

O *Dumping* Social e a Proteção aos Direitos Sociais dos Trabalhadores

The Social Dumping and the Protection of Worker's Social Rights

Lilian Patrícia Casagrande*
Tereza Cristina Meurer Antunes**

Resumo: O presente artigo versa a respeito do *dumping* social e da proteção aos direitos dos trabalhadores. Inicialmente, faz-se um breve histórico relativo à legislação antidumping, a seguir, aborda-se o conceito jurídico de dumping e de dumping social. Por fim, traz-se a discussão internacional acerca da cláusula social e dos padrões trabalhistas no âmbito da Organização Mundial do Comércio – OMC – e da Organização Internacional do Trabalho – OIT. O principal objetivo assenta-se em saber se realmente existe uma preocupação com os direitos dos trabalhadores diante do dumping social, ou se as medidas discutidas não passam de protecionismo disfarçado. Para a materialização da pesquisa, quanto ao método de abordagem, utilizar-se-á o método indutivo; quanto ao procedimento, adotar-se-á o método monográfico; e quanto aos procedimentos técnicos, a técnica de pesquisa será a bibliográfica e documental, utilizando-se de doutrina, publicações em periódicos, jurisprudência e dissertações e teses relativas ao tema.

Palavras-chave: Direitos Sociais. *Dumping* Social. Cláusula Social. Padrões Trabalhistas.

* Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Advogada e servidora da Universidade Federal de Santa Catarina.

** Especialista em Administração Pública pela UNIESC – Faculdade Dom Bosco de Ubitatã. Servidora da Universidade Federal de Santa Catarina.

Abstract: The present article deals with social dumping and the protection of worker's rights. Initially, it is made a brief review of the anti-dumping legislation, next, it is approached the legal concept of dumping and of social dumping. Finally, it is brought the international discussion on social clause and the World Trade Organization – WTO and International Labor Organization – ILO labor Standards. The main objective is to know if there is really any concern for the worker's right in face of the social dumping or if the actions taken are nothing more than masked protectionism. For the development of this research, it will be used the inductive method as approach method; the monographic method will be used as procedure; about the technical procedures, the research techniques will be bibliographical and documentary, using doctrine, articles in scientific journals, case law and dissertations and theses on the subject.

Keywords: Social Rights. Social Dumping. Social Clause. Labor Standards.

364

Introdução

O *dumping* social é utilizado como prática de concorrência desleal, objetivando a diminuição do preço final do produto mediante a redução de custos com a mão de obra, em função da aplicação de legislações trabalhistas brandas ou, até mesmo, inexistentes, com implicações que denotam o desrespeito à dignidade da pessoa humana e aos direitos e benefícios trabalhistas mínimos.

A utilização dessa prática fez com que governos de diversos países que atuam no comércio exterior tentassem inserir na agenda da Organização Mundial do Comércio – OMC a temática das relações sociais com base no discurso da necessidade de proteção aos Direitos Humanos. Enquanto isso, os governos de países em desenvolvimento alegam que tal afirmativa nada mais é do que uma medida protecionista e de prejuízo ao livre

comércio, principalmente por países como os Estados Unidos da América e por países da União Europeia, ameaçados em seu poder de competição no mercado internacional.

Longe de chegar ao fim tal discussão, verifica-se que, diante da impossibilidade de coexistência de países com o mesmo nível de desenvolvimento, não é fácil a concretização de medidas que sejam capazes de evitar a prática de *dumping* social.

A temática proposta justifica-se pela atualidade e repercussão social. O *dumping* social vem sendo discutido no âmbito da Organização Mundial do Comércio – OMC – mais com a preocupação com o comércio do que propriamente com os Direitos Sociais dos trabalhadores. Dessa forma, são de extrema importância estudos a respeito desse tema, trazendo os Direitos Sociais trabalhistas como foco da preocupação e não apenas o livre comércio.

Com base nesses pressupostos, pretende-se neste artigo abordar o *dumping* social, tratando-se, inicialmente, a respeito da legislação *antidumping* e a sua regulamentação no Brasil, em seguida, abordam-se o conceito jurídico de *dumping* e de *dumping* social, finalizando com a discussão internacional acerca da cláusula social e dos padrões trabalhistas no âmbito da OMC e da OIT, com o objetivo de verificar se realmente existe uma preocupação com os direitos dos trabalhadores diante do *dumping* social, ou se as medidas discutidas não passam de protecionismo disfarçado.

Ressalta-se que, considerando as discussões internacionais apontadas e a falta de consenso a respeito do tema *dumping* social, não se tem a pretensão de oferecer soluções prontas e acabadas a respeito do assunto. Nesta pesquisa, a finalidade é outra, a de suscitar a necessidade de estudos aprofundados acerca desse assunto, a fim de se discutir a importância dos Direitos Sociais trabalhistas.

1 A Legislação Antidumping

A abordagem do *dumping* é antiga, havendo relatos de sua prática por produtores norte-americanos já nas últimas décadas do século XIX, o que o levou o Canadá a adotar o *Act to Amend the Customs Tariffs*¹, em 1904, com o objetivo de impedir a ação de grandes empresas norte-americanas, cuja atuação revelava-se ruínosa às indústrias daquele país (DI SENA JÚNIOR, 2003, p. 84).

Na época, o Canadá estava construindo uma ferrovia transcontinental, com o fim de facilitar o tráfego de pessoas e de mercadorias em seu território. Então, investidores americanos passaram a vender aço aos fabricantes de estradas de ferro canadenses, a preços que inviabilizavam a concorrência por parte das indústrias produtoras de aço do Canadá, provocando o domínio do mercado local (TEIXEIRA, 2012, p. 111).

366

Diante dessa situação, o governo canadense viu-se em uma situação política difícil: de um lado, estavam os fazendeiros, os quais o elegeram ao poder, pressionando-o para a redução de tarifas; de outro, estavam os industriais, exigindo que as tarifas permanecessem elevadas. Assim, se o governo optasse por não reduzir as tarifas perderia o apoio dos fazendeiros, por outro lado, se não mantivesse as tarifas elevadas, prejudicaria os produtores de aço nacional (BARROS, 2003, p. 22).

Então, a solução encontrada pelo governo canadense foi justificar o aumento tarifário do aço como medida de defesa comercial contra os concorrentes americanos. A lei *antidumping* do Canadá previa a imposição de taxas equivalentes à diferença entre o preço praticado no Canadá e o preço do produto similar no país exportador, sem considerar a intenção do exportador

¹ Lei de alteração do acordo aduaneiro.

em atingir (prejudicar) a indústria canadense e sem avaliar se o país realmente sofreria algum dano em função dessa exportação.

Com o exemplo do Canadá, a legislação *antidumping* foi rapidamente seguida por outros países, como a Nova Zelândia (1905), a Austrália (1910), o Japão (1910), a África do Sul (1914), os Estados Unidos (1916) e o Reino Unido (1921), que passaram a adotar normas similares (BARRAL, 2000, p. 74).

Barros (2003, p. 24) expõe que o momento era propício para o aparecimento de leis *antidumping*, pois havia a crença de que a Alemanha estava estocando bens para, com o final da Primeira Guerra Mundial, invadir o mercado com produtos a serem vendidos a preços muito baixos, numa tentativa de se recuperar economicamente e compensar, de certa forma, a perda obtida no âmbito militar. Havia, também, o temor da tomada do mercado por monopólios, pois na época era mais fácil ocorrer uma fusão entre grandes concorrentes do que as indústrias adotarem uma política de cortar preços e custos. Ainda, todos os países, com exceção da Inglaterra, adotavam altas tarifas, o que favorecia a indústria nacional e a prática de preços monopolistas pelas mesmas, que se beneficiavam duplamente, pois fixavam preços de acordo com seus interesses domésticos e se protegiam da reentrada ou reimportação de seus próprios produtos vendidos a preços competitivos no mercado mundial.

Os Estados Unidos implantaram o *Revenue Act* de 1916, de caráter penal, que previa a punição do *dumping*, uma vez provada a intenção do exportador de eliminar os concorrentes nacionais. O processo era julgado nos tribunais comuns, possibilitando, no caso de condenação, o pagamento de indenização ao concorrente prejudicado (BARRAL, 2000, p. 75).

No entanto, diante da dificuldade em se provar a intenção predatória do exportador, em 1921, o Congresso norte-americano implantou outra norma, a *US Antidumping Act*, não

mais de caráter penal, mas, sim, administrativo. Assim, uma autoridade administrativa deveria determinar a existência de *dumping* e verificar se esta prática ensejaria dano à indústria local (BARRAL, 2000, p. 75).

O atual sistema jurídico do comércio internacional remonta a 1890, em razão do tratado para a criação de uma União Internacional para a Publicação de Tarifas Aduaneiras. As negociações no âmbito dessa organização prolongaram-se após a Primeira Guerra Mundial, passando a ser promovidas pela Liga das Nações, que incentivou o estudo de problemas específicos do comércio internacional. No entanto, a Crise dos Anos Trinta² acabou eliminando parcela considerável desses esforços e, como regra, os Estados passaram a adotar práticas protecionistas, na tentativa de garantir o mercado para as indústrias locais e manter o nível de emprego (BARRAL, 2000, p. 75-76).

368

Os Estados Unidos e o Reino Unido perceberam que os erros econômicos posteriores à Primeira Guerra Mundial não poderiam ser repetidos, então, em 1944, quase ao fim da Segunda Guerra Mundial, firmaram um acordo em *Bretton Woods*, com o objetivo de estruturar a economia mundial pós-guerra. Referido acordo revia a criação de três organizações internacionais que passariam a exercer papel fundamental na nova ordem: o Fundo Monetário Internacional – FMI –,

² Essa crise, conhecida como a “Grande Depressão” surgiu nos Estados Unidos, em 1929 e se alargou até os anos 30. Foi ocasionada por diversos fatores, dentre eles: a superprodução agrícola, que gerou um excedente de produtos sem compradores; a diminuição do consumo, pois o poder aquisitivo da sociedade americana não acompanhou o crescimento da indústria; a liberação do comércio e a quebra da Bolsa de Valores de Nova York. A quebra da bolsa afetou o mundo inteiro, logo após a quebra da bolsa de Nova York, as bolsas de Londres, Berlin e Tóquio também quebraram. A crise fez com que os EUA importassem menos de outros países e, como consequência, os outros países que exportavam para os EUA agora estavam com as mercadorias encalhadas e, automaticamente, entraram na crise.

incumbido de manter a estabilidade cambial e prestar assistência a países que atravessassem crises financeiras; o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD (ou Banco Mundial) –, com o objetivo de prover financiamentos para a reconstrução de países devastados pela guerra; e a criação da Organização Internacional do Comércio, que não chegou a existir (BARRAL, 2000, p. 78).

Em fevereiro de 1946, a Organização das Nações Unidas – ONU –, que havia sido criada no ano anterior, convocou uma conferência com a finalidade de redigir a carta para a Organização Internacional do Comércio e com este objetivo, quatro conferências se seguiram: Londres (1946), Lake Success – Nova York (1947) –, Genebra (1947) e Havana (1948). “Contudo, tais iniciativas foram frustradas, ao menos parcialmente, pelos acontecimentos da política interna dos Estados Unidos” (BARRAL, 2000, p. 78).

A Carta de Havana chegou a estabelecer a criação da Organização Internacional do Comércio – OIC –, mas o Congresso norte-americano recusou-se a ratificar a proposta. Em lugar da OIC, propôs-se então um acordo, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT –, que contou inicialmente com apenas 23 países signatários, entre eles o Brasil.

O objetivo do Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT³ – era promover a redução das barreiras tarifárias, por meio de negociações periódicas. Foram então realizadas oito rodadas de negociações tarifárias: Genebra, Suíça (1947); Annecy, França (1949); Torkay, Reino Unido (1950-51); Genebra (1956); Dillon, Genebra (1960-62); Kennedy, Genebra (1964-67); Tóquio, Japão (1974-79) e Punta del Este, Uruguai (1986-93) (MALLMANN, [20--]).

³ A sigla advém do inglês: *General Agreement on Tariffs and Trade*.

Foi na Rodada Kennedy que se discutiu a respeito da preocupação com os termos vagos expressos no artigo VI do GATT, o que resultou no Código *Antidumping* de 1967, que programou exigências procedimentais e critérios para a aplicação de medidas *antidumping* (BARRAL, 2000, p. 82).

Na Rodada Tóquio⁴, o texto do Código de 1967 foi revisto e passou a esclarecer que os “[...] danos causados por outros fatores não deveriam ser atribuídos às importações como *dumping*”.

Passou a vigorar, então, o Código *Antidumping* de 1979, o qual ainda continha várias ambiguidades, que se tornaram mais visíveis à medida que as normas *antidumping* passaram a ser executadas com maior frequência, após o segundo choque do petróleo e ao longo da década de 1980, sobretudo entre as grandes potências comerciais (Estados Unidos, Comunidade Europeia e Japão) (BARRAL, 2000, p. 82).

370

Isso levou a uma nova regulamentação do *dumping* durante a Rodada Uruguai, que durou oito anos, iniciando-se em Punta Del Este, em 1986, e terminando em Marraqueche, em 1994 (BARROS, 2003, p. 16).

A Rodada Uruguai pode ser considerada a mais importante, pois foi durante suas negociações, com o Acordo Marraqueche, assinado em Marrocos, em 12 de abril de 1994, que foi criada a Organização Mundial do Comércio – OMC⁵.

Dentre as inovações trazidas pela Rodada Uruguai, pode-se citar: a) com exceção do Anexo IV (acordos plurilaterais), todos os demais acordos são obrigatórios para os Estados Membros da OMC, ou seja, não existe a possibilidade do Estado Membro escolher os acordos dos quais pretende participar, como acontecia

⁴ O Brasil aderiu ao Acordo de Medidas *Antidumping* durante as negociações da Rodada Tóquio, em 1979.

⁵ A OMC começou a funcionar em 01 de janeiro de 1995.

antes; b) a OMC constitui uma organização internacional, com personalidade jurídica própria; c) os Estados Membros não podem invocar legislação anterior à Rodada Uruguai; d) criação do Sistema de Solução de Controvérsias, com possibilidade de recurso da decisão (BARRAL, 2000, p. 88).

A inclusão da regulamentação *antidumping* ocorreu somente em 1987, por iniciativa da Coreia, cujos produtos vinham sendo constantemente afetados por medidas *antidumping* nos Estados Unidos, no Canadá e na Comunidade Europeia. A partir disso, a discussão a respeito desse tema passou a ter dois posicionamentos: de um lado, estavam os países cujos produtos sofriam medidas *antidumping*, buscando reduzir as hipóteses em que tais medidas seriam aplicadas; de outro, estavam países, protagonizados pelos Estados Unidos e pela Comunidade Europeia, buscando legitimar a aplicação das medidas *antidumping* (BARRAL, 2000, p. 91).

Diversas foram as propostas apresentadas com o fim de regulamentar a questão, mas sempre esbarravam na posição dos Estados Unidos e da Comunidade Europeia e esse impasse perdurou até 1993, quando então o texto do Acordo *Antidumping* da Rodada Uruguai – AARU foi concluído (BARRAL, 2000, p. 94).

O Acordo *Antidumping* – AARU – tem como principal objetivo estipular as regras de aplicação do Artigo VI do GATT 1994. Esse Acordo regula as condições para que os Estados Membros apliquem medidas *antidumping*, designadas para neutralizar ou prevenir os efeitos do *dumping* (artigo VI, 2). A aplicação não deve exceder a margem de *dumping*, ou seja, a diferença de preços entre o produto a preço normal e o produto com *dumping*, a ser determinada pela comparação com o preço normal do produto (BARRAL, 2000, p. 95).

O AARU especifica os procedimentos a serem adotados na investigação do *dumping* pelas autoridades nacionais, na aplicação das medidas respectivas. As autoridades nacionais

do Estado importador são competentes para impor direitos *antidumping* e especificar o seu montante. A imposição desses direitos é facultativa e seu montante deve ser menor do que a margem de *dumping* apurada, se tal montante for suficiente para eliminar o dano à indústria nacional (BARRAL, 2000, p. 218).

Em novembro de 2001, em Doha (Qatar), foi lançada a primeira rodada de negociações multilaterais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), sob a denominação de Rodada de Desenvolvimento de Doha⁶. Os Ministros das Relações Exteriores e de Comércio comprometeram-se a buscar a liberalização comercial e o crescimento econômico, com ênfase nas necessidades dos países em desenvolvimento⁷.

As negociações, supervisionadas pelo Comitê de Negociações Comerciais, subordinado ao Conselho Geral da OMC, estavam previstas, inicialmente, para serem concluídas em três anos, mas até o momento a Rodada Doha não foi concluída.

Explanado o histórico da legislação *antidumping*, verifica-se que a princípio as medidas buscadas pelos países, principalmente as grandes potências comerciais, tinham o caráter eminentemente protecionista. Com a regulamentação do tema pelo GATT/OMC, passou-se a ter critérios mais objetivos quanto a configuração do *dumping*. Assim, as medidas *antidumping* constituem-se em exceções autorizadas pelo GATT/OMC, com a finalidade de proteger, temporariamente, o mercado do país que as impõe.

372

⁶ A Rodada Doha envolve diversos temas: agricultura; acesso a mercados para bens não agrícolas; comércio de serviços; regras relativas à aplicação de direitos *antidumping*, subsídios e medidas compensatórias, subsídios à pesca e acordos regionais; comércio e meio ambiente; facilitação de negócios e alguns aspectos de propriedade intelectual. Há ainda uma discussão a respeito do tratamento especial e diferenciado a favor de países em desenvolvimento, com o fim de assegurar que suas necessidades sejam contempladas (BARRAL, 2000, p. 24).

⁷ Informação disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/copy_of_desenvolvimento-comercio-e-financas/organizacao-mundial-do-comercio/rodada-doha-da-omc>. Acesso em: 25 set. 2013.

No entanto, em relação às medidas *antidumping*, uma preocupação recorrente é que ainda se faça uso dessas medidas como mecanismo protecionista (barreira não tarifária), ou seja, utilizar tais mecanismos para proteger seus mercados e restringir a liberalização comercial. As medidas *antidumping* são consideradas exceções, motivo pelo qual não podem ser usadas de modo abusivo, para resguardar interesses de setores econômicos que detêm grande influência política.

Nesse contexto, surge também, a discussão acerca do *dumping* social, quanto à inserção de padrões trabalhistas nos acordos internacionais, se essa questão é realmente um problema a ser comedido ou trata-se de protecionismo por parte de certos países, que querem somente limitar a concorrência externa e proteger as indústrias nacionais. Esse assunto será analisado adiante.

373

2 O Conceito Jurídico de *Dumping*

Sem correspondência em outro idioma, a expressão *dumping* – advinda do verbo inglês *to dump*, que traz a ideia de jogar algo fora, despejar, descarregar – pode muitas vezes ser utilizada de forma inadequada, confundindo-a com subsídios⁸ ou com a prática anticoncorrencial de discriminação de preços no mercado interno (preço predatório)⁹.

⁸ “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” (DI SENA JÚNIOR, 2003, p. 79).

⁹ “[...] a utilização indistinta entre os dois termos foi prática do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), corroborada por parte da doutrina [...]” (BARRAL, 2000, p. 9).

O conceito de *dumping* muitas vezes é utilizado como implicando situações jurídico-econômicas distintas, incompatíveis com a definição normativa, porém há três particularidades que acompanham o conceito: a) o fato de estar sempre relacionado à ideia de prática desleal do comércio; b) não ter sido traduzido para outro idioma, sendo sempre utilizada a expressão em inglês; c) envolve uma conotação pejorativa, induzindo ao sentido de comportamento negativo ou condenável (BARRAL, 2000, p. 7-8).

No artigo VI, 1, do Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio – GATT¹⁰ –, *dumping* é conceituado como:

1. As partes contratantes reconhecem que o dumping, pelo qual os produtos de um país são introduzidos no comércio de outro país por menos que o valor normal dos produtos, deve ser condenado se causa ou ameaça causar um prejuízo material a uma indústria estabelecida no território de Parte Contratante ou retarda substancialmente o estabelecimento de uma indústria nacional. Para efeitos do presente artigo, o produto deve ser considerado como sendo introduzido no comércio de um país importador, por menos que seu valor normal, se o preço do produto exportado de um país para outro (a) é inferior ao preço comparável, no decurso de operações comerciais para o produto similar quando destinado ao consumo no país exportador, ou, (b) na falta de preço no mercado interno, é inferior a (i) o maior preço comparável de um produto similar para exportar para qualquer país terceiro, no decurso de operações comerciais

¹⁰ “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 01.01.1995, passou a funcionar a Organização Mundial do Comércio (OMC), criada pelo Acordo de Marraqueche, assinado em Marrocos, em 12.04.1994. 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” (DI SENA JÚNIOR, 2003, p. 41-42).

ou (ii) o custo de produção do produto no país de origem mais um acréscimo razoável para cobrir custos e lucros. (tradução nossa)¹¹.

A partir do referido artigo, depreende-se que o *dumping* é uma forma de concorrência desleal, que consiste na introdução de produtos em um país por outro, por preço abaixo do valor normal, podendo causar ou ameaçar causar prejuízo material às indústrias estabelecidas no país importador ou prejudicar o estabelecimento de novas indústrias do mesmo ramo neste país.

Para Vieira (2003, p. 25), “O *dumping* é a venda de produtos pelo preço de custo ou até mais baixo que seu preço de custo, buscando a ampliação de mercado. Essa prática é vista como desleal porque usa de meios ilegais para vencer a concorrência [...]”.

Di Sena Júnior alerta que, apesar de conceituar o *dumping*, o artigo VI do GATT não disciplinou todos os seus aspectos, o que levou à elaboração do Acordo de Implementação do Artigo VI do GATT, conhecido como *Código Antidumping*, do qual existiram três versões. A primeira resultou dos esforços encetados por ocasião da Rodada Kennedy, ao qual o Brasil

375

¹¹ 1. The contracting parties recognize that dumping, by which products of one country are introduced into the commerce of another country at less than the normal value of the products, is to be condemned if it causes or threatens material injury to an established industry in the territory of a contracting party or materially retards the establishment of a domestic industry. For the purposes of this Article, a product is to be considered as being introduced into the commerce of an importing country at less than its normal value, if the price of the product exported from one country to another (a) is less than the comparable price, in the ordinary course of trade, for the like product when destined for consumption in the exporting country, or, (b) in the absence of such domestic price, is less than either (i) the highest comparable price for the like product for export to any third country in the ordinary course of trade, or (ii) the cost of production of the product in the country of origin plus a reasonable addition for selling cost and profit. (Artigo VI, 1, do *General Agreement on Tariffs and Trade* [GATT]). Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm>. Acesso em: 11 set. 2013.

não aderiu; a segunda decorreu da Rodada Tóquio e a terceira foi elaborada durante a Rodada Uruguai (AARU) (DI SENA JÚNIOR, 2003, p. 85).

A última e atual versão, elaborada durante a Rodada Uruguai, dispõe em seu artigo 2, nº 1, que:

1. Para as finalidades do presente Acordo considera-se haver prática de *dumping*, isto é, oferta de um produto no comércio de outro país a preço inferior a seu valor normal, no caso de o preço de exportação do produto ser inferior àquele praticado no curso normal das atividades comerciais para o mesmo produto quando destinado ao consumo no país exportador¹².

376 Enfim, o *dumping* ocorre quando o preço de exportação do produto é inferior ao preço de venda no mercado interno do país exportador. Para ser condenável, essa diferença de preços deve acarretar dano relevante à indústria do país importador. O principal argumento para coibir o *dumping* é o seu intuito predatório, ou seja, quando há a pretensão da empresa exportadora de vender seus produtos no mercado externo por preço inferior ao praticado internamente para, após eliminar a concorrência e conquistar o mercado, elevar unilateralmente os preços e auferir lucros monopolistas. Porém, 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 (DI SENA JÚNIOR, 2003, p. 85-86).

Pode também ocorrer o *dumping* por meio de subsídios estatais, quando o próprio país diminui ou isenta as empresas de pagamento de encargos ou pagando valores com intuídos variados, como chamar a atenção de novas empresas para o local (VILLATORE; GOMES, 2009).

¹² Artigo 2, nº 1, do AARU. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=367>>. Acesso em: 17 set. 2013.

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, caracterizada pela produção globalizada e por indústrias altamente sofisticadas. No plano econômico, inclusive, há autores que descartam por completo a nocividade dessa prática e outros defendem sua exclusão das regras da OMC. A atual concepção de *dumping* caracteriza-se pela grande abrangência na aplicação do termo e pela fragilidade dos critérios técnicos para a sua caracterização. Restringir ao máximo a utilização desse mecanismo é medida de salutar favorecimento ao livre-comércio (DI SENA JÚNIOR, 2003, p. 89).

De acordo com o GATT/OMC, o *dumping* é incompatível com a ideia de concorrência perfeita¹³ e nocivo às relações comerciais internas e externas¹⁴. Para o presente estudo, o conceito de *dumping* utilizado é o jurídico, de acordo com as normas do GATT/OMC, ou seja, é considerado prática danosa e por isso deve sujeitar-se à imposição de medidas *antidumping*. Assim, de acordo com o AARU, para a configuração do *dumping* são necessários três elementos: a) venda de produtos abaixo do preço praticado no mercado do país exportador; b) comprovação do dano ou ameaça de dano à indústria doméstica ou do retardamento no estabelecimento de indústrias que venham a produzir o mesmo produto objeto de *dumping*; e c) nexo de causalidade entre os dois elementos anteriores.

377

¹³ Quando há muitos compradores (demanda) e vendedores (oferta) disputando um mesmo mercado. Os vendedores acreditam que podem vender o quanto quiserem ao preço de mercado, sem que sua conduta influencie o preço que se paga pelo produto.

¹⁴ Entretanto, para os economistas, 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. De acordo com Krugman e Obstfeld (2001, p. 150), a discriminação dos preços entre os mercados pode ser uma estratégia de negócios perfeitamente legítima, sendo que a definição legal de *dumping* desvia-se substancialmente da definição econômica.

Barral expõe que foi o economista Jacob Viner, em sua clássica obra *Dumping, a Problem in International Trade*, publicada em 1923, quem especificou os traços característicos do comportamento comercial que passou a ser designado pelo termo *dumping*. Segundo Viner, o *dumping* é identificável essencialmente pela discriminação de preços entre compradores em diferentes mercados nacionais (BARRAL, 2000, p. 10).

Ainda, de acordo com Barral, foi Viner que conceituou inicialmente as diversas formas de *dumping* e tentou determinar as consequências econômicas de cada uma das situações nas quais o *dumping* poderia se manifestar. Dessa forma, segundo Viner, o *dumping* poderia ser: a) esporádico; b) de curto prazo (*short-run*) e; c) permanente (BARRAL, 2000, p. 11).

O esporádico ocorreria em situações excepcionais, como da necessidade de vender excesso de estoque, e não traria implicações negativas. O *dumping* permanente seria o mantido por longo período de tempo, e poderia ocorrer quando o mercado exportador fosse protegido, enquanto o mercado importador fosse competitivo, sendo que a vantagem para o consumidor no mercado importador seria, no longo prazo, superior aos danos provocados à indústria nacional do mesmo mercado importador (BARRAL, 2000, p. 11).

Ao tipo de *dumping* conceituado como de curto prazo Viner vinculava um caráter negativo, pois, para o autor, haveria um argumento econômico contra o *dumping* quando o prejuízo para a indústria local fosse maior que os benefícios para os consumidores. Nesse tipo de *dumping*, esse prejuízo se materializaria na inutilização temporária dos custos fixos das empresas concorrentes, que aguardariam o fim da prática de *dumping*, e não promoveriam a relocação dos recursos produtivos para outro setor econômico (o que ocorreria no caso de *dumping* permanente) (BARRAL, 2000, p. 11-12).

Os tipos de *dumping* adotados a partir da leitura do Artigo VI, do GATT, seriam dois: o *dumping* condenável e o *dumping* não condenável. Este último seria a prática de *dumping* sem a ocorrência de efeitos negativos para a indústria estabelecida no território de um país. Para ser classificado como condenável, ao contrário, o *dumping* deve implicar dano à indústria doméstica e o nexos causal entre o dano e a prática de *dumping* (BARRAL, 2000, p. 12). Assim, apenas o *dumping* condenável estaria sujeito às medidas *antidumping*.

Embora somente possa-se extrair da legislação do GATT/OMC esses dois tipos de *dumping*, Barral aponta que “Um dos novos temas do comércio internacional envolve a tentativa de ampliar o conceito de *dumping* para caracterizar a ocorrência internacional firmada sobre diferenças estruturais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento” (BARRAL, 2000, p. 13). Assim, tornou-se usual a utilização das expressões: *dumping* ambiental; *dumping* cambial; e *dumping* social.

379

3 O Dumping Social

Pode-se compreender o *dumping* social como uma vinculação entre comércio e padrões trabalhistas, sendo utilizado como forma de baixar o custo do valor trabalho, diminuindo o valor do produto final, levando, assim, à prática de concorrência desleal. Seria a redução dos custos obtidos por empresas na fabricação de seus produtos mediante a não observação do bem-estar social (TRIERWEILER, 2009, p. 86).

A redução dos custos da mão de obra pode ser obtida tanto pela violação direta dos direitos dos trabalhadores de determinada empresa, como pela prática cada vez mais frequente de transferência de unidades produtivas para países ou regiões nos quais não são respeitados padrões laborais mínimos.

[...] as empresas passaram a valorizar a variável mão-de-obra na formação do preço de seus produtos. Visando a reduzir estas despesas e tornar seus preços mais atraentes para o mercado, as empresas nacionais, passaram a migrar suas plantas de produção para regiões com o custo de mão de obra inferior. Por sua vez, o mesmo fenômeno reproduziu-se em relação às empresas multinacionais, que passaram a buscar países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento para instalar suas fábricas e, assim, reduzir o custo de produção (TRIERWEILER, 2009, p. 85).

Segundo Gamonal Contreras (2008, p. 206), se nos países pobres ronda o “fantasma” da carência de direitos fundamentais mínimos, nos desenvolvidos ronda o “fantasma” da “deslocação” das empresas para países onde os custos laborais são muito mais baixos. Ainda, há a preocupação de que os países pobres, para conseguir competitividade com os países industrializados, venham a se utilizar do *dumping* social, por meio de custos trabalhistas inferiores, que tornam seus produtos mais baratos, devido à falta de proteção social e direitos mínimos dos seus trabalhadores.

380

Para Barral, o *dumping* social pode ser entendido como a vantagem advinda da exploração da mão de obra nos países em desenvolvimento, sob o principal argumento de que a globalização não implicou na extensão de garantias sociais do Estado do Bem-Estar Social aos trabalhadores dos países em desenvolvimento, mas, sim, na redução de garantias para os trabalhadores dos países desenvolvidos, acuados pela ameaça crescente do desemprego e da transferência física do parque fabril (BARRAL, 2000, p. 14).

Não há previsão específica do *dumping* social nas normas do GATT/OMC¹⁵, tampouco regulamentação pela OIT nesse

¹⁵ O GATT não disciplina a respeito do comércio desleal provocado pela violação de normas trabalhistas, a única previsão relacionada a trabalho é a disposta no artigo XX, alínea “e”, que proíbe a comercialização de produtos fabricados em prisões. Disponível em: <http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm>. Acesso em: 18 set. 2013.

sentido, no entanto, parece razoável extrair do conceito geral de *dumping*¹⁶ os elementos necessários para a sua configuração, ou seja, se para configurar a prática de *dumping* são necessários certos requisitos, para a configuração da prática do *dumping* social os mesmos requisitos devem estar presentes. Referem-se àqueles dispostos no AARU, quais sejam: a) venda de produtos abaixo do preço praticado no mercado do país exportador; b) comprovação do dano ou ameaça de dano à indústria doméstica ou do retardamento no estabelecimento de indústrias que venham a produzir o mesmo produto objeto de *dumping*; e c)nexo de causalidade entre os dois elementos anteriores.

Presentes os elementos anteriormente especificados, a partir da exploração de mão de obra barata para a obtenção de menores custos de produção, pode-se dizer que o *dumping* social é uma prática danosa e por isso deve sujeitar-se à imposição de medidas *antidumping*.

Contudo, Di Sena Júnior alerta que os argumentos subjacentes à ideia de *dumping* condenável e *dumping* social são sensivelmente diferentes, pois o AARU regulamentou o *dumping* para evitar a discriminação internacional de preços e estabeleceu o conceito de valor normal como parâmetro a ser considerado, sendo compreendido como preço normal aquele efetivamente praticado para o produto similar nas operações mercantis que o destinem para o consumo interno no país exportador. Dessa forma, só há *dumping* quando o preço do produto exportado é inferior ao praticado no mercado interno (DI SENA JÚNIOR, 2003, p. 94).

No caso do *dumping* social, não significa, necessariamente, que o preço praticado no mercado externo seja inferior ao praticado no mercado interno, já que a mão de obra sub-remunerada

¹⁶ Artigo VI, nº 1, do GATT e artigo 2, nº 1, do AARU.

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* (Idem, ibidem, p. 94.).

Dessa forma, frisa-se, mais uma vez, que para a configuração do *dumping* social são necessários os mesmos elementos presentes na configuração do *dumping* conceituado pelo GATT e AARU. É necessário que exista a venda de produtos abaixo do preço praticado no mercado do país exportador; a 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*; e o nexo de causalidade entre os dois elementos anteriores.

Assim, observa-se que o *dumping* social traz a ideia de que os trabalhadores, em especial os de países em desenvolvimento, são prejudicados para que as empresas que exploram a sua mão de obra possam garantir a competitividade no mercado internacional. Isso porque, essas empresas, para conseguir vender seus produtos por preços inferiores aos de seus concorrentes, utilizariam artifícios desleais, como a contratação de mão de obra barata, escrava ou até mesmo infantil.

Outro argumento que corrobora o *dumping* social seria que diferentes níveis de proteção dos Direitos Sociais dos trabalhadores trariam vantagens aos países que não garantem esses direitos, ou que possuem leis mais brandas em relação à proteção dos direitos dos trabalhadores, em relação aos países que observam tais direitos. Esse tipo de “vantagem” consistiria em concorrência desleal e deveria se sujeitar a medidas *anti-dumping*, como forma de eliminar o dano efetivo ou potencial.

Dessa forma, a regulamentação do *dumping* social viria a resguardar os direitos dos trabalhadores, tanto dos países em desenvolvimento, que têm seus Direitos Sociais diminuídos

ou até mesmo negados, como dos trabalhadores dos países desenvolvidos, cujos empregos estariam sendo ameaçados pela oferta de mão de obra sub-remunerada. A sua regulamentação impediria a prática de artifícios que desrespeitam a dignidade do trabalhador para fabricar produtos mais baratos.

O tema *dumping* social tem provocado discussões entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, fazendo com que países participantes do comércio exterior tentassem inserir na agenda da OMC a temática com fundamento no discurso dos Direitos Humanos, no entanto, por envolver questões trabalhistas, a OMC afirma que a sua regulamentação é de competência da OIT.

Os países desenvolvidos acusam os países em desenvolvimento de praticar o *dumping* social e afirmam a necessidade de inclusão de cláusulas sociais nos novos tratados, com vistas à adoção de padrões trabalhistas internacionais. Já os países em desenvolvimento argumentam que tais medidas não passam de protecionismo econômico disfarçado de discurso humanista, divergindo na forma de implementação dessas medidas, pois defendem que a melhoria das condições de trabalho ocorrerá com o desenvolvimento de cada país e não simplesmente com a padronização dos direitos trabalhistas.

383

4 A Discussão Internacional acerca da Cláusula Social e dos Padrões Trabalhistas

A cláusula social consiste na inclusão de padrões mínimos trabalhistas em tratados internacionais. Essas normas, ao disciplinarem as condições de trabalho e as relações capital-trabalho, estabelecem padrões laborais mínimos a serem observados pelas empresas exportadoras. Sua inclusão seria uma maneira de combater a prática do *dumping* social.

Trata-se de uma “[...] imposição de normas em tratados internacionais de comércio internacional que objetivam assegurar a proteção ao trabalhador, estabelecendo padrões mínimos a serem observados pelas normas que regulam o contrato de trabalho nos processos de produção de bens destinados à exportação” (ROCHA, 2001, p. 326) e envolve pelo menos quatro dimensões principais:

- a) A preocupação com as práticas desleais de comércio;
- b) A busca de soluções que reduzam os níveis de desemprego nas economias que sofrem as consequências do processo de globalização;
- c) A expansão do desconforto ético e moral com a violação dos direitos humanos;
- d) O temor de que tais argumentos venham a favorecer o protecionismo, afetando as exportações dos países em desenvolvimento (AMARAL JÚNIOR, 1999, p. 202).

384

Os padrões trabalhistas a serem reconhecidos internacionalmente compreendem vários aspectos da relação capital-trabalho, tais como proteção à saúde do trabalhador, segurança no ambiente de trabalho, jornada, remuneração, dentre outros.

No que diz respeito à relação entre comércio internacional e padrões trabalhistas, a discussão envolve oito convenções tidas como os pilares da OIT, que estão divididas em quatro categorias: liberdade de associação e de negociação (Convenções 87 e 98); eliminação do trabalho forçado e escravo (Convenções 29 e 105); eliminação da discriminação em relação ao emprego e à ocupação (Convenções 100 e 111); e abolição do trabalho infantil (Convenções 138 e 182).

A discussão a respeito da vinculação dos padrões trabalhistas à OMC versa acerca dos temas indicados nas Convenções

supracitadas. O tema evoluiu nessa direção como forma de mitigar as divergências, haja vista ser mais fácil discutir assuntos que já possuem certa receptividade do que levar a pauta temas como horas de trabalho, salários, férias etc., cuja complexidade é infinitamente maior (DI SENA JÚNIOR, 2000, p. 105).

A tentativa de regulamentação dos padrões trabalhistas é uma discussão que remonta à Carta de Havana, de 1947, quando seu artigo 7º faz menção a “padrões justos de trabalho”. Por meio deste artigo, os países que assinaram a referida Carta reconheceram o interesse comum na realização e na manutenção de padrões justos de trabalho relacionados à produtividade e, assim, na melhoria dos salários e das condições de trabalho, dentro dos limites permitidos pela produtividade. Reconheceram, também, que as condições injustas de trabalho, particularmente na produção para a exportação, criam dificuldades ao comércio internacional e, por esse motivo, cada Membro deveria realizar todas as ações necessárias para eliminá-las no seu território.

No entanto, como já mencionado anteriormente, esse documento não entrou em vigor, principalmente em virtude da não aprovação pelo Congresso norte-americano, mas, do ponto de vista histórico, é um importante marco no que diz respeito à vinculação de temas sociais à agenda comercial internacional (Idem, ibidem).

O objetivo de vincular os padrões trabalhistas à OMC deve-se ao fato de que a OIT não dispõe de um mecanismo coercitivo, ao contrário da OMC, que possui um Sistema de Resolução de Controvérsias com significativos índices de cumprimento das suas decisões. Assim, caberia à OMC fiscalizar o cumprimento da cláusula social e aplicar as medidas coercitivas cabíveis, no caso de descumprimento.

Esse mecanismo da OMC prevê uma pluralidade de procedimentos para solucionar as controvérsias. Essa estrutura é

composta por grupos que avaliam as reclamações dos Estados Membros e se propõe a solucionar as divergências. Os meios utilizados pela OMC para a solução das controvérsias de forma diplomática são as consultas, os bons ofícios, a conciliação e a mediação. Os utilizados de forma jurisdicional são os *Panels*¹⁷ e a arbitragem, sendo que esta é informal e autocontrolável, ou seja, o árbitro é o coordenador do processo, seguindo as suas próprias regras e o combinado com as partes (TEIXEIRA; PREZA JÚNIOR, 2007).

O Sistema de Resolução de Controvérsias é administrado pelo Órgão de Solução de Controvérsias – OSC –, o qual exerce uma função de direção dos procedimentos de solução de controvérsias entre Países Membros e tem a faculdade de estabelecer Grupos Especiais, adotar seus relatórios, estabelecer os Órgãos de Apelação, vigiar a aplicação dos relatórios e autorizar a imposição das medidas de retaliação em caso de não cumprimento pelo país demandado (Idem, ibidem).

386

No entanto, a aplicação coativa do direito não é automática. O país responsável tem a prerrogativa de cumprir as recomendações e resoluções do OSC, ou ainda tentar negociar ou oferecer uma compensação. Não havendo cumprimento, consenso ou compensação, o reclamante poderá solicitar ao OSC a autorização para aplicar de forma coativa seus direitos provenientes dos Acordos da OMC. A aplicação coativa do direito (contra medidas ou retaliações) é possível por meio da suspensão de concessões ou outras obrigações, que não serão aplicadas ao país reclamado, se assim todos os Membros estiverem de acordo, inclusive o Membro que foi lesionado (Idem, ibidem).

¹⁷ A primeira instância do Órgão de Solução de Controvérsias é chamada de Grupo Especial ou ainda *Panel* (painel em português).

Resumindo, as contramedidas ou retaliações significam que se a parte vencedora em uma reclamação não houver obtido a compensação poderá recorrer ao OSC para que este autorize uma aplicação contra a parte perdedora que, seguramente, terá um impacto sobre o seu comércio internacional.

Os Estados Unidos são os principais defensores da ideia de se levar o assunto relativo aos padrões trabalhistas para o âmbito do comércio internacional. Já em 1987 submeteram ao Conselho do GATT pedido para criação de um grupo de trabalho para discutir os seguintes assuntos: a) liberdade de associação; b) liberdade de organização e negociação coletiva; c) liberdade do trabalho forçado e escravo; d) idade mínima para o trabalho; e) medidas para implementação de padrões laborais mínimos. Por ausência de consenso no Conselho do GATT, o pedido foi negado (DI SENA JÚNIOR, 2003, p. 106).

Mais uma vez, em 1990, os Estados Unidos renovaram o pedido, agora reduzindo a lista aos três primeiros itens, mas, novamente o pedido foi negado (Idem, *ibidem*).

Em reunião do GATT, realizada em Marraqueche, em 1994, a França se uniu aos Estados Unidos para a proposição da cláusula social. Os dois países defenderam que as normas mínimas laborais deveriam ser respeitadas por razões humanitárias e de segurança econômica (PASTORE, 1997, p. 15).

Novamente, os Estados Unidos tentaram incluir o tema na agenda da reunião da OMC, realizada em Cingapura, em 1996, sugerindo, em conjunto com a Noruega, a criação de um grupo de trabalho para estudar uma maneira de sua implantação, e desde então vem perseguindo esse objetivo. O representante francês apoiou o discurso dos Estados Unidos (Idem, *ibidem*, p. 102). Tal proposição não prosperou.

Nas mencionadas reuniões, os países em desenvolvimento mantiveram-se contrários à ideia. Esse foi o caso do Brasil, de

Cingapura, da Índia, Indonésia, Tailândia, Malásia e Tigres Asiáticos. A questão não é que esses países sejam contrários ao progresso em relação às condições de trabalho, mas todos rejeitam o uso de sanções comerciais como o melhor meio de implementação desse objetivo (Idem, *ibidem*, p. 15).

Ao final da reunião de Cingapura, os Estados Membros da OMC concordaram em delegar o assunto à OIT, reiterando a legitimidade desta para tratar de assuntos sociais e trabalhistas.

Mesmo depois da inexitosa tentativa em Cingapura, os Estados Unidos, por ocasião da Reunião Ministerial de Seattle, em dezembro de 1999, mais uma vez tentaram introduzir o assunto na pauta de discussões, gerando muita polêmica. Os países em desenvolvimento já tinham dado por encerrada essa discussão desde 1996, em Cingapura, mas os países desenvolvidos, liderados pelos Estados Unidos, insistiam em retomar o tema e modificar o entendimento consagrado durante a Primeira Reunião Ministerial da OMC (DI SENA JÚNIOR, 2003, p. 108).

388

Os Estados Unidos, então, buscando atenuar a polêmica provocada, anunciaram o interesse em 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” (DI SENA JÚNIOR, 2003, p. 108).

Porém, o então Presidente norte-americano, Bill Clinton, posteriormente, manifestou sua expectativa de que esse grupo de trabalho estabelecesse padrões universais, que pudessem ser incorporados a todos os acordos da OMC e impostos por meio de sanções comerciais, o que despertou a oposição da grande maioria dos países em desenvolvimento e, sem dúvida, contribuiu para o fracasso da reunião de Seattle (Idem, *ibidem*, p. 109).

Durante a reunião de Seattle, a posição do Canadá foi a de 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 de direitos dos trabalhadores (Idem, *ibidem*, p. 109).

A União Europeia – EU – afirmou que os Direitos Fundamentais do trabalhador deveriam ser defendidos, mas rejeitou sua vinculação à aplicação de sanções comerciais e o seu Conselho determinou que a Entidade defendesse três medidas principais na Reunião de Seattle: a) ampliação da cooperação entre OMC e OIT; b) apoio ao trabalho da OIT e a sua atualização como observador da OMC; c) criação do Fórum de Trabalho Conjunto OMC/OIT a respeito de globalização, comércio e trabalho (Idem, *Ibidem*, p. 109-110).

Os países em desenvolvimento rejeitam a vinculação dos padrões trabalhistas à OMC. Eles questionam o motivo de países como os Estados Unidos, que não ratificaram a maioria das Convenções da OIT e cujos trabalhadores apresentam baixo grau de sindicalização, estarem tão interessados em empregar retaliações comerciais como arma para garantir padrões trabalhistas. Das oito convenções a respeito de direitos humanos fundamentais da OIT, apenas duas foram ratificadas pelos EUA: Convenção 105 (Abolição do trabalho forçado) e Convenção 182 (Abolição do trabalho infantil). Enquanto isso, o Canadá ratificou 30 convenções, o México 78, o Brasil 88 e a China, apesar de possuir um regime considerado autoritário, ratificou 22 (Idem, *ibidem*, p. 109-110).

A discussão quanto à implementação ou não da cláusula social continua sem consenso, porém, segundo Amaral Júnior, encontra-se superada a fase em que as negociações a respeito de política comercial se concentravam apenas no impacto em que o comércio exercia no interior das fronteiras nacionais, tendo a questão das barreiras alfandegárias e não alfandegárias como ponto central. Agora, os problemas comerciais mais relevantes requerem capacidade de lidar com profunda e complexa integração entre as múltiplas políticas governamentais, fato esse

que realça a estreita conexão entre mecanismos de tutela de Direitos Humanos, regimes trabalhistas e políticas comerciais (AMARAL JÚNIOR, 1999, p. 202).

O tema é controverso, porque envolve dois pontos de vista antagônicos. Aqueles que são contrários à inclusão dos padrões trabalhistas no comércio argumentam que a introdução no comércio internacional de temas não relacionados ao comércio iria afetar a liberalização e, assim, a promoção da riqueza, uma vez que as exportações seriam afetadas, impactando negativamente no desenvolvimento econômico. Os principais defensores dessa posição são os governos dos países em desenvolvimento, economistas que defendem o livre comércio e as empresas dos países desenvolvidos (THORTENSEN, 1998).

Por outro lado, os que são favoráveis defendem a ideia de que as exportações de bens produzidos em más condições de trabalho é uma forma de competição desleal de comércio, sendo seus principais defensores o governo dos Estados Unidos, alguns membros da União Europeia, as organizações trabalhistas e ativistas de Direitos Humanos (Idem, *ibidem*).

Para os países em desenvolvimento, por trás da pretensa defesa de padrões trabalhistas haveria somente o objetivo de estimular a exportação de bens tecnologicamente avançados para as nações menos desenvolvidas e restringir as exportações destas para as economias industrializadas, sendo que a acusação de *dumping* social configura uma nova modalidade de protecionismo, pois os níveis de remuneração de trabalho estão condicionados aos graus de desenvolvimento de cada país e, dentro dele, de cada região, estados e municípios (AMARAL JÚNIOR, 1999, p. 203).

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,

mas, atualmente, acabaram se constituindo em verdadeiros entraves ao comércio internacional, atuando como barreiras não tarifárias. Do mesmo modo, esses países têm a preocupação de que os padrões trabalhistas sejam utilizados para restringir o livre comércio e onerar as exportações dos países em desenvolvimento (DI SENA JÚNIOR, 2003, p. 102).

Para Amaral Júnior (1999, p. 203), não há dúvidas, em relação ao *dumping* social, quanto ao caráter eminentemente protecionista, que advém de países como os Estados Unidos e alguns da União Europeia, pela pressão dos sindicatos trabalhistas, agravada pelos índices de desemprego. Contudo, não se pode negar que o tema *dumping* social, a par dos interesses protecionistas, indica preocupações éticas em termos de Direitos Humanos¹⁸.

A globalização trouxe um paradoxo: a preservação do emprego e a melhoria das condições de trabalho. Não se descarta a hipótese de que os trabalhadores renunciem a lutar por melhores condições de trabalho em troca da manutenção do emprego. “Na busca frenética de novos mercados muitos governos não desejam abdicar das vantagens comerciais que advém da redução do custo do fator trabalho provocada pela violação das convenções internacionais” (AMARAL JÚNIOR, 1999, p. 204).

Se as diferenças de padrões trabalhistas tendem a desempenhar papel cada vez mais proeminente nas disputas internacionais, a principal questão que se afigura consiste em identificar que instrumentos serão usados para solucionar

¹⁸ “[...] Em se tratando de direitos econômicos e sociais, a OIT, com o fim de designar o que seja moralmente aceitável na esfera do trabalho, tomou a iniciativa de definir as convenções que expressam ‘direitos humanos básicos’. São elas as convenções sobre liberdade de organização e de reivindicação coletiva, sobre trabalho forçado, igualdade de remuneração e sobre a discriminação no emprego. Essas convenções estão entre as mais ratificadas e a elas a OIT dedica a maior atenção. Formam, em seu conjunto, um *corpus* de direitos trabalhistas internacionalmente reconhecidos” (AMARAL JÚNIOR, 1999, p. 204).

esses conflitos. Nessa linha, cabe indagar se prevalecerão os meios unilaterais em que os governos lançam mão de normas instituídas pelo ordenamento jurídico interno, sobretudo pela legislação comercial, a exemplo do que sucede com os EUA, ou se predominarão as instâncias multilaterais surgidas do assentimento das partes (AMARAL JÚNIOR, 1999, p. 211).

Os Estados Unidos e outros países desenvolvidos, como a França, insistem que o foro adequado para tratar da inclusão dos padrões trabalhistas é a OMC. No entanto, como explica Amaral Júnior, essa tese revela inconvenientes e dificuldades:

Primeiro porque a proposta, que não conta nem mesmo com a concordância de todas as nações desenvolvidas é ardentemente repelida pelos países em desenvolvimento. Segundo porque a vocação eminentemente comercial da OMC não aconselha que ela venha a se ocupar também de assuntos trabalhistas. O temor dos países em desenvolvimento reside nos riscos de que a vinculação entre interesses comerciais e questões trabalhistas desencadeie iniciativas protecionistas em larga escala, comprometendo gravemente as suas exportações (Idem, *ibidem*, p. 212).

392

Ainda, não é possível a evolução dos padrões trabalhistas, nem mesmo internamente, sem programas de cooperação técnica que viabilizem o desenvolvimento econômico. Dotar a OMC de competência punitiva nessa área exprimiria o protecionismo das nações desenvolvidas receosas da perda de vantagens comparativas em certos domínios (Idem, *ibidem*, p. 212). Tratar a desobediência aos Direitos Trabalhistas como práticas desleais de comércio seria um descaso com a noção de Direitos Humanos, corresponderia equipará-la a expedientes econômicos voltados ao aumento da competitividade, graças ao desvirtuamento das regras de mercado e não visualizá-la como obstáculo à realização da dignidade humana (Idem, *ibidem*, p. 212).

Para Di Sena Júnior, as políticas trabalhistas condicionam a política comercial, e não o contrário, sendo que, em alguns casos, o nível dos padrões trabalhistas praticados em

determinado país pode influenciar os fluxos comerciais, mas apenas isso não seria razão suficiente para legitimar sua inclusão na pauta de discussões da OMC (DI SENA JÚNIOR, 2003, p. 98).

A Constituição da OIT não admite o uso da força armada ou de sanções econômicas contra o Estado que não acate as suas decisões. “À semelhança das demais organizações internacionais que cuidam dos Direitos Humanos, ela deve confiar, em última instância, no cumprimento voluntário das recomendações que fizer” (AMARAL JÚNIOR, 1999, p. 214). Essa falta de “poder punitivo” é, sem dúvida, um fator limitante à eficácia dos Direitos Trabalhistas no âmbito internacional e é, também, uma das causas que levou países desenvolvidos, como os Estados Unidos, por exemplo, a considerar a OMC o foro adequado para tratar do tema “cláusula social”.

Para Amaral Júnior:

As evidências sugerem a necessidade de se dotar a OIT de um sistema sancionatório mais efetivo, voltado simultaneamente para a consecução de objetivos éticos no domínio dos valores e para a repressão das infrações aos direitos trabalhistas enquanto direitos humanos. Mais do que prever medidas punitivas, utilizadas apenas em situações excepcionais é necessário que a reforma a ser introduzida vise a contemplar programas mais ambiciosos de cooperação técnica, abrangendo a reformulação da legislação doméstica, a imposição de penalidades mais severas às transgressões cometidas, o aperfeiçoamento dos instrumentos de ação estatal, estímulos a campanhas de educação pública, desenvolvimento de processos produtivos mais eficientes, programas de erradicação da pobreza e de alfabetização (Idem, ibidem, p. 215).

No atual contexto, a tendência é que fique com a OIT a competência para lidar com a questão, no entanto, seria necessário o aprimoramento dos mecanismos de implementação das decisões adotadas, mas, o êxito dessa tendência depende da superação de alguns desafios:

- a) fortalecer os programas de cooperação técnica capazes de propiciar o cumprimento dos tratados e das convenções internacionais, o que exige recursos financeiros, que somente poderiam ser obtidos se houvesse por parte das nações desenvolvidas maior disposição para fornecê-los;
- b) as sanções existentes teriam que ser ao mesmo tempo politicamente viáveis e praticamente exequíveis. A dificuldade nesse âmbito seria estabelecer que tipos de sanções os países estariam dispostos a aceitar, já que algumas delas poderiam ter reflexos negativos sobre suas exportações. Proibir a negociação de um produto no mercado internacional, por exemplo, por ter sido produzido com mão de obra infantil, causa muitos efeitos indesejáveis, concorrendo para agravar o desemprego, estimular a prostituição e elevar os índices de criminalidade (AMARAL JÚNIOR, 1999, p. 215).

É evidente que a OIT não estaria em condições de cercear as vantagens comparativas que os países em desenvolvimento auferem em função da existência de padrões trabalhistas distintos. Ela se desfiguraria se fosse utilizada para impor a equalização dos custos mediante regimes trabalhistas que eliminassem as vantagens comparativas dos países em desenvolvimento (AMARAL JÚNIOR, 1999, p. 215).

A discussão a respeito do tema permanece, mas continua sendo a OIT a organização internacional competente para tratar da introdução de medidas protetivas do trabalho. Segundo Crivelli, existem vantagens em atribuir à OIT a fiscalização e o controle das regras trabalhistas de cunho social, pois: a) é uma das poucas organizações que possui um antigo sistema de negociar e celebrar tratados internacionais; b) é a única organização da ONU que possui representação tripartite (empregadores,

trabalhadores e governo); c) tem experiência para dialogar com interesses antagônicos; d) é a única organização multilateral cujos tratados atribuem obrigações internacionais mesmo não ratificados pelos Estados Membros (CRIVELLI, 2002, p. 66).

A posição do Brasil¹⁹ é pela não inclusão da cláusula social no âmbito da OMC, com vistas à adoção de padrões trabalhistas internacionais, entendendo que tais medidas não se mostram suficientes para garantir a proteção dos Direitos Fundamentais dos trabalhadores, pois o foco da discussão, embora se diga pautado no discurso dos Direitos Humanos, tem sido o comércio, não passando de uma forma de protecionismo.

Considerações Finais

Diante da lógica capitalista de mercado, as empresas começaram a utilizar artifícios com o fim de driblar a concorrência e se manterem no mercado, como a prática de *dumping*, que de acordo com o GATT/OMC, é incompatível com a ideia de concorrência perfeita e nociva às relações comerciais internas e externas.

A partir do conceito definido pelo GATT/OMC, conclui-se ser o *dumping* uma prática danosa que deve sujeitar-se à imposição de medidas *antidumping* e, embora haja discordância por parte de alguns doutrinadores, existem diversas espécies de *dumping*, que surgiram diante dos novos contornos da globalização, sendo o *dumping* social uma delas. Embora não exista previsão específica do *dumping* social nas normas do GATT/OMC, tampouco regulamentação pela OIT nesse sentido, entende-se que é do conceito geral de *dumping* que se deve extrair os elementos necessários para a sua configuração, quais sejam:

¹⁹ Posição adotada nas reuniões da OMC de Marraqueche (1994) e de Cingapura (1996).

a) venda de produtos abaixo do preço praticado no mercado do país exportador; b) comprovação do dano ou ameaça de dano à indústria doméstica ou do retardamento no estabelecimento de indústrias que venham a produzir o mesmo produto objeto de *dumping*; e c) nexo de causalidade entre os dois elementos anteriores.

O tema *dumping* social tem provocado discussões no âmbito internacional, havendo divergência entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento quanto a inclusão de cláusulas sociais em novos tratados, com vistas à adoção de padrões trabalhistas internacionais. Os primeiros mostraram-se favoráveis e entendem que a OMC é o foro adequado para tratar da questão; os segundos entendem tratar-se de protecionismo econômico e defendem que a melhoria ocorrerá com o desenvolvimento de cada país, sendo esta, inclusive, a posição do Brasil.

396

A partir das justificativas dos países em desenvolvimento, conclui-se, que, apesar da OMC possuir um Sistema de Resolução de Controvérsias considerado eficaz, não se pode esquecer a importância da proteção dos Direitos Sociais trabalhistas diante das situações de *dumping* social, pautando-se a preocupação somente com o livre comércio. Por esse motivo, entende-se pela competência da OIT para dirimir tais assuntos. Se o sistema de sanções da OIT não é considerado eficiente, faz-se necessário discutir a respeito da forma desta obter maior poder sancionatório. Não parece coerente, por esse motivo, transferir uma questão que diz respeito aos direitos fundamentais dos trabalhadores a uma organização voltada a interesses comerciais.

Além do mais, existem vantagens em atribuir à OIT a fiscalização e o controle das regras trabalhistas de cunho social: possui um antigo sistema de negociar e celebrar tratados internacionais, é a única organização da ONU que possui

representação tripartite, tem experiência para negociar interesses divergentes e seus tratados atribuem obrigações internacionais mesmo não ratificados pelos Estados Membros.

Referências

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. Cláusula social e comércio internacional. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (Orgs.). *O cinquentenário da declaração universal dos direitos do homem*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

BARRAL, Welber. *Dumping e comércio internacional: a regulamentação antidumping após a rodada Uruguai*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BARROS, Maria Carolina Mendonça de. *Antidumping e protecionismo*. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Rodada Doha da OMC*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/copy_of_desenvolvimento-comercio-e-financas/organizacao-mundial-do-comercio/rodada-doha-da-omc>. Acesso em: 25 set. 2013.

CRIVELLI, Ericson. Normas internacionais do trabalho e o comércio internacional. *Revista LTr*, São Paulo, v. 66, p. 42, jan. 2002.

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

GAMONAL CONTRERAS, Sergio. La cláusula social en el tratado de libre comercio entre Chile y Estados Unidos de norteamérica. *Revista de Direito do Trabalho*, ano 34, n. 129, p. 226, jan./mar. 2008.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. *Economia internacional: teoria e política*. Tradução Celina Martins Ramalho Laranjeira. 5. ed. São Paulo: Makron Books, 2001.

MALLMANN, Maria Izabel; DEIRO, Daniel Girardi. *O GATT e a Organização Mundial do Comércio no cenário econômico internacional desde Bretton-Woods*. [20--]. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/ffch/neroi/artigodaniel.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2013.

PASTORE, José. *A cláusula social e o comércio internacional*. Brasília: Edição CNI, 1997.

ROCHA, Dalton Caldeira. *A cláusula social e o MERCOSUL*. 2001. Dissertação (Mestrado em Direito)–Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

TEIXEIRA, Leandro Fernandez. *A prática de dumping social como um fundamento de legitimação de punitivos damages, em uma perspectiva da análise econômica do direito*. 2012. 236 p. Dissertação–(Mestrado em Relações Sociais e Novos Direitos). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

TEIXEIRA, Rebeca Silveira; PREZA JÚNIOR, Cláudio Lopes. *O mecanismo de solução de controvérsias da OMC*. 2007. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2007_1/rebeca_silveira.pdf>. Acesso em: 15 out. 2013.

THORTENSEN, Vera. A OMC – Organização Mundial do Comércio e as negociações sobre comércio, meio ambiente e padrões sociais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [S.l.], v. 41, n. 2, jul./dez. 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000200003>. Acesso em: 14 out. 2013.

398

TRIERWEILER, Gustavo F. As relações de trabalho, o *dumping* e a crise econômica. *Revista IOB Trabalhista e Previdenciária*, n. 242, p. 81-91, ago. 2009.

VIEIRA, Maria Margareth Garcia. *A globalização e as relações de trabalho*. Curitiba: Juruá, 2002.

VILLATORE, Marco Antônio César; GOMES, Eduardo Biacchi. *Aspectos sociais e econômicos da livre circulação de trabalhadores e dumping social*. [2009?]. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/32205-38315-1-PB.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2013.

Submissão: 28/09/2014

Aceito para Publicação: 04/12/2014