

# AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROMOVER E IMPLEMENTAR OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO TRABALHO E A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA INTERNACIONAL

Maria Cristina Mattioli\*

A interdependência econômica entre as nações aumentou consideravelmente na segunda metade do século passado e muito tem contribuído para a melhoria do padrão de vida em vários países. Todavia, a vulnerabilidade das economias nacionais a eventos e políticas internacionais tem criado dilemas e dificuldades no gerenciamento da política nacional e da cooperação internacional. Ao mesmo tempo em que se busca a integração econômica, as nações buscam sua autonomia política. A crescente integração econômica entre as nações, com o objetivo de eliminar as diferenças econômicas, surge como limitação dessa autonomia nacional, verificando-se, pois, verdadeira tensão. Essa tensão é claramente sentida no mercado de trabalho quando da implementação e execução de direitos fundamentais do trabalho, reconhecidos internacionalmente por intermédio da Declaração de 1998 da Organização Internacional do Trabalho. A conclusão é que tais políticas somente podem ser implementadas pelo fortalecimento de regimes internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) ou a Organização Mundial do Comércio (OMC), com a estipulação de que os países signatários de tratados e convenções relevantes sejam responsáveis por sua implementação no âmbito nacional. Isso, certamente, representa a derrogação da autonomia nacional em face do movimento global, como resultado de uma regulação harmonizada e que depende de execução internacional, por meio de cláusulas sociais inseridas nos acordos de comércio internacional.

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 Integração econômica e políticas nacionais

A interdependência econômica entre as nações aumentou consideravelmente na segunda metade do século passado e muito tem contribuído para a melhoria do padrão de vida em vários países. Todavia, a vulnerabilidade das economias nacionais a eventos e políticas internacionais tem criado dilemas e dificuldades no gerenciamento da política nacional e da cooperação internacional. Ao mesmo tempo em que se busca a integração econômica, as nações buscam sua autonomia política. A crescente integração econômica entre as nações, com o objetivo de eliminar as diferenças econômicas, surge como limitação dessa autonomia nacional, verificando-se, pois, verdadeira tensão.

---

\* Juíza do Trabalho Titular da 4ª Vara do Trabalho de Bauru e professora-pesquisadora do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas da Universidade do Sagrado Coração.

Essa tensão é aparente em termos de mercado de trabalho, na medida em que se busca uma padronização internacional dos direitos que regem as relações de trabalho, porém, estimulam-se a sua promoção e implementação por meio de políticas nacionais. Essa padronização, vista como outra face da integração econômica – o trabalho é outra variante do custo do produto, junto com o capital –, força os governos locais a adotar políticas domésticas compatíveis com a exigência do mercado internacional, mas que, na visão de muitos, configurariam protecionismo.

A estreita relação entre as economias deve-se, basicamente, a dois fatores: às transformações tecnológicas, sociais e culturais e à redução das barreiras econômicas por meio de políticas governamentais. Esta última foi facilitada pela primeira, que colaborou na promoção de novas formas de concretização de transações comerciais e tornaram a alteração legislativa nacional, inclusive. Em especial, após a Segunda Guerra Mundial, muitos governos nacionais começaram a reduzir suas barreiras comerciais e tornaram suas economias mais permeáveis. As negociações multilaterais, sob os auspícios do General Agreement on Trade and Tariffs (GATT), desde a Rodada Kennedy na década de 1960, a Rodada Tóquio nos anos 1970 e, mais recentemente, a Rodada Uruguai, emergem como exemplo mais proeminente de redução de barreiras para o comércio internacional.

Juntos, esses dois fatores contribuíram para a transformação da economia mundial. Simultaneamente a essa realidade, outras transformações ocorreram na estrutura política mundial. Primeiramente, a expansão do nacionalismo, por intermédio de decisões governamentais, favoreceu a formação de Estados independentes.<sup>1</sup> Posteriormente, a perda gradual da hegemonia política e econômica dos Estados Unidos cedeu lugar, entre outros, à União Européia, visto que as relações passaram a ser de multilateralismo, ao invés do bipolarismo existente até então, em razão da Guerra Fria, Estados Unidos – União Soviética. Ainda, pode-se acrescentar a transformação política e econômica dos países do Leste-Europeu que adotaram reformas com base nos princípios capitalistas ocidentais. Esses fatores são essenciais na análise dos dilemas das políticas nacionais, posto que quanto maior a integração e uniformização de mercados, menor o poder de resistência dos Estados nacionais.

A separação entre política internacional e nacional era claramente visualizada. O cidadão sabia que, em regra, a primeira se restringia às tarifas e cotas do comércio internacional e a segunda era destinada a regulações da concorrência,

1. "The history of membership in international organizations documents the sharp growth in the number of independent states. For example, only 44 nations participated in the Bretton Woods conference of July 1944, which gave birth to the International Monetary Fund. But by the end of 1970, the IMF had 118 member nations. The number of members grew to 150 by the mid-1980s and to 178 by December 1993" (Ehrenberg, 1994).

sociedades, padrões de produção, segurança no trabalho, instituições financeiras, proteção ambiental, entre tantos assuntos. Todavia, à medida que as barreiras foram diminuindo e as inovações tecnológicas ocorrendo, as distâncias econômicas encolheram e a política nacional ficou mais exposta às exigências internacionais. Assim, governos nacionais e negociações internacionais tiveram de lidar, cada vez de forma mais aprofundada, com a integração de políticas. Por exemplo, se o país A permite que uma companhia se utilize de trabalho forçado na produção de um bem e o país B não permite, o país A gerará um custo mais baixo do produto. Desse modo, as companhias do país A que competem internacionalmente com as companhias do país B estarão se beneficiando de uma prática desleal no comércio e pressionarão pela elevação dos padrões de trabalho.

Assim, se se pretende a elaboração de uma política nacional de promoção do crescimento econômico e desenvolvimento social, deve-se levar em consideração a tensão que exsurge com o aprofundamento da integração econômica das nações, que leva à diminuição da autonomia nacional e desafia a soberania política.<sup>2</sup> Este é, pois, o foco do presente trabalho: apresentar a tensão existente entre a necessidade de integração econômica e a perda de autonomia nacional em face do movimento, cada vez maior, por padronização de políticas e direitos, constituindo uma harmonização de regulações. Nesse sentido, a implementação de direitos fundamentais no trabalho deve ser vista à luz dessa tensão, visto que políticas públicas nacionais vão levar em consideração a grande variedade de normas internacionais ratificadas.

A conclusão é que tais políticas somente podem ser implementadas pelo fortalecimento de regimes internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) ou a Organização Mundial do Comércio (OMC), com a estipulação de que os países signatários de tratados e convenções relevantes sejam responsáveis por sua implementação no âmbito nacional. Isso, certamente, representa a derrogação da autonomia nacional em face do movimento global, como resultado de uma regulação harmonizada e que depende de execução internacional, por meio, como se sustentará, de cláusulas sociais inseridas nos acordos de comércio internacional.

## 1.2 A tensão entre políticas internacionais e nacionais e o mercado de trabalho

Algumas atividades nacionais produzem conseqüências que atravessam fronteiras e afetam outras nações. Isso acontece, por exemplo, com as instituições

---

2. Como sustentam Montgomery e Glazer, ao discorrerem sobre o que chamam de "globalismo", "[...] *there are newly-recognized moral claims on the state that have displaced the head of government as its sole appropriate or legitimate source of sovereignty. It is no longer considered fanciful to argue that the ultimate rationale for sovereignty is derived from the obligation to pursue a state's moral purposes rather than the right to guarantee its power, to protect its territorial integrity, or to advance the material interests of its citizens*" (Montgomery e Glazer, 2002, p. 4).

financeiras, por meio do impacto da moderna tecnologia, que permite transações internacionais instantâneas e, muitas vezes, fraudulentas. O mesmo ocorre com as políticas no mercado de trabalho. Políticas de trabalho tornam-se objeto de consideração por outros países, em função da imigração de trabalhadores que buscam trabalho em outro contexto. Assim, políticas de um país podem atingir o fluxo imigratório, aumentando ou diminuindo o mercado de trabalho. Nesse sentido, a tensão existente entre a pressão internacional para a liberação da mobilidade da mão-de-obra e a política doméstica de proteção do mercado de trabalho nacional pode gerar resultados passíveis de serem vistos como concorrência desigual. Basicamente, o país que sofre as conseqüências dessa política pressiona para que as restrições sejam eliminadas. Nesse ponto, as tensões aumentam entre as nações. Quando, por exemplo, governos nacionais negociam resoluções para questões como esta, que refletem no mercado de trabalho, e tentam acordar sobre a legitimidade do país para efetivar suas escolhas políticas e o dano que possa ser causado em outras nações, o diálogo é, invariavelmente, polêmico, visto que as resoluções dependem de circunstâncias complexas do cenário internacional e do peso do interesse particular de cada indivíduo ou nação.<sup>3</sup>

Essa polêmica diminui a autonomia nacional, na medida em que o Estado, individualmente, tem de cooperar com a exigência internacional do mercado, alterando seu regime legal, padrões e instituições, muitas vezes em atendimento a valores universais ou internacionais. Outras vezes, o próprio Estado, por intermédio de seus cidadãos, pressiona para essa modificação.

Alguns grupos concentram-se nos direitos humanos, por exemplo, e pressionam para a universalização de direitos trabalhistas considerados fundamentais e também humanos. O movimento para essa padronização é internacional, mas, ao mesmo tempo, políticas nacionais colidem com esses interesses. Um caso recente foi a proibição de transação comercial imposta pelos Estados Unidos às empresas que negociavam com o estado de Myanmar (Burma), em razão do uso do trabalho forçado. Ou ainda, a manifestação dos pescadores americanos, que reclamaram acerca da importação de atum de países que não utilizavam as mesmas regras de pesca, que afetou o México e a Venezuela, em razão da proibição de importação por não atenderem aos padrões da comunidade ambientalista.

Dessa forma, há necessidade de se estabelecer uma política de convergência internacional, mas que respeite a autonomia nacional, objetivando explícita harmonização de padrões regionais ou globais.

Considerando-se que o mercado de trabalho possui uma série de características que influenciam o fluxo comercial tanto de capital como de mão-

3. Ehrenberg (1994).

de-obra, este vai ser influenciado, também, pelo processo de integração econômica, que pressiona por mudanças. Todavia, apesar das tensões, é perfeitamente possível que a integração econômica sobreviva entre países com diferentes níveis de padrões e políticas de trabalho. A tensão existe, mas pode ser atenuada por meio de políticas domésticas convergentes com a necessidade de ajuste da política econômica ao comércio internacional.<sup>4</sup>

### 1.3 O mercado de trabalho

O mercado de trabalho e a relação de emprego envolvem muito mais fatores do que a simples troca da prestação de serviços pelo salário. Jornadas de trabalho, por exemplo, são, freqüentemente, objeto de legislação nacional ou negociação coletiva e estão influenciadas por outros fatores públicos, como feriados, férias, políticas de fixação de horários para o comércio, o setor bancário e o industrial. Seja por legislação ou pelo processo da negociação coletiva, muitos países estabelecem os seus próprios padrões para o mercado de trabalho, a fim de garantir aos trabalhadores condições minimamente desejáveis de trabalho. Esses padrões incluem: salário mínimo, restrições ao trabalho infantil, saúde ocupacional e segurança no trabalho, políticas não-discriminatórias em razão de gênero, raça, idade ou deficiência, por exemplo. Assim é que muitos países possuem políticas que facilitam o ajuste do mercado de trabalho incluindo quem pode ingressar no país (políticas de imigração) e quais os direitos que vão determinar o contexto do trabalhador (direitos fundamentais no trabalho). Muitos críticos da liberalização do comércio acreditam que seja injusto celebrar acordos comerciais com países que possuem padrões de trabalho muito inferiores ou que não exigem o cumprimento dos padrões já existentes. Nesse contexto, vale lembrar o debate quando da implantação do North America Free Trade Area (Nafta) em 1993. Seus opositores argumentaram que o tratado não poderia ser assinado a menos que um acordo anexo fosse firmado para garantir que o México atendesse a condições mínimas de trabalho, entre elas, salário mínimo e legislação que proibisse o trabalho infantil e protegesse a saúde e segurança do trabalhador.<sup>5</sup> Esses padrões, a toda evidência, fazem com que existam modificações na política de trabalho, com base, precipuamente, na política econômica. Isso porque, normalmente, tais padrões impõem custos para os empregadores, que não podem ser realocados para o trabalhador.<sup>6</sup>

4. Essa tensão é bem retratada por Ronnie Lipschutz ao analisar a regulação e a política social separadamente e sob as condições da globalização. Para o autor, de um lado, tem havido grandes modificações na divisão internacional do trabalho associadas aos veículos de mercadoria transnacional e, de outro, têm sido feitas mudanças nos regimes internacionais, mercados e Estados (Lipschutz, 2002, p. 292).

5. A administração Clinton negociou tal acordo em agosto de 1993 (cf. How..., 1993, p. 45).

6. Salário mínimo aumenta o custo para a maioria dos empregadores que se utilizam de mão-de-obra não qualificada no processo de produção. Leis que dispõem sobre o trabalho infantil e sobre o trabalho forçado também aumentam os custos para o mesmo grupo de empregadores. Igualmente, há aumento do custo quando o trabalho da mulher passa a ter a mesma remuneração que o trabalho masculino.

Dessa forma, as características do mercado de trabalho e de suas instituições são diretamente afetadas pela integração econômica, e vice-versa. Porém, observa-se que essa integração, não necessariamente, exige a harmonização dos padrões de trabalho nacionais, como salário mínimo, jornada de trabalho ou seguros para os desempregados. Todavia, quanto maior a integração econômica mais se pressiona para que direitos considerados fundamentais sejam observados, não só porque influenciam, diretamente, os custos da produção, mas, principalmente, porque fazem parte de um leque maior, que são os direitos humanos universais. A fixação desses direitos mínimos, contudo, em termos de legislação, pouco significado tem se não houver políticas nacionais para sua implementação e posterior compromisso de torná-los eficazes e executados, seja por intermédio da legislação nacional seja por meio das sanções comerciais impostas pelos acordos comerciais internacionais.

## 2 DIREITOS FUNDAMENTAIS NO TRABALHO

### 2.1 O vínculo trabalho – comércio

De uma forma geral, as escolhas políticas definem o modelo econômico a ser seguido nacionalmente. Em consequência, em razão da forte influência das empresas e do comércio internacional, é evidente que esse modelo tem o poder de influenciar a ordem jurídica. No âmbito das relações do trabalho, este atual modelo – que privilegia a liberalização do comércio – é responsável por formatar um novo modelo de relações laborais. Por conseguinte, dele decorre a necessidade de regulamentação particular, dando origem, também, a um novo ordenamento jurídico laboral.

À medida que essas relações estão presentes e consolidadas, cada vez mais se comprova que trabalho e comércio são elementos inseparáveis. Muita discussão acadêmica existe acerca desse vínculo e da forma como se concretiza. A tentativa de elaboração desse vínculo pode ser transportada para desde quando o Japão obteve acesso à International Trade Organization (ITO), predecessora do General Agreement on Trade and Tariffs (GATT)/World Trade Organization (WTO), durante a década de 1950, até o final do milênio, quando a China se tornou membro dessa organização internacional. A especulação acerca da existência desse vínculo varia entre dois eixos: política salarial e direitos humanos.

O sistema de regulação do comércio internacional foi desenhado para usar o salário como a exata medida para determinar a violação de padrões de trabalho, os quais, por sua vez, têm evidente impacto nos custos da produção. E, sem dúvida, o valor do salário é elemento-chave no custo. Esse foi o principal argumento dos ingleses ao oporem-se à adesão do Japão ao GATT. Os baixos salários dos trabalhadores japoneses eram vistos como uma vantagem compa-

rativa desleal também pelos americanos, o que poderia prejudicar as relações comerciais. Outras questões também foram levantadas, como a não-observância das leis sobre condições e jornada de trabalho, além do desrespeito à liberdade de associação e negociação coletiva. Tanto isso é verdade que o secretário-executivo do GATT respondeu a tais considerações inglesas e americanas dizendo que o governo japonês havia feito prova de não mais retornar ao sistema de mão-de-obra barata, modificando sua legislação e proibido práticas injustas no trabalho. Não obstante essas medidas, o medo sempre esteve presente nos países opostos, mas, de qualquer forma, o Japão tornou-se membro em 1955.<sup>7</sup>

Como se percebe, claramente, a política salarial, quer dizer, o salário, principal elemento das relações industriais e reflexo do modelo econômico, teve participação importante na vinculação do trabalho ao comércio. No entanto, essa orientação foi, mais recentemente, alterada com o ingresso da China na OMC, quando outro aspecto da questão foi levantado: a vinculação também com os direitos humanos. Na opinião de Raj Bhala, essa vinculação do trabalho com o comércio enseja duas questões e assim se manifesta: “*the economic cornerstones of the trade-labor link are wages and employment. The political cornerstone is the outrage against exploitation of workers’ rights*” (Bhala, 1998) (37 Colum. J. Transnat’l L. 11, 19 (1998)).

Assim é que, quando a China pretendeu sua inclusão no GATT/WTO, ao contrário do Japão, não se questionou a prática de mão-de-obra barata em razão da inobservância de condições de trabalho, mas em razão de violações de direitos trabalhistas fundamentais, considerados como direitos humanos, isto é, o uso da mão-de-obra infantil, por exemplo.<sup>8</sup> Nessa esteira, o debate sobre como os padrões de trabalho devem ser entendidos no contexto do comércio teve seu rumo alterado. O desenvolvimento na área de direitos humanos internacionais, em especial no pós-guerra,<sup>9</sup> teve papel importante na crescente ênfase dada aos direitos trabalhistas como direitos humanos. O acesso de países menos desenvolvidos ao GATT/WTO intensifica esse debate, na medida em que o salário, nesses países, é visto como uma vantagem comparativa.<sup>10</sup>

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

8. “*Certainly, another clear contrast is the extent to which human rights principles, rather than wages, have been invoked in the labor standards debate over China’s accession*” (Alben, 2001).

9. “*After the Second World War, and especially in the last one or two decades, as the process of globalization gathered momentum and labor and capital, began to move more freely across nations, the labor standards concern spilled beyond national and regional boundaries and became properly an international matter*” (Basu, 2001) (34 Cornell Int’l L. J. 487).

10. Na verdade, os países em desenvolvimento acreditam que a inclusão desses direitos básicos na OMC vai diminuir sua vantagem comparativa quando se trata de salários, o que não é verdadeiro, uma vez que a questão de estabelecimento de salário mínimo global foi deixada de fora do leque de direitos fundamentais.

E, assim, a linguagem dos direitos humanos serve como importante retórica na tentativa de remover, desse debate, a discussão pautada na política salarial.<sup>11</sup>

Essa aproximação de trabalho e comércio implica não somente esta análise econômica e política, mas também uma análise no âmbito da concretização. Em outras palavras, se existe esse vínculo, a questão que se coloca é como ele pode ser representado no mundo jurídico. Muitas medidas foram apresentadas – como o selo social, as declarações de direitos e princípios, os sistemas de preferência nos Estados Unidos e Europa –, mas nenhuma outra teve, e ainda tem, tanta repercussão como a denominada “cláusula social”, por ser uma ação supranacional, com o intuito de impor sanções comerciais àqueles países que descumprem os direitos fundamentais no trabalho internacionalmente fixados. E, nesse sentido, a primeira questão que exsurge diz respeito ao conteúdo dessa fixação.

## 2.2 A declaração de 1998 da OIT

Pode-se dizer que existem duas formas de fixação coletiva desses direitos mínimos, fundamentais e internacionais do trabalho: *i*) os direitos fixados pelas empresas transnacionais, por intermédio de seus códigos de conduta ou das normas que incorporam quando da adesão ao *Global Compact*, Programa das Nações Unidas, com o objetivo de fixar direitos e impor responsabilidade social para as empresas; e *ii*) e os direitos e deveres impostos aos governos por meio das convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho. Esses instrumentos são referências essenciais dentro deste contexto.<sup>12</sup>

A globalização dessas referências levaram à codificação de padrões. Basicamente, foram classificados em quatro espécies de direitos: 1) direitos básicos, que incluem o direito contra a prestação de serviços involuntária e medidas contra o trabalho infantil e a discriminação; 2) direitos civis, aqui incluído o direito do trabalhador de livremente associar-se e negociar coletivamente; 3) direitos de “sobrevivência”, que abrangem o direito a um salário mínimo,

11. A propósito, bastante esclarecedora essa anotação do professor William Gould, ao tratar da história dos padrões internacionais do trabalho, também traçando esta vertente entre política salarial e direitos humanos. Assim se manifesta: “*The idea of international labor standards first gained momentum in early Nineteenth Century Great Britain with Robert Owen as their proponent and – and it was catalyzed by the expansion of the antislavery movement. Advocacy for this idea found strength in France, Switzerland and Germany, and proponents claimed that basic human rights were involved inasmuch as the benefits had their source in morality. But then as now, an argument for uniformity across nations, which can override the nation state’s sovereignty, was put forward on the grounds that nations providing improved wages and benefits would otherwise lose their competitive position. Thus, advocacy flourished, and continues to flourish, in the richer countries. Yet it is an argument that arises in the context of advanced countries competing amongst themselves when the question of comparative advantage enjoyed by developing countries, existing at a different economic state of development, is unknown*” (Gould IV, 2001) (80 Neb. L. Rev. 715).

12. “*The important difference between these two voluntary schemes is that they place the primary responsibility of ILS on different agencies. The Global Compact places the responsibility on multinationals and big corporations while the ILO conventions place the responsibility on the nations, and primarily the Third World nations since these are the potential violators of the standards*” (Gould IV, 2001).

indenização por acidente e direito a não ser exposto ao perigo; e 4) direitos de segurança, que impõem restrições às demissões e outorgam direitos a pensões por aposentadoria.

Essa padronização está presente em vários documentos internacionais<sup>13</sup> e, de uma forma geral, todos se concentram em cinco condutas: 1) proibição do trabalho forçado; 2) proibição de discriminação no emprego; 3) direito de associação; 4) direito à negociação coletiva; e 5) proibição do trabalho infantil.

Verifica-se, dessas condutas e dos documentos que as contêm, um crescente consenso internacional sustentando que os chamados “direitos trabalhistas fundamentais” são também direitos humanos fundamentais.<sup>14</sup> Em 1998, a Organização Internacional do Trabalho aprovou a Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e Seu Seguimento,<sup>15</sup> a qual proclama quatro princípios básicos, extraídos de suas convenções e aplicáveis a todas as nações, independentemente de seu nível de desenvolvimento econômico, e que colidem com os direitos supramencionados, quais sejam:

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

Essa Declaração aplica-se a todos os membros da OIT, independentemente da ratificação das oito convenções fundamentais que correspondem a esses princípios, que são: Convenção 29<sup>16</sup> (Trabalho Forçado); Convenção 87<sup>17</sup>

13. A OIEC elaborou um estudo em 1996 (atualizado em 2000) sobre o elenco desses padrões e o porquê dessa distinção. Como salienta o professor William Gould IV (2001), “*The OIEC emphasizes its concern about uniformity by its distinction between core labor standards and other labor standards. The OIEC finds this distinction to be ‘crucial’ inasmuch as working time and minimum wages can affect ‘patterns of comparative advantage, e.g., higher minimum wages are likely to affect trade performance negatively. But core labor standards, unlike minimum wages, will not necessarily affect comparative advantage negatively, and indeed may have a positive effect.’*”

14. Apesar de algumas diferenças, os princípios contidos nos instrumentos da OIT são considerados “quase completamente consistentes” com vários textos das Nações Unidas, como o art. 23(4) da Declaração Universal de Direitos Humanos e o art. 22 da Convenção Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e art. 8º da Convenção Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

15. O programa *In-Focus* Promoção da Declaração inclui atividades de seguimento dos compromissos assumidos pelos Estados-Membros da OIT, relatórios anuais dos Estados-Membros que ainda não ratificaram alguma das oito convenções e relatórios globais sobre o progresso alcançado no âmbito mundial em cada uma das quatro áreas de princípios e direitos fundamentais.

16. Trabalho forçado (1930): dispõe sobre a eliminação do trabalho forçado ou obrigatório em todas as suas formas. Admitem-se algumas exceções, tais como, o serviço militar, o trabalho penitenciário adequadamente supervisionado e o trabalho obrigatório em situações de emergência, como guerras, incêndios, terremotos, etc.

17. Liberdade sindical e proteção do direito de sindicalização (1948): estabelece o direito de todos os trabalhadores e empregadores de constituir organizações que considerem convenientes e de a elas se afiliarem, sem prévia autorização, e dispõe sobre uma série de garantias para o livre funcionamento dessas organizações, sem ingerência das autoridades públicas.

(Liberdade Sindical); Convenção 98<sup>18</sup> (Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva); Convenção 100<sup>19</sup> (Igualdade de Remuneração); Convenção 105<sup>20</sup> (Abolição do Trabalho Forçado); Convenção 111<sup>21</sup> (Discriminação no Emprego); Convenção 138<sup>22</sup> (Idade Mínima para o Trabalho); Convenção 182<sup>23</sup> (Piores Formas de Trabalho Infantil).

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

Nesse sentido, embora o conceito de direitos ou padrões fundamentais no trabalho tenha obtido um consenso, ainda existe considerável debate em relação à aplicação e à execução desses direitos e quais os mecanismos mais apropriados para tanto. A OIT, como visto, por intermédio da Declaração de 1998, estabeleceu um mecanismo de *promoção* ou *seguimento* e, basicamente, sua atividade está ligada à orientação, assistência técnica e programas para implementação da Declaração. O cumprimento é, no fundo, voluntário, inexistindo sanções em caso de violações. Logo, há necessidade de se discutir qual o melhor caminho e qual o órgão apropriado para que tais direitos fundamentais, quando implementados por meio de políticas nacionais, sejam, efetivamente, cumpridos.

18. Direito de sindicalização e de negociação coletiva (1949): estipula a proteção contra todo ato de discriminação que reduza a liberdade sindical, a proteção das organizações de trabalhadores e de empregadores contra atos de ingerência de umas nas outras, e medidas de promoção da negociação coletiva.

19. Igualdade de remuneração (1951): preconiza a igualdade de remuneração e de benefícios entre homens e mulheres, por trabalho de igual valor.

20. Abolição do trabalho forçado (1957): proíbe o uso de toda forma de trabalho forçado ou obrigatório como meio de coerção ou de educação política, como castigo por expressão de opiniões políticas ou ideológicas; e a mobilização de mão-de-obra como medida disciplinar no trabalho, punição por participação em greves ou como medida de discriminação.

21. Discriminação (no emprego e na ocupação) (1958): preconiza a formulação de uma política nacional que elimine toda discriminação em matéria de emprego, formação profissional e condições de trabalho por motivos de raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social, e a promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento.

22. Idade mínima para o trabalho (1973): objetiva a abolição do trabalho infantil, ao estipular que a idade mínima de admissão ao emprego não deverá ser inferior à idade de conclusão do ensino obrigatório.

23. Piores formas de trabalho infantil (1999): defende a adoção de medidas imediatas e eficazes que garantam a proibição e a eliminação das piores formas de trabalho infantil.

### 2.3 A cláusula social em acordos bilaterais e multilaterais do comércio

Uma das formas de imposição do cumprimento dos direitos fundamentais no trabalho é a adoção de cláusulas sociais nos acordos de comércio internacional. O conteúdo dessa cláusula pode consistir dos direitos reconhecidos pela Organização Internacional do Trabalho, por meio da Declaração de 1998. A imposição dessa cláusula social estaria vinculada a acordos de comércio internacional e sob os auspícios da WTO, que imporá sanções comerciais aos países que a violassem. Muita crítica se fez contra essa proposta e é por essa razão que o tema saiu da esfera de debates da WTO e passou para a OIT, culminando com a Declaração de 1998. Há grande preocupação, nos países menos desenvolvidos, de que uma medida como esta possa implicar protecionismo em relação aos países desenvolvidos.<sup>24</sup>

Até o momento, uma cláusula como esta ainda não figura em contratos comerciais supranacionais, dentro da WTO. Todavia, está presente em muitos outros acordos bilaterais, celebrados entre os países, especialmente quando os Estados Unidos são parte,<sup>25</sup> amparados pelo General System of Preferences (GSP), ou ainda nos acordos celebrados com países menos desenvolvidos, no âmbito da União Européia, como autorizado pelo Parlamento Europeu, em

24. Como anota Kaushik Basu (2001), "Perhaps the most potent form of supra-national action contemplated is to have a social clause in the WTO provisions, which would allow the WTO to impose trade sanctions on an erring country". E alerta que "The risk of empowering the WTO thus is that this will become a powerful instrument of protectionism in the North". Finalmente, exemplifica com um caso brasileiro: "An interesting case in point is the use of the Sander's Amendment against the Brazilian company Sucoitric Co. Cutrale. The charge was that the company was using children to pluck oranges. However, as the Wall Street Journal pointed out this was probably an act of reprisal headed by the Teamsters Union against Cutrale for downsizing some Minute Maid plants it had bought from Coca-Cola Co in Florida" (Basu, 2001).

25. Por exemplo, o acordo celebrado com a Jordânia, para estabelecimento de Área Livre de Comércio, assinado em 24 de outubro de 2000 e em vigor desde 17 de dezembro de 2001, cujo art. 6º explicitamente dispõe: "ARTICLE 6: LABOR 1. The Parties reaffirm their obligations as members of the International Labor Organization (ILO) and their commitments under the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up. The Parties shall strive to ensure that such labor principles and the internationally recognized labor rights set forth in paragraph 6 are recognized and protected by domestic law. [...] 3. Recognizing the right of each Party to establish its own domestic labor standards, and to adopt or modify accordingly its labor laws and regulations, each Party shall strive to ensure that its laws provide for labor standards consistent with the internationally recognized labor rights set forth in paragraph 6 and shall strive to improve those standards in that light. [...] 5. The Parties recognize that cooperation between them provides enhanced opportunities to improve labor standards. The Joint Committee established under Article 15 shall, during its regular sessions, consider any such opportunity identified by a Party. 6. For purposes of this Article, 'labor laws' means statutes and regulations, or provisions thereof, that are directly related to the following internationally recognized labor rights: (a) the right of association; (b) the right to organize and bargain collectively; (c) a prohibition on the use of any form of forced or compulsory labor; (d) a minimum age for the employment of children; and (e) acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health". O mesmo ocorreu com o acordo celebrado com o Camboja, especificamente para o setor têxtil, firmado em 12 de janeiro de 1999: "10. (A) The Parties seek to create new employment opportunities and improve living standards and working conditions through an enhanced trading relationship; affirm respect for each Party's legal system and seeking to ensure that labor laws and regulations provide for high quality and productive workplaces; and seek to foster transparency in the administration of labor law, promote compliance with, and effective enforcement of, existing labor law, and promote the general labor rights embodied in the Cambodian labor code. (B) The Royal Government of Cambodia shall support the implementation of a program to improve working conditions in the textile and apparel sector, including internationally recognized core labor standards, through the application of Cambodian labor law. (C) The Government of the United States and the Royal Government of Cambodia shall conduct not less than two consultations during each Agreement Year to discuss labor standards, specific benchmarks, and the implementation of this program". Disponível em: <<http://www.tcc.mac.doc.gov/cgi-bin/doiit.cgi?204:64:1:25>>. Acesso em: 27 maio 2003.

1994, e mencionado no documento *Resolution on EU standards for European Enterprises operating in developing countries towards a European Code of Conduct*.<sup>26</sup>

A diferença entre o sistema dos Estados Unidos e o sistema da União Européia consiste em sanções, pelo primeiro, quando violadas tais cláusulas e em incentivos, pelo segundo, quando cumpridas tais cláusulas. Há de mencionar-se, ainda, que no âmbito da União Européia, as diretrizes emitidas para os países-membros também contêm certo efeito vinculativo, objetivando a padronização mínima de direitos trabalhistas. Dessa forma, a tensão entre a necessidade de integração econômica global e as políticas nacionais de trabalho seria meramente aparente, posto que estariam conjugadas num único instrumento.

Evidentemente, a questão não está pacificada e muitos países ainda acreditam que a implementação desses direitos fundamentais é um primeiro passo para a harmonização e que a sua efetividade pode ser dada por meio de legislação nacional. Tal se dá, por exemplo, no Direito Americano, por meio do Alien Torts Claim Act (ATCA), pelo qual se tem responsabilizado empresas americanas que violem direitos trabalhistas fundamentais quando atuando em outros países.<sup>27</sup>

### 3 ELEMENTOS PARA ELABORAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

#### 3.1 Direitos fundamentais e os desafios da globalização

Não é por demais repetir que, enquanto a economia cresce internacionalmente, integrando mercados, a regulação do mercado de trabalho continua, largamente, sendo elaborada em esfera nacional. As instituições do trabalho ainda são produzidas e controladas por autoridades nacionais, mesmo que se atenda às orientações da Organização Internacional do Trabalho, cuja cooperação é voluntária. Nesse sentido, pode-se dizer que não há uma legislação internacional do trabalho, no sentido estrito, isto é, elaborada e com autoridade para execução de suas disposições em termos globais.

Apesar dessa soberania legal, as nações não são autônomas em termos de escolha da política de trabalho. A crescente mobilidade do capital e do produto

26. "... having regard to its resolution of 9 February 1994 on the introduction of a social clause in the unilateral and multilateral trading system". Disponível em: <<http://www.tcc.mac.doc.gov/cgi-bin/doiit.cgi?204:64:1:301>> e <<http://www.tcc.mac.doc.gov/cgi-bin/doiit.cgi?204:64:1:25>>. Acesso em: 27 maio 2003. (OJ C 61,28.2.1994, p. 89).

27. Em 18 de setembro de 2002, o United States Court of Appeals for the Ninth Circuit considerou a responsabilidade internacional subsidiária de empresas americanas em Myanmar, anteriormente chamado Burma. Os autores – John Doe *et al.* – propuseram ação contra o governo militar de Myanmar, contra a companhia estatal de petróleo e contra a companhia de petróleo americana (Government of Myanmar, UNOCAL Corporation e TOTAL S.A.), alegando que, direta ou indiretamente, moradores locais foram submetidos a trabalhos forçados, assassinatos, estupros e torturas, durante a construção de infra-estrutura petrolífera em Myanmar. Tais atos teriam sido praticados por militares, com o conhecimento da empresa. O Tribunal entendeu que a responsabilidade pelas violações decorre do princípio *jus cogens* e, por conseguinte, implica violações de Direito Internacional (*law of nations*). A responsabilidade decorre da aplicação do ATCA, um estatuto americano que pode sustentar a responsabilidade internacional de companhias estrangeiras.

no mercado impõe restrições a essa escolha política. Nesse sentido, como a adoção de direitos fundamentais impõe, muitas vezes, um custo, os governos relutam em pressionar por padrões mais elevados. Assim, a abertura da economia nacional e a intensa competitividade entre os países provocam este debate acerca da implementação de direitos fundamentais no trabalho por intermédio de políticas públicas nacionais. Na verdade, a grande disparidade entre os custos do trabalho entre os países impulsiona para a eliminação de práticas consideradas injustas no comércio e que poderiam provocar o *dumping* social, por meio do descumprimento de direitos fundamentais no trabalho. Nesse sentido, com o aumento do comércio internacional e do investimento estrangeiro direto, a vantagem comparativa de alguns países tem diminuído e o custo do trabalho passa a ser um elemento a mais na redução do custo do produto, de tal sorte que a mão-de-obra barata possa ser um grande atrativo. Logo, a disparidade no custo do trabalho aumenta a controvérsia internacional.

### 3.2 Execução dos direitos fundamentais no trabalho

Se, por um lado, a implementação de políticas públicas para introdução de direitos fundamentais no trabalho é uma questão que, apesar do aparente conflito, pode ser resolvida com a cooperação de organismos internacionais, como a OIT, por outro, o mecanismo apropriado para executar e tornar esses direitos eficazes é ainda uma questão intrigante para os governos nacionais.

Como se sugere, a introdução de cláusulas sociais em acordos de comércio internacional – bilaterais ou multilaterais – é um mecanismo eficaz e que garante o efetivo cumprimento e a observância dos direitos fundamentais no trabalho. Todavia, outros mecanismos podem ser adotados.

Richard Freeman analisa o comportamento do consumidor no momento da escolha de um produto e sugere que este seja o referencial para tais mecanismos. Assim, no âmbito doméstico, dois mecanismos estariam disponíveis: a legislação e o selo social, que funcionaria como um certificado de qualidade, atestando que o produto foi elaborado em consonância com os direitos fundamentais. Apesar deste segundo mecanismo mostrar-se, aparentemente, eficaz, o próprio autor reconhece que, em geral, a sociedade confia mais nas normas jurídicas do que em decisões voluntárias de consumidores. Sustenta que “[...] *One rationale for the use of legal enactment over labelling is the potential ease of mislabelling products. The higher the cost of obtaining accurate information, the less desirable is a market-based labeling strategy for obtaining desired labour standards*” (Freeman, 1994).<sup>28</sup> Entretanto, também não se pode confiar demais

28. Todavia, como sustenta Ronnie Lipschutz (2002, p. 314), campanhas feitas com vistas ao consumidor ou o chamado *corporate market behaviour* não vão, necessariamente, resultar em mudanças políticas ou sociais.

na regulação jurídica, posto que, por exemplo, muitos trabalhadores ainda têm negado o direito à negociação coletiva, embora a lei lhes garanta esse direito.

Favorável à colocação dos direitos fundamentais no corpo da OMC, subordinados à cláusula social (*social dumping clause*) e sujeitos ao seu mecanismo de solução de conflitos, Alejandro Portes (1994) sustenta que um passo fundamental para implementação efetiva desses direitos seria transferir a sanção para as empresas, em vez de aplicá-las aos governos, que, em decorrência, teriam reduzidos os incentivos para atrair investimentos estrangeiros com base na inobservância de direitos mínimos. Transferir o ônus para as empresas seria uma forma de diminuir o debate entre países industrializados e países menos desenvolvidos.

Além dessa medida, o autor sugere a adoção de outra política para fortalecimento do trabalho de acordo com o modelo atual de desenvolvimento: a promoção de pequenas e independentes empresas. Para ele, o desenvolvimento de *high-tech* pequenas empresas tem três conseqüências positivas para o fortalecimento dos direitos fundamentais no trabalho. Primeiro, alivia a pressão sobre salários e condições de trabalho; segundo, trabalhadores em novas empresas se beneficiam com as oportunidades de aprendizagem e treinamento; e terceiro, o desenvolvimento de comunidades de pequenos produtores dá aos trabalhadores de grandes empresas a oportunidade de mudar para esse novo setor. Em suas palavras “*The development of a dynamic small-scale sector can thus represent an efficient means to promote labour standards by giving workers the opportunity to make independent use of their energies and ingenuity*” (Portes, 1994).

#### 4 CONCLUSÃO

A formatação de políticas públicas para implementação de direitos fundamentais no trabalho está no centro das discussões política e econômica internacionais e que separam o globo em países do norte e países do sul, variando suas opções entre as propostas neo-institucionalistas ou internacionalistas do norte e as propostas culturalistas do sul. A polarização do debate pode ser retratada da seguinte forma: além de um conjunto mínimo de direitos fundamentais, a visão neoclássica sugere que o governo deveria deixar a implementação desses padrões para o mercado de trabalho “livre”. De acordo com essa perspectiva, a elevação dos padrões prematuramente introduz distorções econômicas que retardam a criação de empregos e renda. A visão neo-institucionalista, ao contrário, vê tais padrões como instrumentos que podem influenciar o processo social de desenvolvimento, de forma positiva ou negativa, dependendo de como os formadores de políticas públicas os aplicam (Herzenberg e Perez-Lopez *apud* Amsden, 1994).

Dessa forma, a adoção de direitos fundamentais como prioridade na implementação de políticas públicas no campo do trabalho deve sopesar as necessidades das empresas de ter suficiente flexibilidade para competir nos mercados globais e a necessidade do trabalhador de ter certa proteção social. Assim, há necessidade de atender às exigências internacionais e, ao mesmo tempo, elaborar legislação ou outro mecanismo de controle nacional para que, efetivamente, direitos fundamentais no trabalho sejam cumpridos. Há, pois, necessidade de um procedimento democrático e institucionalizado, em cada país, para determinar os resultados econômicos, por meio do comércio internacional contra o corrosivo impacto nos direitos fundamentais do trabalho.<sup>29</sup> Esse procedimento somente será efetivo e eficaz por intermédio da introdução de sanções comerciais aos países que não cumpram ou não exijam o cumprimento, por parte de empresas localizadas no seu território, de direitos fundamentais no trabalho, cuja premissa é a adoção de cláusulas sociais no âmbito dos acordos comerciais internacionais.<sup>30</sup> Dessa forma, estar-se-á integrando políticas públicas nacionais às necessidades de ajuste à política econômica internacional.<sup>31</sup>

---

29. Segundo Rodrik (1999), "[...] it is going to be national governments who are left with the enforcement. Governments are more and more feeling the pressure to compete".

30. Esta também é a opinião de Ronnie Lipschutz, assim manifestada: "[...] we might expect that activist campaigns may, first, lead to the incorporation of labor standards in international agreements and discourse and, subsequently, become a growing focus of 'interest group activities and public attention' within countries themselves. Under those circumstances, sovereignty will not be challenged; rather, standards will be expected to observe and enforce such regulations as a matter of course" (Montgomery e Glazer, 2002).

31. Normalmente, políticas nacionais de trabalho são desenhadas mais como instrumentos de política social do que como instrumentos para assegurar eficiência na alocação e mobilidade da mão-de-obra e prover as necessidades de investimento em capital humano, segundo atesta Guash (1999). O que se pretende, aqui, é reformular essa visão, buscando-se eficiência e, ao mesmo tempo, progresso social. Por isso que a implementação de direitos fundamentais no trabalho deve estar combinada a um ajuste de política educacional, inclusive.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBEN, Elissa. GATT and the fair wage: a historical perspective on the labor-trade link. *Columbia Law Review*, Oct. 2001.

AMSDEN, Alice H. Macro-sweating policies and labour standards. *In*: SENGENBERGER, Werner; CAMPBELL, Duncan (Orgs.). **International labor standards and economic interdependence**. Geneva: International Institute for Labor Studies, 1994.

BASU, Kkaushik. Compacts, conventions and codes: initiatives for higher international labor standards. *Cornell International Law Journal*, v. 34, 2001.

BHALA, Raj. Clarifying the link. *Columbia Journal of Transnational Law*, v. 37, 1998.

BUSINESS and Human Rights. An interdisciplinary discussion held at HLS, December 1997. **Human Rights Program HLS and the Lawyers Committee for Human Rights**. Cambridge: Harvard Law School, 1999.

EHRENBERG, Ronald G. **Labor markets and integrating national economies**. Washington: The Brookings Institutions, 1994.

HOW complaints would be handled. *New York Times*, 14 Aug. 1993, p. 45.

FREEMAN, Richard. A hard-headed look at labour standards. *In*: SENGENBERGER, Werner; CAMPBELL, Duncan (Orgs.). **International Labor standards and economic interdependence**. Geneva: International Institute for Labor Studies, 1994.

GOULD IV, William B. Labor law for a global economy: the uneasy case for international labor standards. *Nebraska Law Review*, v. 80, 2001.

GUASH, J. Luis. **Labor market reform and job creation**. Washington: The World Bank, 1999.

LIPSCHUTZ, Ronnie. Doing well by doing good? Transnational regulatory campaigns, social activism, and impacts on state sovereignty. *In*: MONTGOMERY, John D.; GLAZER, Nathan (Orgs.). **How governments respond: sovereignty under challenge**. New Brunswick e Londres: Transaction Publishers, 2002.

MONTGOMERY, John D.; GLAZER, Nathan (Orgs.). **How governments respond: sovereignty under challenge**. New Brunswick e Londres: Transaction Publishers, 2002.

PORTES, Alejandro. By-passing the rules: the dialectics of labour standards and informalization in less developed countries. *In*: SENGENBERGER, Werner; CAMPBELL, Duncan (Orgs.). **International labor standards and economic interdependence**. Geneva: International Institute for Labor Studies, 1994.

RODRIK, Dani. **Business and human rights**: an interdisciplinary discussion. Human Rights Program Harvard Law School/The Lawyers Committee for Human Rights, 1999.

SENGENBERGER, Werner; CAMPBELL, Duncan (Orgs.). **International labor standards and economic interdependence**. Geneva: International Institute for Labor Studies, 1994.