

A CLÁUSULA SOCIAL NO COMÉRCIO INTERNACIONAL ATUAL: DO  
MULTILATERALISMO AO REGIONALISMO

*THE SOCIAL CLAUSE IN THE CURRENT INTERNATIONAL TRADE: FROM  
MULTILATERALISM TO REGIONALISM*

Rebecca Paradellas Barrozo<sup>1</sup>

**Resumo:** A interação entre comércio e direitos trabalhistas nem sempre foi considerada harmoniosa. Por um lado, a busca pela obtenção de vantagens comerciais a menores custos é, algumas vezes, conflitua com os ideais de promoção de padrões laborais. Por outro, a não conciliação entre esses dois fatores é classificada por alguns países, no âmbito do contexto multilateral do comércio, como uma prática de *dumping social*. O objetivo do presente trabalho é estudar o atual tratamento das cláusulas sociais nas sistemáticas comerciais da União Europeia e dos Estados Unidos, por meio da análise textual dos acordos. Para alcançar essa finalidade, a primeira seção do artigo analisará o conceito de cláusula social, realizará o histórico do tema no âmbito multilateral, discutirá os motivos de sua não adoção pela OMC e avaliará quais os perigos de sua inserção ou não inserção no contexto multilateral do comércio; na segunda seção, investigar-se-ão quais são os *standards* trabalhistas existentes em acordos comerciais da União Europeia; e, na terceira seção, os padrões laborais nos acordos dos Estados Unidos. Objetiva-se, por meio de um trabalho descritivo e de revisão bibliográfica, identificar quais dos textos preveem a utilização de cláusulas sociais e trabalhistas e qual é o alcance da proteção desses direitos.

**Palavras-chave:** Cláusula social. Comércio internacional. Padrões trabalhistas. *Dumping social*.

**Abstract:** The interaction between trade and labor rights has not always been considered harmonious. On the one hand, the search for commercial advantages at lower costs is sometimes conflicting with the ideals of promoting labor standards. On the other hand, non-conciliation between these two factors is classified by some countries within the multilateral context of trade as a practice of social dumping. The objective of this work is to study the current treatment of social clauses in the European Union and the United States, through a textual analysis of the agreements. The first section will analyze the concept of a social clause, conduct the history of the issue at the multilateral level, discuss the reasons for its non-adoption by the WTO and assess the dangers of its insertion or non-insertion into the multilateral context of the WTO. In the second section, we will investigate what labor standards exist in trade agreements celebrated by the European Union, and in the third section, these standards in the agreements signed by the United States. The objective, through

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito na Universidade de Coimbra (Portugal), mestre em Relações Internacionais e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia.

descriptive work and bibliographic review, is to identify which of the texts provide for the use of labor clauses and what is the scope of protection of these rights.

**Keywords:** Social clause. International trade. Labor standards. Social dumping.

## 1 INTRODUÇÃO

A interação entre comércio e direitos trabalhistas nem sempre foi considerada harmoniosa. Por um lado, a busca pela obtenção de vantagens comerciais a menores custos é, algumas vezes, conflituosa com os ideais de promoção de padrões laborais. Longas jornadas de trabalho, baixos salários e outras condições de trabalho inadequadas seriam formas de aumentar as exportações pela diminuição dos custos de produção. Por outro, a não proteção de direitos trabalhistas mínimos por alguns países é considerado por outros Estados, no âmbito do contexto multilateral do comércio, como uma prática de *dumping social*.

A partir desses conceitos, concebeu-se a ideia de inserir-se em acordos comerciais internacionais as chamadas cláusulas sociais. As cláusulas sociais disciplinariam os padrões trabalhistas mínimos a serem observados pelos Estados negociantes e pelas empresas exportadoras.

Nessa conjuntura, os Estados Unidos e outras nações desenvolvidas defenderam por muito tempo a inclusão de cláusulas sociais nos acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC), com o objetivo de evitar que a diferença de padrões trabalhistas entre os Estados promovesse uma vantagem comercial injusta aos países menos protetivos e ameaçasse a existência dos direitos já existentes nas nações que os possuísem.

Algumas nações em desenvolvimento, por outro lado, afirmam que a tentativa de aumentar os custos salariais não contribuiria para a melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores em seus países, mas geraria efeitos adversos, como mais desemprego e mais miséria. É um debate complexo.

Devido a críticas promovidas por países em desenvolvimento, entre as quais de que a cláusula social serviria como um instrumento protecionista pelas nações mais ricas, essa discussão nunca resultou em um real acordo no âmbito da OMC. A Organização indicou que não é o foro indicado para tratar o tema e que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) é o órgão competente para versar sobre questões trabalhistas internacionais.

Apesar de frustradas as discussões no âmbito multilateral, as nações interessadas na implementação de *standards* trabalhistas o fazem no contexto de seus acordos comerciais internacionais. Os Estados Unidos e a União Europeia são nações que prezam pela inserção de cláusulas sociais em seus acordos regionais (USMCA e UE), nos Acordos de Comércio Livre e como requisito para o oferecimento de benefícios no âmbito de seus Sistemas Gerais de Preferências (SPG).

Nesse contexto, o objetivo do presente trabalho é estudar o atual tratamento das cláusulas sociais nas sistemáticas da União Europeia e dos Estados Unidos por meio da análise textual dos acordos. Para alcançar essa finalidade, a primeira seção do artigo analisará o conceito de cláusula social, realizará o histórico do tema no âmbito multilateral, discutirá os motivos de sua não adoção pela OMC e avaliará quais os perigos de sua inserção ou não inserção no contexto multilateral do comércio. Na segunda seção, investigar-se-ão quais são os *standards* trabalhistas existentes em acordos comerciais da União Europeia e, na terceira seção, no contexto dos acordos dos Estados Unidos.

Pretende-se realizar um trabalho descritivo por meio da análise do texto dos acordos apontados e da revisão bibliográfica de artigos acadêmicos escritos sobre estes acordos. Objetiva-se identificar quais dos textos preveem a utilização de cláusulas sociais e trabalhistas e qual é o alcance da proteção desses direitos.

## 2 CLÁUSULA SOCIAL: CONCEITO E SEU TRATAMENTO NO ÂMBITO MULTILATERAL DO COMÉRCIO

Desde o século XIX verificam-se esforços para vincular comércio internacional e direitos humanos. Pode-se datar como um dos primeiros esforços nesse sentido o empenho para banir o tráfico internacional de escravos e o trabalho forçado. A partir do século XX, a conexão entre direitos humanos e comércio internacional reside principalmente nos questionamentos de que grandes discrepâncias entre regimes trabalhistas levariam a uma vantagem comparativa de uns países em relação a outros em matéria comercial. Longas jornadas de trabalho, baixos salários e outras condições de trabalho inadequadas seriam formas de aumentar as exportações pela diminuição dos custos de produção (AMARAL JR, 1999, p. 132).

A não observância de padrões mínimos trabalhistas em países participantes de acordos comerciais é considerada por alguns Estados como uma prática desleal ao comércio. Entre as práticas classificadas como desleais encontra-se a do “*dumping*”, que significa “a colocação de produtos no mercado do país importador por preço inferior ao cobrado dos consumidores no mercado do país exportador” (PRATES, 2000, p. 223). Um preço inferior de produção pode ser conseguido por meio da baixa valorização da mão de obra e do pagamento de salários extremamente baixos. Desse modo, há países que consideram essa prática como *dumping* social que, assim como o *dumping*, seria passível de medidas retaliatórias (PRATES, 2000, p. 223).

A partir desses conceitos, concebeu-se a ideia de inserir-se nos acordos comerciais internacionais as chamadas cláusulas sociais<sup>2</sup>. Essa expressão designa a inclusão de normas trabalhistas fundamentais em tratados e acordos internacionais de comércio. As cláusulas sociais disciplinariam os padrões trabalhistas mínimos a serem observados pelos Estados negociantes e pelas empresas exportadoras, de modo a proteger os trabalhadores contra a exploração e evitar o *dumping* social (DI SENA JR, 2003, p. 97).

Segundo Dalton Rocha, a cláusula social é a

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, podendo assumir a forma de uma cláusula especial ou mesmo um acordo secundário que impõe restrições em aditamento a um tratado já existente. (ROCHA, 2002, p. 326)

No mesmo sentido, Terezinha Prates também define o termo e considera a cláusula social como “a autorização estabelecida em tratado para a adoção, por um país, de medidas voltadas para a restrição das importações de produtos de outro país com base em descumprimento, pelo último, de padrões mínimos de condições de trabalho” (PRATES, 2000, p. 223).

As cláusulas sociais podem ser divididas entre negativas e positivas. É negativa a cláusula que prevê a aplicação de sanções ao país exportador que não cumpre os padrões trabalhistas mínimos estabelecidos. É positiva, por sua vez, a cláusula que traz benefícios aos Estados que obedecem as condições preestabelecidas (ROCHA, 2002, p. 326). As cláusulas

---

<sup>2</sup> No presente trabalho, os termos cláusula social, *standards* sociais, *standards* trabalhistas e padrões trabalhistas são tratados como sinônimos.

positivas, no entanto, não apresentam grande relevância, uma vez que são muito raras na prática comercial (SILVA, 2013, p. 26).

A respeito do histórico do estabelecimento do conceito de cláusula social ou de *standards* sociais, as primeiras ações intergovernamentais com o objetivo de harmonizar comércio internacional e padrões trabalhistas tornaram-se notáveis a partir do final do século XIX, quando se começou a preocupar-se em proibir o trabalho infantil e reduzir as longas jornadas de trabalho no continente europeu. Nesse contexto, surgiu também a preocupação de que esses avanços nos padrões trabalhistas europeus levassem a uma perda de vantagens comparativas, o que poderia resultar em um futuro retraimento das conquistas normativas já alcançadas (SILVA, 2013, p. 12).

Essas preocupações ecoaram no Tratado de Versalhes, de 1919, o qual criou a Organização Internacional do Trabalho (OIT). No Tratado de Constituição da OIT, seu preâmbulo afirma que as partes contratantes, “movidas por sentimentos de justiça e de humanidade” devem adotar “um regime de trabalho realmente humano” de modo a não ser obstáculo para que outras nações melhorem o “futuro dos trabalhadores nos seus próprios países”<sup>3</sup>. A OIT, concentrada em estabelecer padrões trabalhistas fundamentais (*core labour standards*), estipulou-os em oito convenções: a) Convenção n.º 29, de 1930, sobre abolição do trabalho forçado; b) Convenção n.º 87, de 1948, sobre liberdade sindical e proteção ao direito de sindicalização; c) Convenção n.º 98, de 1949, sobre direito de sindicalização e de negociação coletiva; d) Convenção n.º 100, de 1951, sobre salário igual para trabalho de igual valor entre o homem e a mulher; e) Convenção n.º 105, de 1957, sobre a abolição do trabalho forçado; f) Convenção n.º 111, de 1958, sobre discriminação em matéria de emprego e ocupação; g) Convenção n.º 138, de 1973, sobre idade mínima para admissão em emprego; h) Convenção n.º 182, de 1999, sobre piores formas de trabalho infantil (SILVA, 2013, p. 19).

Esses padrões trabalhistas são compostos por direitos humanos básicos e podem ser aplicados por todos os países, uma vez que são considerados o mínimo essencial no campo do direito laboral. Tais assuntos gozam de uma aceitação mais ampla por parte dos países negociantes. Por outro lado, temas como salário mínimo, férias e jornada de trabalho,

---

<sup>3</sup> Constituição da Organização Internacional do Trabalho. Preâmbulo: “Considerando que a não adoção, por parte de qualquer nação, de um regime de trabalho realmente humano se torna um obstáculo aos esforços de outras nações empenhadas em melhorar o futuro dos trabalhadores nos seus próprios países; As Altas Partes Contratantes, movidas por sentimentos de justiça e de humanidade, assim como pelo desejo de assegurar uma paz mundial duradoura, e tendo em vista alcançar os objectivos enunciados neste preâmbulo, aprovam a presente Constituição da Organização Internacional do Trabalho:”

denominados de *cash standards*, possuem uma complexidade maior e, para serem aplicados, dependem que o Estado possua um nível de desenvolvimento mais elevado (ELLIOT; FREEMAN, 2003, p. 13).

No âmbito do sistema mundial de comércio, entretanto, o tema da inserção de cláusulas sociais nos tratados comerciais adquiriu relevância a partir da Carta de Havana, de 1948, que visava a criação da Organização Internacional do Comércio (OIC). Seu artigo 7º previa que todos os Estados-partes reconheçam que as condições injustas de trabalho prejudicam as relações comerciais e que estes se comprometiam a eliminá-las de seu território. A OIC, no entanto, nunca entrou em funcionamento, principalmente devido a recusa do Congresso dos EUA em aprovar o ingresso do país na Organização. Apenas foi colocado em prática o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT 1947), mas este não tratava do tema da proteção de direitos trabalhistas (AMARAL JR, 1999, p. 134).

A partir de então, os Estados Unidos têm batalhado pela inserção de normas de cunho laboral no âmbito dos acordos multilaterais do comércio. Em 1979, durante a Rodada Tóquio, os EUA propuseram a criação de um código de direitos trabalhistas, iniciativa que não teve sucesso e que recebeu o apoio de apenas algumas nações escandinavas. Em 1983, foi rechaçada a proposta americana de inserir no GATT uma cláusula sobre direitos trabalhistas, devido a falta de consenso entre as partes do que se deveria entender por práticas desleais nesse domínio (AMARAL JR, 1999, p. 134).

Em 1987, no âmbito da Rodada Uruguai, o governo americano submeteu ao Conselho do GATT um pedido de criação de grupo de trabalho para analisar questões trabalhistas, o que lhe foi negado. Fez esse pedido novamente em 1990, mas não foi atendido novamente, por falta de consenso. Então, em 1994, pouco antes da Conferência Ministerial de Marrakesh, os EUA, com o apoio de alguns países europeus, pediram a inclusão de cláusula social no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), a qual seria fundada pouco tempo depois (SILVA, 2013, p. 14). A proposta teve a oposição de nações em desenvolvimento, que argumentavam, dentre outras coisas, que a inclusão desses padrões iria diminuir sua vantagem competitiva no mercado internacional (ROCHA, 2002, p. 330).

Apenas em 1996, durante a primeira Reunião Ministerial da OMC, é que o tema foi relativamente enfrentado. A Declaração Ministerial de Singapura afirmou que os Estados-partes possuem o compromisso de respeitar as normas trabalhistas internacionalmente

reconhecidas, mas que a OMC não era órgão competente para tratar de matérias trabalhistas, mas sim a OIT. Segundo o documento:

Renovamos nosso compromisso de respeitar as normas trabalhistas internacionalmente reconhecidas. A Organização Internacional do Trabalho é o órgão competente para ocupar-se delas e afirmamos nosso apoio ao seu trabalho de promoção das mesmas. Acreditamos que o crescimento e o desenvolvimento econômico impulsionados pelo aumento do comércio e maior liberalização comercial contribuirão para a promoção dessas normas. Rejeitamos a utilização das normas de trabalho com fins protecionistas e estamos de absoluto acordo quanto ao questionamento da vantagem comparativa dos países, particularmente dos países em desenvolvimento com salários baixos. A esse respeito, tomamos nota de que as Secretarias da OMC e da OIT prosseguirão com a sua atual colaboração.

O assunto foi levantado novamente pelos EUA no encontro da OMC em Seattle, em 1999, e na Conferência de Ministros em Doha, em 2001, mas no último foi consolidado o que se afirmou na declaração de Singapura, transferindo para a OIT a responsabilidade do tratamento de questões trabalhistas, não cabendo à OMC discutir essa matéria (ROCHA, 2002, p. 331).

Diante todos esses reveses, até os dias atuais não se conseguiu promover a normatização de regras trabalhistas no contexto multilateral do comércio. O principal motivo está relacionado com as divergências que nações desenvolvidas e em desenvolvimento têm a respeito desse assunto. Países desenvolvidos, em especial os EUA e algumas nações europeias, defendem que a expansão comercial deve ser acompanhada da proteção aos direitos trabalhistas e que a OMC seria o foro adequado para tratar do tema da cláusula social, uma vez que dispõe de métodos de solução de litígios e de aplicação de sanções. Nações em desenvolvimento, por outro lado, contestam esses argumentos e alegam que o estabelecimento de *standards* é, na verdade, uma estratégia protecionista dos países mais ricos e que esses padrões trabalhistas reduziriam suas vantagens comparativas no comércio internacional, resultando em menor acesso a mercados, menos exportações, menor crescimento e mais pobreza (ELLIOT; FREEMAN, 2003, p. 74).

De todo modo, corre-se alguns riscos ao introduzir a cláusula social no âmbito do comércio multilateral. A imposição de *standards* trabalhistas consolidaria o conceito de *dumping* social, o que abriria a possibilidade de se utilizar instrumentos de natureza retaliatória (como a aplicação de tributação antidumping ou compensadora) com objetivos de restringir a importação de produtos de países em desenvolvimento. A respeito desses instrumentos, Cunha explica que é conhecida a facilidade com que se aplicam abusivamente impostos antidumping e impostos compensadores. Isso, “associado às elevadas taxas desses

impostos, demonstra bem a capacidade de assim se proteger ilegítima, mas eficazmente indústrias senescentes ou em dificuldades conjunturais” (CUNHA, 2001, p. 623).

Além disso, a aplicação desse tipo de política comercial (como impostos retaliatórios ou proibição de importação) produz outros efeitos adversos, como a provocação de uma degradação ainda maior nas condições de vida dos trabalhadores do país exportador e uma imposição de uma perda de bem-estar no país importador (CUNHA, 2001, p. 624).

Em segundo lugar, *standards* sociais podem vir a ser confundidos com custos salariais. Os custos salariais devem ser estabelecidos internamente, observando-se a dotação em fatores de produção do país. A tentativa de aumentar os custos salariais pode não contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores, mas gerar efeitos adversos, como desemprego e mais miséria. Cunha ilustra uma situação em que isso acontece: “ imagine-se que se fixa um salário mínimo relativamente elevado em PVD com baixa produtividade e baixo rendimento per capita. Provocar-se-á um aumento de desemprego de trabalhadores não qualificados, o que, associado a fortes insuficiências no sistema de segurança social, gerará uma ainda maior pobreza” (CUNHA, 2001, p. 624).

Uma última questão tem a ver com a dificuldade de harmonização entre as legislações de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Essas nações possuem muitas diferenças entre si, como na dotação em fatores de produção, rendimento *per capita*, preferências individuais de consumo, normas de cunho trabalhistas e ambientais, entre outros. Como é impossível igualar essas diversidades, tanto os países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento, poderão apresentar resistências a tentativas de harmonização, que representarão, para os primeiros, uma cedência nos padrões já estabelecidos, e, para os segundos, condições excessivas (CUNHA, 2001, p. 626).

A não implementação de *standards* sociais, por outro lado, também não põe fim ao dilema. Tal omissão contribui para uma maior liberalização do comércio internacional, o que pode obrigar a países com padrões trabalhistas mais elevados a baixá-los, de modo a manter sua competitividade internacional frente às nações com menor desenvolvimento nessa área (CUNHA, 2001, p. 620).

O facto é que se deve incentivar a implementação de standards mínimos em todas as nações do mundo, conforme pretenderam as oito convenções fundamentais da OIT. Questões como trabalho forçado ou a falta de regulamentação do trabalho infantil devem ser extintos do mundo de hoje. Mas a proibição de importação ou a imposição de sanções a nações menos

favorecidas, como ocorreria se esses *standards* fossem sedimentados âmbito da OMC, causaria diversos outros problemas sociais a países em desenvolvimento. É um debate complexo.

Apesar da impossibilidade atual da normatização de regras trabalhistas no contexto multilateral do comércio, esta se faz presente em alguns acordos regionais e bilaterais do comércio internacional, como é o caso de diversos tratados comerciais no contexto da União Europeia e dos Estados Unidos da América.

Os Estados Unidos e a União Europeia optaram por inserir em seus acordos regionais, nos acordos de comércio livre e nos benefícios dos SGPs a obrigatoriedade da observância de *standards* laborais. Nas seções abaixo, objetiva-se realizar revisão bibliográfica desses acordos comerciais que preveem cláusulas sociais no âmbito dos tratados assinados pela União Europeia e pelos Estados Unidos.

### 3 A CLAUSULA SOCIAL E A SISTEMÁTICA COMERCIAL DA UNIÃO EUROPEIA

Considera-se que o início da ligação entre comércio internacional e o estabelecimento de normas trabalhistas na política comercial europeia deu-se nos anos de 1970, especificamente em 1978, quando a Comissão Europeia defendeu a incorporação de cláusula social nas relações comerciais externas da Europa. A Comissão emitiu dois documentos em que defende a ligação entre comércio e o cumprimento de normas internacionais do trabalho, baseados em convenções da OIT. A comunicação de novembro de 1978, no entanto, caiu no esquecimento (ORBIE, 2005, p. 160-161).

Nos anos seguintes, após avanços e recuos nas negociações desse tema, em 2000, durante a reunião do Conselho da Europa, foi aprovada a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, em que os Estados-partes se comprometeram a respeitar direitos trabalhistas fundamentais, como a promoção de condições de trabalho justas e equitativas, a proibição de trabalho escravo e forçado, proibição de trabalho infantil, direito de ação coletiva, entre outros.

A Carta de Direitos Fundamentais foi inserida no contexto do Tratado de Lisboa, em 2007, e assumiu “a condição de catálogo dos direitos a que todos os cidadãos da UE têm direito”, vinculando as instituições da União Europeia e os seus Estados-membros. (SILVA, 2013, p. 67). Ou seja, por ser juridicamente vinculante, o Tratado de Lisboa e a União

Europeia passaram a contar com a existência de uma “cláusula social”, que valeria também no contexto comercial interno da UE.

Os direitos que passam a ser protegidos na União Europeia, com base na Carta dos Direitos Fundamentais, são: o direito a condições de trabalho justas e equitativas (artigo 31.º da Carta); a proibição do trabalho infantil e proteção dos jovens no trabalho (artigo 32.º da Carta); o direito de negociação e o direito à greve (artigo 28.º da Carta); a proteção, em caso de despedimento sem justa causa (artigo 30.º da Carta); a segurança social (artigo 34.º da Carta); a proteção da saúde (artigo 35.º da Carta); proibição da escravidão e do trabalho forçado (artigo 5º da Carta); e igualdade de trabalho entre homens e mulheres (artigo 23º da Carta).

Ainda no contexto europeu, é importante mencionar o documento elaborado pela Comissão Europeia, “*Trade for all: Towards a more responsible trade and investment policy*”, adotado após a criação da Agenda 2030 da ONU, que trabalha como a União Europeia pretende implementar o crescimento econômico e comercial europeu aliado a um desenvolvimento sustentável, que inclui a promoção de emprego, proteção de normas laborais e ambientais, não só na região, mas também nos países com quem a UE mantém relações comerciais. O documento também cita a importância do estabelecimento de normas fundamentais laborais no âmbito dos acordos do Sistema Geral de Preferências e dos capítulos sobre “Comércio e Desenvolvimento Sustentável (TSD)” nas negociações de acordos de comércio livre, o que será analisado mais a frente neste trabalho.

Essa introdução de parâmetros sociais é, sem dúvida, importante e louvável. No entanto, alguns autores (SILVA, 2013; DI SENA JR, 2003) criticam o facto de que, mesmo com esses *standards*, ainda existem sérios problemas na harmonização de condições de trabalho e de políticas sociais na região. Além disso, nenhum acordo na União Europeia prevê sanções comerciais para obrigar os Estados-partes a cumprirem esses padrões sociais mínimos. A única forma de controle existente são as diretivas do Conselho Europeu que, segundo Di Sena Jr, servem muito mais para orientar os Estados-Membros do que para puni-los (DI SENA JR, 2003, p. 155).

### 3.1 O SISTEMA GERAL DE PREFERÊNCIAS

Entre as políticas comerciais da União Europeia com Estados terceiros destaca-se o Sistema Geral de Preferências (SGP), pelo qual a União Europeia permite acesso preferencial aos produtos importados de países em desenvolvimento, garantindo-lhes tarifa zero ou redução tarifária, a depender do acordo com o país beneficiário. Para que o benefício seja concedido, o país exportador deve comprovar que põe em prática as principais convenções<sup>4</sup> de direitos humanos das Nações Unidas e da Organização Internacional do Trabalho<sup>5</sup>.

O SGP está sujeito às normas da OMC e à chamada "*Enabling Clause*", que permite uma exceção ao "princípio da nação mais favorecida" da OMC (isto é, tratamento igual deve ser concedido a todos os Membros da OMC)<sup>6</sup>. Atualmente, 82 países são beneficiados por esse regime.

Existem 3 tipos de SGP: o "SGP padrão", para países de renda baixa e média baixa; o "SGP +" para países vulneráveis de baixa e média baixa renda; e o EBA (*Everything But Arms*) para países menos desenvolvidos. O primeiro, "concede reduções de direitos para cerca de 66% de todas as linhas tarifárias da UE para países de renda baixa ou média baixa, que não beneficiar de outro acesso comercial preferencial ao mercado da UE"<sup>7</sup>. O segundo (SGP+) "concede a suspensão total de taxas direitos para essencialmente as mesmas 66% linhas tarifárias que o SGP padrão para países vulneráveis em termos de diversificação e volumes de exportação". Em contrapartida, "os países beneficiários devem ratificar e implementar efetivamente 27 convenções internacionais fundamentais, conforme listadas no Regulamento, que abrangem direitos humanos e laborais, proteção do meio ambiente e boa governança"<sup>8</sup>. Por fim, o acordo "*Everything But Arms*" (EBA) concede acesso, isento de

---

<sup>4</sup>Convenções relevantes para o SGP disponíveis em: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/december/tradoc\\_152024.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/december/tradoc_152024.pdf). Acesso em 02 de janeiro de 2021.

<sup>5</sup>Informação extraída do sítio eletrônico da Comissão Europeia. Disponível em: [http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/index_en.htm). Acesso em 02 de janeiro de 2021.

<sup>6</sup>Informações extraídas do sítio eletrônico da Comissão Europeia. Disponível em: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/december/tradoc\\_150164.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/december/tradoc_150164.pdf). Acesso em 02 de janeiro de 2021.

<sup>7</sup> Relatório sobre o Sistema Geral de Preferências Generalizadas do período 2016-2017. Disponível em: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/january/tradoc\\_156536.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/january/tradoc_156536.pdf). Acesso em jan. 2021. Livre tradução da autora. Texto original: *The general arrangement ('Standard GSP') grants duty reductions for around 66% of all EU tariff lines to low-income or lower-middle income countries, which do not benefit from other preferential trade access to the EU market.*

<sup>8</sup> Ibid. Livre tradução da autora. Texto original: *The special incentive arrangement for Sustainable Development and Good Governance ('GSP+') grants full duty suspension for essentially the same 66% of tariff lines as Standard GSP to eligible countries vulnerable in terms of economic diversification and export volumes. In return, beneficiary countries must ratify and effectively implement 27 core international conventions, as listed in the GSP Regulation, which cover human and labour rights, environmental protection and good governance.*

impostos e livre de quotas, “a todos os produtos, exceto armas e munições, a países classificados pela ONU como Países Menos Desenvolvidos”<sup>9</sup>.

A respeito do “SGP+”, são concedidos benefícios tarifários extras em comparação ao SGP “padrão”. No entanto, as nações beneficiárias devem comprometer-se com requisitos adicionais. Como dito, os países devem ratificar e implementar efetivamente 27 convenções internacionais (de direitos humanos, trabalhistas e ambientais) listadas em regulamento; devem cooperar com órgãos internacionais de monitoramento, sem reservas; o monitoramento do país será feito a cada 2 ou 3 anos, pelo escrutínio do Conselho e do Parlamento Europeu; o ônus da prova será revertido: quando as evidências apontarem para problemas de implementação, o país deverá mostrar uma contraprova positiva. Os Estados que desejem aderir ao “SGP +” (como também os atuais beneficiários) devem apresentar um pedido formal que demonstre o cumprimento dos requisitos do regulamento<sup>10</sup>.

Espera-se que os beneficiários do SGP+ demonstrem o compromisso em modificarem suas políticas e normas internas de modo a evoluírem na proteção dos direitos elencados nas convenções. Mesmo quando deficiências são identificadas, a UE, no controle do “SGP +, colabora com o Estado beneficiário nas áreas em que a implementação é insatisfatória<sup>11</sup>. O Relatório do SGP de 2017 trouxe o exemplo do trabalho da Bolívia nos esforços de implementação das exigências do programa. Segundo o relatório:

A Bolívia continuou a fazer progressos substanciais na implementação efetiva dos compromissos de direitos humanos em 2016-2017, apesar da situação socioeconômica geral. Em particular, a Bolívia tem feito esforços para erradicar a pobreza, melhorar o acesso à educação, saúde, alimentação e habitação e abordar questões de saúde reprodutiva. No entanto, uma grande preocupação continua sendo a idade mínima para admissão ao trabalho, o que não é compatível com a Convenção da OIT<sup>12</sup>.

### 3.2 ACORDOS DE COMÉRCIO LIVRE

<sup>9</sup> Ibid. Livre tradução da autora. Texto original: *The special arrangement Everything But Arms ('EBA') grants full duty-free, quota-free access for all products except arms and ammunition to countries classified by the UN as Least Developed Countries ('LDCs'). Other than for Standard GSP and GSP+, countries do not lose EBA status by entering into a Free Trade Agreement (FTA).*

<sup>10</sup> Informações extraídas do sítio eletrônico da Comissão Europeia. Disponível em: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/december/tradoc\\_150164.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/december/tradoc_150164.pdf). Acesso em 02 de janeiro de 2021.

<sup>11</sup> Relatório sobre o Sistema Geral de Preferências Generalizadas do período 2016-2017. Disponível em: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/january/tradoc\\_156536.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/january/tradoc_156536.pdf). Acesso em 02 de janeiro de 2021.

<sup>12</sup> Ibid.

A União Europeia possui acordos de comércio livre com terceiros países nas seguintes formas: “Nova geração” de Acordo de Comércio Livre (ACL); “Primeira geração” de ACL; Zonas de comércio livre abrangente e aprofundado (ZCLAA); e Acordos de Parceria Económica (APE)<sup>13</sup>. Os Acordos de Comércio Livre permitem a abertura recíproca do mercado com países desenvolvidos e economias emergentes, concedendo acesso preferencial aos mercados; os Acordos de Parceria Económica apoiam o desenvolvimento de parceiros comerciais dos países da África, Caribe e Pacífico<sup>14</sup>; e as Zonas de comércio livre abrangente e aprofundado, por sua vez, são acordos com parceiros específicos que reforçam acordos políticos mais amplos<sup>15</sup>.

Nos últimos anos, a União Europeia tem buscado assegurar, de modo mais enfático, que os seus acordos de comércio livre recém-assinados possuam o compromisso de proteção a normas laborais e ambientais. Desse modo, a Comissão Europeia tem incluído capítulos sobre “Comércio e Desenvolvimento Sustentável (TSD)” nas negociações de Acordos de Comércio Livre, como forma de proteção de seus valores em sua agenda comercial<sup>16</sup>

Os capítulos sobre TSD nos acordos comerciais da UE contêm disposições vinculativas, que estão ancoradas em normas multilaterais, nomeadamente as convenções da Organização Internacional do Trabalho e os acordos multilaterais em matéria de meio ambiente. No âmbito trabalhista, as disposições do TSD buscam promover a implementação efetiva das convenções laborais internacionais mais importantes e implementar melhores condições de trabalho nos países signatários do acordo comercial<sup>17</sup>.

O Acordo de Comércio Livre com a Coreia do Sul foi o primeiro em que se incluiu um capítulo de TSD, e que agora está em seu nono ano de implementação<sup>18</sup>. Outros acordos

---

<sup>13</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a Aplicação dos Acordos de Comércio Livre, 2017. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0654&from=EN>. Acesso em 02 de janeiro de 2021.

<sup>14</sup> Informações disponíveis no sítio eletrônico: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/trade-policy/trade-agreements/>. Acesso em 02 de janeiro de 2021.

<sup>15</sup> Em vigor, a “nova geração” de ACL compreende acordos de comércio livre com a Coreia do Sul, Colômbia, Peru e América Central; as Zonas de comércio livre abrangente e aprofundado contém acordo com a Ucrânia, Moldávia e Geórgia; os Acordos de Parceria Económica são formados com países da África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP); A “primeira geração” de ACL, por sua vez, contém acordos antigos que abrangem apenas o comércio de mercadorias. Os acordos de comércio livre desse grupo são bem diversos e englobam a União Aduaneira com a Turquia, os ACL com Islândia, Noruega e Suíça, os ACL com as Ilhas Faroé, México, Chile e África do Sul, e os ACL com os parceiros mediterrânicos da União Europeia.

<sup>16</sup> Informação disponível no sítio eletrônico: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc\\_155686.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf). Acesso em 03 de janeiro de 2021.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Ibid.

que também possuem capítulo de TSD são, por exemplo, os com a América Central, Colômbia e Perú, Moldávia e Geórgia, Ucrânia, Canadá e Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (HARRISON et al., 2018, p. 2).

A título de exemplo, o capítulo de TSD do acordo de comércio livre entre União Europeia e Coreia do Sul prevê em seu artigo 13.3 que “as Partes reiteram o compromisso de aplicar efectivamente as convenções da OIT que a Coreia e os Estados-Membros da União Europeia respectivamente ratificaram. Além disso, as Partes também “envidam esforços contínuos e sustentados no sentido de ratificarem as convenções fundamentais da OIT, bem como outras convenções classificadas como actualizadas pela OIT”<sup>19</sup>. Ou seja, assumem o compromisso de aplicar as convenções da OIT que ambas as partes já ratificaram e de ratificar futuramente as outras convenções fundamentais da OIT, caso alguma das partes não já tenha feito.

O capítulo reforça, no entanto, o compromisso das partes em respeitarem, promoverem e aplicarem os seguintes direitos fundamentais: “a) Liberdade de associação e reconhecimento efectivo do direito à negociação colectiva”; “b) Eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório”; “c) Eliminação efectiva do trabalho infantil”; e “d) Eliminação da discriminação no emprego e na actividade profissional”<sup>20</sup>.

Uma vez que as disposições da TSD são vinculantes, estão previstos métodos resolução de litígios e implementação dos dispositivos dos capítulos como: consultas entre governos; criação de um painel composto por especialistas em comércio, trabalho e meio ambiente; elaboração de um relatório do painel que seja público e que nenhuma das partes possa bloquear; monitoramento da implementação do relatório do painel. Além disso, a estrutura institucional dos capítulos da TSD prevê a inclusão de plataformas em que a sociedade civil possa desempenhar um papel consultivo. Eles participam do monitoramento da implementação do TLC e dos relatórios dos painéis, por meio de consultas aos governos

---

<sup>19</sup> Acordo de Comércio Livre entre União Europeia e Coreia do Sul. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2011:127:FULL&from=EN>. Acesso em 02 de janeiro de 2021.

<sup>20</sup> Acordo de Comércio Livre entre União Europeia e Coreia do Sul. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2011:127:FULL&from=EN>. Acesso em 02 de janeiro de 2021.

signatários do acordo comercial. Apesar dessas previsões, esse modelo atual não inclui sanções caso os países não cumpram com as obrigações laborais ou ambientais.<sup>21</sup>

A partir do estabelecimento das cláusulas de TSD, acadêmicos vêm debatendo a respeito da eficácia dessas cláusulas na promoção de direitos sociais nos países com quem a União Europeia possui acordo de comércio livre. A maioria, segundo James Harrison e outros, acredita que não houve mudanças significativas nesses países. Aqueles também realizaram suas pesquisas e entrevistas e concluíram que não encontraram “evidências de que a existência de capítulos de TSD tenha levado a melhorias na governança de padrões trabalhistas”<sup>22</sup> em nenhum de seus estudos de caso, nem encontraram evidências de que a institucionalização e socialização entre as partes houvesse criado uma perspectiva significativa de mudanças a longo prazo. Segundo os autores, essas descobertas oferecem a refutação da hipótese de que as disposições trabalhistas nos ACL da UE estão promovendo ativamente os direitos dos trabalhadores (HARRISON et al., 2018, p.14).

Ademais, salientam que se nas cláusulas de TSD estivesse previsto o uso de sanções, talvez os parceiros comerciais da União Europeia fossem persuadidos a engajarem-se em um diálogo mais sério e em uma ação mais ativa em prol do estabelecimento de direitos laborais (HARRISON et al., 2018, p.14).

Alguns dos exemplos que os autores trazem é a Coreia do Sul e a Moldávia. Segundo o estudo, a Coreia do Sul assinou e ratificou apenas quatro das oito convenções fundamentais da OIT e durante os primeiros cinco anos do TLC, o governo coreano foi acusado de reprimir os sindicatos de modo a prejudicar gravemente a liberdade de associação, atestada por denúncias apresentadas à OIT em 2013 e 2015 por coalizões de sindicatos nacionais e internacionais. Na Moldávia, por sua vez, o governo assinou e ratificou todas as convenções fundamentais da OIT. No entanto, o país ainda possui sérios problemas em relação a condições de emprego, e os relatórios da OIT indicam que existem sérias falhas, como a existência trabalho infantil, especialmente no setor agrícola (HARRISON et al., 2018, p.12).

Por outro lado, há autores que acreditam que os acordos comerciais com previsões sociais promoveram mudanças positivas nos países em que a UE negociou acordos comerciais. Garcia e Masselot (2015), por exemplo, argumentam que a negociação do acordo

---

<sup>21</sup> Acordo de Comércio Livre entre União Europeia e Coreia do Sul. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2011:127:FULL&from=EN>. Acesso em 02 de janeiro de 2021.

de comércio livre entre União Europeia e Malásia criou a oportunidade para que este país ratificasse as convenções da OIT sobre liberdade de associação e discriminação, e que isso, por si só, deve ser visto como uma ação importante (GARCIA; MASSELOT, 2015, p. 250).

#### 4 A CLAUSULA SOCIAL E A SISTEMÁTICA COMERCIAL DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Os Estados Unidos da América, o país com maior interesse na adoção de normas trabalhistas a nível multilateral, também o faz a nível bilateral e regional. Seus acordos no âmbito do USMCA (Acordo Estados Unidos-México-Canadá), de acordos de comércio livre, e do SGP, possuem cláusulas de compromisso de adoção de *standards* trabalhistas pelos Estados-partes do tratado.

A preocupação dos EUA em inserir cláusulas trabalhistas em seus acordos comerciais é antiga. Um dos primeiros compromissos a consagrar essa previsão foi o *Caribbean Basin Economic Recovery Act* (CBERA), de 1983, que isenta de tributos de importação os objetos originários de Estados da região do Caribe. Essa isenção está condicionada ao facto de o país garantir o exercício de liberdade de associação e de participação em negociações coletivas, proibir o trabalho forçado e o uso abusivo da mão-de-obra infantil (AMARAL JÚNIOR, 1999, p.134).

Outro instrumento importante a ser destacado, mas que versa sobre a imposição de sanções comerciais a nações que mantenham regimes trabalhistas abaixo dos níveis considerados aceitáveis pelos Estados Unidos, é o *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988 (OPCA), que introduziu modificação a secção 301 do *Trade Act* de 1974. Esta autoriza o *United States Trade Representative* (USTR) a implementar medidas contra qualquer ato ou política que limite ou impeça o comércio dos Estados Unidos com outros países. O OPCA compreendeu o desrespeito aos direitos trabalhistas entre as causas que ocasionam a atuação do USTR (AMARAL JÚNIOR, 1999, p.134). Assim, se um país não implementa medidas básicas trabalhistas, como proibição de trabalho infantil e liberdade de associação, o USTR pode “aumentar tarifas ou impor restrições quantitativas às importações, se mantida a prática limitadora do comércio dos EUA com outras nações, ou se comprovada a ocorrência de prejuízos ao desenvolvimento econômico americano” (SILVA, 2013, p. 70). Esse instrumento é bastante criticado por alguns países em desenvolvimento, que entendem ser uma imposição forçada dos valores norte-americanos a suas nações (SILVA, 2013, p. 70).

#### 4.1 O SISTEMA GERAL DE PREFERÊNCIAS

Ainda a respeito do *Trade Act* de 1974, esse instrumento criou o Sistema Geral de Preferências (SGP) norte-americano, contido nas suas Secções 501-5. O programa oferece a liberação do pagamento de tarifas de produtos específicos a países em desenvolvimento. O *Trade and Tariff Act* de 1984, por sua vez, introduziu requisitos ao SGP que, dentre eles, está a necessidade de os países beneficiários promoverem ações para respeitar “direitos trabalhistas internacionalmente reconhecidos”<sup>23</sup> (TSOGAS, 2000, p.352).

Segundo a secção 2462 do *Trade and Tariff Act* de 1984, os “direitos trabalhistas internacionalmente reconhecidos” compreendem os seguintes: “o direito de associação; o direito de organizar e negociar coletivamente; proibição do uso de qualquer forma de trabalho forçado ou compulsório; idade mínima para o emprego de crianças; condições aceitáveis de trabalho com respeito ao salário mínimo, horas de trabalho e segurança ocupacional e saúde”<sup>24</sup>. Essa mesma secção 2462 estipula a inserção ou retirada de um país no SGP. Segundo o diploma legal, o Presidente dos EUA designa quem serão os países beneficiados e também retira, suspende ou limita os benefícios do SGP a países participantes.

Alguns críticos afirmam que essa breve lista de “direitos trabalhistas internacionalmente reconhecidos” é vaga e voltada apenas para a perspectiva norte-americana de o que são direitos trabalhistas. Além disso, não se faz referência a nenhuma convenção da OIT. O SGP, dessa forma, usa a terminologia da OIT mas sem desenvolver um compromisso com os *standards* e as negociações promovidas pela Organização. Isso habilita os Estados Unidos a impor, segundo Alston, “seus próprios padrões convenientemente flexíveis e até elásticos sobre outros estados”. (ALSTON, 1996, p.71)

Esse modelo de SGP, para além da vantagem de conferir aos Estados Unidos um julgamento unilateral sobre as políticas internas de outros países, trata-se, segundo Silva, de um sistema bastante cômodo para os EUA, uma vez que “como estabelece normas de adesão

---

<sup>23</sup> Livre tradução da autora. Texto original: *internationally recognized worker rights*. Disponível em: Omnibus Tariff and Trade Act of 1984. <https://www.govtrack.us/congress/bills/98/hr3398/text/enr>. Acesso de 1 de junho de 2018.

<sup>24</sup> Ibid. Livre tradução da autora. Texto original: “(4) For purposes of this title, the term ‘internationally recognized worker rights’ includes— (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.”.

voluntária, não atadas a nenhum tratado comercial, as vantagens que concede podem ser facilmente canceladas sem que o país prejudicado possa vir a alegar alguma violação a uma lei internacional” (SILVA, 2013, p.71).

Essa legislação criada em benefício de si mesmo, no entanto, não passa despercebida aos críticos, que afirmam que o SGP norte-americano possui motivações claramente políticas (SILVA, 2013, p.71). No início da década de 1990, por exemplo, a ameaça da retirada da Guatemala do SGP ajudou a enfraquecer o regime político vigente, apesar de os direitos trabalhistas continuarem em situação de constante violação. Essa posição dos Estados Unidos teve mais motivações políticas do que a necessidade de proteger direitos trabalhistas (GIUMELLI; VAN ROOZENDAAL, 2017, p. 45-46).

Por outro lado, há autores que afirmam que o SGP norte-americano promove a implementação de direitos trabalhistas, uma vez que fomenta a visão de que esses direitos são bens jurídicos que precisam ser protegidos (VAN DAELE, 2004, p.456; BELANGER, 1996, p. 111-112). Ademais, alguns exemplos positivos podem ser citados. O Chile implementou melhorias em suas práticas trabalhistas com o objetivo de ser reinserido no SGP, e El Salvador alterou seu código trabalhista em resposta ao aceite dos EUA de uma petição<sup>25</sup> sobre direitos laborais contra aquele país (VAN DAELE, 2004, p.456).

## 4.2 ACORDOS DE COMÉRCIO LIVRE

Os Estados Unidos possuem acordos de comércio livre com 20 países<sup>26</sup>. A maior parte destes foram negociados após 1993, apenas o ACL com Israel é anterior, de 1985. Cronologicamente, após o ACL com Israel, foram pactuados o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) com o México e o Canadá; acordos bilaterais com a Jordânia, Chile, Singapura, Austrália, Marrocos, Bahrein e Omã; um acordo regional conhecido como CAFTA-DR, com a República Dominicana e os cinco países da América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua); e ACLs bilaterais com o Peru, Colômbia, Panamá e Coreia do Sul. Dos acordos citados, os últimos quatro acordos, também

---

<sup>25</sup> Todo ano é feita uma revisão a respeito da manutenção ou não dos países beneficiários no SGP. Qualquer pessoa pode fazer uma petição com o objetivo de solicitar que seja feita uma revisão em um desses países acerca da implementação interna de direitos trabalhistas, até 1 de junho de cada ano (VAN DAELE, 2004, p.452).

<sup>26</sup> Informação disponível em: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>. Acesso em 02 de janeiro de 2021.

denominados de Acordo Comercial Bipartidário ou Acordo de 10 de Maio, possuem exigências trabalhistas adicionais em comparação aos outros acordos de comércio livre. O ACL com Israel, ao contrário, é o único que não possui nenhum requisito nesse sentido. Por fim, o Acordo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA) substituiu o NAFTA em 1 de julho de 2020 e é o acordo atualmente em vigor entre os três países da América do Norte.

O renegociado NAFTA, denominado Acordo Estados Unidos-México-Canadá (USMCA), é considerado o acordo que contém disposições trabalhistas mais fortes e mais abrangentes do que qualquer acordo comercial antes assinado pelos Estados Unidos<sup>27</sup>. Uma novidade do USMCA é que este contém um capítulo que regula exclusivamente obrigações trabalhistas, o capítulo 23 do Acordo. Esta é uma grande mudança em relação ao NAFTA, que continha apenas um acordo paralelo sobre trabalho, o NAALC (Acordo de Cooperação Trabalhista da América do Norte, ou *North American Agreement on Labor Cooperation*) (SILVA, 2013, p. 72). O NAALC, segundo alguns autores, possuía uma estrutura pouco eficaz em compelir os Estados a cumprirem as obrigações trabalhistas nela estabelecidas (KAUFMANN, 2007, p. 192; SILVA, 2013, p. 73).

O capítulo trabalhista do USMCA exige que as Partes adotem em suas legislações nacionais e na prática os direitos trabalhistas reconhecidos pela Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>28</sup>. Além disso, requer dos Estados-membros a tomada de medidas para proibir a importação de bens produzidos por trabalho forçado e trabalho infantil<sup>29</sup>, enfrentar a discriminação baseada no sexo no local de trabalho<sup>30</sup>, garantir que os trabalhadores migrantes sejam protegidos sob leis trabalhistas<sup>31</sup>, entre outros.

O capítulo inclui um Anexo sobre a Representação dos Trabalhadores na Negociação Coletiva no México, segundo o qual o México se compromete com ações legislativas específicas para proporcionar o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva. Para cumprir esse compromisso, o México promulgou reformas trabalhistas históricas em 1º de maio de 2019 e vem implementando ações positivas em seu regime trabalhista, como a

---

<sup>27</sup> Informação disponível em: <https://www.dol.gov/agencies/ilab/our-work/trade/labor-rights-usmca>. Acesso em 01 de janeiro de 2021.

<sup>28</sup> Artigo 23.3 do USMCA

<sup>29</sup> Artigo 23.6 do USMCA

<sup>30</sup> Artigo 23.9 do USMCA

<sup>31</sup> Artigo 23.8 do USMCA

criação de novas instituições independentes para registrar sindicatos e acordos coletivos de trabalho<sup>32</sup>.

Além do capítulo 23, outra previsão destaca-se no âmbito do USMCA: a cláusula de Conteúdo do Valor de Trabalho (*Labour Value Content clause*), que se encontra no Apêndice ao Anexo 4-B, Art. 4-B.7. Esta tem por objetivo melhorar diretamente os salários na indústria automobilística americana. O acordo exige que 40-45% do conteúdo automotivo seja produzido por trabalhadores que ganham pelo menos US\$ 16 por hora. Ou seja, o *Labour Value Content clause* requer que as montadoras demonstrem que pelo menos 40% do conteúdo de um carro (e 45% para um caminhão) sejam provenientes de instalações de alto salário. Caso contrário, uma taxa de 2,5 por cento deve ser paga na importação de um país para outro. Segundo Scherrer, esta é a primeira cláusula de um acordo de comércio livre que estipula um nível salarial específico (SCHERRER, 2020, p. 294-295).

A respeito dos outros acordos de comércio livre que os EUA possuem, podem-se identificar algumas pequenas diferenças no que tange a proteção de direitos trabalhistas entre uns e outros. Como forma de ilustrar essa afirmação, serão analisados os acordos com a Jordânia e o “Acordo 10 de Maio”.

O acordo com a Jordânia entrou em vigor em 2001 e um dos elementos mais importantes no contexto laboral é a referência expressa à Declaração sobre Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho da OIT e a determinação de que os Estados-partes assegurem a implementação dos direitos trabalhistas internacionalmente reconhecidos, dentre eles o “direito de associação; de organização e negociação coletiva; proibição ao trabalho forçado; direito a uma idade mínima para o emprego de crianças; e condições aceitáveis de trabalho com relação a salários mínimos, horas de trabalho, e segurança e saúde ocupacional”<sup>33</sup> (SILVA, 2013, p. 76). Além disso, o tratado também afirma que as partes reconhecem que é inapropriado relaxar as normas trabalhistas com o objetivo de incentivar o comércio<sup>34</sup>, e que as partes possuem a obrigação de reforçar as leis internas de modo a evitar que violações dos direitos laborais afetem o comércio entre as partes<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Informação disponível em: <https://www.dol.gov/agencies/ilab/our-work/trade/labor-rights-usmca>. Acesso em 01 de janeiro de 2021.

<sup>33</sup> Artigo 6,6 do Acordo de Comércio Livre entre os Estados Unidos da América e o Reino Hashemita da Jordânia.

<sup>34</sup> Artigo 6,2 do Acordo de Comércio Livre entre os Estados Unidos da América e o Reino Hashemita da Jordânia.

<sup>35</sup> Artigo 6,4,a, do Acordo de Comércio Livre entre os Estados Unidos da América e o Reino Hashemita da Jordânia.

A respeito da previsão sobre resolução de litígios, as disposições comerciais e trabalhistas compartilham os mesmos procedimentos (BOLLE, 2016, p. 3). Quando as partes enfrentarem algum conflito, em primeiro lugar tentarão chegar a um acordo por meio de consultas<sup>36</sup>. Caso não resulte, qualquer das partes poderá remeter a questão ao Comitê Misto, que buscará resolver o litígio<sup>37</sup>. Se qualquer das partes não seguir as recomendações do Comitê Misto, outra parte poderá requerer a abertura de um painel<sup>38</sup>, que fará recomendações para a resolução da disputa<sup>39</sup>. Se a controvérsia não chegar a um fim por meio dos procedimentos especificados, a parte afetada terá o direito de tomar “qualquer medida apropriada e proporcional<sup>40</sup>”.

O Acordo de 10 de Maio ou Acordo Comercial Bipartidário, que são ACLs bilaterais com o Peru, Colômbia, Panamá e Coreia do Sul, enuncia que as partes devem “adotar e manter em seus estatutos e regulamentos e práticas, os seguintes direitos, conforme estabelecido na Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho [...]”<sup>41</sup> (segue-se, então, uma lista de direitos, em alguns pontos semelhantes e em outros diferentes ao do ACL da Jordânia). A principal diferença entre esses acordos e o anterior é que enquanto este prevê que as partes devem “adotar e manter em seus estatutos e regulamentos e práticas, os seguintes direitos”, outros acordos, como o da Jordânia, preveem apenas que os Estados devem “esforçarem-se para garantir”<sup>42</sup> esses direitos. Percebe-se, então, que os ACL mais recentes possuem uma linguagem mais enfática quanto a responsabilidade das partes de promoverem a proteção de direitos trabalhistas em seu território, e que estes devem estar previstos em suas normas domésticas.

A respeito dos procedimentos de solução de controvérsias, observam-se algumas diferenças entre esses acordos e o ACL com a Jordânia, mas os mesmos mecanismos de

---

<sup>36</sup> Artigo 17,1, a do Acordo de Comércio Livre entre os Estados Unidos da América e o Reino Hashemita da Jordânia.

<sup>37</sup> Artigo 17,1,b do Acordo de Comércio Livre entre os Estados Unidos da América e o Reino Hashemita da Jordânia.

<sup>38</sup> Artigo 17,1,c do Acordo de Comércio Livre entre os Estados Unidos da América e o Reino Hashemita da Jordânia.

<sup>39</sup> Artigo 17,1,d do Acordo de Comércio Livre entre os Estados Unidos da América e o Reino Hashemita da Jordânia.

<sup>40</sup> Artigo 17,2,b do Acordo de Comércio Livre entre os Estados Unidos da América e o Reino Hashemita da Jordânia.

<sup>41</sup> Livre tradução da autora. Texto original: *Each Party shall adopt and maintain in its statutes and regulations, and practices thereunder, the following rights, as stated in the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-Up*. Artigo 17,2,1 do Acordo de Comércio Livre entre os Estados Unidos da América e a República do Peru.

<sup>42</sup> Artigo 6 do Acordo de Comércio Livre entre os Estados Unidos da América e o Reino Hashemita da Jordânia.

solução de litígios e aplicações de penalidades são usados para as questões comerciais e as violações de direitos trabalhistas que atinjam o comércio entre os Estados-partes, tal como no ACL com a Jordânia (BOLLE, 2016, p. 3-4).

Diversos estudos foram realizados a fim de avaliar a eficácia das previsões dos ACL entre EUA e terceiros países que contenham cláusulas laborais e em que medida estes promovem uma real mudança nos padrões trabalhistas nos Estados-partes. Giumelli and Van Roozendaal, em um trabalho publicado em 2017, fizeram uma sistematização desses estudos e apresentaram os resultados encontrados.

Segundo os autores, alguns estudos apoiam o facto de que os ACLs estimularam mudanças laborais positivas em alguns Estados, apesar de esse apoio ser limitado. As evidências positivas mais fortes são encontradas na fase de pré-ratificação, uma vez que neste período as partes querem demonstrar aos EUA que estão dispostas a comprometerem-com com os termos do tratado como também realizar reformas para preencherem os requisitos que o acordo impõe. Um estudo da OIT publicado em 2013<sup>43</sup> afirma que há evidências de que alguns países promoveram mudanças importantes em suas normas trabalhistas (como Marrocos, Omã e Bahrein), enquanto outros criaram reformas específicas (como Colômbia, Perú e Panamá) como consequência das condições de pré-ratificação dos ACL. Vogt (2014) faz afirmação semelhante ao dizer que, apesar da linguagem fraca dos acordos, as condições de pré-ratificação dos ACL com Bahrein e Omã promoveram mudanças normativas, embora efeitos práticos ainda não foram identificados (GIUMELLI; VAN ROOZENDAAL, 2017, p 45).

Ao realizar pesquisa própria, os autores concluíram que a existência de cláusulas laborais mais rígidas nos ACL não está diretamente correlacionada com a melhoria dos padrões trabalhistas nos Estados-partes. Na opinião de Giumelli e Van Roozendaal, entretanto, a única situação em que houve certa melhoria foi na Colômbia, mas que “este caso necessita de uma investigação mais aprofundada” (GIUMELLI; VAN ROOZENDAAL, 2017, p 56).

A respeito dos efeitos dos mecanismos de sanção e de solução de litígios dos ACL, a literatura também não aponta apenas para uma direção. O estudo da OIT de 2013 sugere que o cumprimento de leis trabalhistas podem ser a consequência uso do mecanismo de

---

<sup>43</sup> ILO. Social Dimensions of Free Trade Agreements (preprint). Geneva: ILO, International Institute for Labour Studies, 2013.

reclamação e / ou do mecanismo de solução de controvérsias. No entanto, os dados para fundamentar esta afirmação são ainda escassos, uma vez que queixas foram apresentadas em apenas quatro dos ACLs (NAFTA, CAFTA-DR, Peru e Bahrain) (GIUMELLI; VAN ROOZENDAAL, 2017, p 45).

No mesmo sentido, Hafner-Burton sustenta a importância dos mecanismos de sanção. A autora diz, em artigo de 2009, que “acordos comerciais com padrões de conduta ‘rígidos’ - obrigações vinculantes, regras precisas e delegação de fiscalização - às vezes são mais bem-sucedidos no incentivo às reformas do que muitos acordos de direitos humanos com medidas de implementação ‘brandas’”<sup>44</sup> (GIUMELLI; VAN ROOZENDAAL, 2017, p 45). No entanto, seu sucesso é limitado, uma vez que não requer demonstração de mudanças políticas em larga escala, mas sim de pequenas adaptações. Em outro artigo (2014), Hafner-Burton aponta que há pouco consenso sobre se as sanções têm efeitos desejados, pois normalmente elas são dirigidas a países que estão em dificuldades econômicas e que são economicamente dependentes (em termos de exportações) do país que aplica as sanções (GIUMELLI; VAN ROOZENDAAL, 2017, p 45).

Por outro lado, Greenhill et al. (2009) são menos positivos a respeito da eficácia dos mecanismos de sanção. Os autores apontam que os acordos com previsão de sanções ao comércio não levam a um cumprimento estatisticamente significativo de disposições trabalhistas nos Estados-partes (GIUMELLI; VAN ROOZENDAAL, 2017, p 45-46).

Em suma, os autores não possuem um consenso a respeito da eficácia das sanções nos acordos comerciais dos Estados Unidos. Alguns acadêmicos afirmam que acordos comerciais com padrões de conduta mais rígidos são mais bem-sucedidos na implementação dos acordos; outros que o sucesso do modelo norte-americano é limitado, uma vez que não requer mudanças políticas de larga escala; e há ainda quem defenda que não se sabe se as sanções têm os efeitos desejados, uma vez que os casos de cumprimento são estatisticamente pouco relevantes.

## 5 CONCLUSÃO

---

<sup>44</sup> Livre tradução da autora. Texto original: *trade agreements with “hard” standards of conduct – binding obligations, precise rules, and delegation of enforcement – are sometimes more successful in encouraging reforms than are many human rights agreements with “soft” implementation measures.*

A proposta de incorporação da cláusula social no regime da OMC não resultou em sucesso. No entanto, alguns países desenvolvidos ainda defendem que a imposição de regras trabalhistas mínimas nos acordos comerciais não é apenas uma exigência jurídica com o objetivo de evitar que algumas nações obtenham vantagens comparativas advindas da violação de padrões laborais, mas também corresponde a uma postura ética exigível ao desenvolvimento da atual economia globalizada.

Nesse sentido, Estados Unidos e União Europeia têm a política de inserir cláusulas sociais em seus acordos regionais, nos acordos de comércio livre e nos compromissos de concessão dos SGPs. A partir do estudo realizado neste trabalho, pôde-se chegar a algumas conclusões a respeito da utilização de *standards* trabalhistas no âmbito dos acordos referidos.

Em primeiro lugar, tanto a União Europeia quanto os Estados Unidos incluem cláusulas sociais em seus acordos comerciais, no entanto, eles usam diferentes abordagens para implementar essas normas. Alguns acordos dos EUA preveem sanções em caso de descumprimento, enquanto a União Europeia não. No âmbito da UE, as formas de controle existentes estão ligadas apenas aos métodos de solução de litígios (como consultas entre governos e implementação de painel), no caso dos acordos de comércio livre; ao monitoramento pelo Conselho e Parlamento Europeu do cumprimento dos requisitos, no caso do SGP; e às diretivas do Conselho Europeu, no âmbito regional da União Europeia. Estes mecanismos têm mais a função de orientar os Estados do que os punir. No contexto dos Estados Unidos, nos acordos de comércio livre, em caso de falha dos métodos de consulta e de instauração de painel, podem ser aplicadas sanções comerciais; no SGP, os EUA podem retirar, suspender ou limitar os benefícios aos países participantes.

Mas esses métodos são eficazes em promover a melhoria de padrões trabalhistas nos Estados parceiros? Alguns acadêmicos sugerem que se houvesse a previsão de sanções na sistemática da União Europeia, talvez os parceiros comerciais da UE fossem persuadidos a engajarem-se em um diálogo mais e sério e em uma ação mais ativa em prol do estabelecimento de direitos laborais. No âmbito dos EUA, apesar de existir a previsão de sanções nos acordos comerciais, os autores não possuem um consenso a respeito da eficácia do método. Alguns apontam que acordos comerciais com padrões de conduta mais rígidos são mais bem-sucedidos na implementação dos acordos, no entanto, o sucesso do modelo norte-americano é limitado, uma vez que não requer mudanças políticas de larga escala, apenas pequenas adaptações. Outros estudos indicam que não se sabe se as sanções têm os

efeitos desejados, uma vez que os casos de cumprimento são estatisticamente pouco relevantes. Em suma, há evidências de que as sanções são instrumentos úteis, mas provavelmente sob condições específicas.

A respeito dos tipos de *standards* trabalhistas previstos nos acordos da União Europeia e dos Estados Unidos, estes também se distinguem em alguns aspectos. No contexto da União Europeia, todos os acordos ou estabelecem o compromisso das partes em ratificar as oito convenções fundamentais da OIT (como acontece nos ACL mais recentes) ou trazem os direitos protegidos por essas oito convenções fundamentais no corpo do texto e estabelece que as partes se obrigam a cumprir aqueles direitos em seus territórios. Esse último caso está presente na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a qual todos os Estados-membros da UE comprometem-se a cumprir.

Na sistemática americana, por sua vez, seus acordos possuem alguns dos direitos das oito convenções fundamentais, mas não todos. Tal facto pode-se dar pelo motivo de os Estados Unidos não terem ratificado todas essas convenções, apenas duas. A lista de *standards* sociais nos tratados de comércio na sistemática americana é, na verdade, uma descrição do que é a perspectiva dos EUA de o que são direitos trabalhistas.

Por fim, a respeito da eficácia das cláusulas sociais nos acordos comerciais discutidos, o que a maior parte dos autores concordam é que o momento em que há mais disposição dos Estados-partes em promoverem mudanças positivas em seus territórios é no momento da pré-ratificação do acordo. Nessa ocasião, como forma de demonstrar que estão comprometidas em cumprir os termos contratados, criam normas ou aderem a tratados internacionais. Após esse momento, não há consenso sobre a eficácia dessas cláusulas, mas a maior parte dos autores parece concordar que a eficácia é muito baixa ou quase inexistente.

Mesmo que a introdução de cláusulas sociais seja um sistema imperfeito e algumas vezes polêmico, a presença de normas trabalhistas nesses acordos, principalmente os que fazem menção às convenções da OIT, tem o papel de reafirmar a importância da proteção de *standards* laborais e lembrar aos países de que o comércio não é mais importante que a proteção à dignidade da pessoa humana. Formas precárias de trabalho precisam ser abolidas do mundo, mas este é um trabalho complexo e que requer o comprometimento de todos os países, tanto na promoção de políticas comerciais quanto não comerciais.

## REFERÊNCIAS

ALSTON, Philip. Labor Rights Provisions in U.S. Trade Law. In: COMPA, Lance A.; DIAMOND, Stephen F. *Human Rights, Labor Rights and International Trade*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1996, p. 73-83.

AMARAL JR. Cláusula social: um tema em debate. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, ano 36, n. 141, jan./mar. 1999, p. 129-141.

BELANGER, Amy E. Internationally Recognized Worker Rights and the Efficacy of the Generalized System of Preferences: A Guatemalan Case Study. *American University Journal of International Law and Policy*, Washington, vol 11, n.1, 1996, p. 101-136.

BOLLE, Mary Jane. *Overview of labor enforcement issues in free trade agreements*. Report for Congress, Order No. RS22823. Washington: Congressional Research Service, 2016. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/misc/RS22823.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.

CUNHA, Luís Pedro. Standards sociais e ambientais no comércio internacional. *Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, v. XLIV, 2001, p. 615-631.

DI SENA JR, Roberto. *Comércio Internacional & Globalização*. A Cláusula Social na OMC. Curitiba: Juruá Editora, 2003.

ELLIOTT, Kimberly Ann; FREEMAN, Richard B. *Can Labor Standards improve under globalization?* Washington: Institute for International Economics, 2003.

GARCIA, Maria; MASSELOT, Annick. EU–Asia Free Trade Agreements as Tools for Social Norm/Legislation Transfer. *Asia Europe Journal*, Vol. 13, No. 3, 2015, pp. 241–252.

GIUMELLI, Francesco; VAN ROOZENDAAL, Gerda. Trade agreements and labour standards clauses: Explaining labour standards developments through a qualitative comparative analysis of US free trade agreements. *Global Social Policy*, Vol. 17(1), 2017, p. 38–61.

HARRISON, James, et. Al. Governing Labour Standards through Free Trade Agreements: Limits of the European Union’s Trade and Sustainable Development Chapters. *Journal of Common Market Studies*, EarlyView, doi: 10.1111/jcms.12715, 2018, p. 1-18.

KAUFMANN, Christine. *Globalisation and Labour Rights: The Conflict Between Core Labour Rights and International Economic Law*. Oxford/Portland: Hart Publishing, 2007.

ORBIE, Jan. et al. EU Trade Policy and a Social Clause: a Question of Competences? *Politique européenne*, n° 17, Paris, 2005/3, p. 159-187.

PRATES, Terezinha Matilde Licks. Não intervenção do Estado nas relações de trabalho: cláusula social nos tratados internacionais. *Rev. TST*, Brasília, vol. 66, n. 4, out/dez 2000, p. 219-234.

ROCHA, Dalton Caldeira. Cláusula social. In: Welber Barral (org). *O Brasil e a OMC*. Curitiba: Juruá Editora, 2 ed., 2002, p.325-338.

SCHERRER, Christoph. Novel Labour-related Clauses in a Trade Agreement: From NAFTA to USMCA. *Global Labour Journal*, Hamilton, 11(3), 2020, pg. 291–306.

SILVA, Eveline de Andrade O. *A cláusula social no Direito Internacional contemporâneo*. 2013. 110f. Dissertação de Mestrado (Programa de Mestrado em Direito e Políticas Públicas). Centro Universitário de Brasília, Brasília.

TSOGAS, George. Labour Standards in the Generalized Systems of Preferences of the European Union and the United States. *European Journal of Industrial Relations*, London, vol 6, n. 3, 2000, p. 349-370.

VAN DAELE, Ame. *International Labour Rights and the Social Clause: Friends Or Foes*. London: Cameron May, 2004.