nessa situação de equilíbrio, o salário das trabalhadoras é  $w^*$  (“*wage*”) e a quantidade de empregos  $q_0$ , que representa o ponto onde as curvas de demanda e oferta se interseccionam.

Se por decisão do governo, da indústria local ou por razões históricas ou culturais a mão-de-obra feminina é remunerada em nível inferior à masculina – adote-se  $w'$  como o salário máximo percebido pelas mulheres nesse segmento da indústria local – a curva de demanda permanece em DL, ao passo que a curva de oferta desloca-se para SL'.

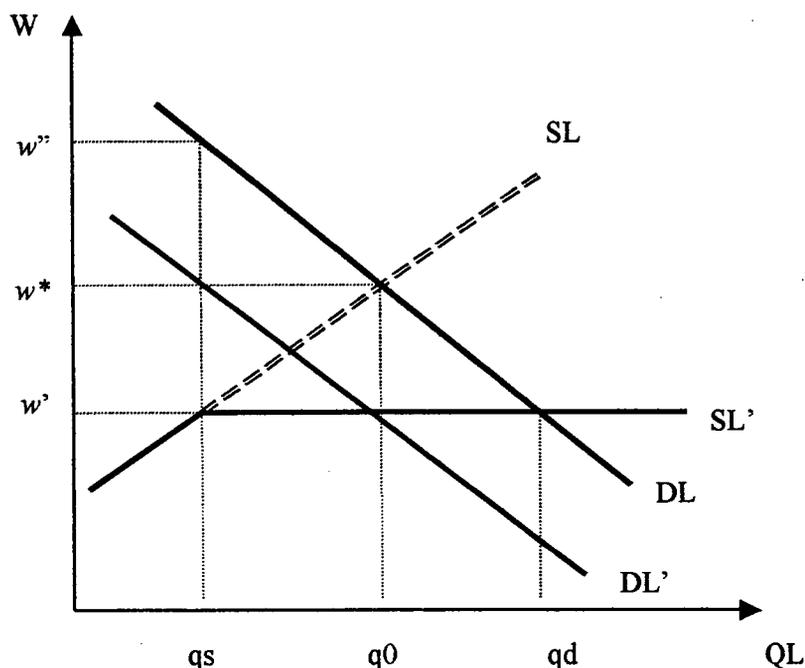
Considerando-se que a produção não é reduzida e que o volume demandado de trabalhadores (tanto homens, quanto mulheres) permanece estável, a curva DL não sofre qualquer alteração. Por sua vez, o deslocamento da curva de oferta (de SL para SL') justifica-se em virtude do salário das trabalhadoras ser artificialmente mantido em  $w'$ . Isso provoca a redução da oferta de mão-de-obra feminina nesse setor e faz com que mais homens sejam contratados para suprir os postos antes ocupados por mulheres. Portanto, ao nível salarial  $w'$ , a quantidade de trabalhadoras demandada por este segmento da indústria passa a ser  $q_d$ , muito

<sup>434</sup> No Brasil, a discriminação é vedada em nível constitucional. O art. 7º, inciso XXX, da Constituição Federal de 1988 veda a diferença de salários, de exercício de funções e de critérios de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil.

<sup>435</sup> Sobre o conceito de “concorrência perfeita”, consultar nota n.º 192, supra.

embora a quantidade de trabalhadoras dispostas a permanecer no setor (haja vista os baixos salários pagos) seja de apenas  $q_s$ .

**Gráfico III - Discriminação contra o trabalho feminino em mercados competitivos**<sup>436</sup>



Com o deslocamento da curva de oferta para  $SL'$ , verifica-se o excesso de demanda por mão-de-obra feminina, representado pela diferença  $q_d - q_s$ . Nesse caso, a discriminação atua de forma a diminuir os empregos, o lucro e a competitividade desse segmento da indústria, ao invés de aumentá-los. Isso acontece porque menos mulheres são contratadas, mais homens ocupam os postos de trabalho vagos e, em consequência, os salários dos homens aumentam, reflexo direto do aumento da demanda.

A situação descrita ocorre apenas porque as empresas que discriminam a mão-de-obra feminina contratam menos mulheres do que no ponto de equilíbrio  $q_0$  e porque o salário marginal de uma trabalhadora adicional é  $w''$ , que se encontra bem acima do ponto de equilíbrio  $w^*$ . Portanto, para que esse segmento da indústria, no qual se discriminam homens e mulheres, empregue uma trabalhadora a mais do que  $q_s$ , ele terá que remunerá-la com  $w''$ , valor superior ao produto de seu trabalho.

A conclusão que se extrai do gráfico anterior é que o setor da economia que pratica a discriminação perde competitividade. O restante da economia também sofre os impactos

<sup>436</sup> Este gráfico foi construído com base em modelo disponível em MARTIN e MASKUS, 'Core labor standards and competitiveness', p. 23.

dessa discriminação, mas de forma diametralmente oposta, ou seja, ganha competitividade. Isso porque a migração de trabalhadoras do setor onde ocorre a discriminação para outros onde ela não é praticada provoca o excesso de oferta de mão-de-obra feminina. Esse volume de mão-de-obra excedente acarreta a redução dos salários dos trabalhadores para nível inferior a  $w'$ , aumentando a eficiência dos setores remanescentes, muito embora isso ocorra exclusivamente em detrimento do bem-estar dos trabalhadores (que em todo caso ganharão menos).

Por conseguinte, a análise gráfica demonstra que a discriminação entre trabalhadores produz prejuízos bem maiores do que os benefícios pretensamente perseguidos (competitividade no mercado internacional)<sup>437</sup>. A empresa que pratica a discriminação perde competitividade e os outros segmentos da indústria local beneficiam-se com a redução geral dos salários.

Trasladando-se o raciocínio anterior para o âmbito do comércio internacional, constata-se que a imposição de sanções não ajuda em nada o setor retaliado a eliminar a discriminação praticada. Ao aumentar os preços dos produtos importados e, com isso, reduzir sua demanda interna, as sanções comerciais provocam o deslocamento da curva de demanda de DL para DL'. Nessa situação, o salário das mulheres permanece em  $w'$  e a quantidade de trabalhadoras empregadas nesse setor cai de  $q_d$  para  $q_0$ . Portanto, longe de beneficiar as trabalhadoras, as sanções comerciais prejudicam-nas ainda mais, pois reduzem o número de empregadas contratadas, sem elevar seus respectivos salários.

A análise focada exclusivamente na curva de demanda (DL) concluiria que o emprego e o lucro (e, por conseguinte, a competitividade do produto no mercado externo) aumentariam, posto que a discriminação aumentaria o número de empregos para os trabalhadoras de  $q_0$  para  $q_d$ . Contudo, na situação de desequilíbrio provocada pela discriminação, o nível de emprego é determinado pelo lado curto do mercado, ou seja, pela oferta.

No exemplo anteriormente citado, o nível de emprego é determinado pela curva de oferta porque muitas mulheres são forçadas a abandonar o setor da indústria em que trabalhavam em virtude dos baixos salários. A redução dos salários faz com que a mão-de-obra feminina excedente (representada pela diferença  $q_d - q_s$ ) desloque-se para outros setores. Nesse caso, o salário pago nos demais setores da economia estabilizar-se-á em  $w'$  ou até

---

<sup>437</sup> Nesse sentido, conferir MARTIN e MASKUS, 'Core labor standards and competitiveness', p. 6.

mesmo em nível inferior, pois se o salário for superior a  $w'$  nenhuma mulher trabalhará no setor onde se pratica a discriminação.

O modelo indica que a prática de discriminação contra um tipo particular de trabalhador provoca a redução do nível salarial destes trabalhadores e da competitividade e aumenta o lucro do setor residual da economia. Esse resultado é bem diferente daquele que aparentemente alimenta as preocupações internacionais relativamente à competitividade internacional e discriminação salarial. A mobilidade intersetorial da mão-de-obra também tende a aumentar o salário masculino em relação ao patamar anterior. Isso ocorre, é claro, quando existem dois fatores (trabalho feminino e masculino) e margens fixas de lucro em uma economia pequena.

Com base nessas informações, MASKUS elabora tabela que evidencia os impactos da discriminação em mercados competitivos:

**Tabela IV – Impacto da discriminação em mercados de trabalho competitivos<sup>438</sup>**

<i>Tipo</i>	<i>Causa ineficiência</i>	<i>Efeito sobre o volume das exportações</i>	<i>Efeito sobre o preço das exportações</i>	<i>Efeito da sanção comercial</i>
<b>Salário ou emprego gerais</b>	Sim	Reduz (se as exportações são intensivas em trabalho feminino).	Aumenta	Prejudica
		Aumenta (se as exportações são intensivas em trabalho masculino).	Reduz	Ajuda
<b>Salário ou emprego setoriais</b>	Sim	Reduz (se a discriminação é praticada pelo setor exportador).	Aumenta	Não produz qualquer efeito ou prejudica
		Aumenta (se a discriminação é praticada pelo setor importador).	Reduz	Prejudica

Em síntese, observa-se é que a discriminação provoca: 1- a redução dos salários dos trabalhadores discriminados; 2- a redução do nível de emprego no setor que pratica a discriminação; 3- a perda de competitividade da indústria que pratica a discriminação; 4- a migração dos trabalhadores discriminados para outros setores da economia; 5- a geração de excedente de mão-de-obra, *in casu*, feminina; 6- a redução dos salários pagos dos setores remanescentes em virtude do excesso de mão-de-obra; e 7- o aumento da competitividade nos

<sup>438</sup> Fonte: MASKUS, 'Should core labor standards be imposed through international trade policy', p. 28.

setores em que não se pratica a discriminação; 8- a perda de bem-estar do trabalhador tanto no setor que pratica a discriminação, quanto naquele que não o pratica.

### 3.2.2 Exploração do trabalho infantil

Ao longo da última década, o uso de mão-de-obra infantil em países em desenvolvimento e suas implicações para o comércio internacional tornaram-se foco de atenção da comunidade internacional<sup>439</sup>. Com base nessas preocupações, alguns países em desenvolvimento têm promovido programas destinados a desencorajar o trabalho infantil e prover a família e a comunidade com incentivos financeiros e melhoria do sistema de educação<sup>440</sup>.

Além disso, os países desenvolvidos têm considerado várias políticas, tanto punitivas (restrição à importação de bens produzidos com mão-de-obra infantil), quanto não-punitivas (concessão de incentivos comerciais e auxílio financeiro aos países em desenvolvimento que combatem o trabalho o infantil). Haja vista a crescente atenção que o trabalho infantil desperta e a ameaça do uso de sanções comerciais para reduzir essa prática, considera-se de importância ímpar a análise do presente tópico.

As crianças ingressam no mercado de trabalho como resultado de influências domésticas, tais como necessidades de consumo, fertilidade, dificuldades orçamentárias, dentre outros. Nesse contexto, os fatores que mais influenciam o ingresso da criança são o nível educacional dos pais, a renda dos pais (especialmente da mãe) e a renda da família como um todo. A fertilidade das mulheres também é aspecto que deve ser considerado, pois grandes famílias tendem a produzir mais trabalhadores infantis<sup>441</sup>.

<sup>439</sup> De acordo com as últimas estimativas, 250 milhões de crianças, entre os 5 e os 14 anos de idade, trabalham arduamente em atividades econômicas nos países em desenvolvimento. Quase metade delas (aproximadamente 120 milhões) trabalham em regime de tempo integral e as restantes em acumulação com atividades escolares e outras não-econômicas. Dentre as crianças que freqüentam a escola, um terço dos rapazes (33%) e mais de dois quintos (42%) das moças exercem atividade econômica em tempo parcial (ILO, 'Statistics on working children and hazardous child labour in brief').

<sup>440</sup> No Brasil, o exemplo mais notório dessa iniciativa é o "Programa Nacional de Bolsa-Escola", criado pela Medida Provisória n.º 2.140, de fevereiro de 2001, posteriormente transformada na Lei n.º 10.219, de 11 de abril de 2001, e regulamentada pelo Decreto n.º 3.823, de 28 de maio de 2001. Sobre o programa brasileiro, SINGH e ZAMMIT ('The global labour standards controversy', p. 45) afirmam: "*Schemes are being implemented in Brazil and elsewhere which, with external financial support, provide a small income to parents on condition their children go to school. In the Bolsa-Escola programme in about 200 Brazilian cities, families below the poverty line are paid the Brazilian minimum wage on condition that all of the household's children between 7 and 14 years of age are registered in school and that their attendance is regular -- they must not miss more than two days of school each month*".

<sup>441</sup> Cf. MASKUS, 'Should core labor standards be imposed through international trade policy', p. 15.

É pacífico na literatura o entendimento de que a existência de trabalho infantil reflete a miséria dos pais<sup>442</sup>. A qualidade da educação disponível e seu custo também são fatores determinantes na oferta de mão-de-obra infantil. Muitas vezes, os custos dos livros e do uniforme escolar comprometem 1/3 da renda de uma família pobre, o que representa considerável desestímulo ao ingresso nas escolas<sup>443</sup>. De fato, a essência da pobreza consiste na impossibilidade de adiar o consumo para investir em qualificação humana.

Espera-se que com o aumento da renda e da escolaridade, os países em desenvolvimento adotem regras mais rigorosas relativas ao trabalho infantil e à idade mínima para ingresso no mercado de trabalho. Essas condições também tendem a aumentar quando as sociedades deixam de basear suas economias em atividades meramente rurais e passam a atribuir mais importância às manufaturas (migração da população rural para as cidades)<sup>444</sup>. O mesmo processo ocorre quando o setor de manufaturas deixa de ser predominantemente intensivo em mão-de-obra e passa a desenvolver atividades mais complexas e a produzir bens de maior valor agregado.

A discussão relativa à imposição de barreiras tarifárias ao comércio de bens que utilizam mão-de-obra infantil presume que as crianças abandonam o mercado de trabalho, deixam de ser exploradas e aderem ao sistema regular de educação. Em termos práticos, todavia, esses resultados positivos nem sempre são alcançados quando, por exemplo, as crianças removidas de um setor da economia passam a desempenhar outras atividades em condições de trabalho ainda mais desfavoráveis. Essas atividades, por exemplo, incluem tráfico de drogas, crimes, prostituição e vida nas ruas. Abaixo, tenta-se demonstrar essa situação em termos gráficos.

- **Situação I:** No gráfico IV, o ponto "A" representa o equilíbrio de mercado, isto é, a interseção das curvas de demanda (D) e oferta (S). Nessa condição de equilíbrio, a quantidade de crianças trabalhando é representada por  $q_0$ .

Quando o governo de um terceiro país interessado na redução do trabalho infantil impõe barreira tarifária aos bens produzidos com mão-de-obra infantil, a curva de demanda desloca-se de D para D'<sup>445</sup>. Nessa nova situação, há menos crianças trabalhando (o que é

<sup>442</sup> Cf. DEARDORFF, BROWN e STERN, 'Child labor', p. 4-6.

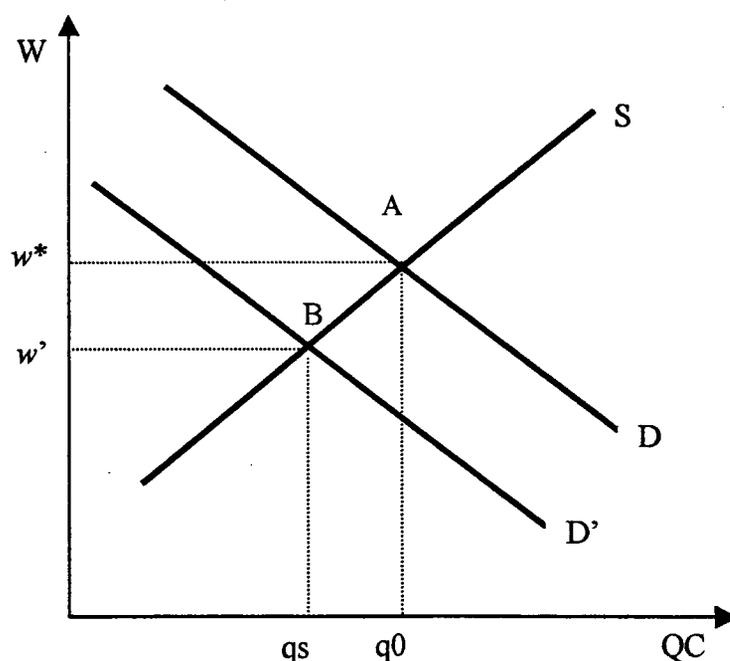
<sup>443</sup> Cf. MASKUS, 'Should core labor standards be imposed through international trade policy', p. 15.

<sup>444</sup> O trabalho infantil predomina nas atividades econômicas e profissões relacionadas ao setor agrícola. Essas atividades empregam cerca de 70% do total de crianças trabalhadoras do mundo. A proporção das crianças que trabalham no comércio, restaurantes e hotéis varia entre 8% e 17%; nas indústrias transformadoras, de 8% a 15%; e no setor de serviços, aproximadamente 7%. Fonte: ILO, 'Statistics on working children and hazardous child labour in brief'.

<sup>445</sup> Como já mencionado alhures, a imposição de barreiras tarifárias provoca o deslocamento da curva de demanda à medida que eleva o preço do produto importado e reduz sua demanda pelos consumidores.

representado pelo ponto  $qs$ ), mas aquelas que permanecem no mercado sofrem considerável redução de bem-estar, pois o salário que lhes é pago diminui de  $w^*$  para  $w'$ . Ademais, o setor informal, onde a mão-de-obra infantil é mais intensamente utilizada e os padrões trabalhistas mais baixos, permanece inalterado, pois as sanções comerciais pouco ou nenhum reflexo possuem nesse setor.

**Gráfico IV – Barreiras impostas aos bens produzidos com mão-de-obra infantil<sup>446</sup>**

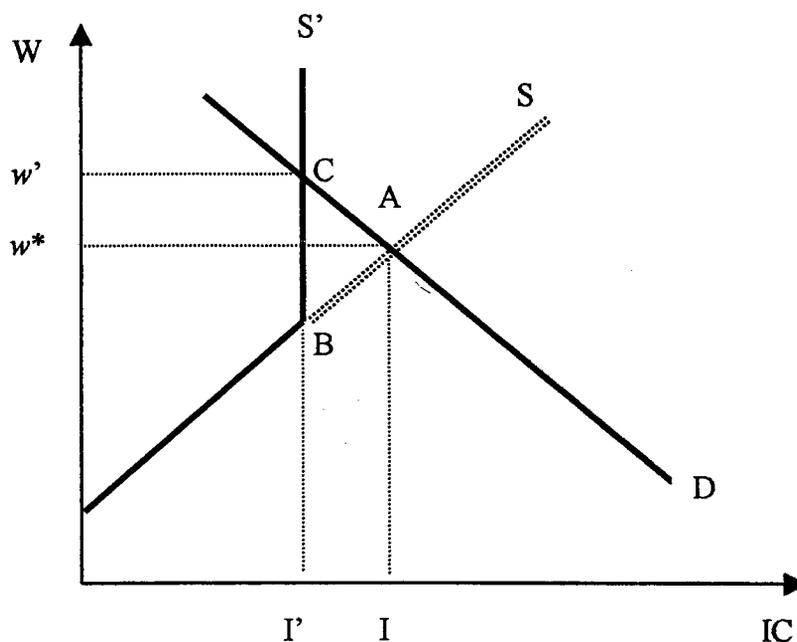


- **Situação II:** O governo nacional também pode tomar providências para restringir o uso de mão-de-obra infantil, tal como estipular idade mínima abaixo da qual toda e qualquer criança estaria proibida de trabalhar. O gráfico V demonstra o que acontece nessa hipótese.

Na situação de equilíbrio, representada pelo ponto “A”, as crianças com idade inferior a  $I$  trabalham. Com a determinação do governo de que nenhuma criança com idade acima de  $I'$  pode trabalhar, a curva de oferta ( $S$ ) desloca-se, a partir desse ponto, para a vertical ( $S'$ ). Com isso, o salário das crianças que permanecem no mercado de trabalho aumenta. Todavia, à semelhança da “Situação I”, o setor informal permanece inalterado, pois a eficácia da medida estatal depende muito mais da qualidade da inspeção e da fiscalização do mercado de trabalho, do que da lei em si.

<sup>446</sup> Este gráfico foi desenvolvido a partir das informações disponíveis em MASKUS, ‘Should core labor standards be imposed through international trade policy?’, p. 16.

**Gráfico V – Medidas nacionais de restrição ao trabalho infantil<sup>447</sup>**



Algumas políticas adotadas por terceiros países também merecem ser consideradas. Por exemplo, se o resto do mundo soergue barreira comercial em detrimento dos produtos exportados pelo país X com o intuito de que este eleve seus padrões trabalhistas e reduza o número de crianças no mercado de trabalho, isso produz o mesmo efeito descrito na “Situação I’” (a curva de demanda por trabalho infantil desloca-se para a esquerda e o número de crianças trabalhando é reduzido, muito embora o bem-estar daquelas que permanecem no mercado de trabalho seja consideravelmente prejudicado).

Do ponto de vista do país exportador, a imposição de barreira tarifária pelo resto do mundo provoca efeitos ainda mais maléficos, pois agrava as distorções de mercado, piora os termos de troca e não gera qualquer forma de renda. Dessa forma, percebe-se que a mão-de-obra infantil suporta parcialmente o ônus da tarifa imposta pelo resto do mundo, tendo suas condições de trabalho ainda mais deterioradas. O resto do mundo ganha com a redução do trabalho infantil no país exportador e com a deterioração de seus termos de troca, mas não suporta qualquer ônus em troca do benefício auferido. Isso poderia ser evitado com a transferência, para os países atingidos, das rendas geradas pela imposição de barreiras tarifárias.

<sup>447</sup> O presente gráfico foi desenvolvido a partir das informações disponíveis em MASKUS, ‘Should core labor standards be imposed through international trade policy?’, p. 16.

Contudo, tarifas comerciais não são a melhor alternativa para se atingir metas sociais, como a redução do trabalho infantil em países em desenvolvimento. O emprego de barreiras tarifárias é amplamente reconhecido como a “segunda melhor” (do inglês, “*second best policy*”)<sup>448</sup> alternativa, haja vista provocar perdas de eficiência (distorcem os incentivos destinados aos produtores e consumidores), de produção (fazem com que os produtores locais produzam muito do bem protegido) e de consumo (reduzem o consumo do produto sobre-taxado)<sup>449</sup>. Em virtude dessas distorções, é preferível que problemas sociais sejam atacados diretamente através de programas específicos e políticas sociais próprias, jamais através políticas econômicas que apenas obliquamente afetam a questão.

As dificuldades relativas à imposição de sanções comerciais pela utilização de trabalho infantil têm levado à propositura de outras soluções, tais como: 1) rotulagem de produtos: criação de rótulos que indiquem a procedência do produto e atestem que sua produção não faz uso de mão-de-obra infantil. Esses produtos, em razão da informação extra que conteriam, custariam mais caro, mas a diferença seria empregada em programas de treinamento e educação da população carente; 2) programas educacionais: partindo-se do pressuposto de que as crianças ganham em termos de bem-estar ao se retirarem do mercado de trabalho, deve-se lhes garantir compensações, tais como melhores escolas e maior acesso ao sistema regular de ensino; 3) redução da pobreza: a decisão dos pais em permitir que seus filhos trabalhem reflete mormente a necessidade de reforço na renda familiar e a incapacidade da família sobreviver sem essa remuneração extra<sup>450</sup>. Assim sendo, a alternativa para evitar o trabalho infantil consiste em aumentar a renda dos pais através de programas destinados a reduzir a pobreza, criar empregos e distribuir renda.

Em virtude das dificuldades da implementação das medidas anteriormente indicadas, MASKUS afirma que “o meio mais eficaz para reduzir os problemas relativos ao trabalho infantil é melhorar o acesso ao sistema de ensino e a efetividade da educação”<sup>451</sup>. Portanto, apesar dos empecilhos institucionais eventualmente existentes, os países em desenvolvimento devem combater o trabalho infantil através da facilitação do acesso à escola, imposição e fiscalização da idade mínima para abandonar a escola, redução dos custos do material escolar e eliminação de taxas.

<sup>448</sup> Sobre o conceito de política de “*second best*” consultar nota n.º 56, supra.

<sup>449</sup> Cf. KRUGMAN, *Economia internacional*, p. 203.

<sup>450</sup> DEARDORFF, BROWN e STERN (‘Child labor’, p. 56-57) citam como exemplos dessa política os programas brasileiros PETI e Bolsa-Escola e o programa mexicano PROGRESA.

<sup>451</sup> MASKUS, ‘Should core labor standards be imposed through international trade policy?’, p. 22.

Nesse mesmo sentido, os países desenvolvidos deveriam desconsiderar a possibilidade de retaliação comercial e reconhecer que barreiras comerciais mais prejudicam do que ajudam as crianças trabalhadoras. Além disso, o trabalho infantil possui pouco impacto sobre o comércio internacional e seus reflexos sobre os padrões trabalhistas dos trabalhadores dos países desenvolvidos é reconhecidamente pequeno. Nesse sentido, DEARDORFF, BROWN e STERN afirmam:

Preocupações com o bem-estar das crianças trabalhadoras adquiriram nova importância na arena internacional ao longo da última década. Enquanto alguns participantes da discussão global concentram-se nas implicações que o trabalho infantil pode ter sobre direitos e salários dos trabalhadores em países industrializados, há pouca evidência que apóie essa preocupação. Muito embora haja na ordem de 250 milhões de crianças trabalhadoras ao redor do mundo, o valor de sua produção é tão pequeno que dificilmente teria algum impacto sobre a estrutura internacional dos salários. Ademais, a maior parte das crianças trabalha no setor informal ou em atividades domésticas e, portanto, não competem diretamente com os trabalhadores não-qualificados dos países desenvolvidos. Nenhuma dessas razões significa que o trabalho infantil não possui efeito algum sobre os salários de trabalhadores em outro lugares, mas esses efeitos são certamente menores se comparados aos efeitos sobre as próprias crianças. Por essa razão, a discussão sobre trabalho infantil deve centrar-se na criança, muito mais do que em suas implicações sobre terceiros<sup>452</sup>.

De fato, a preocupação com o trabalho infantil deve ter como foco principal o trabalhador infantil, as crianças exploradas e a miséria de suas famílias<sup>453</sup>. A tentativa de se vincular esse tema ao comércio internacional carece de fundamentos empíricos sólidos. Além disso, o uso de sanções comerciais, como demonstrado na “Situação I” reduz os salários das crianças que permanecem no mercado de trabalho e forçam boa parte dessa mão-de-obra para atividades ainda mais degradantes, como prostituição e tráfico de drogas. Portanto, se a intenção for realmente combater o trabalho infantil, os países desenvolvidos não devem defender o uso de medidas de restrição comercial, mas, sim, privilegiar ações e programas combate à miséria e estímulo à distribuição de renda.

<sup>452</sup> DEARDORFF, BROWN e STERN, ‘Child labor’, p. 54.

<sup>453</sup> Em termos absolutos, a Ásia (excluindo o Japão) é a região do mundo que concentra o maior número de crianças trabalhadoras. Aproximadamente 61% da mão-de-obra infantil do mundo é asiática. A África responde por 32% do total mundial e a América Latina e Caribe contribuem com 7% do total. Em termos relativos, contudo, a África aparece em primeiro lugar, pois duas em cada cinco crianças do continente trabalham (41% do total de crianças com idade entre 5 e 14 anos). Essa proporção é, na Ásia, cerca de metade da taxa registrada na África (aproximadamente uma criança em cada cinco, ou seja, 22%); na América Latina e Caribe, a proporção é de uma em cada seis crianças (ou 17%). ILO, ‘Statistics on working children and hazardous child labour in brief’. Disponível em: <[www.ilo.org](http://www.ilo.org)>.

### 3.2.3 Liberdade de associação e negociação coletiva

Sobre o direito de associação e negociação coletiva, afirma-se que muitos países em desenvolvimento suprimem essas garantias com o objetivo de manter a mão-de-obra local disciplinada e, com isso, atrair mais investimentos externos. Parte-se do pressuposto de que a ausência dessas garantias é mais vantajosa para as empresas que ali se instalam, haja vista não terem que se preocupar com as reivindicações dos trabalhadores locais, manifestações operárias ou greves, por exemplo.

A hipótese analisada adiante ilustra bem esse caso e, em determinado aspecto, justifica a preocupação dos que advogam a imposição internacional de padrões trabalhistas. Isso porque, em princípio, a supressão dos direitos de associação e negociação coletiva pode elevar a eficiência de determinado segmento da indústria local através da redução generalizada dos salários. Entretanto, o ganho de eficiência de um segmento específico da indústria pode implicar a perda de eficiência da economia como um todo, reduzindo as oportunidades de emprego e os salários dos setores residuais.

Primeiramente, considere-se a hipótese em que os direitos de associação e de negociação coletiva sejam assegurados aos trabalhadores de determinado segmento da indústria local de um país. O problema que surge quando se busca estudar os impactos da introdução dos direitos de associação e de negociação coletiva é que não se sabe como eles serão utilizados. Em outras palavras, esses direitos trabalhistas podem ser usados de diversas formas e, *a priori*, ignora-se com qual objetivo eles serão manejados.

Os trabalhadores se reúnem em associações e sindicatos para aprofundar os direitos já existentes e conquistar outros mais. Via de regra, suas pretensões podem ser identificadas como sendo as seguintes: 1- salário mínimo setorial; 2- garantias mínimas de permanência no emprego; 3- negociação de garantias adicionais para grupos específicos de trabalhadores, identificados por critério de idade ou por outras características; 4- estabelecimento de padrões para pensões e aposentadorias e 5- limites para a jornada de trabalho<sup>454</sup>.

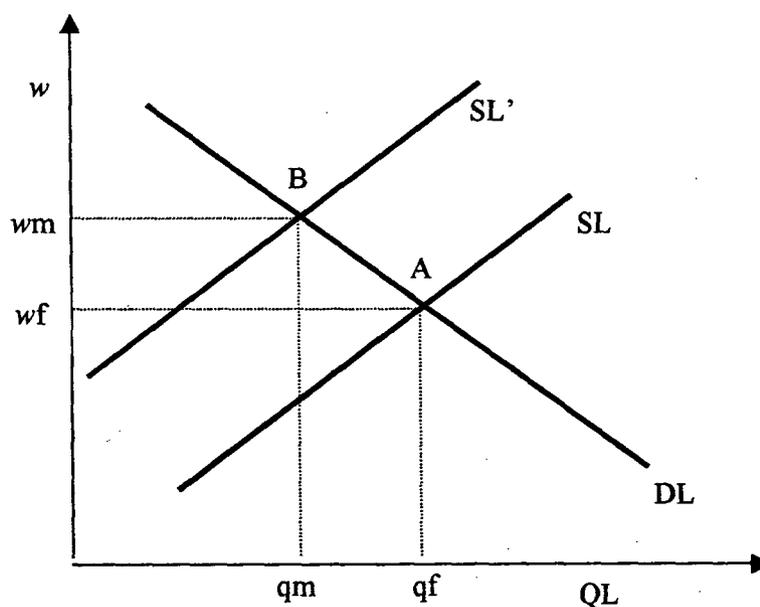
Como não é possível analisar todas as situações acima mencionadas, trabalhar-se-á apenas com a primeira delas. Para tanto, admita que um sindicato de abrangência nacional ou uma confederação de trabalhadores imponha salário mínimo diferenciado para a categoria profissional. Isso é possível em virtude da organização possuir o monopólio da oferta de trabalhadores, ou seja, os trabalhadores somente podem ser contratados através do sindicato.

---

<sup>454</sup> Cf. MASKUS, 'Should labor standards be imposed through international trade policy?', p. 30.

Haja vista controlar a oferta de trabalhadores em determinado segmento da indústria local, o sindicato ou federação pode se utilizar dessa condição monopolista para elevar o salário mínimo da categoria para patamar superior ao salário mínimo do mercado em equilíbrio. O aumento unilateral de salários, sem que essa decisão seja respaldada pelo respectivo aumento da produtividade, da eficiência da mão-de-obra ou do capital possui implicações variadas. O gráfico abaixo ilustra essa hipótese.

**Gráfico VI – Direito de negociação coletiva em mercados de trabalho competitivos**<sup>455</sup>



No gráfico, a situação de equilíbrio é representada pelo ponto “A”. Isso quer dizer que a atuação desimpedida das forças do mercado faz com que a demanda e a oferta de trabalho estabilizem-se em “A”, onde a quantidade de trabalhadores empregados é representada por  $q_f$  e o salário que lhes é pago, por  $w_f$ . Entretanto, por deliberação da confederação que representa a categoria profissional, os salários são elevados para  $w_m$ . Como não houve aumento nem da produtividade da mão-de-obra, nem do capital, ou seja, como não houve aumento de produtividade, o salário competitivo permanece em  $w_f$ .

A principal consequência do aumento artificial dos salários dos trabalhadores é a queda do nível de empregos (a quantidade de pessoas trabalhando nessa indústria cai de  $q_f$  para  $q_m$ ). Nessa situação, o ponto de equilíbrio desloca-se de “A” para “B”, onde os salários são maiores, mas a quantidade de trabalhadores é menor. O deslocamento da curva de oferta

<sup>455</sup> Fonte: MARTIN e MASKUS, Core labor standards and competitiveness’, p. 24.

(de SL para SL') evidencia a perda de competitividade desse segmento e, conseqüentemente, a perda de mercado consumidor tanto interno, quanto externo dos bens por ele produzidos.

Destarte, a imposição de salário mínimo geral provoca a retração do emprego, em virtude da elevação do custo do trabalho. O aumento do custo do emprego reduz as possibilidades de produção da economia e, conseqüentemente, provoca a retração das exportações. Esse caso simples sugere que a introdução dos direitos de associação e negociação coletiva reduz a eficiência de setores específicos da indústria doméstica, desde que: 1- sindicatos de abrangência nacional controlem monopolisticamente a oferta de mão-de-obra; 2- o poder de barganha dos trabalhadores seja utilizado para aumentar salários; e 3- o aumento dos salários não esteja respaldado pelo aumento de produtividade da mão-de-obra.

Nessa situação, a lei que suprimisse essas liberdades provocaria a redução dos salários e aumentaria tanto o número de empregos disponíveis, quanto a produção geral desse segmento da indústria nacional. Com a supressão dos direitos de negociação e associação, o salário dos trabalhadores seria reduzido; entretanto, ele nada mais seria do que o próprio reflexo da produtividade da mão-de-obra.

Esse caso ilustra bem a hipótese na qual os direitos de barganha podem ser empregados em detrimento não apenas dos setores residuais da economia, mas também dos trabalhadores que certamente perderão seus empregos. Nos países em desenvolvimento, onde a mobilidade inter-setorial dos trabalhadores é bastante limitada em virtude da baixa qualificação da mão-de-obra, a alternativa para essa massa de desempregados seria aderir ao mercado informal. É claro que a idéia de receber baixos salários não agrada os trabalhadores, todavia, não se pode falar em exploração até que se saiba qual a alternativa (desemprego, setor informal, atividade ilícitas)<sup>456</sup>.

O exemplo citado é invocado pelos defensores dos padrões trabalhistas para estender os direitos de associação e negociação coletiva também às ZPEs (partindo-se do pressuposto de que as ZPEs não asseguram direitos de associação e negociação coletiva aos trabalhadores). Afirma-se que se os trabalhadores das ZPEs fossem livres para exercer essas prerrogativas, eles certamente as usariam para aumentar os salários que recebem. A supressão desses direitos, portanto, seria utilizada pelos países em desenvolvimento que sediam ZPEs como mais um atrativo à instalação de empresas estrangeiras em seu território.

Entretanto, a decisão de se elevar salários possui implicações que precisam ser sopesadas. Com a elevação do custo do fator trabalho, é inevitável que haja demissões, ou

---

<sup>456</sup> Nesse sentido, KRUGMAN e OBSTFELD, *Economia internacional*, p. 27.

seja, redução da mão-de-obra contratada, a não ser que haja aumento da produção. Os trabalhadores forçados a abandonar as ZPEs são levados, naturalmente, a procurar emprego em outras empresas. Contudo, os salários dos setores residuais da economia também sofrem as conseqüências da queda de produtividade das ZPEs e são reduzidos em função das restrições à criação de empregos no setor de exportações. Em outras palavras, a queda de produtividade e de eficiência das ZPEs ou de qualquer outro setor de abrangência nacional gera perdas para toda a economia, fazendo com que seja bem mais difícil encontrar emprego nos setores residuais.

O exemplo citado é bastante ilustrativo do efeito ambíguo que a elevação dos padrões trabalhistas pode ter, ou seja, eles beneficiam os trabalhadores do setor em que são implantados, mas prejudica a produção e as vantagens comparativas dos demais setores da economia. É o caso da introdução de direitos de associação e negociação coletiva no setor exportador, que tanto aumenta os salários de seus trabalhadores, quanto provoca a redução dos salários nos setores residuais e gera desemprego<sup>457</sup>. Isso implica dizer que padrões trabalhistas mais elevados podem piorar as condições em outros setores, a não ser que eles tenham como efeito primordial o aumento da produtividade da economia.

Percebe-se, destarte, que o impacto dos padrões trabalhistas sobre as vantagens comerciais depende de uma vasta gama de circunstâncias complexas. Por exemplo, demonstrou-se claramente que a discriminação de trabalhadores (em virtude de sexo, raça, cor, religião, dentre outros) gera ineficiências na economia e não aumenta a competitividade do setor de exportações, ou seja, não possui qualquer efeito positivo palpável.

Além disso, a idéia de que baixos padrões trabalhistas em países em desenvolvimento pressionam para baixo os salários dos trabalhadores dos países desenvolvidos também carece de evidências empíricas. A teoria indica que inúmeros fatores reduzem a possibilidade disso ocorrer, particularmente em virtude da pequena parcela do volume total de comércio internacional envolvida<sup>458</sup>. Ademais, a eficácia das sanções comerciais impostas por outros países (individualmente ou através da OMC) depende de circunstâncias variadas e pode, em alguns casos, piorar ainda mais a situação dos trabalhadores já explorados.

Deve-se ainda lembrar que padrões trabalhistas refletem predominantemente preferências sociais que estão muito mais vinculadas à cultura e à tradição, do que

---

<sup>457</sup> MARTIN e MASKUS, 'Core labor standards and competitiveness', p. 9-10.

<sup>458</sup> Em 2000, o comércio internacional movimentou cerca de US\$ 6,18 trilhões. Desse total, os Estados Unidos respondem por 12,6%; UE, 36,4% e Japão, 7,7%. Os países em desenvolvimento possuem participação ínfima no comércio internacional: a China responde por 4% do volume total de transações; todo o continente africano, 2,3%; América Latina, 5,8%; e MERCOSUL, 1,4%. Cf. WTO, *World trade statistics 2001*, p. 39.

propriamente a critérios estritamente econômicos. Ao mesmo tempo, distorções de mercado e imperfeições políticas podem interferir no processo de padronização, fazendo com que sua imposição em determinada sociedade não apresente os esperados benefícios.

A presente digressão, entretanto, não deve ser invocada como justificativa para a supressão dos direitos dos trabalhadores. Deve-se interpretá-la, sim, como alerta para que as vantagens e desvantagens sejam conhecidas e sopesadas no processo de implantação de padrões trabalhistas mais elevados. O que se busca demonstrar é que a decisão unilateral de se elevar padrões trabalhistas, quer seja por deliberação unilateral do governo local, quer seja para evitar sanções comerciais, possui aspectos negativos que, eventualmente, superam em muitas vezes os benefícios. Essa é a razão pela qual a elevação dos padrões trabalhistas deve ocorrer de forma natural e gradual, acompanhando o desenvolvimento econômico e social do país.

### 3.3 PROMOÇÃO DE PADRÕES TRABALHISTAS E SUAS IMPLICAÇÕES

#### 3.3.1 Ineficácia das sanções comerciais

A eficácia das sanções comerciais na elevação dos padrões trabalhistas é bastante questionada pela literatura especializada<sup>459</sup>. Os países em desenvolvimento reconhecem tanto a necessidade, quanto a importância de se promover padrões trabalhistas mais elevados, mas discordam da forma como isso deve ser feito. Ao longo da dissertação, argumentos esparsos foram invocados para demonstrar que, longe de melhorarem a situação dos trabalhadores explorados, as sanções comerciais prejudicam-nos ainda mais.

Os países em desenvolvimento opõem-se peremptoriamente ao uso de sanções comerciais, seja no âmbito da OIT, atualmente desprovida de poder coercitivo, seja no âmbito da OMC, que não possui competência em matéria trabalhista. Eles reconhecem a importância do debate, mas insistem que as sanções comerciais não são instrumentos hábeis a elevar padrões trabalhistas. Além disso, eles afirmam que as distorções decorrentes do emprego de sanções comerciais são bem maiores que os eventuais benefícios decorrentes de seu uso.

Percebe-se, então, que o foco da discussão desloca-se de seu usual centro de gravidade – relevância e legitimidade – para concentrar-se em outro aspecto igualmente importante, qual seja a eficácia das propostas dos defensores dos padrões trabalhistas. A maior crítica feita à

---

<sup>459</sup> Nesse sentido, consultar PANAGARIYA, 'Trade-labor link', p. 8; MASKUS, 'Should core labor standards be imposed through international trade policy?', p. 66; MARTIN e MASKUS, 'Core labor standards and competitiveness', p. 3; SINGH e ZAMMIT, 'The global labour standards controversy', p. xv.

OIT é que ela não dispõe de instrumentos coercitivos para fazer valer suas próprias decisões. Em virtude dessa circunstância, propugna-se a vinculação de padrões trabalhistas à seara comercial multilateral.

O sistema de solução de controvérsias da OMC ostenta índice bastante significativo de cumprimento de suas decisões<sup>460</sup>. De fato, a OMC é uma das poucas organizações internacionais com capacidade de coagir os Membros a cumprirem suas decisões. Os defensores dos padrões trabalhistas esperam tutelar os trabalhadores dos países em desenvolvimento estreitando o vínculo “comércio internacional/padrões trabalhistas”. Eles crêem que apenas assim os transgressores dos padrões trabalhistas fundamentais podem ser coagidos a mudar de conduta<sup>461</sup>.

Parte-se do pressuposto de que os países em desenvolvimento mantêm os padrões trabalhistas propositalmente baixos para garantir maior competitividade internacional aos bens produzidos em seus territórios. Essa idéia já foi discutida anteriormente e a conclusão a que se chegou foi justamente que baixos padrões trabalhistas não aumentam a competitividade das indústrias instaladas em países em desenvolvimento, mas, ao contrário, reduzem-na<sup>462</sup>. É importante que essas idéias sejam reprisadas, pois a discussão sobre padrões trabalhistas é acentuadamente marcada por falácias e argumentos infundados, desprovidos de qualquer respaldo fático ou estatístico.

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

Identificar e avaliar o impacto dessas peculiaridades é indispensável a qualquer análise social ou econômica que se pretenda válida. A proposta de se adotar sanções comerciais para

<sup>460</sup> PRAZERES, ‘O sistema de solução de controvérsias’, p. 42-43.

<sup>461</sup> “(...) in the United States for example, it would appear that organized labor, import-competing firms, and human-rights and public-interest groups are the main proponents of stricter labor standards applied to low-income countries. These interest groups may often recommend policies, including sanctions and import restrictions, which are presumably designed to change the behavior of trading-partner governments” (STERN, ‘Labor standards and trade, p. 6).

<sup>462</sup> Nesse mesmo sentido, o relatório da OCDE (Trade, employment and labour standards, p. 105) afirma: “The view which argues that low-standards countries will enjoy gains in export market shares to the detriment of high-standards countries appears to lack solid empirical support. These findings also imply that any fear on the part of developing countries that better core standards would negatively affect either their economic performance or the competitive position in world markets has no rationale. On the contrary, it is conceivable that the observance of core labour standards would strengthen the long-term economic performance of all countries”.

e elevar padrões trabalhistas além de equivocada do ponto de vista humanitário, serve apenas para disfarçar os interesses protecionistas subjacentes à matéria. Confirmam-se, assim, as desconfianças dos países em desenvolvimento pela incapacidade dos defensores dos padrões trabalhistas responderem à seguinte indagação: se o uso de sanções comerciais prejudicam ainda mais os trabalhadores dos países em desenvolvimento, por que defender a vinculação de padrões trabalhistas ao comércio internacional e aos mecanismos coercitivos da OMC?

TREBILCOCK e HOWSE afirmam que a retaliação comercial ou sua ameaça pode dar azo a três situações principais: 1- quando os produtores enfrentam uma nova ordem de exigências trabalhistas que eleva o custo de produção, o consumidor final do produto atingido é quem mais sofre, pois é sobre ele que incidem os custos adicionais decorrentes da sanção internacional; 2- pode ser que o país alvo de sanções já possua empresas que obedeçam esse novo padrão internacional de exigências, nesse caso os consumidores não são prejudicados com o aumento drástico de preços, uma vez que os esses custos já se encontram diluídos na cadeia produtiva de algumas empresas concorrentes; e 3- no caso do preço de exportação do produto aumentar e haver desvio de comércio tanto em detrimento do país atingido, quanto daquele que impôs a sanção, os benefícios substanciais conferidos em termos de efetiva proteção são insignificantes<sup>463</sup>.

Os modelos econômicos estudados no item anterior servem para comprovar a incapacidade das sanções comerciais na elevação dos padrões trabalhistas. Veja-se, por exemplo, o caso da discriminação entre trabalhadores (discriminação contra o trabalho feminino em mercados competitivos). Demonstrou-se que a prática de discriminação apenas prejudica a empresa, o setor da indústria nacional ou o país que a pratica e não produz qualquer aumento da competitividade no setor de exportação.

Nesse sentido, MASKUS afirma que o uso de sanções comerciais para fazer cumprir os padrões trabalhistas fundamentais não é recomendado e sua defesa é até mesmo imprudente. Sua avaliação, baseada no estudo de vários casos concretos, chega à conclusão de que as sanções são contraproducentes, haja vista prejudicar os indivíduos que supostamente deveriam proteger. Ademais, sanções são instrumentos indiretos que podem não atingir o alvo planejado, vulnerando ainda mais os trabalhadores do setor informal e forçando os trabalhadores já explorados (crianças e mulheres, por exemplo) em atividades ainda mais degradantes, tais como a prostituição e a criminalidade<sup>464</sup>.

---

<sup>463</sup> TREBILCOCK e HOWSE, *The regulation of international trade*, p. 445-446.

<sup>464</sup> MASKUS, 'Should core labor standards be imposed through international trade policy?', p. 66.

Para ilustrar a situação, considere-se o trabalho infantil e a hipótese de que alguns países falhem em atingir os padrões prescritos pela OMC, levando-os a sofrer retaliações comerciais. Se isso efetivamente ocorrer, não haverá qualquer melhoria nos padrões trabalhistas praticados nesses países e os ganhos decorrentes do comércio internacional serão reduzidos, diminuindo-se, por conseguinte, o bem-estar da população.

Outro fenômeno igualmente possível de acontecer é a migração dos trabalhadores infantis do setor de exportações para outras atividades. Mais uma vez, não haverá redução do número de crianças trabalhando, pois elas apenas abandonarão o setor de exportações, sujeito a sanções comerciais, para trabalhar em outros segmentos da indústria, sujeitando-se a salários ainda menores. Nessas circunstâncias, prejudica-se tanto os trabalhadores infantis, quanto a própria economia, pois as sanções comerciais restringem as possibilidades de crescimento econômico e distribuição de renda do país.

Há ainda que se levar em consideração o fato de que menos de 5% dos trabalhadores infantis atuam no mercado de exportação<sup>465</sup>. As crianças que trabalham no setor de exportação podem facilmente ser removidas para a produção de mercadorias para consumo doméstico, o que oferece certo alívio para as indústrias da Europa e dos EUA. Todavia, para as crianças desempregadas ou empregadas em outros setores, a situação pouco mudaria.

Quanto às ZPEs, afirma-se que elas exploram os trabalhadores locais, pagando-lhes salários ínfimos e privando-os de direitos fundamentais, como por exemplo o direito de negociação e associação coletiva. As ZPEs são tidas como o exemplo mais notório de transferência do parque fabril para países em desenvolvimento e da possibilidade real de uma “corrida ladeira abaixo” nos países desenvolvidos. Por essa razão, defende-se o emprego de sanções para evitar que os demais países sejam inundados com artigos baratos produzidos nessas localidades.

Esse argumento carece de efeitos práticos, pois apenas uma pequena parcela da população mundial trabalha em ZPE. Nos países em desenvolvimento, grande parte da população trabalha no setor informal, que não possui qualquer influência sobre as exportações desses países. Ademais, via de regra, as ZPEs pagam salários mais elevados que a média nacional<sup>466</sup>.

A conclusão inevitável que se chega, é que a relação entre padrões trabalhistas e comércio muito pouco fará para ajudar seus pretensos beneficiários, sejam eles trabalhadores infantis ou adultos. Nesse sentido, SINGH e ZAMMIT afirmam que “que os esforços para impor

---

<sup>465</sup> Cf. PANAGARIYA, ‘Trade-labor link’, p. 9.

<sup>466</sup> SINGH e ZAMMIT, ‘The global labour standards controversy’, p. 55.

padrões trabalhistas através de sanções tendem a causar prejuízos econômicos à maioria dos países em desenvolvimento exportadores, ao menos em curto e médio prazo, ao mesmo tempo em que fazem muito pouco ou nada para melhorá-los. De fato, sob as circunstâncias mais plausíveis, essa estratégia poderia ser perigosamente contraproducente e poderia inclusive reduzir os padrões trabalhistas”<sup>467</sup>.

Ao analisar aspectos macroeconômicos subjacentes ao tema “padrões trabalhistas”, percebe-se que sua inclusão na agenda comercial multilateral não beneficia todos os países e, inclusive, pode reduzir o bem-estar mundial. Isso porque há grandes chances das sanções comerciais errarem o alvo<sup>468</sup>. Em outras palavras: o objetivo perseguido é justo, mas o instrumento inadequado.

Apesar dos malefícios produzidos pelas sanções comerciais, a literatura registra casos em que se defende sua aplicação, ainda que elas falhem em induzir a elevação dos padrões trabalhistas. Essa defesa é motivada por três razões fundamentais, a saber:

- Se as sanções são adequadamente impostas às empresas, elas podem elevar o nível de proteção trabalhista de seus empregados, apesar da ausência de políticas governamentais específicas com esse objetivo (contudo, as sanções orquestradas no seio da OMC são impostas a Membros e não a empresas específicas);

- As sanções reduzem a demanda por bens produzidos com violações a garantias trabalhistas e, por conseguinte, diminuem os níveis dessas atividades danosas (ocorre que essa redução da produção não necessariamente reflete o aumento do bem-estar dos trabalhadores, que podem ter migrado para outras atividades); e

- As sanções proporcionam satisfação moral aos cidadãos daqueles países que condenam as violações dos direitos humanos, ainda que o país alvo não providencie políticas governamentais próprias para combater o fenômeno (essa justificativa é não apenas perversa, como indefensável, porquanto a “satisfação moral” pode custar a vida e a integridade de um indivíduo, despojado de seu único meio de sobrevivência)<sup>469</sup>.

De fato, apesar das evidências teóricas e empíricas, grupos sindicais e alguns políticos dos países desenvolvidos continuam a pressionar pela imposição de sanções comerciais sobre países que não cumpram padrões trabalhistas internacionalmente reconhecidos<sup>470</sup>.

<sup>467</sup> SINGH e ZAMMIT, ‘The global labour standards controversy’, p. xv.

<sup>468</sup> “The potential for protectionist abuse on environment and labour is obvious. So the challenge is to find a way to use these issues to promote trade liberalization” (CHARNOVITZ, ‘The World Trade Organization and social issues’, p. 24).

<sup>469</sup> TREBILCOCK e HOWSE, *The regulation of international trade*, p. 448.

<sup>470</sup> ADDO, ‘The correlation between labour standards and international trade’, p. 292.

É inegável que os países em desenvolvimento devem se esforçar para elevar os inadequados padrões trabalhistas praticados internamente, mas o uso de sanções comerciais em nada os ajudará a atingir esse louvável objetivo<sup>471</sup>. As condições sociais e de trabalho atualmente praticadas no mundo precisam ser melhoradas, mas o uso de sanções comerciais com esse fim podem causar mais custos do que benefícios, os quais devem ser cuidadosamente sopesados<sup>472</sup>.

O que a vinculação entre padrões trabalhistas e comércio internacional pretende é “matar dois pássaros com uma única pedra”, para usar a expressão empregada por PANAGARIYA<sup>473</sup>, ou seja, valer-se da OMC tanto para promover a liberalização comercial, quanto para elevar padrões trabalhistas. Entretanto, os argumentos acima invocados evidenciam que a melhor forma de se promover padrões trabalhistas é através de instituições como a OIT, deixando-se à OMC o encargo de promover o livre comércio, o que é consistente com a Declaração Ministerial de Cingapura.

### 3.3.2 Compensações e desenvolvimento

A presente seção busca refletir sobre as implicações da compulsoriedade dos padrões trabalhistas para os países em desenvolvimento. Ao advogarem a inclusão de cláusula social no âmbito da OMC ou de outras organizações internacionais que disponham de poder coercitivo, os países desenvolvidos argumentam que isso encontra justificativa na idéia de direitos humanos<sup>474</sup>.

Afirma-se também que a imposição de padrões trabalhistas fundamentais em nada prejudica as vantagens comparativas dos países em desenvolvimento no comércio internacional, podendo, inclusive, melhorá-las<sup>475</sup>. Adiante, analisa-se justamente os possíveis impactos decorrentes da imposição internacional de padrões trabalhistas sobre o nível salarial e demais outros custos de produção nos países em desenvolvimento.

Muito embora a implementação de padrões trabalhistas nos países em desenvolvimento não afete diretamente os custos e o padrão de produção, ela apresenta efeitos

<sup>471</sup> Nesse sentido, TAY ('Trade, the environment and labor', p. 12) afirma que: *“States, especially developing ones, have recognized that trade measures can have a part to play in fostering compliance, alongside measures of assistance and monitoring. It is however quite another thing to rely on trade sanctions alone to compel compliance”*.

<sup>472</sup> GONÇALVES, **O Brasil e o comércio internacional**, p. 65.

<sup>473</sup> PANAGARIYA, 'Trade-labor link', p. 4.

<sup>474</sup> Sobre o argumento “padrões de trabalho como direitos humanos universais”, consultar TREBILCOCK, 'Trade policy and labour standards', p. 6-9.

<sup>475</sup> Conferir nota n.º 459, supra.

colaterais que precisam ser ponderados<sup>476</sup>. Além disso, os custos e benefícios decorrentes da adoção de padrões trabalhistas mais elevados variam de acordo com o padrão implementado (eliminação da discriminação no emprego, do trabalho infantil, do trabalho forçado e garantia do direito de organização e negociação coletiva) e do fato deles estarem sendo implementados individualmente ou em conjunto.

Por exemplo, os custos suportados pelos produtores com a introdução da igualdade de remuneração ou não discriminação no emprego são bem maiores se, ao mesmo tempo, for também concedido o direito de organização e negociação coletiva. A idéia de que a implementação dos dois padrões trabalhistas supracitados (liberdade de associação e negociação coletiva), consagrados respectivamente nas Convenções n.º 87 e 98 da OIT, não repercute nos custos de produção ou na economia como um todo simplesmente não é válida.

Em longo prazo, o impacto econômico da adoção da liberdade de associação e negociação tende a ser mais favorável quando o país já goza de nível mais elevado de desenvolvimento e possui estrutura econômica e institucional mais avançada. Estudos demonstram que os efeitos da implementação desses padrões trabalhistas sobre a economia (em termos de nível salarial e quantidade de empregos) são ambíguos<sup>477</sup>.

A questão central aqui colocada é saber se os padrões trabalhistas ajudam ou prejudicam o desenvolvimento econômico através de seu impacto na expansão da taxa de produção, emprego e custo por unidade do bem produzido. A resposta encontrada é que isso depende de uma grande variedade de complexos fatores, mormente dos seguintes elementos: 1- os padrões laborais e a forma como eles são implementados; 2- o nível de desenvolvimento do país e seu grau de orientação para exportação; 3- a dinâmica na estrutura de produção e da capacidade de exportação, incluindo a habilidade para absorver novas tecnologias; e 4- a média de reservas e investimentos.

A maioria dos países em desenvolvimento não são apenas pobres, mas apresentam uma economia estruturada sob dois elementos: 1- extrema segmentação do mercado de trabalho; e 2- grande oferta de mão-de-obra.

Na metade dos anos 1990, em média, apenas pequena parcela da força de trabalho dos países em desenvolvimento estava empregada no setor industrial ou de serviços e possuíam contrato formal de trabalho. A esta ínfima parcela da população é factível a aplicação dos padrões trabalhistas concebidos pela OIT.

---

<sup>476</sup> Cf. LANGILLE, 'Eight ways to think about international labour standards', p. 36.

<sup>477</sup> Cf. MARTIN e MASKUS, 'Core labor standards and competitiveness', p. 9-10.

Em contraste, de acordo com dados estatísticos citados por SINGH e ZAMMIT, 61% da força de trabalho dos países em desenvolvimento concentra-se no setor rural e outros 22% no setor informal da economia. Ainda que sejam considerados apenas os trabalhadores urbanos, o setor informal empregava, em 2000, 57% dos trabalhadores na Bolívia, 56% na Tanzânia e 48% na Tailândia<sup>478</sup>. Desta forma, revela-se quase impossível aplicar as convenções da OIT sobre a maior parte dos trabalhadores. Ademais, em países populosos, há sempre um grande “exército de reserva” disposto a trabalhar por qualquer salário para não sucumbir à miséria.

Em geral, a melhoria dos padrões trabalhistas para a larga parte da população que trabalha no setor rural ou informal da economia depende de significativas mudanças na estrutura econômica. Os padrões trabalhistas aumentam à medida que os trabalhadores migram dessas áreas para outras onde podem celebrar contratos de trabalho formais.

O rápido crescimento econômico acelera esse fenômeno e estimula a expansão do emprego no setor formal da economia, acarretando, por conseguinte, significativo aumento da organização coletiva dos trabalhadores e de seu poder de negociação. A partir do momento em que esses trabalhadores concentram-se no setor formal da economia, torna-se mais fácil aplicar as regras estatais já existentes relativas à segurança no trabalho, salário mínimo, contribuições sociais, repressão ao trabalho infantil e outras distorções existentes no setor informal.

A liberdade de associação e negociação nos países desenvolvidos é resultado de um longo processo histórico que possui aproximadamente um século. No curso dessa evolução, os empregadores passaram a apreciar as vantagens da organização e negociação coletiva e os sindicatos aprenderam a lidar com as inúteis e desgastantes rivalidades que surgiram no início do processo.

Todavia, de acordo com a atual proposta dos países desenvolvidos, as Convenções nº 87 e 98 da OIT seriam impostas abruptamente (através, por exemplo, de sanções comerciais), o que tenderia não a resolver o problema, mas, sim, a criar desagregação econômica. Muitos empregadores em países em desenvolvimento cultivam uma visão retrógrada, feudal e paternalista sobre suas atividades e julgam desnecessários os sindicatos<sup>479</sup>. A introdução açodada dessas garantias poderia provocar instabilidade social e econômica, desencorajando tanto investimentos internos, quanto externos.

---

<sup>478</sup> Dados estatísticos citados por SINGH e ZAMMIT, ‘The global labour standards controversy’, p. 30.

<sup>479</sup> “In advanced capitalist countries, unions are regarded as an important partner in improving productivity and competitiveness in world markets. Workers expect their union to ensure that they have good wages and working conditions” (SONG, ‘Labour unions in the Republic of Korea’, p. 36).

Portanto, por mais paradoxal que pareça, a compulsoriedade dos padrões trabalhistas apenas prejudica o desenvolvimento econômico, reduzindo a possibilidade de mudanças estruturais e, por conseguinte, aumentando o número de pessoas trabalhando no mercado informal, onde a discussão sobre “padrões trabalhistas” dificilmente se aplica.

Outra situação possível de acontecer com a introdução da liberdade de negociação é a criação de uma aristocracia de trabalhadores que se utilizam das contribuições sindicais para seu próprio benefício. Dessa forma, ao invés de contribuir para a diminuição das diferenças salariais e de renda entre os trabalhadores, o poder de barganha recém-introduzido criaria distorções que somente seriam sanadas com a intervenção estatal e a imposição de rígidas normas para seu exercício. Ocorre que os países em desenvolvimento carecem de instrumentos políticos, financeiros, administrativos e institucionais capazes de assegurar a solução desse problema.

É interessante relatar as diferentes experiências vivenciadas pela Ásia e pela América Latina no que tange ao aspecto “padrões trabalhistas”. O leste asiático, por muito tempo, manteve elevadas taxas anuais de crescimento, próximas dos dois dígitos. O resultado desse rápido crescimento consistiu na absorção do excedente de mão-de-obra então existente, na elevação do nível dos salários reais e na rápida mudança estrutural, o que resultou na migração de trabalhadores do setor informal para o setor formal. No leste e sudeste da Ásia, os salários reais cresceram, em média, 5% ao ano entre 1980 e 1990. Em Taiwan, o setor rural, que em 1953 empregava 56,1% da população, passou a empregar 36,7% em 1970 e apenas 12,1% em 1993, sendo que o setor industrial já respondia por 40% dos empregos. Na Coreia do Sul, em 1992, apenas 15% da população estava no setor rural e mais de 25% na indústria<sup>480</sup>.

No início do processo de industrialização, esses países reprimiram os trabalhadores e sonegaram-lhes direitos, como é o caso da Coreia do Sul nas décadas de 1960 e 1970. Porém, com a rápida expansão da economia e o declínio do setor informal, não apenas os padrões trabalhistas aumentaram, mas também houve uma considerável expansão da sindicalização. No fim dos anos 1980, 23,3% da força de trabalho sul-coreana era sindicalizada, contra apenas 15% nos EUA<sup>481</sup>.

Comparando-se esses dados com os coletados na América Latina, por exemplo, verifica-se que o crescimento econômico é indispensável, mas não suficiente para a melhoria dos padrões trabalhistas. Na América Latina, apesar da tradição de sindicalização, a lenta

---

<sup>480</sup> Dados estatísticos citados por SINGH e ZAMMIT, ‘The global labour standards controversy’, p. 36.

<sup>481</sup> Cf. SONG, ‘Labour unions in the Republic of Korea’, p. 6.

expansão da economia contribuiu para a “informalização” da economia. Nessa região, o setor informal é alimentado muito mais pelo lento crescimento da economia, do que propriamente pelas restrições impostas pelo progresso tecnológico ao setor formal (automatização, redução de custos, redução da mão-de-obra). Porém, a maior parte das pessoas que atualmente trabalham na informalidade poderiam ter sido facilmente absorvidas pelo setor formal se o crescimento econômico fosse mais intenso e as necessárias mudanças estruturais consolidadas em tempo hábil.

Há várias razões que explicam a vinculação de melhores padrões trabalhistas com mudanças estruturais e industrialização, dentre os quais se destacam: 1- o nível relativamente alto de crescimento na produtividade das indústrias favorece a melhoria dos padrões trabalhistas; e 2- os empregadores do setor industrial que investem capital em seus negócios também têm interesse na melhoria das condições de trabalho, uma vez que isso aumenta o comprometimento dos trabalhadores com a empresa.

A adoção unânime pelos Estados-Membros da OIT, em 1998, da “Declaração sobre Princípios Fundamentais e Direitos no Trabalho”, é tida como a evidência de que determinados padrões trabalhistas possuem preferência e hierarquia distinta. A justificativa dada é que esses sete direitos gozam do status de “direitos humanos”.

Historicamente, a discussão sobre padrões trabalhistas na Europa evoluiu de forma diferente. Os primeiros esforços concentraram-se na imposição de normas que proibiam a exploração do trabalho feminino e infantil e favoreciam a segurança e salubridade do ambiente de trabalho. Em muitos países, foram necessárias décadas antes dos direitos dos trabalhadores ganharem reconhecimento legal e somente após muitos protestos e debates políticos os sindicatos foram reconhecidos como ferramentas úteis na negociação entre empregados e empregadores.

Dessa forma, a conquista de melhores padrões nos países desenvolvidos levou tempo, o que contribuiu decisivamente para a legitimação dessas normas, que não foram atribuídas pela classe política aos trabalhadores como “favor”. Nesses países, a luta por melhores padrões trabalhistas tem sido causa e efeito da democratização e, nesse cenário, os sindicatos assumiram importantes responsabilidades, o crescimento econômico foi assegurado e os padrões trabalhistas melhorados.

Estabelecer hierarquia entre padrões trabalhistas não é tarefa fácil, nem talvez justa. Por exemplo, o direito a um ambiente saudável e salubre deve estar acima do direito à livre associação e negociação coletiva? A ausência do primeiro pode causar tragédias como a da

indústria química indiana Bhopal<sup>482</sup>, enquanto que a não-regulamentação do segundo, freqüentemente, ocasiona a prisão e assassinato de muitos sindicalistas.

Ademais, há inúmeras dificuldades, do ponto de vista dos países em desenvolvimento, na interpretação precisa dos dispositivos das Convenções n.º 87 e 98, que dispõem sobre a liberdade de associação e negociação coletiva. Os textos de ambas as convenções refletem as necessidades e instituições de países desenvolvidos em um determinado momento histórico. As convenções não levam em conta que a imposição vertical desses direitos pode causar sérios problemas macroeconômicos e desequilíbrios, os quais requerem a intervenção estatal na regulamentação do processo de negociação.

Os governos também precisam intervir para assegurar os interesses dos desempregados, dos trabalhadores rurais e dos que trabalham no setor informal da economia e conter a baixa produtividade de alguns setores. Essas preocupações foram reconhecidas na Europa durante a “Época de Ouro” (1950-1973), quando muitos governos estabeleceram pactos com sindicatos e empregadores para institucionalizar o mercado de trabalho e garantir a distribuição de renda.

Além disso, os dispositivos das convenções são insuficientes para assegurar os direitos dos pequenos agricultores dos países em desenvolvimento. Isso requer diferentes políticas e ações que apenas os Estados pode desempenhar, tais como programas de controle de preços, assistência técnica a pequenas empresas e estímulo a cooperativas. Algumas dessas medidas podem ser desempenhadas pela iniciativa particular ou coletiva, mas ainda assim a intervenção do Estado é imprescindível. Isso leva a crer que essas duas convenções e os direitos nelas assegurados, ainda que interpretados como direitos humanos, beneficiariam apenas uma pequena e privilegiada parcela da população.

Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, há três aspectos que devem ser destacados relativamente às convenções: 1- o número de Convenções deve ser aumentado para que possa abranger as necessidades de um maior número de trabalhadores no mundo; 2- as Convenções n.º 87 e 98 necessitam de alterações consideráveis, a fim de fazê-las relevantes para os países em desenvolvimento; e 3- os custos e benefícios sociais e econômicos devem permear as discussões relativas a padrões trabalhistas.

---

<sup>482</sup> O “caso Bhopal” foi um acidente de ampla repercussão internacional ocorrido na cidade indiana de Bhopal em 1984. O fato envolveu a empresa Union Carbide Co., cuja fábrica instalada na Índia deixou vaziar pesticida (substância química venenosa) no meio ambiente, provocando a morte de aproximadamente 1.700 pessoas e ferindo outras 200 mil. Sobre o assunto, consultar os seguintes endereços: <[www.bhopal.net](http://www.bhopal.net)> e <[www.bhopal.org](http://www.bhopal.org)>.

A análise dessas questões é importante pois fornece informações relevantes sobre a real necessidade de se tornarem obrigatórios os padrões trabalhistas através de sanções comerciais ou outras medidas punitivas. No caso das Convenções n.º 87 e 98, a resposta é inequivocamente negativa, pois elas carecem de profunda revisão para contemplar a perspectiva dos países em desenvolvimento.

O argumento, aqui, não é formulado contra os trabalhadores, mas sim com o intuito de assegurar a inclusão da grande parcela da força de trabalho. Se essas convenções fossem revisadas, sua implementação pelos países em desenvolvimento seria mais fácil, porém, ainda assim, não seria adequada a imposição de sanções de qualquer natureza. Isto ocorre porque a maioria dos países em desenvolvimento não são “países recentemente industrializados”, grande parte da população ainda subsiste de atividades primárias (agricultura e pecuária em regime artesanal) e os governos locais são incapazes de conduzir reformas estruturais sérias e profundas. É recomendável, portanto, que a implementação desses padrões seja feita através de meios não coercitivos como, por exemplo, medidas de apoio técnico proporcionadas pela OIT, que tendem a produzir efeitos mais positivos.

Outro problema que precisa ser destacado é a seletividade da agenda internacional dos países desenvolvidos. Via de regra, eles apenas se propõem a discutir temas em que os países em desenvolvimento se encontram em evidente desvantagem e precisam fazer concessões unilaterais, tais como as condições do trabalhador infantil e a existência de ZPEs. Nessas questões, os países em desenvolvimento são, invariavelmente, postos na condição de réus. Outras questões, contudo, são deliberadamente esquecidas, tais como os direitos dos imigrantes, que trabalham em condições de quase-escravidão nos próprios países desenvolvidos.

Como já mencionado em diversas passagens, os EUA são os principais defensores da inclusão de padrões trabalhistas na OMC. Eles não medem esforços em condenar o trabalho infantil largamente praticado nos países em desenvolvimento. Entretanto, eles são cautelosos ao propugnarem com a mesma veemência a liberdade de organização e associação coletiva. Nesta lógica, por que razão não propor a adoção de sanções comerciais contra países que não garantam o direito de sindicalização?

Os Estados Unidos não ratificaram nem a Convenção n.º 87 (Liberdade sindical e proteção ao direito de sindicalização), nem a Convenção n.º 98 (Direito de sindicalização e de negociação coletiva) da OIT. Sabe-se também que nos Estados Unidos, apenas uma pequena

parcela dos trabalhadores são sindicalizados<sup>483</sup>. Ademais, a legislação norte-americana admite que, durante uma greve, a companhia prejudicada contrate trabalhadores temporários, o que, em verdade, elimina por completo o direito de greve<sup>484</sup>.

Outro exemplo do viés protecionista da agenda internacional dos países desenvolvidos é a tentativa de imposição de patamar salarial mínimo, a ser assegurado através da ameaça do uso de sanções. Nos países em desenvolvimento, as taxas de desemprego são elevadas e o seguro-desemprego geralmente é irrisório. Elevadas taxas de desemprego também têm assustado os trabalhadores dos países desenvolvidos, especialmente os europeus<sup>485</sup>, mas, em contrapartida, eles gozam de um sistema de defesa social eficaz, que os impede de cair na marginalidade e facilita seu retorno ao mercado de trabalho.

Por que, então, o estabelecimento de patamar salarial mínimo deve preceder ao problema da própria geração de emprego? O que justifica tal opção? Certamente essa é uma medida importante, pois os salários devem garantir o sustento digno do trabalhador e de sua família. Todavia, em vários países em desenvolvimento essa estratégia atingiria uma pequena parcela dos trabalhadores, pois grande parte de sua força de trabalho desempenha atividades no setor informal.

Ainda, conforme se viu, a solução para os baixos padrões trabalhistas não reside na imposição de sanções comerciais aos países em desenvolvimento. Essas medidas apenas prejudicam-nos ainda mais, pois impede seu acesso às riquezas geradas pelo comércio internacional. É imprescindível que os países em desenvolvimento compreendam que os baixos padrões trabalhistas existentes nos países em desenvolvimento decorrem, diretamente, das condições sociais e econômicas que neles imperam. Nesse sentido, é bastante ilustrativa a afirmação de STERN:

O que precisa ser enfatizado é que as políticas dos Estados Unidos e de outros países industrializados deve ser direcionada à manutenção dos mercados abertos e ao encorajamento do crescimento econômico dos países em desenvolvimento que são seus parceiros comerciais. Este é o caminho mais seguro para alcançar padrões mais elevados, uma vez que há contundentes evidências históricas que padrões são melhorados com a elevação da renda *per*

<sup>483</sup> Segundo PANAGARIYA ('Trade-labor link', p. 9), apenas 15% dos trabalhadores norte-americanos são sindicalizados.

<sup>484</sup> No Brasil, o direito de greve é assegurado no âmbito da Constituição Federal. O art. 9º dispõe: "É assegurado o direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender". A Lei n.º 7.783/89 foi posteriormente editado com a finalidade de regulamentar o exercício dessa garantia coletiva.

<sup>485</sup> Por exemplo, o desemprego atinge 10,5% dos trabalhadores italianos, 14,1% dos espanhóis e 10% dos franceses. No Brasil, a taxa de desemprego é de 9,6%, ao passo que o México ostenta taxa de desemprego de apenas 1,6%. Fonte: Banco de dados sobre estatísticas laborais da OIT. Disponível em: <laborsta.ilo.org>.

*capita*. Isto sugere que os governos nacionais dos países em desenvolvimento devem instituir políticas ativas destinadas a melhorar as condições de trabalho e os direitos trabalhistas enquanto suas economias expandem e mais recursos podem ser canalizados para o melhoramento social<sup>486</sup>.

De fato, os exemplos de Taiwan, da Coréia do Sul e do México demonstram que os padrões trabalhistas guardam estreito vínculo com o desenvolvimento econômico. Uma vez que esses países conseguiram consolidar a economia formal, expandir e distribuir a riqueza interna e participar ativamente do comércio internacional, os padrões trabalhistas neles praticados melhoraram sensivelmente.

Portanto, mais do que sanções comerciais, os países em desenvolvimento precisam aumentar sua participação no comércio internacional, pois os benefícios dele decorrentes são fundamentais para a implantação das políticas internas indispensáveis à melhoria dos padrões trabalhistas. Certamente, se o desenvolvimento dos países pobres for garantida e a distribuição interna de renda assegurada, a elevação dos padrões trabalhistas ocorrerá.

---

<sup>486</sup> STERN, 'Labor standards and trade', p. 18.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por muito tempo, a possibilidade de se incluir uma “cláusula social” no âmbito do sistema multilateral de comércio vem sendo discutida. A Carta de Havana, resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego, já refletia essa preocupação da comunidade internacional em seu art. 7º.

Obviamente, as pretensões daquela Conferência não se restringiam unicamente à criação da malfadada OIC. Sua gênese repousa sobre duas preocupações principais: 1- garantir desenvolvimento econômico e social aos países então devastados pela II Guerra Mundial; e 2- identificar a forma como o comércio internacional poderia estimular e acelerar esse processo.

Esse espírito não estritamente comercial pode ser depreendido da leitura da própria Carta de Havana, cujos primeiros capítulos, intitulados “Emprego e Atividade Econômica” e “Desenvolvimento Econômico e Reconstrução”, consagram seu compromisso com o desenvolvimento social e o crescimento econômico.

Nessa época, estava evidente o caráter instrumental do comércio internacional, ou seja, ele era visto como uma ferramenta importante e indispensável ao desenvolvimento econômico e à reconstrução dos países arrasados pela guerra. Todavia, a Carta de Havana não foi ratificada e o GATT, então um acordo sobre liberalização do comércio internacional de bens, entrou em vigor através do Protocolo de Aplicação Provisória.

Com a entrada em vigor do GATT, todos os demais aspectos da Carta de Havana foram preteridos, inclusive a preocupação que havia sido cristalizada em seu art. 7º. A discussão do tema “padrões trabalhistas” perdeu o destaque e somente voltou a ocupar o palco central da arena internacional por ocasião da Rodada Uruguai, que culminou com a criação da OMC.

Atualmente, os padrões trabalhistas não estão sujeitos às regras da OMC. Durante a Rodada Uruguai, os países desenvolvidos, especialmente Estados Unidos, França e Noruega, pressionaram pela inclusão de uma cláusula social a ser firmada no bojo do Acordo de Marraqueche. Apesar dessa tentativa não ter logrado êxito, o tema voltou a ser discutido durante a 1ª Reunião Ministerial da OMC, realizada em Cingapura. Nessa oportunidade, os países em desenvolvimento não apenas vetaram a discussão do tema no âmbito da recém-criada OMC, mas também conseguiram cristalizar esse entendimento no parágrafo 4º da Declaração Ministerial.

Apesar do entendimento consagrado em nível ministerial, há países, mormente os Estados Unidos, que pressionam pela revisão do citado parágrafo 4º. Eles entendem que os baixos padrões trabalhistas praticados nos países em desenvolvimento prejudicam suas exportações, contribuem para o aumento do desemprego e oneram seus sistemas de amparo social. Já os países em desenvolvimento percebem a situação de forma diametralmente oposta e afirmam que, por trás do discurso de defesa dos direitos dos trabalhadores, escondem-se indisfarçáveis pretensões protecionistas. Essa inconciliável disputa faz com que o tema “padrões trabalhistas” seja considerado um dos mais controvertidos da OMC.

A teoria de base que orientou a formulação do presente trabalho é de índole eminentemente neoclássica. Isso já fica evidente desde o primeiro capítulo, no qual foi privilegiado o pensamento de autores clássicos como A. SMITH e D. RICARDO e de autores contemporâneos como J. BHAGWATI, A. PANAGARIYA e P. KRUGMAN. Esse fato é relevante, pois ajuda a compreender a idéia que permeia toda a dissertação, qual seja: mais comércio é sempre melhor do que menos comércio. Com base nesse pressuposto, buscou-se investigar a relação entre padrões trabalhistas e comércio internacional, evidenciando a todo instante os possíveis impactos sobre as exportações dos países em desenvolvimento.

Ao longo da dissertação não se questionou a importância ou até mesmo a necessidade de se elevar os padrões trabalhistas atualmente praticados no mundo. Ao contrário, sugeriu-se que o estabelecimento de um patamar social para a globalização é um objetivo importante a ser alcançado, mas cuja responsabilidade deve ser compartilhada tanto com os países desenvolvidos, quanto com aqueles em desenvolvimento.

No âmbito internacional, não se discute mais se os padrões trabalhistas são ou não importantes. A controvérsia reside não na importância ou necessidade de se estabelecer um patamar social a ser assegurado pelo sistema comercial multilateral, mas, sim, nos meios empregados para se atingi-lo.

A tentativa de se trasladar a discussão sobre padrões trabalhistas da OIT para a OMC revela a inequívoca pretensão de se garanti-los através de sanções comerciais. Os interessados em que o tema seja disciplinado no âmbito do sistema mundial de comércio questionam a eficácia da OIT, cujas recomendações carecem de força coercitiva, e exaltam o sucesso do sistema de solução controvérsias da OMC, cujas deliberações podem culminar com a imposição de retaliações comerciais.

Em diversas passagens, o presente trabalho buscou demonstrar que o emprego de sanções comerciais ou de qualquer outro mecanismo punitivo apenas atua em detrimento dos trabalhadores dos países em desenvolvimento e de seus já precários padrões trabalhistas. O

objetivo anunciado, qual seja a defesa dos trabalhadores explorados e violados em seus direitos humanos fundamentais, é bastante louvável, porém, o meio empregado para se alcançá-lo é de eficácia duvidosa.

Isto posto, fica claro que os argumentos utilizados pelos países desenvolvidos em defesa dos padrões trabalhistas escondem objetivos bem menos defensáveis, a saber, o protecionismo comercial. Esse tipo de política prejudica ainda mais os trabalhadores – pretensos beneficiários das medidas –, porquanto reduz o crescimento econômico e distorce a produção e o consumo internos.

As sanções comerciais em nada contribuem para que os países em desenvolvimento melhorem seus padrões trabalhistas e prejudicam sobremaneira os trabalhadores, que freqüentemente são forçados a desempenhar atividades ainda mais insalubres. Esse argumento, bem como seus fundamentos teóricos e econômicos, foi analisado no terceiro e último capítulo da dissertação. Por essa razão, sugere-se que as sanções comerciais sejam substituídas por medidas, projetos e programas destinados a acelerar o desenvolvimento econômico, o que beneficiaria tanto os países ricos, quanto pobres, ajudando estes últimos a superar as deficiências e dificuldades estruturais hoje existentes.

Portanto, muito mais do que sanções comerciais, os países em desenvolvimento precisam crescer economicamente e participar mais ativamente do comércio internacional. Se os países desenvolvidos realmente se preocupam com os trabalhadores dos países pobres, não é defendendo o uso de sanções que eles conseguirão mudar essa realidade.

Os padrões trabalhistas apenas refletem o nível desenvolvimento de um país. Se num determinado território houver grande oferta de mão-de-obra e escassez de capital, as regras do mercado ditarão o salário e o pressionarão para baixo. Outros problemas, tais como discriminação no emprego e trabalho infantil, atestam a deficiência do sistema regular de ensino, a insuficiência dos salários auferidos pelos trabalhadores adultos e muitas outras questões impossíveis de serem corrigidas ou mitigadas através de sanções.

Com esteio em tais idéias, entende-se que os países desenvolvidos podem ajudar os países em desenvolvimento a elevar seus padrões trabalhistas através das seguintes medidas:

- Implementação de políticas que estimulem o rápido crescimento econômico, cuja responsabilidade recai principalmente sobre os países desenvolvidos, haja vista a pouca participação dos países em desenvolvimento no comércio internacional e na produção mundial de riquezas;
- Facilitação de acesso dos bens produzidos pelos países em desenvolvimento aos mercados dos países desenvolvidos, pois isto favorece a geração de empregos, melhora a

renda dos trabalhadores, incentiva as mudanças na estrutura da economia indispensáveis ao crescimento e, por conseguinte, eleva os padrões trabalhistas nos países em desenvolvimento;

- Garantia de tratamento especial e diferenciado aos países em desenvolvimento relativamente à implementação dos acordos da Rodada Uruguai, de modo a permitir que eles adotem políticas que realmente possam atender suas necessidades especiais;
- Compromisso de não empregar sanções ou quaisquer outras medidas punitivas, quer seja através de mecanismos bilaterais ou multilaterais, que tenham por objetivo elevar artificialmente os padrões trabalhistas dos países em desenvolvimento;
- Oferecimento de assistência técnica e financeira para que os países em desenvolvimento possam crescer economicamente, reduzir o número de trabalhadores empregados no setor informal e elevar seus padrões trabalhistas.

Os sindicatos dos países desenvolvidos podem ajudar a elevar os padrões trabalhistas praticados nos países em desenvolvimento através da simples mudança de estratégia. Isso porque esses sindicatos ainda nutrem a falsa idéia de que os baixos padrões praticados em outros países ameaçam seus altos salários e empregos ao deflagrar a chamada “corrida ladeira abaixo”.

Ao longo da dissertação, buscou-se demonstrar que essa idéia é tanto falsa, quanto infundada. Ela não encontra respaldo econômico ou estatístico e a literatura mais atualizada sobre padrões trabalhistas é unânime em descartar a possibilidade real de sua ocorrência. Dessa forma, reconhece-se que os sindicatos dos países desenvolvidos devem se atualizar e mudar de estratégia se seu objetivo for realmente defender melhores condições de trabalho para os trabalhadores dos países em desenvolvimento. Os sindicatos podem fazer isso da seguinte forma:

- Assegurando aos sindicatos dos países em desenvolvimento que não comungam das pretensões protecionistas da indústria doméstica e condenam o uso de medidas que restrinjam o comércio internacional;
- Concentrando seus esforços na luta por crescimento econômico e na concessão de tratamento especial aos países em desenvolvimento, permitindo que estes possam se preocupar com desenvolvimento sócio-econômico e distribuição de renda;
- Demonstrando que os sindicatos estão comprometidos em não permitir que os padrões trabalhistas baixem em seus próprios países e que estão pressionando seus governos para se engajarem ativamente na defesa de padrões mais elevados no resto do mundo.

Além disso, deve-se pressionar para que as empresas transnacionais adotem padrões trabalhistas universais, a serem obedecidos tanto nos países desenvolvidos, quanto nos países em desenvolvimento. Muito embora os governos e os agentes políticos dos países em desenvolvimento sejam responsáveis por decidir a melhor forma de implementação dos padrões trabalhistas, as empresas transnacionais e os investidores externos exercem papel importante na velocidade com que essas metas são alcançadas.

Recomenda-se, destarte, que essas empresas e investidores não apenas observem as leis trabalhistas dos países em que atuam, mas também adotem padrões laborais mais compatíveis com o “socialmente justo”. Propõe-se, por conseguinte, que se esqueça o ditado “em Roma, faça como os romanos” para substituí-lo pela nova idéia de “em Roma, faça da mesma forma que em Toronto, Oslo, Pequim ou São Paulo, e não como os romanos fazem”.

Os organismos internacionais possuem papel importante na discussão sobre padrões trabalhistas fundamentais. Eles não apenas atuam como *locus* de convergência dos interesses dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, mas também facilitam a negociação e a barganha por normas internacionais mais propícias ao desenvolvimento econômico. As atividades e políticas da OIT e da OMC são de destacada relevância quando o assunto é “padrões trabalhistas”. A OIT pode contribuir para o debate da seguinte maneira:

- Afastar-se dos esforços para tornar os padrões trabalhistas compulsórios, inclusive e principalmente através do emprego de sanções comerciais;
- Empenhar-se em estabelecer uma política clara de que suas atividades não servem de base para o emprego de sanções por parte de nenhum outro organismo internacional;
- Re-elaborar suas Convenções, de modo a incorporar os diferentes tipos de ajustes necessários e atuar para incluir os direitos dos trabalhadores do setor rural e informal;
- Ajudar os países em desenvolvimento a estimar os custos de implementação de determinado padrão de trabalho e o tipo de assistência técnica e/ou financeira que eles necessitam;
- Proporcionar apoio operacional aos países em desenvolvimento e atuar como canal entre estes e os países desenvolvidos, tanto para a discussão de eventuais propostas, quanto para a captação de recursos financeiros;
- Dar prioridade aos países em desenvolvimento e ajudá-los a implementar políticas concretas e efetivas de crescimento econômico, distribuição de renda e elevação dos padrões trabalhistas.

Por sua vez, a OMC pode ajudar a elevar os padrões trabalhistas da seguinte forma:

- Se a OMC quiser ajudar os países em desenvolvimento, a interpretação dada à noção de “patamar social mínimo” precisa mudar radicalmente. Ao invés de colocar todos os países no mesmo nível, sem se preocupar com o grau de desenvolvimento de cada um deles, esforços devem ser feitos para proporcionar tratamento diferenciado e privilegiado aos países em desenvolvimento, ou seja, deve-se tratar desigualmente os desiguais (princípio da igualdade material);
- Igualmente, a OMC deve se assegurar que seus acordos não tenham impacto negativo sobre os países em desenvolvimento, mas, sim, estimulem-nos a avançar em matéria de crescimento econômico e social;
- Por fim, ela deve dissociar-se das tentativas de se assegurar padrões trabalhistas através de sanções comerciais.

Apesar de desconfiarem das intenções protecionistas dos países desenvolvidos, os países em desenvolvimento devem envidar esforços para elevar os padrões trabalhistas praticados em seus territórios e dar cumprimento aos compromissos internacionais firmados no âmbito da OIT. A melhor forma deles fazerem isso consiste na elaboração de planos com a indicação de metas a serem cumpridas e dos respectivos prazos em que isso aconteceria. Através desse sistema, o progresso de cada país pode ser facilmente perscrutado e acompanhado pela comunidade internacional. Este tipo de projeto também facilita a concessão de auxílio financeiro internacional, à proporção que garante publicidade e transparência às políticas domésticas adotadas pelos países em desenvolvimento e assegura que as verbas chegarão a seus reais destinatários.

Examinando-se com cautela o assunto, percebe-se que inexistente qualquer razão que justifique a vinculação de padrões trabalhistas à agenda comercial internacional e, principalmente, a adoção de sanções como forma de implementá-los. Ademais, mesmo entre os países desenvolvidos, os únicos que defendem abertamente a citada vinculação são os EUA. O pedido de constituição do grupo de trabalho sobre comércio internacional e padrões trabalhistas feito durante a Reunião Ministerial de Seattle (1999) foi subscrito unicamente pelos EUA. O Canadá não apoiou o pedido e a UE defendeu apenas a criação de um fórum conjunto OMC/OIT para discutir o tema. Por sua vez, os países em desenvolvimento rejeitaram e condenaram toda e qualquer tentativa de criação de grupo de trabalho, com ou sem o envolvimento da OIT.

É certo que tantos os países desenvolvidos, quanto os países em desenvolvimento valem-se de argumentos plausíveis para defender interesses de grupos particulares e legitimar

a perpetuação de situações indevidas. Os países desenvolvidos afirmam estar preocupados com os trabalhadores explorados e mal remunerados dos países em desenvolvimento, bem como com suas precárias condições de vida, saúde e trabalho. Trata-se, decerto, de preocupação legítima. Entretanto, por trás do discurso pretensamente humanitário escondem-se interesses protecionistas, que apenas prejudicam ainda mais os trabalhadores que deveriam ser amparados.

Por outro lado, os países em desenvolvimento temem, com razão, o protecionismo dos países desenvolvidos. Como foi demonstrado, as sanções comerciais não são o meio mais eficaz de se elevar padrões trabalhistas. Porém, vários países em desenvolvimento valem-se da generalizada rejeição ao tema para perpetuar situações atroz de exploração e violação aos direitos humanos dos trabalhadores reconhecidos pela Declaração sobre Princípios Fundamentais e Direitos no Trabalho da OIT.

Em síntese, ambos os grupos possuem interesses outros que não aqueles expressamente confessados em seus discursos. O objetivo declarado pelos países desenvolvidos, qual seja a elevação dos padrões trabalhistas, é não apenas justo, mas também necessário. Já o receio dos países em desenvolvimento é bastante plausível e encontra sólido respaldo em atitudes presentes e passadas dos países desenvolvidos.

Fazer com que ambos os grupos abdicuem de seus interesses escusos e ajam concretamente em defesa dos interesses dos trabalhadores é o objetivo que deve nortear suas políticas sociais e econômicas. Ao invés de colocarem-se em campos opostos, os países desenvolvidos e em desenvolvimento precisam unir forças para promover o crescimento econômico e a estabilidade financeira mundial. Isso tanto produzirá reflexos no número de postos de trabalho disponíveis em ambas as regiões, quanto acarretará a melhoria dos padrões trabalhistas atualmente praticados nos países em desenvolvimento. Crescimento, muito mais do que sanções comerciais, é necessário para elevar padrões trabalhistas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo de Paiva. O Brasil, o GATT e a OMC: história e perspectivas. **Política Externa**, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 89-119, mar./abr./maio 2001.

ACCIOLY, Elizabeth. **Mercosul e União Européia: estrutura jurídico-institucional**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2000.

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

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Os primeiros anos do século XXI: o Brasil e as relações internacionais contemporâneas**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Cláusula social: um tema em debate. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 36, n. 141, 129-141, jan./mar. 1999.

ANDERSON, Keith. Antidumping laws in the United States: use and welfare consequences. **Journal of World Trade: law, economics, public policy**. Genebra, v. 27, n. 2, p. 99-117, abril 1993.

ANDERSON, Kym. **Globalization, WTO and development strategies for poorer countries**. Disponível em: <[www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/developmentpaper](http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/developmentpaper)>. Acesso em: 18/out./2001.

ÁVILA, Flávia de; LIMA, Rodrigo Carvalho de Abreu. O protecionismo na indústria siderúrgica norte-americana. In: BARRAL, Welber (org.). **O Brasil e o protecionismo**. São Paulo: Aduaneiras, 2002. p. 189-214.

AZÚA, Daniel E. Real de. **O neoprotecionismo e o comércio exterior**. São Paulo: Aduaneiras, 1986.

BARBOSA, Denis Borges. **Licitações, subsídios e patentes**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997. (Direito do Desenvolvimento Industrial, v. II)

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

\_\_\_\_\_. **Dumping e comércio internacional: a regulamentação antidumping após a Rodada Uruguai**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

\_\_\_\_\_. Medidas antidumping. In: \_\_\_\_\_ (org.). **O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais**. Florianópolis: Diploma Legal, 2000. p. 391-410.

\_\_\_\_\_. Protecionismo e neoprotecionismo no comércio internacional. In: \_\_\_\_\_ (org.). **O Brasil e o protecionismo**. São Paulo: Aduaneiras, 2002. p. 13-38.

\_\_\_\_\_. Steel war: Brazil strikes back. **The Brazilianist Interntional (Summer 2002)**. Disponível em: <[www.brazilianist.com/22summer02/22\\_steel\\_war.html](http://www.brazilianist.com/22summer02/22_steel_war.html)>. Acesso em: 30/jul./2002.

BARRAL, Welber; REIS, Geraldo. Globalização e o novo marco regulatório do comércio internacional: a inserção brasileira. **Ensaio FEE**. v. 1, n. 20, p. 179-208, 1999.

BHAGWATI, Jagdish. **Protecionismo versus comércio livre**. Trad. Mário Salviano. Rio de Janeiro: Nórdica, 1988.

\_\_\_\_\_. Targeting rich-country protectionism. **Finance and Development**: a quarterly magazine of the IMF, v. 38, n. 3, set. 2001.

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

BLONIGEN, Bruce A. **Tariff-jumping antidumping duties**. Disponível em: <www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/antidumpingpaper> Acesso em: 20/out./2001.

BÖHLKE, Marcelo. A regulamentação internacional dos subsídios e o caso Brasil-aeronaves. In: BARRAL, Welber (org.). **O Brasil e o protecionismo**. São Paulo: Aduaneiras, 2002. p. 215-254.

BOLTUCK, Richard D. An economic analysis of dumping. **Journal of World Trade Law**, Twickenham, v. 21, n. 5, p. 45-54, out. 1987.

BRASIL. Circular SECEX n.º 21, de 08 abril 1996. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, 08 abr. 1996. Retificação: 11 de abril de 1996.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 29 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 1.355, de 30 de dezembro de 1994. Promulga a Ata Final que incorpora os resultados da Rodada Uruguai de negociações comerciais multilaterais do GATT. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, 30 dez. 1994.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 1.488, de 11 de maio de 1995. Regulamenta as normas que disciplinam os procedimentos administrativos relativos à aplicação de medidas de salvaguarda. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, 11 maio 1995

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 1.602, de 23 de agosto de 1995. Regulamenta as normas que disciplinam os procedimentos administrativos relativos à aplicação de medidas antidumping. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, 23 ago. 1995.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 1.751, de 19 de dezembro de 1995. Regulamenta as normas que disciplinam os procedimentos administrativos relativos a aplicação de medidas compensatórias. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, 19 dez. 1995.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, 22 out. 1945.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 3.597, de 12 de setembro de 2000. Promulga a Convenção 182 e a Recomendação 190 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a proibição das piores formas de trabalho infantil e a ação imediata para sua eliminação, concluídas em Genebra, em 17 de junho de 1999. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, 12 set. 2002.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 30.544, de 14 de fevereiro de 1952. Promulga a Carta da Organização dos Estados Americanos, firmada em Bogotá, a 30 de abril de 1948. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, 14 fev. 1952.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 33.196, de 29 de junho de 1953. Promulga a Convenção relativa a aplicação dos princípios do direito de organização e de negociação coletiva adotada em

Genebra, a 1º de julho de 1949. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, 29 jun. 1953.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 4.134, de 15 de fevereiro de 2002. Promulga a Convenção 138 e a Recomendação 146 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre idade mínima de admissão ao emprego **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, 15 fev. 2002.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 41.721, de 25 de junho de 1957. Promulga as Convenções internacionais do trabalho, de números 11, 12, 14, 19, 26, 29, 81, 88, 89, 95, 99, 100 e 101, firmadas pelo Brasil e outros países em sessões da conferência geral da Organização Internacional do Trabalho. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, 25 jun. 1957.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 58.822, de 14 de julho de 1966. Promulga a Convenção 105 concernente a abolição do trabalho forçado. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, 14 jul. 1966.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 591, de 06 de julho de 1992. Atos internacionais. Pacto internacional sobre direitos sociais e culturais. Promulgação. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, 06 jul. 1992.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 592, de 06 de julho de 1992. Atos internacionais. Pacto internacional sobre direitos civis e políticos. Promulgação. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, 06 jul. 1992.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 62.150, de 19 de janeiro de 1968. Promulga a Convenção 111 da OIT sobre discriminação em matéria de emprego e profissão. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, 19 de jan. 1968.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 93.941, de 16 de janeiro de 1987. Promulga o acordo relativo à implementação do artigo VI do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, 19 jan. 1987.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 313, de 30 de julho de 1948. Autoriza o Poder Executivo a aplicar, provisoriamente, o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio; reajusta a tarifa das alfândegas e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, 30 jul. 1948.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.137, de 27 de dezembro de 1990. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, 27 dez. 1990.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 8.884, de 11 de junho de 1994. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE em autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão as infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, 11 jun. 1994.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.019, de 30 de março de 1995. Dispõe sobre a aplicação dos direitos previstos no Acordo Antidumping e no Acordo de Subsídios e Direitos Compensatórios e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**. Brasília, 30 mar. 1995.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Secretaria de Comércio Exterior. Departamento de Defesa Comercial. **Relatório DECOM**: medidas de defesa comercial, antidumping, compensatórias e salvaguardas. Rio de Janeiro, ano I, n. 2, jul./dez, 1998.

BRONCKERS, Marco C.E.J. Rehabilitating antidumping and other trade remedies through cost-benefit analyses. **Journal of World Trade: law, economics, public policy**. Genebra, v. 30, n. 2, p. 5-37, abr. 1996.

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

\_\_\_\_\_. **International trade and core labor standards: a survey of the recent literature**. Disponível em: <[www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/laborpaper](http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/laborpaper)>. Acesso em: 23/jun./2002.

BUSSE, Matthias. **Do labour standards affect comparative advantage? evidence for labour-intensive goods**. Disponível em: <[www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/laborpaper](http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/laborpaper)>. Acesso em: 23/jun./2002.

CALDAS, Ricardo W. **O Brasil e o mito da globalização**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999.

CARVALHO, Leonardo Arquimimo de. O futuro da agricultura. In: BARRAL, Welber (org.). **O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais**. Florianópolis: Diploma Legal, 2000. p. 217-240.

CHADE, Jamil. 25 países se unem contra os EUA na OMC, **O Estado de São Paulo**. Disponível em: <[www.estadao.com.br](http://www.estadao.com.br)> Acesso em: 17/abr./2002.

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

CHEREM, Giselda da Silveira. Subsídios. In: BARRAL, Welber (org.). **O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais**. Florianópolis: Diploma Legal, 2000. p. 411-428.

CLING, Jean Pierre. **Trade policy issues**. Organisation for Economic Co-operation and Development, June 7, 2001. Disponível em: <[appl1.oecd.org/olis/2001doc.nsf/LinkTo/ccnm-gf-tr-m\(2001\)3](http://appl1.oecd.org/olis/2001doc.nsf/LinkTo/ccnm-gf-tr-m(2001)3)>. Acesso em: 23/out./2001.

COHEN, Daniel. **Riqueza do mundo, pobreza das nações**. Trad. Elena Gaidano. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

COUTINHO, Maurício Chalfin. **Lições de economia política clássica**. São Paulo: HUCITEC/UNICAMP, 1993. (Coleção Economia e Planejamento)

COUTINHO, Luciano G. A fragilidade do Brasil em face da globalização. In: BAUMANN, R. (org.). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Sobeet/Campus, 1996. p. 219-237.

CROOME, Jonh. **Reshaping the world trading system: a history of the Uruguay Round**. Genebra: WTO, 1995.

DANTAS, Fernando. Discussão sobre remédios será intensa. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, p. B10, 08/nov./2001.

\_\_\_\_\_. Em Doha, um reconhecimento à ousadia brasileira em relação ao tratamento da AIDS. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, p. B3, 14/nov./2001.

DEARDORFF, Alan V. **An economist's overview of the World Trade Organization**. Disponível em: <[www.econ.lsa.umich.edu/~alandear](http://www.econ.lsa.umich.edu/~alandear)>. Acesso em: 19/ago./2002.

\_\_\_\_\_. **What the public should know about globalization and the World Trade Organization.** Disponível em: <[www.econ.lsa.umich.edu/~alandear](http://www.econ.lsa.umich.edu/~alandear)>. Acesso em: 19/ago./2002.

DEARDORFF, Alan V.; BROWN, Drusilla K.; STERN, Robert M. **Child labor: theory, evidence and policy.** Disponível em: <[www.econ.lsa.umich.edu/~alandear](http://www.econ.lsa.umich.edu/~alandear)>. Acesso em: 19/ago./2002.

DEYON, Pierre. **O mercantilismo.** 3 ed. São Paulo: Perspectiva, 1992. (Coleção Khronos, 1)

DOLLAR, David; KRAAY, Aart. Trade, growth and poverty. **Finance and Development: a quarterly magazine of the IMF**, v. 38, n. 3, set. 2001.

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

ELLIOTT, Kimberly Ann. **Fin(d)ing our way on trade and labor standards?** Disponível em: <[www.iie.com/policybriefs/news01\\_5.htm](http://www.iie.com/policybriefs/news01_5.htm)>. Acesso em: 23/jun./2002.

\_\_\_\_\_. **The ILO and enforcement of core labor standards.** Disponível em: <[www.iie.com/policybriefs/news00\\_6.htm](http://www.iie.com/policybriefs/news00_6.htm)>. Acesso em: 23/jun./2002.

EMBAIXADA do Brasil em Washington (out./2001). **Barreiras aos produtos e serviços brasileiros no mercado norte-americano.** Disponível em: <[www.dinheirovivo.com.br/Barreiras%202001%20-%20FINAL1.doc](http://www.dinheirovivo.com.br/Barreiras%202001%20-%20FINAL1.doc)>. Acesso em: 19/out./2001.

ESTADOS Unidos. **U.S. Code.** Disponível em: <[www.law.cornell.edu](http://www.law.cornell.edu)>. Acesso em: 19/ago./2002.

EVENETT, Simon J. The world trading system: the road ahead. **Finance and Development: a quarterly magazine of the IMF**, v. 36, n. 4, dez. 1999.

FINGER, J. Michael; LAIRD, Sam. Protection in developed and developing countries: an overview. **Journal of world trade: law, economics, public policy.** Genebra, v. 21, n. 6, p. 9-23, 1987.

FORRESTER, Viviane. **O horror econômico.** São Paulo: Editora da UNESP, 1997.

FOSCHETE, Mozart. **Relações econômicas internacionais.** São Paulo: Aduaneiras, 2001.

GONÇALVES, Reinaldo *et. al.* **A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira.** 3 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

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

GREY, Rodney de C. **The relationship between anti-dumping policy and competitive policy.** Disponível em: <[www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/antidumpingpaper](http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/antidumpingpaper)>. Acesso em: 18/out./2001.

GRIECO, Francisco de Assis. **O Brasil e a nova economia global.** São Paulo: Aduaneiras, 2001.

GUEDES, Josefina Maria M. M.; PINHEIRO, Silvia M. **Antidumping, subsídios e medidas compensatórias.** 2 ed. São Paulo: Aduaneiras, 1996.

GUPTA, Sanjev. **The IMF and the poor.** International Monetary Fund, Washington D.C., 1998. Disponível em: <[www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam52/contents.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam52/contents.htm)>. Acesso em: 23/out./2001.

HAVAS, Attila. Preliminary lessons of the Hungarian technology foresight programme. In: UNIDO. **Technology foresight: a UNIDO – ICS initiative for Latin America and the Caribbean** (Workshop, Trieste, Italy, 7-9 December 1999). Viena: UNIDO, 1999. p. 37-43.

HOEKMAN, Bernard. **Competition policy and the global trading system: a developing country perspective**. Disponível em: <[www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/competitionpaper](http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/competitionpaper)>. Acesso em: 20/out./2001.

\_\_\_\_\_. **Free trade and deep integration: antidumping and antitrust in regional agreements**. Disponível em: <[www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/regionalismpaper](http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/regionalismpaper)>. Acesso em: 18/out./2001.

HOEKMAN, Bernard; HOLMES, Peter. **Competition policy, developing countries and the WTO**. Disponível em: <[www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/competitionpaper](http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/competitionpaper)>. Acesso em: 20/out./2001.

HOEKMAN, Bernard; MAVROIDIS, Petros C. Dumping, anti-dumping and antitrust. **Journal of World Trade: law, economics, public policy**. Genebra, v. 30, n. 1, p. 27-52, fev. 1996.

HOLLANDA FILHO, Sérgio Buarque de. Livre comércio versus protecionismo: uma antiga controvérsia e suas novas feições. **Estudos econômicos**. São Paulo, v. 28, n. 1, p. 33-75, jan./mar. 1998.

HORLICK, Gary N. How the GATT became protectionist: an analysis of the Uruguay Round draft final Antidumping Code. **Journal of World Trade: law, economics, public policy**. Genebra, v. 27, n. 5, p. 5-17, out. 1993.

HORLICK, Gary N.; SHEA, Eleonor C. The World Trade Organization antidumping agreement. **Journal of World Trade: law, economics, public policy**, Genebra, v. 29, n. 1, p. 5-31, fev. 1995.

HUNT, E. K.; SHERMAN, Howard J. **História do pensamento econômico**. Trad. Jaime Larry Benchimol. Petrópolis: Vozes, 2000.

IMF Fiscal Affairs Department. **Should equity be a goal of economic policy?** International Monetary Fund, January 1999. Disponível em: <[www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues16/index.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues16/index.htm)>. Acesso em: 23/out./2001.

INTERNATIONAL Labour Organisation. **Banco de dados sobre estatísticas laborais (LABORSTA)**. Disponível em: <[laborsta.ilo.org](http://laborsta.ilo.org)>. Acesso em: 7/out./2002.

\_\_\_\_\_. **World of work**, Genebra, n. 27, dez./1998. Disponível em: <[www.ilo.org](http://www.ilo.org)>. Acesso em: 24/out./2002.

\_\_\_\_\_. **ILO Constitution**. Disponível em: <[www.ilo.org](http://www.ilo.org)>. Acesso em: 08/jun./2002.

\_\_\_\_\_. **ILO Declaration on fundamental principles and rights at work: 86ª Sessão**, Genebra, junho de 1998. Disponível em: <[ww.ilo.org](http://www.ilo.org)>. Acesso em: 28/fev./2002.

\_\_\_\_\_. **Statistics on working children and hazardous child labour in brief**. Disponível em: <[www.ilo.org](http://www.ilo.org)>. Acesso em: 6/out./2002.

JACKSON, John Howard. **Dispute settlement and the WTO: background note for conference on developing countries and the new round of multilateral trade negotiations**. Center for International Development, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, nov. 5-6, 1999 (mimeo).

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

\_\_\_\_\_. The WTO 'constitution' and proposed reforms: seven 'mantras' revisited. **Journal of International Economic Law**, p. 67-78, 2001.

JIMENEZ, Martalúcia Olivar. **A defesa contra as práticas desleais na Europa: um exemplo a seguir?** Estudos Jurídicos: São Leopoldo, v. 26, n. 67, p. 05-51, maio/ago. 1993.

JOHANNPETER, Guilherme. **Antidumping: prática desleal no comércio internacional.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

JONQUIÈRES, Guy de. **What is the WTO for?** Disponível em: <www.robarts.yorku.ca>. Acesso em: 30/jun./2002.

JORGE, Danilo. Protecionismo ameaça projetos do aço brasileiro. **Gazeta Mercantil.** São Paulo, p. C1, 29/jan./2001.

KEMPTON, Jeremy; HOLMES, Peter; STEVENSON, Cliff. **Globalisation af anti-dumping and the EU.** Disponível em: <www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/safeguardspaper>. Acesso em: 20/out./2001.

KENEN, Peter B. **The international economy.** 4 ed. Massachusetts: Cambridge University Press, 2000.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. **Economia internacional: teoria e política.** Trad. Celina Martins Ramalho Laranjeira. 5 ed. São Paulo: Makron Books, 2001.

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

\_\_\_\_\_. **Internacionalismo pop.** Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KUFUOR, Koji Oteng. The developing countries and the shaping of GATT/WTO antidumping law. **Journal of World Trade: law, economics, public policy.** Genebra. v. 32. n. 6. p. 167-196. dez. 1998.

KUNTZ, Rolf. Grandes temas opõem países ricos e emergentes. **O Estado de São Paulo.** São Paulo, p. B10, 08/nov./2001.

LABATUT, Ênio Neves. **Política de comércio exterior.** São Paulo: Aduaneiras, 1994.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro.** São Paulo: Perspectiva, 2001.

\_\_\_\_\_. **A OMC e a regulamentação do comércio internacional: uma visão brasileira.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. (Coleção Direito e Comércio Internacional).

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

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Diplomacia brasileira: palavras, contextos e razões.** Rio de Janeiro: Lacerda, 1999.

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

LAWENCE, Robert Z. **Single worlds, divided nations?** International trade and OECD labor market. Paris: OCDE, 1996.

LUIZ, Denise de Souza. **Evolução do processo de integração social da União Européia: ante se após a Carta Social de 1989.** Florianópolis: OAB/SC Editora, 1999.

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

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

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público.** 10 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

MERCADANTE, Aloízio. Globalização e desenvolvimento. **Folha de São Paulo.** São Paulo, p. B2, 02/jun./2002.

MICHALOPOULOS, Constatine. **The participation of developing countries in the WTO.** Disponível em: < [www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/developmentpaper](http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/developmentpaper)>. Acesso em: 18/out./2001.

MIRANDA, Jorge; TORRES, Raul A; RUIZ, Mario. The international use of antidumping: 1987-1997. **Journal of World Trade: law, economics, public policy.** Genebra, v. 32, n. 5. p. 5-71, out. 1998.

MOREIRA, Assis. Nervosismo às vésperas da reunião. **Gazeta Mercantil.** São Paulo, p. A4, 05/nov./2001.

MORGAN, Clarisse. Competition policy anti-dumping: is it time for a reality check? **Journal of World Trade: law, economics, public policy.** Genebra, v. 30, n. 5, p. 61-88, out. 1996.

NA CHINA é ainda mais barato. **Revista Veja.** São Paulo, p. 48, 10/jul./2002.

NASSIF, Luís. O protecionismo americano. **Folha de São Paulo.** São Paulo, p. B3, 05/out./2001.

NIELS, Gunnar; KATE, Adriaan ten. Trusting antitrust to dump antidumping - Abolishing antidumping in free trade agreements without. **Journal of World Trade: law, economics, public policy.** Genebra, v. 31, n. 6, p. 29-43, dez. 1997.

NUSDEO, Fábio. **Curso de economia: introdução ao direito econômico.** São Paulo: RT, 1997.

O RANKING da tecnologia. **O Estado de São Paulo.** São Paulo, p. A8, 11/jul./2001.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia: processos de integração e mutação.** Curitiba: Juruá, 2001.

ORGANISATION for Economic Co-operation and Development. **Trade, employment and labour standards: a study of core workers' rights and international trade.** Paris: OECD, 1996.

PALMETER, David. A commentary on the WTO antidumping code. **Journal of World Trade: law, economics, public policy.** Genebra, v. 30, n. 4, p. 43-69, ago. 1996.

\_\_\_\_\_. United States implementation of the Uruguay Round antidumping code. **Journal of World Trade: law, economics, public policy.** Genebra, v. 29, n. 3, p. 39-82, jun. 1995.

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

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

PEREIRA, Lia Valls. Uma trajetória a ser definida. **Conjuntura econômica**, São Paulo, p. 52-55, mar. 2001.

PESARO, Antônio Floriano Pereira. **Resultados do bolsa-escola**. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. Acesso em: 31/jul./2002.

PETERSMANN, Ernst-Ulrich. International competition rules for governments and for private business. **Journal of World Trade: law, economics, public policy**. Genebra, v. 30, n. 03, p. 5-35, jun. 1996.

\_\_\_\_\_. **The GATT/WTO dispute settlement system: international law, international organizations and dispute settlement**. London: Kluwer Law International, 1998.

\_\_\_\_\_. **The transformation of the world trading system through the 1994 agreement establishing the World Trade Organization**. Disponível em: <[www.ejil.org](http://www.ejil.org)>. Acesso em: 07/jun./2001.

PIANI, Guida, PEREIRA, Lia Valls. Salvaguardas, Dumping e Subsídios: revisão da rodada Uruguai. **Perspectivas da economia brasileira**. Brasília, vol. 1, p. 247-264, 1994.

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

PRAZERES, Tatiana Lacerda. O sistema de solução de controvérsias. In: BARRAL, Welber (org.). **O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais**. Florianópolis: Diploma Legal, 2000. p. 41-67.

PRUSA, Thomas J. **On the spread and impact of antidumping**. Disponível em: <[www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/safeguardspaper](http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/safeguardspaper)>. Acesso em: 20/out./2001.

PULITI, Paula. Liberalização comercial estará em xeque no Catar. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, p. B6, 07/nov./2001.

RAMIRO, Denise. A descoberta da Europa. **Revista Veja**. São Paulo, p. 90-91, 17/jul./2002.

REBELLO, Joseph; ANDERSON, Mark H. Fed ataca protecionismo americano. **Gazeta Mercantil**. São Paulo, p. A20, 05/abr./2001.

REIS, Geraldo. Têxteis e vestuário. In: BARRAL, Welber (org.). **O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais**. Florianópolis: Diploma Legal, 2000. p. 281-308.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. Trad. Paulo H. Ribeiro Sandroni. 3 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Os Economistas)

ROCHA, Dalton Caldeira. Cláusula social. In: BARRAL, Welber (org.). **O Brasil e a OMC: os interesses brasileiros e as futuras negociações multilaterais**. Florianópolis: Diploma Legal, 2000. p. 503-516.

RODRIGUES, José Roberto Pernomian. **O dumping como forma de expressão do abuso do poder econômico: caracterização e conseqüências**. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo, 1999.

\_\_\_\_\_. Os efeitos do dumping sobre a competição. **Revista de Direito Econômico**, Brasília, p. 29-43, jan./mar. 1996.

RODRICK, Dani. **Trading in illusions**. Disponível em: <[www.foreignpolicy.com/issue\\_marapr\\_2001/rodrick.html](http://www.foreignpolicy.com/issue_marapr_2001/rodrick.html)>. Acesso em: 23/jul./2002.

ROMAN, Arjona; LADAIQUE, Maxime; PEARSON, Mark. **Growth, inequality and social protection**. Disponível em: <[www.oalis.oecd.org/OLIS/2001DOC.NSF/LINKTO/DEELSA-ELSA-WD\(2001\)4](http://www.oalis.oecd.org/OLIS/2001DOC.NSF/LINKTO/DEELSA-ELSA-WD(2001)4)>. Acesso em: 23-10-2001.

ROSSI, Clóvis. Brasil tem maioria na guerra de patentes. **Folha de São Paulo**. São Paulo, p. A6, 12/nov./2001.

SCHAFFER, Richard; EARLE, Beverley; AGUSTI, Filiberto. **International business law and its environment**. 5 ed. Cincinnati: West Thomson Learning, 2002.

SCHWARTZ, Warren F.; SYKES, Alan O. Toward a positive theory of the most favored nation obligation and its exceptions in the WTO/GATT system. **International review of law and economics**, v. 16, p. 27-51, 1996.

SCOTT, Robert E. **China can wait: WTO accession deal must include enforceable labor rights, real commercial benefits**. Disponível em: <[www.epinet.org](http://www.epinet.org)>. Acesso em: 23/jun./2002.

\_\_\_\_\_. **Fast track to lost jobs: trade deficits and manufacturing decline are the legacies of NAFTA and the WTO**. Disponível em: <[www.epinet.org](http://www.epinet.org)>. Acesso em: 23/jun./2002.

SENER, Robert A. **Workers of the world globalize!** Disponível em: <[www.senser.com/wr-wto.htm](http://www.senser.com/wr-wto.htm)>. Acesso em: 23/jun./2002.

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

SLAUGHTER, Matthew J.; SWAGEL, Philip. **Does globalization lower wages and export jobs?** International Monetary Fund, 1997. Disponível em: <[www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues16/index.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues16/index.htm)>. Acesso em: 23/out./2001.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. Trad. Luiz João Baraúna. 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1996. v. I e II (Os Economistas).

SONG, Ho Keun. **Labour unions in the Republic of Korea: challenge and choice**. ILO Discussion Paper (DP/107/1999). Labour and Society Programme. Disponível em: <[www.ilo.org](http://www.ilo.org)>. Acesso em: 6/out./2002.

SOTERO, Paulo. Comércio e combate ao terror são temas centrais do debate. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, p. A6, 07/nov./2001.

SRINIVASAN, T. N. **Trade and development: developing countries in the world trading system: 1947-1999**. Disponível em: <[www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/developmentpaper](http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/developmentpaper)>. Acesso em: 18/out./2001.

STERN, Babette. Bird condena barreiras comerciais 'disfarçadas' de países mais ricos. **Folha de São Paulo**. São Paulo, p. B4, 11/dez./2001.

STERN, Robert M. **Labor standards and trade**. Disponível em: <[www.econ.lsa.umich.edu/~alandear](http://www.econ.lsa.umich.edu/~alandear)>. Acesso em: 19/ago./2002.

STREETEN, Paul. Integration, interdependence and globalization. **Finance and Development: a quarterly magazine of the IMF**, v. 38, n. 2, jun. 2001.

SUBSÍDIOS dão prejuízo de até US\$ 10 bilhões. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, p. B4, 07/nov./2001.

- SÜSSEKIND, Arnaldo. **Convenções da OIT**. São Paulo: LTr, 1994.
- SYKES, Alan O. Regulatory protectionism and the law of international trade. **The University of Chicago law review**. Chicago, v. 66, n. 1, p. 1-46, inverno 1999.
- THE ECONOMIST. **Foreign direct investment (indicators)**. Londres. 04/abr./2002. Disponível em: <www.economist.com>. Acesso em: 09/abr./2001.
- \_\_\_\_\_. **Is the venture now in peril?** Londres. 06/jun./2002. Disponível em: <www.economist.com>. Acesso em: 09/jun./2002.
- \_\_\_\_\_. **Scandalous**. Londres. 3/out./2002. Disponível em: <www.economist.com>. Acesso em: 10/out./2002
- \_\_\_\_\_. **Steeling for a fight**. Londres. 21/mar./2002. Disponível em: <www.economist.com>. Acesso em: 02/mai./2002.
- \_\_\_\_\_. **The dumping dilemma**. Londres. 30/maio/2002. Disponível em: <www.economist.com>. Acesso em: 02/jun./2002.
- THORSTENSEN, Vera. OMC – a retomada dos trabalhos após o impasse de Seattle. **Política Externa**. São Paulo, v. 9, n. 3, p. 122-142, dez./jan./fev. 2000.
- \_\_\_\_\_. **OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a rodada do milênio**. São Paulo: Aduaneiras, 1999.
- TREBILCOCK, Michael. **Trade policy and labour standards**. Disponível em: <www.robarts.yorku.ca> Acesso em: 30/jun./2002.
- TREBILCOCK, Michael; HOWSE, Robert. **The regulation of international trade**. 2 ed. Londres e Nova Iorque: Routledge, 1999.
- UNIÃO Européia. **Treaty of Rome**. Disponível em: <www.europa.eu.int>. Acesso em: 05/jul./2002.
- UNITED Nations Development Programme. **UNDP annual report 2002**. Disponível em: <www.undp.org>. Acesso em: 02/out./2002.
- VÁRANDA, Aquiles Augusto. **A disciplina do dumping do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio: tipificação de um delito num Tratado internacional? Tese de doutorado**. Universidade de São Paulo, 1987.
- VERMULST, Edwin. Adopting and implementing anti-dumping laws: some suggestions for developing countries. **Journal of World Trade: law, economics, public policy**. Genebra, v. 31, n. 2, p. 5-23, abr. 1997.
- \_\_\_\_\_. **Anti-dumping and anti-subsidy concerns for developing countries in the Millennium Round: key areas for reforms**. Disponível em: <www.cid.harvard.edu/cidtrade/Issues/antidumpingpaper>. Acesso em: 18/out./2001.
- VERMULST, Edwin; KOMURO, Norio. Anti-dumping disputes in the GATT/WTO: navigating dire straits. **Journal of World Trade: law, economics, public policy**. Genebra, v. 31, n. 1, p. 5-43, fev. 1997.
- VINER, Jacob. **Dumping: a problem in international trade**. Fairfield: Augustus M. Kelley Publishers, 1991.
- WAER, Paul; VERMULST, Edwin. EC anti-dumping law and practice after the Uruguay round - a new lease of life? **Journal of World Trade: law, economics, public policy**. Genebra, v. 28, n. 2, p. 5-21, abr. 1994.

WARD, Ian. **A critical introduction to European law**. Londres: Butterworths, 1996.

WEBER, Demétrio. Posição sobre patentes será reafirmada em Catar. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, p. A9, 07/nov./2001.

WILLIAMSON, John. **A economia aberta e a economia mundial: um texto de economia internacional**. 8 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

WORLD Trade Organisation. **A summary of the final act of the Uruguay Round**. Disponível em: <www.wto.org/legal/ursum\_wp.htm>. Acesso em: 09/mar./1999.

\_\_\_\_\_. **Brazil: export financing programme for aircraft (brought by Canada)**. WT/DS46/R.

\_\_\_\_\_. **Definitive safeguard measures on imports of certain steel products (request for the establishment of panels – China)**. WT/DS252/5.

\_\_\_\_\_. **Definitive safeguard measures on imports of certain steel products (request for the establishment of panels – EU)**. WT/DS248/12.

\_\_\_\_\_. **Definitive safeguard measures on imports of certain steel products (request for the establishment of panels – Japan)**. WT/DS249/6.

\_\_\_\_\_. **Definitive safeguard measures on imports of certain steel products (request for the establishment of panels – Korea)**. WT/DS251/7.

\_\_\_\_\_. **Definitive safeguard measures on imports of certain steel products (request for the establishment of panels – Norway)**. WT/DS254/5.

\_\_\_\_\_. **Definitive safeguard measures on imports of certain steel products (request for the establishment of panels – Switzerland)**. WT/DS253/5.

\_\_\_\_\_. **Definitive safeguard measures on imports of certain steel products (request for the establishment of panels – Brazil)**. WT/DS259/10.

\_\_\_\_\_. **Doha Ministerial Declaration, adopted in November 14, 2001**. WT/MIN(01)/DEC/1.

\_\_\_\_\_. **European Communities: measures concerning meat and meat products (hormones)**. WT/DS26/R.

\_\_\_\_\_. **European Communities: regime for the importation, sale and distribution of bananas (brought by Ecuador, Guatemala, Honduras, Mexico, US.)**. WT/DS27/AB/R.

\_\_\_\_\_. **European Union – Trade policy review (report by the Secretariat)**. WT/TPR/S/102.

\_\_\_\_\_. **European Union – Trade policy review (report by the Government)**. WT/TPR/G/102.

\_\_\_\_\_. **Singapore Ministerial Declaration, adopted in December 13, 1996**. WT/MIN(96)/DEC.

\_\_\_\_\_. **Statement by H. E. Luiz Felipe Lampreia Minister of External Relations (Brazil)**. Ministerial conference, 1<sup>st</sup> session, Singapore, 9-13 December 1996. WT/MIN(96)/ST/8.

\_\_\_\_\_. **Statement by H.E. Mr. Celso Amorim Minister of External Relations (Brazil)**. The Uruguay Round (UR-94-0218), Marrakesh, 12-15 April 1994. MTN.TNC/MIN(94)/ST/101.

\_\_\_\_\_. **Statement by H.E. Mr. Celso Lafer Minister of Foreign Affairs (Brazil)**.

Ministerial Conference, 4<sup>th</sup> session, Doha, 9-13 November 2001. WT/MIN(01)/ST/12.

\_\_\_\_\_. **Statement by H.E. Mr. Christian Sautter Minister for the Economy, Finance and Industry (France).** Ministerial conference, 3<sup>rd</sup> session, Seattle, 30 November - 3 December 1999. WT/MIN(99)/ST/10.

\_\_\_\_\_. **Statement by H.E. Mr. Fernando Henrique Cardoso President (Brazil).** Ministerial conference, 2<sup>nd</sup> session, Geneva, 18-20 May 1998. Disponível em: <[www.wto.org](http://www.wto.org)>. Acesso em: 10/jul./2002.

\_\_\_\_\_. **United States: measures affecting the importation, internal sale and use of tobacco.** WT/DS44/R.

\_\_\_\_\_. **United States: standards for reformulated and conventional gasoline (brought by Brazil and Venezuela).** WT/DS2/R.

\_\_\_\_\_. **World trade statistics 2001.** Disponível em: <[www.wto.org](http://www.wto.org)> Acesso em: 03/jun./2002.

\_\_\_\_\_. **WTO annual report 2001.** Disponível em: <[www.wto.org](http://www.wto.org)> Acesso em: 03/jun./2002.

\_\_\_\_\_. **WTO annual report 2002.** Disponível em: <[www.wto.org](http://www.wto.org)> Acesso em: 04/jul./2002.

**ANEXOS**

ANEXO A – LINHA DE INTERVALO DE TARIFAS. TARIFAS CONSOLIDADAS PÓS-RODADA URUGUAI (EM %)\*.

	<i>Todas as linhas</i>							<i>Agricultura</i>							<i>Indústria</i>						
	<i>Duty free</i>	0-5%	5-10%	10-15%	15-20%	20-50%	>50%	<i>Duty Free</i>	0-5%	5-10%	10-15%	15-20%	20-50%	>50%	<i>Duty free</i>	0-5%	5-10%	10-15%	15-20%	20-50%	>50%
<b>Austrália</b>	20.6	22.9	26.5	15.9	2.3	10.3	1.5	32.6	16.2	1.6	0.0	44.0	4.2	1.4	18.7	19.6	28.1	17.7	2.5	11.6	1.7
<b>Canadá</b>	30.4	17.7	37.5	8.0	6.2	0.3	0.0	42.1	23.9	0.3	0.0	26.6	6.3	0.9	28.6	16.4	39.5	8.3	7.1	0.2	0.0
<b>Rep. Tcheca</b>	15.7	48.5	26.0	5.8	1.8	1.6	0.6	30.5	11.3	8.4	4.5	28.4	6.4	10.6	13.4	51.7	28.3	5.7	0.7	0.2	0.0
<b>UE</b>	22.7	38.9	25.8	7.5	1.6	2.4	1.0	26.5	16.1	9.3	7.7	12.2	11.2	17.0	22.2	43.0	27.3	7.0	0.4	0.2	0.0
<b>Hungria</b>	12.7	20.9	49.6	9.2	1.4	5.2	1.1	8.4	19.7	6.5	8.1	20.0	4.5	32.9	13.4	21.0	54.2	10.0	0.5	0.9	0.0
<b>Islândia</b>	39.8	9.6	9.7	6.9	6.5	24.2	3.2	21.1	10.3	5.5	20.8	4.6	5.1	32.6	42.7	10.4	9.6	7.2	6.7	22.9	0.5
<b>Japão</b>	50.9	27.6	15.1	3.7	1.0	1.6	0.2	31.0	19.1	6.7	1.2	22.0	10.3	9.6	53.8	28.4	14.5	2.7	0.2	0.4	0.0
<b>Coréia</b>	12.0	7.1	21.7	32.9	9.3	14.3	2.8	2.2	8.4	16.4	19.1	7.2	8.1	38.6	13.5	7.1	23.8	36.8	8.2	10.5	0.2
<b>México</b>	0.2	0.0	0.7	0.0	0.7	97.3	1.2	0.1	3.3	3.0	8.4	0.0	0.3	84.8	0.2	0.0	0.2	0.0	0.3	99.2	0.0
<b>N. Zelândia</b>	42.5	7.0	10.3	9.1	8.9	21.6	0.5	50.6	16.7	7.5	0.1	4.9	15.2	4.9	41.2	7.4	9.3	8.2	9.1	24.2	0.6
<b>Noruega</b>	41.3	29.1	12.0	9.2	0.1	0.6	7.8	23.4	0.9	0.4	56.4	14.3	0.3	4.2	44.1	31.4	13.7	10.6	0.0	0.0	0.2
<b>Polônia</b>	2.3	7.0	53.1	16.3	10.2	7.0	4.1	2.9	6.7	16.2	30.0	7.2	8.5	28.5	2.2	7.0	60.3	17.5	9.3	3.6	0.0
<b>Suíça</b>	42.9	46.4	7.9	1.1	0.4	0.3	1.1	50.4	8.6	2.2	11.8	19.4	5.0	2.6	42.2	48.9	7.9	0.7	0.2	0.0	0.1
<b>Turquia</b>	1.0	4.1	5.7	10.7	11.5	37.9	29.1	0.0	3.9	13.9	41.1	2.9	6.5	31.7	1.2	4.3	5.9	11.3	11.1	38.9	27.2
<b>EUA</b>	36.0	40.7	15.7	5.5	1.4	0.7	0.0	27.9	16.7	2.0	0.1	48.1	4.7	0.4	37.2	39.6	15.6	5.6	1.3	0.8	0.0

\*Fonte: OECD Website <www.oecd.org>. Acesso em: 17/junho/2002.







Portugal	X	X	X	X	X	X	X	X
Quênia		X	X	X	X	X	X	X
Quirguistão	X	X	X	X	X	X	X	
Quiribati	X	X	X	X				
Reino Unido	X	X	X	X	X	X	X	X
República Moldava	X	X	X	X	X	X	X	X
República Árabe Síria	X	X	X	X	X	X	X	
República Centro Africana	X	X	X	X	X	X	X	X
República da Coréia					X	X	X	X
Rep. Democrática do Congo	X	X	X	X	X	X	X	X
Rep. Democrática Pop. do Laos			X					
República Dominicana	X	X	X	X	X	X	X	X
República Islâmica do Irã			X	X	X	X		X
Republica Tcheca	X	X	X	X	X	X		X
Romênia	X	X	X	X	X	X	X	X
Ruanda	X	X	X	X	X	X	X	X
San Kitts e Nevis	X	X	X	X	X	X		X
San Marino	X	X	X	X	X	X	X	X
Santa Lúcia	X	X	X	X	X	X		X
São Tome e Príncipe	X	X			X	X		
São Vincent e Granadinas	X	X	X	X	X	X		X
Seicheles	X	X	X	X	X	X	X	X
Senegal	X	X	X	X	X	X	X	X
Serra Leoa	X	X	X	X	X	X		
Somália			X	X		X		
Sri Lanka	X	X	X		X	X	X	X
Suazilândia	X	X	X	X	X	X		
Sudão		X	X	X	X	X		
Suécia	X	X	X	X	X	X	X	X
Suíça	X	X	X	X	X	X	X	X
Suriname	X	X	X	X				
Tadjiquistão	X	X	X	X	X	X	X	
Tailândia			X	X	X			X
Tanzânia	X	X	X	X	X	X	X	X
Togo	X	X	X	X	X	X	X	X
Trinidad e Tobago	X	X	X	X	X	X		
Tunísia	X	X	X	X	X	X	X	X
Turcomenistão	X	X	X	X	X	X		
Turquia	X	X	X	X	X	X	X	X
Ucrânia	X	X	X	X	X	X	X	X
Uganda		X	X	X				X
Uruguai	X	X	X	X	X	X	X	X
Usbequistão		X	X	X	X	X		
Venezuela	X	X	X	X	X	X	X	
Vietnam					X	X		X
Zâmbia	X	X	X	X	X	X	X	X
Zimbábue		X	X	X	X	X	X	X

<b>Total de 175 Estados-Membros</b>	141	152	161	156	159	156	117	126
<b>África (53)</b>	45	52	50	51	48	48	35	38
<b>Américas (35)</b>	32	31	32	35	32	32	22	25
<b>Europa (45)</b>	44	44	43	42	45	44	41	36
<b>Ásia (42)</b>	20	25	36	28	34	32	19	27

\*Fonte: Website da OIT <[www.ilo.org](http://www.ilo.org)>. Acesso em: 06/julho/2002.

## ANEXO C – ARTIGO XX DO GATT.

*Artigo XX – Exceções Gerais*

Desde que essas medidas não sejam aplicadas de forma a constituir quer um meio de discriminação arbitrária, ou injustificada, entre os países onde existem as mesmas condições, quer uma restrição disfarçada ao comércio internacional, disposição alguma do presente capítulo será interpretada como impedindo a adoção ou aplicação, por qualquer Parte Contratante, das medidas:

- I – a) necessárias à proteção da moralidade pública;
  - b) necessárias à proteção da saúde e da vida das pessoas e dos animais e à preservação dos vegetais;
  - c) que se relacionem à exportação e a importação do ouro e da prata;
  - d) necessárias a assegurar a aplicação das leis e regulamentos que não sejam incompatíveis com as disposições do presente acordo, tais como, por exemplo, as leis e regulamentos que dizem respeito à aplicação de medidas alfandegárias, à manutenção em vigor dos monopólios administrados na conformidade do § 4º do art. II e do art. XVII à proteção das patentes, marcas de fábrica e direitos de autoria e de reprodução, e a medidas próprias a impedir as práticas de natureza a induzir em erro;
  - e) relativas aos artigos fabricados nas prisões;
  - f) impostas para a proteção de tesouros nacionais de valor artístico, histórico ou arqueológico;
  - g) relativas à conservação dos recursos naturais esgotáveis, se tais medidas forem aplicadas conjuntamente com restrições à produção ou ao consumo nacionais;
  - h) tomadas em aplicação de compromissos contraídos em virtude de acordos intergovernamentais sobre produtos básicos, concluídos dentro dos princípios aprovados pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, na sua resolução de 28 de março de 1947, que instituiu uma Comissão Provisória de Coordenação para os acordos Internacionais relativos aos produtos básicos;
  - i) que impliquem em restrições à exportação de matérias primas produzidas no interior do país e necessárias para assegurar a uma indústria nacional de transformação as quantidades essenciais das referidas matérias-primas durante os períodos nos quais o preço nacional seja mantido abaixo do preço mundial, em execução de um plano governamental de estabilização; sob reserva de que essas restrições não tenham por efeito reforçar a exportação ou a proteção concedida à referida indústria nacional e não sejam contrárias às disposições do presente acordo relativas à não discriminação.
- II – a) essenciais à aquisição e à repartição de produtos dos quais se faz sentir uma penúria geral ou local; todavia, as referidas medidas deverão ser compatíveis com todos os acordos multilaterais destinados a assegurar uma repartição internacional equitativa desses produtos ou, na ausência de tais acordos, com o princípio segundo o qual todas as Partes Contratantes têm direito a uma parte equitativa do aprovisionamento internacional dos referidos produtos;
  - b) essenciais ao funcionamento do controle de preços estabelecido por uma Parte Contratante que, em consequência da guerra, sofra de penúria de produtos;
  - c) essenciais à liquidação metódica dos excedentes temporários de estoques pertencentes a qualquer Parte Contratante ou por ela controlados ou de indústrias que se tenham desenvolvido no território de uma Parte Contratante por motivo das exigências da guerra e cuja manutenção em tempo normal seja contrária à sã economia, ficando entendido

que nenhuma Parte Contratante poderá instituir medidas dessa natureza, a não ser depois de haver consultado as outras Partes Contratantes interessadas com o fim de ser adotada uma ação internacional apropriada.

As medidas instituídas ou mantidas nos termos da Parte Segunda do presente artigo, incompatíveis com as outras disposições do presente Acordo, serão suprimidas, logo que as circunstâncias que as motivaram cessarem de existir e, em qualquer caso, a 1 de janeiro de 1951 o mais tardar, ficando entendido que, com o consentimento das Partes Contratantes, o período considerado poderá ser prorrogado no que se refere a aplicação, por qualquer Parte Contratante, de uma medida relativa a um produto determinado, para novos períodos que as Partes Contratantes fixarem.

## ÍNDICE ANALÍTICO

<b>RESUMO .....</b>	<b>VI</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>VII</b>
<b>SUMÁRIO.....</b>	<b>VIII</b>
<b>LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....</b>	<b>IX</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS .....</b>	<b>XI</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>1 COMÉRCIO INTERNACIONAL E PROTECIONISMO .....</b>	<b>6</b>
1.1 OBJETIVOS DO CAPÍTULO .....	6
1.2 LIBERALIZAÇÃO ECONÔMICA: TEORIA E HISTÓRIA.....	7
1.2.1 As origens do capitalismo: mercantilismo versus liberalismo.....	7
1.2.2 A consagração do liberalismo econômico.....	11
1.2.3 Do GATT à OMC .....	16
1.3 COMÉRCIO INTERNACIONAL E DESENVOLVIMENTO .....	25
1.3.1 Os argumentos do livre comércio.....	25
1.3.2 Os argumentos do bem-estar social .....	29
1.3.3 Distribuição de renda e política comercial.....	35
1.4 O PROTECIONISMO E SUAS FACES.....	43
1.4.1 Origem e fundamentos do protecionismo .....	43
1.4.2 A nova natureza do protecionismo .....	47
<b>2 PADRÕES TRABALHISTAS E PROTEÇÃO SOCIAL.....</b>	<b>64</b>
2.1 OBJETIVOS DO CAPÍTULO .....	64
2.2 O DUMPING SOCIAL NO ÂMBITO DA OMC.....	65
2.2.1 Dumping social: conceito e características.....	65
2.2.2 A regulamentação internacional dos padrões trabalhistas.....	72
2.2.3 Argumentos favoráveis à regulamentação do tema .....	84
2.2.4 Argumentos contrários à inclusão na agenda internacional .....	91
2.3 ASPECTOS INSTITUCIONAIS .....	103
2.3.1 Organização Internacional do Trabalho (OIT).....	103
2.3.2 Organização Mundial do Comércio (OMC) .....	114
2.3.3 UE, NAFTA e política social.....	120
2.3.4 A discussão do tema nas Reuniões Ministeriais e a posição do Brasil....	128
<b>3 PADRÕES TRABALHISTAS E COMÉRCIO INTERNACIONAL.....</b>	<b>137</b>
3.1 OBJETIVOS DO CAPÍTULO .....	137
3.2 PADRÕES TRABALHISTAS E VANTAGENS COMPARATIVAS .....	138
3.2.1 Discriminação .....	138
3.2.2 Exploração do trabalho infantil.....	143
3.2.3 Liberdade de associação e negociação coletiva .....	149
3.3 PROMOÇÃO DE PADRÕES TRABALHISTAS E SUAS IMPLICAÇÕES ...	153
3.3.1 Ineficácia das sanções comerciais .....	153
3.3.2 Compensações e desenvolvimento.....	158
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>167</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>174</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>188</b>
ANEXO A – LINHA DE INTERVALO DE TARIFAS. TARIFAS CONSOLIDADAS PÓS-RODADA URUGUAI (EM %)......	189
ANEXO B – RATIFICAÇÃO DAS CONVENÇÕES DA OIT SOBRE DIREITOS FUNDAMENTAIS DO TRABALHADOR POR PAÍS.....	190
ANEXO C – ARTIGO XX DO GATT.....	195