

BRIDGES NETWORK

# PONTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável

VOLUME 14, NÚMERO 4 - JUNHO 2018



## Trabalho: tempo de substituições?

AMÉRICA LATINA

Um contrato sociotecnológico para a América Latina

MERCOSUL

Padrões trabalhistas em acordos comerciais: o que esperar das negociações do Mercosul com Canadá e Coreia do Sul?

CHINA

As transformações na abordagem da China sobre cláusulas ambientais e trabalhistas em acordos regionais de comércio



International Centre for Trade  
and Sustainable Development

# PONTES

VOLUME 14, NÚMERO 4 - JUNHO 2018

## PONTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável em língua portuguesa.

## ICTSD

**International Centre for Trade and Sustainable Development**

Genebra, Suíça

### EDITOR EXECUTIVO

Ricardo Meléndez-Ortiz

### EDITOR CHEFE

Andrew Crosby

### COORDENAÇÃO

Fabrice Lehmann

### EQUIPE EDITORIAL

Manuela Trindade Viana

Bruno Varella Miranda

Eugenia Dinivitzer

Julia Milla Gadret

### CONSULTORA EDITORIAL

Michelle Ratton Sanchez Badin

### DESIGN GRÁFICO

Flarvet

### LAYOUT

Oleg Smerdov

Se deseja contatar a equipe editorial do Pontes, escreva para: [pontes@ictsd.ch](mailto:pontes@ictsd.ch)

O PONTES recebe com satisfação seus comentários e propostas de artigo. O guia editorial pode ser solicitado junto à nossa equipe.

## AMÉRICA LATINA

### 4 **Um contrato sociotecnológico para a América Latina**

*Gustavo Béliz*

## ACORDOS DE LIVRE COMÉRCIO

### 8 **Direitos trabalhistas, comércio e investimento: dos acordos tradicionais aos acordos de nova geração**

*Marlon M. Meza-Salas*

## ACORDOS MEGARREGIONAIS

### 12 **Acordos megarregionais e cláusulas trabalhistas**

*Billy Melo-Araujo*

## MERCOSUL

### 17 **Padrões trabalhistas em acordos comerciais: o que esperar das negociações do Mercosul com Canadá e Coreia do Sul?**

*Ana Paula Repezza*

## CHINA

### 23 **As transformações na abordagem da China sobre cláusulas ambientais e trabalhistas em acordos regionais de comércio**

*Henry Gao*

### 27 **Publicações**

## Trabalho e comércio: funções redefinidas?



*Parte essencial da vida humana, o trabalho é um fenômeno em constante mutação. Por trás de uma interpretação mais imediata desse termo, distintos direitos e deveres que lhe são aglutinados podem vir a modificar nosso entendimento de "trabalho". De fato, transformações no sistema econômico implicam a emergência de novas relações entre pessoas e organizações, com a abertura de oportunidades e riscos. Por sua vez, representantes políticos buscam moldar as instituições com o objetivo de adaptá-las às últimas tendências ou antecipar-se a potenciais efeitos colaterais derivados da adoção de um padrão trabalhista.*

*Tal equação pareceu relativamente simples por determinado período. Ao longo do século XX, a conquista de direitos e a expansão das oportunidades de trabalho desenrolaram-se em uma rota de desenvolvimento econômico e consolidação democrática trilhada por uma série de países. Embora representando a minoria dos Estados no globo, os exemplos de êxito pareciam iluminar um caminho pelo qual, mais cedo ou mais tarde, todas as sociedades enveredariam. Em um mundo pós-industrial, entretanto, o enredo se mostra mais complexo. Afinal, os substanciais ganhos de produtividade obtidos por países desenvolvidos contrastam com a percepção de estagnação ou retrocesso por parte de grupos consideráveis de suas populações.*

*Assim, é necessário refletir sobre questões como: de que forma o acelerado processo de disrupção tecnológica que testemunhamos afeta o equilíbrio de forças em democracias consolidadas? Ou ainda, de que maneira os potenciais ganhos de produtividade derivados dos avanços da robótica ou inteligência artificial beneficiam as distintas classes sociais? Perguntas importantes também abarcam a relação entre Estados: qual o papel dos acordos comerciais na promoção – ou diluição – de direitos trabalhistas amplos? É possível conceber a manutenção de acordos entre duas sociedades com diferentes padrões de proteção aos direitos fundamentais dos trabalhadores? Pode a Organização Internacional do Trabalho (OIT) assumir o protagonismo na condução desses debates?*

*O espectro de questionamentos é amplo e deve ganhar novas interrogações à medida que empresas e governos redefinem o significado do termo "trabalho". Aproveitando tal impulso, o presente número do Pontes lança luz sobre a intrincada relação entre comércio e trabalho. Nas páginas a seguir, especialistas dos mais diversos campos oferecem a você, prezado(a) leitor(a), contribuições que nos permitem refletir sobre a influência bidirecional entre o estabelecimento de regras comerciais e a consolidação de um determinado conjunto de direitos trabalhistas.*

*Esperamos que aprecie a leitura.*

A Equipe Pontes

## AMÉRICA LATINA

# Um contrato sociotecnológico para a América Latina

Gustavo Béliz

*Ao analisar as principais características das inovações em robótica e automatização, o autor discute o impacto desses processos sobre a matriz produtiva da Quarta Revolução Industrial e afirma a necessidade de implementar políticas de igualdade social nesse contexto.*

Como a automatização acelerada afetará a integração e o comércio na América Latina? Essa é uma pergunta-chave que está sendo levantada, como resultado do crescimento exponencial das tecnologias atuais. À luz da Quarta Revolução Industrial, a robotização busca transformar a matriz produtiva, e nós devemos garantir que essas mudanças tecnológicas contribuam para a igualdade social.

A Quarta Revolução Industrial – e as tecnologias disruptivas que tornam essas mudanças possíveis – criaram novos mercados a partir do zero. A Federação Internacional de Robótica estima que mais de 1,3 milhão de robôs industriais operaram em fábricas de todo o mundo em 2017. Cerca de 75% desses robôs concentram-se em cinco países desenvolvidos – entre eles, Coreia do Sul, Alemanha e Japão registram as maiores concentrações de robôs por trabalhador industrial<sup>1</sup>. Como consequência desse processo, muitos bens e profissões se tornaram obsoletos, incentivando as empresas a projetar estratégias para satisfazer novas necessidades. Os sistemas educativos também buscam formas de acompanhar o ritmo, geralmente frenético, das novas exigências de habilidades.

Na América Latina, a quantidade de robôs continua pequena: 27.700, localizados sobretudo no México e no Brasil. No entanto, as tendências observadas em outras regiões nos convidam a pensar no futuro. A América Latina tem algo a dizer sobre essas transformações tecnológicas disruptivas? Podemos trazer uma nova perspectiva à mesa, abordando o problema com um enfoque humanista? Ainda temos que organizar as estratégias preventivas e proativas que aproveitem os desenvolvimentos tecnológicos e permitam mudar os indicadores de pobreza e de desigualdade na região. Mais importante ainda, devemos forjar um contrato sociotecnológico para a América Latina que combine o conhecimento avançado com a ciência e um conjunto adequado de princípios.

## Automatização e organização econômica

No que se refere a comércio e integração, a automatização de postos de trabalho transformará as cadeias globais de valor. Esse fenômeno pode levar à realocação das fábricas – o que, por sua vez, conduz à substituição de trabalhadores por robôs. Do mesmo modo, a crescente oferta de trabalhadores independentes, que podem operar de forma remota, cria novas possibilidades para a organização das cadeias de valor. Junto com certo desencanto com os recentes efeitos da globalização, esse processo pode marcar o começo do fim da produção descentralizada e das cadeias globais de valor que conectam as diversas partes do mundo. Martin Ford estima<sup>2</sup> que pelo menos a metade de todas as empresas estadunidenses com vendas anuais acima de US\$ 10 bilhões avalia retornar as fábricas para seu país de origem.

Ao realocar os centros de produção, as empresas reduziram seus custos de transporte e se aproximariam dos consumidores. Esses novos esquemas de produção permitem às empresas fabricar projetos sob medida para cada cliente em questão de dias, ou até horas. Além disso, existem outras oportunidades que resultam da automatização, como a diminuição de acidentes, a melhoria das condições de trabalho, o aumento da produtividade e a diminuição de custos. O comércio em setores estratégicos também pode se beneficiar desse processo, já que a incorporação de robôs parece estar associada a um crescimento nas exportações durante as primeiras etapas do processo de automatização<sup>3</sup>.

## 1,3 milhão

Robôs industriais no mundo em 2017

Como esse processo afetará a América Latina? É claro que as novas tendências criaram novas oportunidades econômicas. Na América Latina, os serviços baseados no conhecimento e as áreas mais novas ou menos estabelecidas – como o das empresas *fintech*, biotecnologia, segurança cibernética, sistemas de pagamento único, robótica de serviços e comércio eletrônico – se beneficiaram com a automatização. O mesmo se aplica aos trabalhos “verdes” intensivos em tecnologia, como aqueles relacionados a energias renováveis, gestão florestal e reciclagem.

O outro lado da moeda desse processo é que a automatização ameaça levar o desemprego tecnológico a níveis sem precedentes. Uma parte substancial das exportações e do emprego na América Latina e no Caribe se concentra em atividades que correm o risco de serem automatizadas, como setores da indústria com uso intensivo de mão-de-obra, a extração de recursos naturais e os serviços com um grau de especialização intermediário em áreas como a contábil, a legal ou de gestão. Os trabalhadores altamente capacitados tampouco ficarão imunes a essas mudanças. Nos últimos 10 anos, bibliotecários, tradutores e agentes de viagem viram uma queda de mais de 20% na oferta de emprego. Engenheiros, matemáticos, advogados e contadores, junto com outros profissionais liberais nos setores público e privado, também podem ser afetados.

### Enfrentando os futuros desafios

Se a economia digital é o futuro, como os países da América Latina e do Caribe deveriam responder às novas tendências econômicas? A região precisa reprogramar sua estratégia de desenvolvimento de longo prazo. A principal vantagem da economia digital é a proliferação de serviços a um custo marginal próximo a zero.

Dada a estrutura econômica que caracteriza a América Latina e o Caribe, isso também representa um desafio. As esperanças depositadas nas *commodities* não renderam frutos, e as economias locais continuam a sofrer por causa de sua vulnerabilidade em função dos ciclos de preços dos produtos tradicionais de exportação<sup>4</sup>. A diversificação das exportações por meio de processos que agreguem valor aos produtos básicos e a implementação de novas estratégias de desenvolvimento nas quais a inovação seja o motor do crescimento são ingredientes fundamentais para encontrar a fórmula do sucesso.

As políticas de integração – organizadas em torno de políticas de compras governamentais regionais, por exemplo – podem desempenhar um papel na criação de *clusters* de inovação e no fomento da criatividade. Além disso, os acordos comerciais devem se adaptar às consequências da Quarta Revolução Industrial: as negociações ficaram para trás em relação ao processo extremamente rápido de mudança tecnológica. Atualmente, a arquitetura institucional e normativa dos acordos comerciais não está sincronizada com a inovação, e essa é uma brecha que precisa ser discutida. Por exemplo, o comércio de serviços baseados em telerobótica e telepresença exigirá esforços multilaterais para harmonizar normas e padrões obsoletos. Existe um precedente importante para a ação: como mostram Santiago Chelala e Inmaculada Martínez-Zarzoso<sup>5</sup>, os acordos comerciais ajudaram a reduzir a distância tecnológica entre os países signatários. Esse resultado deriva dos efeitos indiretos de conhecimento que vêm com um maior movimento de bens, serviços e pessoas, e com a intensificação das transferências de tecnologia entre empresas.

Nossa missão é reconfigurar a América Latina, melhorar sua conexão com o mundo e seu acesso a novos mercados, ao mesmo tempo em que aumentamos o comércio intrarregional e com o resto do mundo. Essa nova convergência será inevitavelmente de natureza híbrida: em parte digital e em parte física. O “comércio de *containers*” e as lentas e complexas fronteiras do passado cederam lugar a formas de comércio mais instantâneas. Os livros eletrônicos são um bom exemplo dessa tendência, na qual também estão incluídos serviços como o *online banking* e novas formas de pagamento que combinam plataformas digitais com sucursais bancárias, e que oferecem também serviços cada vez mais personalizados.



## 27.700

Robôs industriais na América Latina

A economia digital também pode fazer com que os setores econômicos tradicionais se tornem mais eficientes. Em todo o mundo, 33% dos alimentos produzidos anualmente são desperdiçados por causa de deficiências e falhas nas cadeias logísticas. Nesse sentido, os avanços tecnológicos nos trazem excelentes notícias. Tomemos o caso da "Internet das Coisas" (IoT, sigla em inglês), que pode reduzir o tempo de resposta do serviço de atenção ao cliente em cerca de 30%, e os custos de armazenamento em 15%<sup>6</sup>. Do mesmo modo, a IoT pode prever a demanda futura com uma precisão de 90%. Diante disso, 96% das empresas de transformação e transporte afirmam que a IoT é a inovação mais importante desde 2005.

Outro exemplo interessante pode ser encontrado nos recentes avanços na área de agricultura de precisão. A União Europeia (UE) incentivou dois projetos que apontam para a expansão da fronteira tecnológica da agricultura robótica: o projeto *Clever Robots for Crops* (CROPS); e o projeto *Sweeper*, que utiliza a nanotecnologia e novos materiais para automatizar a produção primária. O objetivo da UE é introduzir no mercado a primeira colheitadeira robotizada para estufas em 2020. A América Latina precisa acompanhar esses avanços, que apagam os limites entre a indústria e a agricultura e entre bens e serviços.

Estamos presenciando novas sinergias e associações que transcendem as fronteiras entre empresas e seus principais negócios, criando novas conexões e complementaridades impensáveis há pouco tempo. Os exemplos incluem a recente associação entre a Uber e a Embraer para fabricar táxis voadores em 2020, ou a associação entre o Google e a Ford para produzir automóveis sem tração. Dessas transformações estruturais, surgirão "ganhadores e perdedores". Como abordar as tensões sociais geradas no processo de automatização acelerada?

### Um contrato sociotecnológico para a América Latina

Estamos vivendo tempos paradoxais: embora nunca tenhamos criado tanta riqueza na história, não conseguimos garantir uma vida digna para todos. Os economistas Robert Solow e Dani Rodrik concordam que o êxito ou fracasso da globalização dependerá de garantir que os lucros digitais sejam distribuídos de forma equitativa. Para tanto, é essencial repensar o Estado de Bem-estar clássico. Na era da automatização, não podemos esperar que os interesses individuais definam, de forma autônoma, a direção ou prioridades da coesão social.

Também necessitamos de regras mais claras. Em primeiro lugar, o que impede a introdução de inovações no processo de negociação coletiva, pavimentando o caminho para um plano de modernização a longo prazo baseado em um contrato sociotecnológico que reúna trabalhadores, empresários e governo? Os acordos multi-setoriais já foram implementados na Alemanha, Espanha, França e Reino Unido e deram lugar a políticas industriais nacionais do tipo 4.0.

Como destaca o economista Robert Aumann, a educação deve ser a maior prioridade nas políticas públicas. A melhor maneira de se preparar para o futuro é com uma maior e melhor oferta educativa. Os desafios da mudança tecnológica exigem uma educação de alto nível, focada nas habilidades que o futuro requer. A chave é desenvolver as capacidades tecnológicas dos trabalhadores, para que possam interagir diariamente com as máquinas e os robôs. Por exemplo, necessitamos promover a alfabetização de *big data* na América Latina, utilizando cursos online abertos e massivos (MOOC, sigla em inglês) que permitam democratizar o acesso ao conhecimento. Também é importante estabelecer marcos legais, assim como antecipar as dificuldades que as novas formas de emprego geram para o financiamento da segurança social.

A revolução educacional deve focar nas "habilidades sutis", tais como a inteligência emocional, a empatia e a criatividade. Possuir o talento de resolver problemas é um atributo fundamental, mas ter a capacidade de levantar novas questões é chave no mundo econômico que está por vir. Essas habilidades interpessoais serão importantes para os médicos, enfermeiros, psicólogos, trabalhadores sociais e professores, já que estão no

centro das tarefas que não podem ser robotizadas. Ao mesmo tempo, precisamos criar redes de apoio e uma cobertura de segurança social que ajudem as pessoas a realizarem uma transição eficaz para a economia digital. Precisamos redesenhar as políticas sociais e implementar programas novos e mais criativos de transferências monetárias condicionadas, que incluam capacitação em habilidades tecnológicas. Do mesmo modo, temos que analisar profundamente as medidas paliativas, como a renda mínima universal ou os impostos sobre robôs.

Nesse sentido, devemos promover o investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D), confiando não apenas no setor público, mas também nos esquemas público-privados e em outras associações com instituições acadêmicas. As cifras atuais de P&D são alarmantes: os países da América Latina e Caribe investem apenas 0,7% de seu produto interno bruto (PIB) total nessas atividades, enquanto que, na América do Norte e na Europa, a taxa média é de 2,5% e, na Ásia-Pacífico, de 2,1%.

Uma fórmula completa para amortecer o impacto da mudança tecnológica também deve incluir outros fatores, como a diversificação das exportações; a promoção das pequenas e médias empresas; o incentivo à "economia laranja" e às indústrias criativas; a criação de incentivos para a cooperação internacional; a ampliação das políticas redistributivas; e a melhoria das normas ambientais e de segurança alimentar. Considerando a magnitude do desafio que se anuncia, não há tempo a perder. É nosso dever estarmos preparados e criar as condições adequadas para liderar a transição tecnológica para países mais inteligentes e economias mais sólidas e inclusivas.

- 
- ❶ Ver: Pacini, B.; Sartorio, L. ¿Deslocalización o relocalización? El caso de la industria automotriz. In: *Integración & Comercio*, No. 42, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2xqg2Jx>>.
  - ❷ Ver: Ford, M. *Rise of the robots: Technology and the threats of a jobless future*. New York: Basic Books, 2015.
  - ❸ Ver: Pacini, B.; Sartorio, L. (2017).
  - ❹ Ver: Giordano, P. Downshifting: Latin America and the Caribbean in the new normal of global trade. In: *Trade and integration monitor* 2016, BID. Disponível em: <<https://bit.ly/2f7QQ3g>>.
  - ❺ Ver: Chelala, S.; Martínez-Zarzoso, I. ¿Sesgo anti-innovación? El impacto tecnológico de los acuerdos comerciales. In: *Integración & Comercio*, No. 42, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2xqg2Jx>>.
  - ❻ Ver: <<https://bit.ly/2HtZc4c>>.



**Gustavo Béliz**

Diretor do Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe (INTAL), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

## ACORDOS DE LIVRE COMÉRCIO

# Direitos trabalhistas, comércio e investimento: dos acordos tradicionais aos acordos de nova geração<sup>1</sup>

Marlon M. Meza-Salas

*Diante da busca por acordos supranacionais para facilitar e proteger o comércio e os investimentos, o autor discute a pouca atenção dada aos direitos trabalhistas no nível internacional e analisa a incorporação, nos últimos anos, de uma "cláusula social" nos tratados internacionais.*

A globalização da economia levou à proliferação de vários tipos de acordos bilaterais e multilaterais para facilitar o comércio internacional e promover o investimento. O objetivo é criar blocos entre os países mediante acordos de integração regional e tratados de livre comércio (TLCs) bilaterais ou multilaterais. Com vistas a atrair investimentos, também surgiram muitos acordos internacionais de promoção e proteção dos investimentos estrangeiros.

Os Estados que compõem esses tratados, assim como as empresas e os investidores, geralmente contam com normas internacionais e mecanismos para proteger seus direitos. Em contraste, os direitos dos trabalhadores continuam principalmente atados às normas jurídicas e a mecanismos de solução de conflitos locais. Nos últimos anos, entretanto, tem sido promovida uma espécie de "internacionalização" dos direitos trabalhistas, com destaque para a necessidade de respeitar certos direitos básicos reconhecidos internacionalmente.

## **Dimensão social do comércio e investimentos: como evitar o *dumping* social**

A fim de proteger os trabalhadores do chamado "*dumping* social" – ou seja, da concorrência desleal baseada nos baixos níveis de proteção trabalhista de alguns países –, os acordos comerciais adquiriram uma "dimensão social".

Os países signatários de um TLC ou acordo de integração regional não podem harmonizar suas normas trabalhistas, pois elas são profundamente "territoriais" e apresentam diferenças marcantes de um país para outro. Também não existe um direito trabalhista transfronteiriço realmente internacional e universal, ou aplicável a grupos de países. Esse "direito universal" não existe nem na União Europeia (UE), onde, apesar de existir um amplo catálogo de direitos trabalhistas aplicáveis a toda a região, o direito comum coexiste com os sistemas jurídicos nacionais.

Como conseguir então que direitos trabalhistas básicos sejam reconhecidos e respeitados no nível mundial? A resposta da comunidade internacional foi a chamada "cláusula social", que, em um sentido amplo, é toda norma que tende a fixar níveis mínimos de proteção aos trabalhadores. No sentido mais estrito, são disposições incluídas em tratados internacionais de comércio para exigir o cumprimento de certos padrões trabalhistas essenciais e que operam como condição para que os países possam se beneficiar desses tratados e evitar sanções.

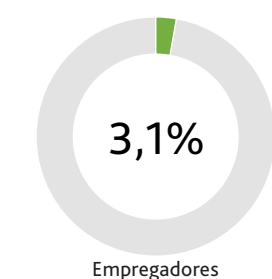
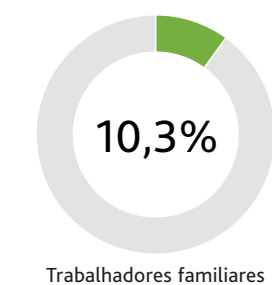
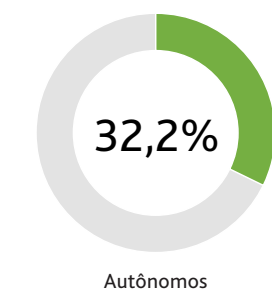
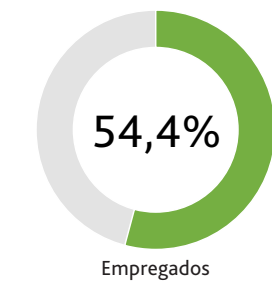
## **O papel da OIT e da OMC**

Grças à atuação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), foram aprovadas 394 Normas Internacionais do Trabalho (NITs): 189 Convênios Internacionais do Trabalho e 205 Recomendações. Para verificar sua aplicação, a OIT conta com mecanismos de controle regular e não regular. Os primeiros são controles periódicos sobre os países-membros. Já os segundos são reclamações e queixas de um Estado em relação a outro, ou de organizações de trabalhadores ou empregadores em relação a um país.

Embora ninguém duvide da legitimidade das NITs, estas não raro são apontadas como ineficazes – entre outras razões, porque muitos convênios não foram ratificados pelos



### Distribuição dos empregos no mundo



Fonte: OIT (2017)

membros da OIT e porque grande parte do desenvolvimento das NITs é delegado às legislações nacionais. Ainda, os mecanismos de controle da OIT são frequentemente criticados pelo tom vago dos relatórios produzidos no seio dessa Organização – que “convidam” os governos, “instam” ou, nos casos mais extremos, “urgem” as autoridades a tomarem medidas contra violações. Não existem sanções no caso de não cumprimento. A OIT tampouco conta com uma estrutura para assegurar o cumprimento das NITs ou das decisões de seus órgãos de controle, tampouco para resolver conflitos. No melhor dos casos, as decisões ou recomendações são divulgadas publicamente, apelando à vergonha como recurso dissuasivo.

Diante da falta de eficiência da OIT para fazer cumprir as NITs, foi discutida a possibilidade de que os organismos que regem o comércio mundial se tornem uma espécie de “fiadores” para o cumprimento daquelas normas. A ideia era dar-lhes autoridade para impor sanções pelo não cumprimento de normas trabalhistas que constituam práticas contrárias à concorrência ou que afetem o comércio internacional.

O debate sobre a vinculação entre comércio e normas trabalhistas foi particularmente intenso durante as negociações da Rodada Uruguai (1986-1993). O texto final que culminou na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) não incluiu nenhuma cláusula social. Contudo, os negociadores insistiram na incorporação desse dispositivo na normativa reguladora do sistema multilateral de comércio, facultando à OMC o exame das práticas de *dumping* social e o estabelecimento de compensações para os países prejudicados. Por fim, na Conferência da OMC de 1996, a Declaração de Cingapura reconheceu essa Organização como o fórum de negociações comerciais e a OIT como responsável por zelar pelas normas sobre trabalho no âmbito global.

A resposta da OIT foi a aprovação, em 1998, da “Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho”, na qual certos princípios e direitos foram categorizados como fundamentais, tais como: a liberdade sindical e de negociação coletiva (Convênios 87 e 98); a eliminação do trabalho forçado ou obrigatório (Convênios 29 e 105); a abolição do trabalho infantil (Convênios 138 e 182); e a não discriminação no emprego e na ocupação (Convênios 100 e 111).

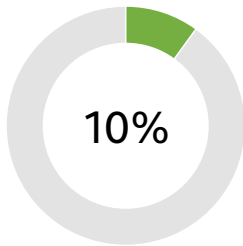
Essas quatro áreas estabeleceram uma espécie de piso mínimo necessário no mundo do trabalho, que deveria ser respeitado por todos os membros da OIT, tenham ou não ratificado os Convênios correspondentes.

### A questão trabalhista nos tratados tradicionais de comércio

Tradicionalmente, a principal preocupação nos TLCs e acordos de integração regional tem sido concertar acordos comerciais para a redução ou eliminação de tarifas no comércio de bens. Uma vez descartada a inclusão de uma cláusula social de maneira unificada dentro das normas da OMC, regulações trabalhistas passaram a ser incluídas em alguns TLCs e acordos de integração regional. O primeiro caso data de 1993 – ou seja, antes mesmo da Declaração de Cingapura e da Declaração da OIT –, com o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, sigla em inglês), mediante um acordo de cooperação trabalhista paralelo.

A partir da Declaração da OIT, os TLCs e os acordos de integração regional incorporaram os aspectos trabalhistas, por meio de uma referência à Declaração ou a direitos trabalhistas fundamentais. Em muitos casos, também incluíram normas sobre tempo de trabalho, salário mínimo, segurança e saúde laboral, assim como incorporaram o compromisso de cumprir as leis trabalhistas nacionais – ou ao menos não enfraquecê-las – ao buscar atrair novos investimentos.

Segundo a OMC e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, sigla em inglês), em 1995, foram incluídas regulações trabalhistas em apenas quatro tratados, ao passo que, em 2013, a cifra havia aumentado para quase 60, em um total de mais de 600 acordos de comércio bilaterais e multilaterais existentes no mundo.



Porcentagem de tratados comerciais com regulações trabalhistas no mundo

No que diz respeito a mecanismos voltados à garantia do cumprimento das normas trabalhistas, acordos como o NAFTA preveem sanções em certos casos. Isso não ocorre no Mercado Comum do Sul (Mercosul) e na Comunidade Andina (CAN), que preferem mecanismos de promoção ou de acompanhamento. Por sua vez, os TLCs firmados pela UE com outros países se concentraram em atividades de cooperação e diálogo, mais voltados a fomentar o cumprimento futuro do que a punir não cumprimentos passados.

Os acordos que contam com mecanismos de sanção geralmente preveem procedimentos para atender a queixas e verificar o não cumprimento (mediante consultas de alto nível ou comitês de especialistas), e também algum mecanismo posterior de solução de conflitos (como a arbitragem) para impor sanções. Em alguns casos, as sanções são comerciais ou consistem em multas destinadas a financiar planos de ação para prevenir novos descumprimentos. Os TLCs celebrados pelos Estados Unidos tendem a estabelecer mecanismos de sanção, sejam sanções comerciais – como no caso dos TLCs com Colômbia, Jordânia e Peru – ou multas – como nos acordos com Austrália, Bahrein, Chile, Cingapura, Coreia do Sul, Marrocos, Omã e o Tratado de Livre Comércio entre Estados Unidos, América Central e República Dominicana (CAFTA-DR, sigla em inglês).

Além da possibilidade de que as partes de um acordo venham a apresentar queixas na área trabalhista, alguns tratados permitem a participação de atores sociais (sindicatos e sociedade civil) para averiguar o cumprimento das obrigações contraídas pelos Estados. Assim, até 2013, o NAFTA havia contabilizado mais de 40 denúncias – sobretudo por parte de sindicatos dos Estados Unidos contra o México. Essas denúncias são os únicos casos conhecidos de questões trabalhistas suscitadas nas relações de comércio internacional, junto a quatro queixas conhecidas no âmbito do CAFTA-DR por problemas trabalhistas na Guatemala, Costa Rica, Honduras e República Dominicana, e outras duas queixas contra Peru e Bahrein nos TLCs com os Estados Unidos.

#### **A questão trabalhista em tratados sobre investimentos**

A primeira menção explícita aos direitos trabalhistas em um tratado bilateral de investimentos (TBI) ocorreu em 1990, no TBI celebrado entre Estados Unidos e Polônia. Embora existam mais de 3.000 TBIs e cerca de 300 tratados multilaterais de investimentos no mundo, poucos contam com provisões trabalhistas explícitas, e é apenas nos TBIs que se observa recentemente alguma tendência nesse sentido.

Segundo um estudo recente da OIT, 12 dos 31 TBIs concluídos em 2014 incluíram referências a direitos trabalhistas. No entanto, a fórmula geralmente utilizada não cria verdadeiras obrigações para os países, menos ainda para os investidores – que podem ter direitos, mas não obrigações nesse tipo de tratado. Muitas vezes, a menção à questão trabalhista aparece apenas no preâmbulo, dentro das aspirações do acordo. Outras vezes, o tratado estabelece a obrigação de não derogar ou prejudicar matérias como as normas trabalhistas – incluindo aqui as matérias cobertas pela Declaração da OIT e outras condições de trabalho – ou reafirma a liberdade dos Estados em regular essas questões por razões de interesse público, sem que isso seja considerado uma violação dos direitos dos investidores.

Os tratados internacionais de investimento preveem mecanismos de solução de controvérsias entre investidores e Estados quando os primeiros veem afetado o seu investimento e reclamam o direito de serem indenizados, recorrendo geralmente ao mecanismo de arbitragem do Centro Internacional para a Resolução de Disputas relativas a Investimentos (CIRDI). Esses mecanismos não estão disponíveis para os trabalhadores ou organizações de trabalhadores, ainda que estas últimas – assim como as organizações não governamentais (ONGs) – tenham ao menos a possibilidade de intervir como terceira parte em arbitragens de investimento sob a figura de *amicus curiae*.

Por outro lado, cabe ressaltar que são poucas as vezes em que foram levantadas questões sobre direitos trabalhistas em arbitragens de investimentos: até agora, isso só ocorreu por parte dos investidores. Não devemos descartar, no entanto, a possibilidade de que os Estados denunciem violações das normas trabalhistas por parte dos investidores. É

mais provável, entretanto, que isso ocorra mediante um acordo entre as partes do que por meio de uma queixa, o que depende de fatores como a instância na qual a arbitragem é conduzida e a fundamentação do processo em um contrato ou um tratado internacional de investimentos.

### **A questão trabalhista nos acordos comerciais de nova geração**

Os chamados acordos comerciais de "nova geração" são mais amplos e incluem não apenas a redução ou eliminação de barreiras tarifárias ao comércio de bens. Buscam também a redução de barreiras não tarifárias e regulatórias em áreas como serviços, investimento e propriedade intelectual, além de regular temas como proteção do meio ambiente, direitos trabalhistas e direitos humanos. Esse é o caso de recentes acordos bilaterais de comércio ou investimento e dos acordos megarregionais em negociação por parte da UE com os Estados Unidos – a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, sigla em inglês) –, entre alguns países da bacia do Pacífico – o Tratado Integral e Progressista de Associação Transpácífica (CPTPP, sigla em inglês) – ou entre a UE e o Canadá – Acordo Econômico e Comercial Abrangente (CETA, sigla em inglês).

As provisões trabalhistas nos acordos comerciais de nova geração podem ser mencionadas junto às normas ambientais, em seções destinadas a regular o comércio e o desenvolvimento sustentável. Podem incluir o compromisso de respeitar e aplicar os convênios fundamentais da OIT ou a Declaração da OIT de 1998, e outros direitos trabalhistas adicionais, salvaguardando os direitos dos Estados de regular esses assuntos e impedindo o enfraquecimento das normas trabalhistas com o fim de impulsionar o comércio ou os investimentos. Nesse tipo de acordo, os conflitos podem ser resolvidos por meio do diálogo, da cooperação e do monitoramento. O CETA, por exemplo, prevê mecanismos de consultas, painéis de especialistas que emitem recomendações, além de mecanismos de conciliação ou mediação – que, em nenhum caso, estabelecem sanções. No CPTPP, a situação é similar, mas ainda existe a possibilidade de que temas laborais sejam discutidos em um "Conselho Trabalhista" ou, em última instância, por um "Grupo Especial", e é possível suspender benefícios se a parte acusada de irregularidades não corrigir a situação.

### **Considerações finais**

Ainda que muitos questionem a inclusão de cláusulas trabalhistas nos acordos de comércio e de investimento, trata-se de uma forma de assegurar – ou ao menos incentivar – o cumprimento de certos padrões trabalhistas, sobretudo quando é prevista uma sanção ou a perda de benefícios. Deixar de incorporar tais cláusulas implica concentrar toda a responsabilidade desse trabalho na OIT, para que continue fazendo o que está a seu alcance, apesar das frequentes acusações de debilidade ou ineficácia.

Por isso, também não podemos desprezar o impacto positivo de outros mecanismos a favor do respeito aos direitos trabalhistas. Entre eles, encontram-se as normas transnacionais criadas por atores não estatais, como as ONGs, as normas sobre Responsabilidade Social Empresarial ou Etiquetamento Social criadas por outros grupos da sociedade civil, os Códigos de Conduta implementados pelas multinacionais, ou os Acordos Marcos Globais, que têm sido cada vez mais aplicados no mundo e que se adaptam mais rápido que as normas estatais e interestatais às novas realidades, além de gozar de uma grande legitimidade. Tampouco podemos descartar a proteção dos direitos trabalhistas básicos no âmbito do sistema universal ou dos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos.



**Marlon M. Meza-Salas**

Advogado. Membro do grupo de prática de resolução de controvérsias do DLA Piper, em Houston (Texas, Estados Unidos).

---

❶ Os comentários e opiniões expressadas neste artigo são de exclusiva responsabilidade do autor e não refletem nenhuma posição institucional da DLA Piper.

## ACORDOS MEGARREGIONAIS

# Acordos megarregionais e cláusulas trabalhistas

Billy Melo-Araujo

*Neste artigo, o autor argumenta que os acordos megarregionais podem oferecer perspectivas inovadoras às normas da OMC em matéria de cláusulas trabalhistas, desde que o uso de condicionalidades seja combinado a mecanismos de acompanhamento ex-post.*

Nos últimos anos, os chamados acordos megarregionais ocuparam o centro dos debates sobre comércio internacional. Nesse panorama, destaca-se a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, sigla em inglês); o Tratado Integral e Progressista de Associação Transpacífica (CPTPP, sigla em inglês); a Área de Livre Comércio Continental (CFTA, sigla em inglês); o Tratado de Livre Comércio (TLC) entre a União Europeia (UE) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul); e a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, sigla em inglês).

As diferenças entre esses acordos megarregionais dizem respeito não apenas a seu escopo geográfico, mas também à amplitude e profundidade dos compromissos acordados. Os tratados que envolvem a UE e os Estados Unidos são particularmente significativos porque abrangem temas que vão muito além do repertório regulatório da Organização Mundial do Comércio (OMC): contemplam áreas como investimento, comércio digital, concorrência, regulação de empresas estatais, padrões trabalhistas e proteção ambiental. Com efeito, as negociações megarregionais não raro são apresentadas como uma iniciativa necessária para compensar a falta de avanços no âmbito do sistema multilateral de comércio. Até pouco tempo, inclusive, considerava-se que os acordos megarregionais suplantariam a OMC como o principal fórum de elaboração de normas multilaterais.

Até o momento, contudo, os megarregionais não atenderam a essas expectativas. Tanto a TTIP quanto a Parceria Transpacífica (TPP, sigla em inglês) foram intensamente criticadas ao longo das negociações. Após a eleição de Donald Trump e o consequente giro protecionista de sua política comercial, os Estados Unidos decidiram abandonar ambas as negociações. A TPP foi reativada e renomeada como CPTPP, mas sua importância econômica e geopolítica foi muito reduzida sem os Estados Unidos. Por sua vez, a RCEP e o TLC UE-Mercosul ainda estão sendo negociados, e a CFTA, assinada recentemente por 54 países do continente africano, é um acordo "pouco profundo", centrado principalmente no comércio de bens.

Apesar desses acontecimentos, talvez seja cedo demais para descartar a importância dos megarregionais. A reformulação da TPP como CPTPP mostra que ainda existe apetite por acordos desse formato. Mais recentemente, os Estados Unidos também sinalizaram que a TTIP poderia ser revigorada no futuro. Diante da paralisação e do crescente questionamento sobre o papel da OMC como espaço para a elaboração de normas para o comércio internacional, os megarregionais ainda podem oferecer uma plataforma frutífera para a atualização do repertório regulatório já existente.

## As cláusulas trabalhistas nos acordos de comércio

No campo das normas trabalhistas, os megarregionais respaldados pela UE e pelos Estados Unidos tendem a extrapolar o repertório encontrado no âmbito da OMC. Durante muito tempo, os dois blocos econômicos mostraram-se favoráveis a estreitar os vínculos entre comércio e trabalho – ou seja, garantir nos acordos comerciais o cumprimento das normas mínimas de proteção trabalhista. Foram apresentados diversos argumentos para justificar tais vínculos. O argumento econômico sustenta que os países com baixos custos trabalhistas têm uma vantagem competitiva desleal em termos de comércio mundial e atração de investimento estrangeiro. Assim, ao exigir que os países cumpram com as normas mínimas, pretende-se evitar uma espécie de "nivelamento por baixo", pois muitos

**População  
economicamente  
ativa na UE**

Trabalhadores  
(tempo integral)  
**178,2 milhões**

Trabalhadores  
(tempo parcial)  
**45,3 milhões**

Desempregados  
**20,5 milhões**

Fonte: Comissão Europeia (2016)

países podem se sentir tentados a comprometer padrões trabalhistas para obter uma vantagem competitiva.

Outro argumento, historicamente mobilizado pela UE, defende que, na medida em que certos direitos trabalhistas são reconhecidos como direitos humanos fundamentais (como a proibição da escravidão ou do trabalho infantil), existe um imperativo moral de restringir o acesso a mercados a países que não respeitam direitos humanos universalmente aceitos.

Como era esperado, os países em desenvolvimento refutaram esses argumentos em um primeiro momento. Com alguma razão, questionam tanto a validade econômica do argumento que sugere um "nivelamento por baixo" quanto a legitimidade de um conjunto de países para definir as normas trabalhistas a serem consideradas universais. No entanto, pesquisas recentes<sup>1</sup> têm demonstrado que a inclusão de cláusulas trabalhistas nos acordos comerciais possui um impacto insignificante nos fluxos de comércio, invalidando a visão de que os vínculos entre comércio e trabalho possuem efeitos protecionistas ou de melhora sobre o comércio.

Se, por um lado, as tentativas de introduzir vínculos entre comércio e trabalho no âmbito da OMC fracassaram, por outro, UE e Estados Unidos tiveram êxito em incluir cláusulas trabalhistas nos TLCs bilaterais. Em geral, os Estados Unidos incluem um "capítulo trabalhista" em seus acordos. Já a UE, durante mais de uma década, incluiu sistematicamente em seus próprios acordos comerciais capítulos de "desenvolvimento sustentável", que exigem o cumprimento de normas trabalhistas e de proteção ambiental.

Ainda que os acordos megarregionais (como a TPP ou a TTIP) tenham sido considerados como pontos de inflexão no que se refere à incorporação de direitos sociais, a realidade é que existe pouca diferença entre as cláusulas trabalhistas incluídas nos TLCs bilaterais dos Estados Unidos e da UE e aquelas previstas nos megarregionais, como a TPP, a TTIP e o acordo UE-Mercosul. Estes últimos, em sua maioria, trataram de replicar as práticas dos primeiros<sup>2</sup>.

Os megarregionais negociados pela UE e pelos Estados Unidos adotaram uma abordagem parecida. Em primeiro lugar, esses acordos exigem que as partes concordem e atendam às normas trabalhistas reconhecidas internacionalmente. Estas provêm principalmente dos acordos da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e incluem direitos trabalhistas (por exemplo, liberdade de associação, negociação coletiva e proibição do trabalho infantil) e normas sobre condições de trabalho (como salário mínimo e direitos de segurança social). Em segundo lugar, esses TLCs também incluem obrigações relacionadas ao comércio, exigindo que as partes não flexibilizem suas leis trabalhistas domésticas para impulsionar o comércio ou o investimento estrangeiro. A ideia aqui é que as partes não devem manipular a regulação nacional para obter uma vantagem competitiva injusta nos fluxos de comércio ou de investimento.

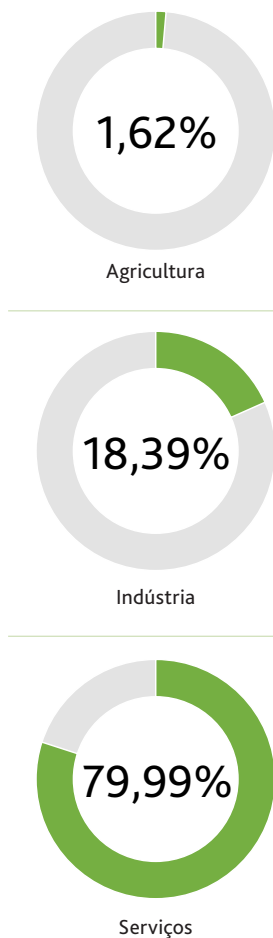
---

*Os megarregionais negociados pela UE e pelos Estados Unidos adotaram uma abordagem parecida. Em primeiro lugar, (...) exigem que as partes concordem e atendam às normas trabalhistas reconhecidas internacionalmente. (...) [Em segundo lugar, exigem] que as partes não flexibilizem suas leis trabalhistas domésticas para impulsionar o comércio ou o investimento estrangeiro.*

---



### Distribuição da força de trabalho nos Estados Unidos



Fonte: Censo dos Estados Unidos (2016)

A UE e os Estados Unidos contrastam de maneira significativa no que se refere a como garantir o cumprimento das obrigações laborais incluídas em seus TLCs. Em geral, os Estados Unidos adotam uma abordagem "condicional", segundo a qual o tratamento preferencial e os compromissos negociados de acesso a mercados estão sujeitos ao cumprimento das normas trabalhistas mínimas. Essa condicionalidade se manifesta de duas formas. Em primeiro lugar, os Estados Unidos têm exigido historicamente que suas contrapartes realizem importantes reformas trabalhistas internas antes da entrada em vigor dos acordos comerciais. Tais pré-condições permitem ao país utilizar a ameaça de não ratificação para forçar seus parceiros comerciais a melhorar os padrões de proteção trabalhista no âmbito nacional. Por exemplo, durante a assinatura da TPP, os Estados Unidos também negociaram acordos bilaterais com Brunei, Malásia e Vietnã – países associados com padrões trabalhistas relativamente baixos e um histórico pobre de ratificação das convenções da OIT. Portanto, para que pudessem se beneficiar do livre acesso ao mercado estadunidense, era necessário que esses países empreendessem uma série de reformas em sua legislação nacional. Em segundo lugar, a condicionalidade também se observa no mecanismo de solução de controvérsias previsto nos TLCs celebrados pelos Estados Unidos. Em geral, tais acordos permitem a suspensão de benefícios concedidos a uma parte se for demonstrado que o não cumprimento resultou de uma ação sustentada ou recorrente ou de uma inação, que acabou por afetar o comércio ou o investimento entre as partes.

Em contraste, a UE adota um enfoque "de promoção"<sup>3</sup>: insiste no diálogo para promover as regras trabalhistas e não submete suas cláusulas trabalhistas aos mecanismos de solução de controvérsias previstos no TLC. Diferentemente dos Estados Unidos, a UE recorre ao estabelecimento de Comitês de Desenvolvimento Sustentável e a estruturas da sociedade civil destinadas a garantir o monitoramento contínuo do cumprimento das cláusulas trabalhistas. Por exemplo, as propostas da UE no acordo UE-Mercosul incluem o estabelecimento de um Comitê de Comércio e Desenvolvimento Sustentável, que monitora a implementação efetiva das provisões trabalhistas, e um mecanismo de solução de controvérsias, que revisa as disputas envolvendo cláusulas laborais, mas que só pode produzir relatórios não vinculantes.

#### Examinando a efetividade das cláusulas trabalhistas

É complexa a discussão sobre a efetividade das cláusulas trabalhistas nos acordos comerciais como recurso para melhorar os direitos e as condições trabalhistas nacionais.

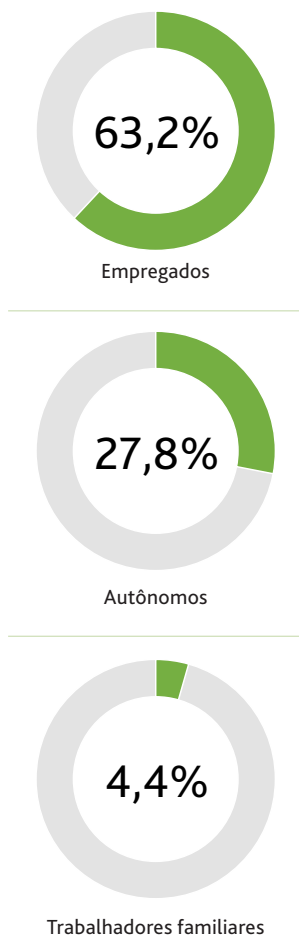
Há evidências de que os TLCs assinados pelos Estados Unidos contribuíram para uma melhor proteção dos direitos trabalhistas em seus parceiros comerciais. Em especial, a abordagem "condicional" mostrou-se uma ferramenta bastante eficaz para lograr que os sócios comerciais dos Estados Unidos elevassem seus padrões trabalhistas durante o processo de negociação dos TLCs.

Apesar das evidências mencionadas acima<sup>4</sup>, também existem casos em que os países que assinaram TLCs com os Estados Unidos não cumpriram com seus compromissos laborais. Por exemplo, em uma recente pesquisa<sup>5</sup>, o Escritório de Responsabilidade Governamental dos Estados Unidos revisou a implementação dos capítulos trabalhistas incluídos nos TLCs celebrados com países latino-americanos (por exemplo, aquele celebrado com a Colômbia e o CAFTA-DR). O estudo encontrou múltiplas e sistemáticas violações de direitos e não-cumprimentos em países como Colômbia e Guatemala. Outro tema relacionado a isso é que, ainda que exista uma aplicação estrita dos TLCs dos Estados Unidos, apenas uma decisão judicial sobre uma suposta violação das cláusulas trabalhistas foi emitida até o momento. Em resumo, ainda que as pré-condições mencionadas tenham se mostrado bastante eficazes em estimular os países a realizarem reformas internas, o panorama é muito mais heterogêneo quando se trata de garantir seu contínuo cumprimento e aplicação uma vez ratificado o acordo.

A eficácia no cumprimento das normas trabalhistas dos TLCs da UE é igualmente complexa. Pesquisas realizadas<sup>6</sup> comprovam que os marcos de cooperação estabelecidos nos TLCs da UE – e, em particular, a participação da sociedade civil nesses esquemas – levaram a



### Distribuição do emprego na América Latina e Caribe



Fonte: OIT (2017)

uma melhoria dos direitos trabalhistas na fase de implementação do acordo. No entanto, também existem limitações ao enfoque europeu, como no caso do TLC UE-Colômbia: embora ainda esteja em construção, um estudo recente aponta para um impacto mínimo do referido acordo sobre a proteção do trabalho doméstico. Isso pode ser compreendido a partir das deficiências operacionais observadas nos mecanismos de cooperação previstos no acordo, como a falta de transparência das instâncias da sociedade civil que monitoram a implementação das cláusulas trabalhistas. Nesse sentido, atores da sociedade civil sustentam que o trabalho desses comitês não foi suficientemente divulgado, tanto que alguns até desconhecem sua existência. Uma conclusão pode ser extraída do TLC UE-Colômbia: na ausência de um apoio financeiro adequado e um forte compromisso com as organizações da sociedade civil, uma "abordagem de promoção" dos direitos trabalhistas nos TLCs pode não ser suficiente para levar ao seu cumprimento.

O efeito positivo das cláusulas trabalhistas sobre a proteção dos direitos dos trabalhadores é complexo e apresenta múltiplos níveis. Já as evidências sobre o impacto de tais disposições sobre os fluxos comerciais são mais claras. Como mencionado, as pesquisas mostraram que as disposições trabalhistas nos acordos comerciais não contribuem de forma significativa para alterações nos fluxos de comércio.

Existe uma exceção importante, no entanto. Um estudo recente<sup>7</sup> sobre os acordos Norte-Sul sustenta que a definição de obrigações trabalhistas fundamentadas em mecanismos de cooperação – como aqueles incorporados a TLCs de que a UE é parte – tende a gerar "um impacto significativo e positivo" sobre os fluxos de comércio dos países de baixa renda em relação àqueles de alta renda. Em contraste, as cláusulas trabalhistas baseadas em mecanismos de aplicação não possuem um efeito significativo sobre os fluxos comerciais.

#### Os megaregionais e a América Latina

Argumentei acima que os megaregionais têm refletido a visão de que os acordos comerciais podem constituir instrumentos de promoção dos direitos trabalhistas. Aqueles que historicamente descartaram o vínculo entre comércio e trabalho – em sua maioria, países em desenvolvimento – propuseram a negociação de acordos comerciais sem qualquer obrigação relacionada às questões trabalhistas. Exemplo disso é a RCEP e a CFTA, que não buscam impor obrigações trabalhistas substanciais. Por outro lado, UE e Estados Unidos tentaram transferir sua abordagem sobre comércio-trabalho dos acordos bilaterais para os megaregionais.

Em relação ao contexto específico da América Latina, podemos observar uma dicotomia semelhante. Atualmente, existem três acordos que poderiam ser classificados como megaregionais: o acordo do Mercosul (1991), que abrange Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai; a Aliança do Pacífico (2011), formada por Chile, Colômbia, México e Peru; e o TLC UE-Mercosul, em negociação. Os dois primeiros não incluem nenhuma disposição que obrigue as partes a cumprir com padrões trabalhistas mínimos. No entanto, no TLC UE-Mercosul, o bloco europeu exigiu a inclusão de um capítulo sobre desenvolvimento sustentável que exige a proteção de direitos trabalhistas mínimos. O texto proposto está alinhado com a "abordagem de promoção" que caracteriza os acordos assinados pela UE

*é preciso continuar considerando os acordos megaregionais como instâncias propícias ao desenvolvimento de abordagens inovadoras no que toca à relação entre comércio e trabalho. Já não se sustenta o argumento de que são projetados para aumentar os custos trabalhistas nos países em desenvolvimento*

– ou seja, não se baseia em mecanismos de aplicação específicos, mas no estabelecimento de marcos cooperativos que permitam o contínuo monitoramento de seu cumprimento.

No futuro, é preciso continuar considerando os acordos megarregionais como instâncias propícias ao desenvolvimento de abordagens inovadoras no que toca à relação entre comércio e trabalho. Já não se sustenta o argumento de que são projetados para aumentar os custos trabalhistas nos países em desenvolvimento e, assim, eliminar uma das poucas vantagens competitivas que estes possuem no comércio. A evidência empírica disponível tem demonstrado que as cláusulas trabalhistas dos acordos comerciais não possuem o efeito de inibir os fluxos comerciais.

A pergunta então é como utilizar melhor os acordos comerciais para impulsionar simultaneamente os fluxos comerciais e melhorar os direitos trabalhistas e as condições de trabalho. Foram apresentadas muitas propostas voltadas ao aprimoramento das cláusulas trabalhistas nesses acordos. Alguns argumentam que o alcance dos direitos cobertos nos acordos deveria ser ampliado para além dos direitos trabalhistas básicos da OIT, abarcando, por exemplo, o direito à segurança social, a um salário digno e a padrões de saúde e segurança. Outros sugerem que atores privados (organizações da sociedade civil e sindicatos) devem passar a participar desse processo de reforma, apresentando demandas contra os países suspeitos de violar direitos trabalhistas.

Em termos mais gerais, uma combinação dos enfoques da UE e dos Estados Unidos poderia ser a melhor solução. O uso de pré-condições, como na abordagem estadunidense, mostrou ser um meio muito eficaz na indução de uma reforma legislativa nacional integral no âmbito dos direitos trabalhistas. No entanto, após a ratificação, existem poucas evidências de que os mecanismos de aplicação incorporados aos acordos comerciais contribuem para uma melhor proteção dos direitos trabalhistas e para o aumento dos fluxos comerciais de modo geral. Por outro lado, estudos têm mostrado que a abordagem de promoção dos direitos trabalhistas adotada pela UE obteve avanços tanto em matéria de proteção desses direitos como de aumento nos fluxos comerciais. Portanto, um acordo que combine o uso de pré-condições e a promoção ex-post dos direitos trabalhistas por meio da cooperação regular, da assistência técnica e da capacitação pode constituir a plataforma ideal para o desenvolvimento econômico e social sustentável.

❶ Ver: <<https://bit.ly/2HAuOW2>>.

❷ Ver: <<https://bit.ly/2J6cb9q>>.

❸ Ver: <<https://bit.ly/2qIHsro>>.

❹ Ver: <<https://bit.ly/2qKvmxV>>.

❺ Ver: <<https://bit.ly/2qH4uji>>.

❻ Ver: <<https://bit.ly/2HKl3lC>>.

❼ Disponível em: <<https://bit.ly/2HAuOW2>>.



**Billy Melo-Araujo**  
Professor de Direito Econômico  
Internacional na Queen  
University Belfast.

## MERCOSUL

## Padrões trabalhistas em acordos comerciais: o que esperar das negociações do Mercosul com Canadá e Coreia do Sul?

Ana Paula Repezza

*Neste artigo, a autora analisa os padrões de incorporação de cláusulas trabalhistas adotados pelo Canadá e pela Coreia do Sul em acordos comerciais e discute possíveis cenários para as negociações desses países com o Mercosul.*

Recentemente, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) anunciou o início das negociações para a assinatura de acordos comerciais com Canadá e Coreia do Sul. De um lado, esse movimento expressa o renovado interesse do bloco sul-americano pela ampliação de sua rede de acordos comerciais. De outro, representa a consolidação de uma transformação na abordagem do Mercosul para temas trabalhistas, iniciada nas negociações do acordo com a União Europeia (UE).

A principal referência de padrões trabalhistas para a maioria dos países é a Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, assinada no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>2</sup>. No entanto, a busca por vantagens comparativas que caracteriza as dinâmicas de integração regional e global resultou em distintas fórmulas para equacionar esses princípios. Nesse sentido, diferentes mecanismos têm sido utilizados para garantir a aderência de empresas e Estados a regras trabalhistas (ver Figura 1).

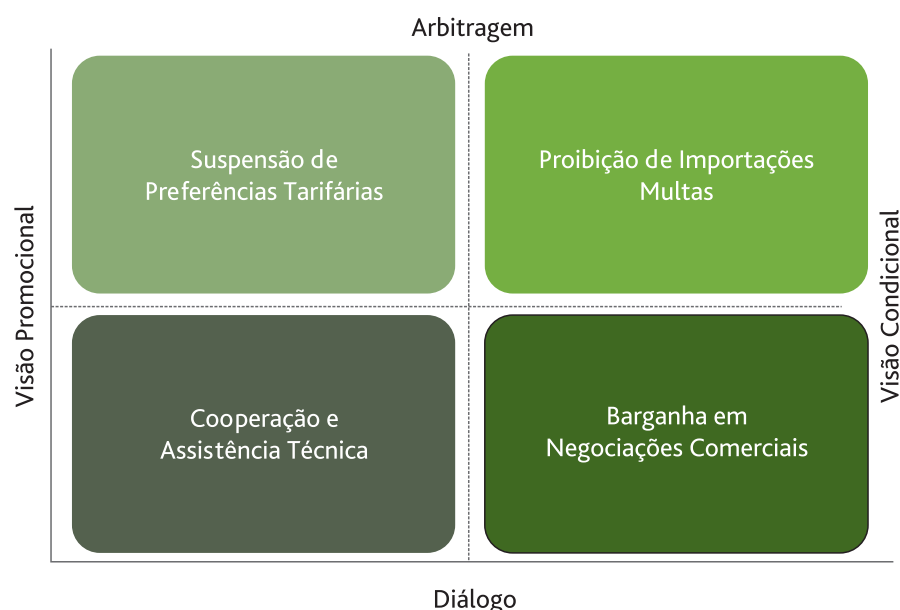
Cada um desses mecanismos possui uma interpretação própria para a relação entre trabalho e comércio: enquanto a "visão promocional" (ou cooperativa) envolve iniciativas de cooperação e assistência técnica focadas na melhoria das condições de trabalho entre as partes de um acordo, a "visão condicional" (ou punitiva) prevê a inclusão de compromissos vinculantes em tais acordos, como a proibição de importações, cotas para exportação e outros instrumentos de barganha.

Encontrada em capítulos específicos de acordos comerciais ou protocolos adicionais, a visão promocional pode ser implementada de duas formas. A mais tradicional, via cooperação e assistência técnica, prevê o diálogo com distintos grupos de interesse da esfera pública, privada e da sociedade. Um exemplo disso é a Declaração Sociolaboral do Mercosul, protocolo adicional ao Tratado de Assunção que define patamares mínimos para os direitos dos trabalhadores no âmbito do bloco – sem que, no entanto, sejam estabelecidas sanções específicas em caso de descumprimento.

A concessão de preferências tarifárias unilaterais vinculadas ao cumprimento de padrões trabalhistas também pode ser utilizada como mecanismo promocional, na medida em que incentiva exportadores a cumprirem padrões mínimos exigidos pelo país importador – e responsável pela concessão da preferência. O Sistema Geral de Preferências (SGP), implementado pelos Estados Unidos e pela UE, exemplifica essa modalidade.

Essencialmente vinculante, a visão condicional da relação entre trabalho e comércio também opera com mecanismos que transitam entre as esferas do diálogo e da arbitragem. Um caso clássico é encontrado no atrelamento das negociações à inclusão de capítulos específicos em acordos de comércio e investimentos. Nas negociações bilaterais envolvendo Canadá, Estados Unidos e UE, atores da sociedade civil têm papel relevante na definição dos compromissos necessários e contrapartidas esperadas pelos termos do acordo.

**Figura 1. Relação entre objetivos e modalidades para garantia do cumprimento de padrões trabalhistas em acordos internacionais de comércio**



Fonte: Elaborado pela autora, baseado em Polaski (2004), Egbert e Posthuma (2011), Agustí-Panareda, et al. (2014), Organização Internacional do Trabalho (2015) e Carrère, et al. (2017)

Sempre que passíveis de penalização em caso de não cumprimento, os compromissos trabalhistas tendem a ser avaliados por mecanismos de solução de controvérsias ou painéis arbitrais no âmbito dos acordos de comércio. Assim, a aplicação da visão condicional pode implicar a suspensão de importações dos setores produtivos em que houve descumprimento dos padrões trabalhistas ou a aplicação de multas, geralmente proporcionais aos ganhos financeiros derivados do não cumprimento de padrões mínimos.

Embora não seja a abordagem mais recorrente, a visão condicional tem ganhado espaço em acordos comerciais recentes – particularmente naqueles assinados por Canadá e Estados Unidos. Já nos acordos firmados pela UE, observa-se a combinação de mecanismos de regulação da relação entre comércio e trabalho, com o uso de instrumentos promocionais e condicionais.

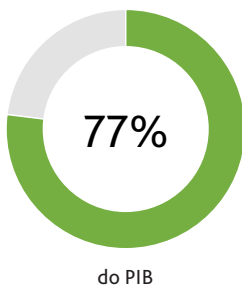
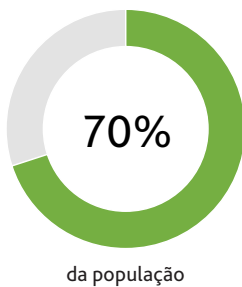
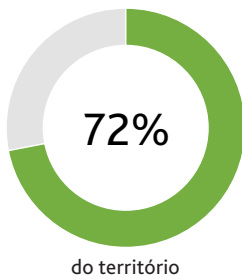
#### **Acordo Mercosul-UE: ponto de inflexão para o Mercosul**

Via de regra, os acordos intra- e extrarregionais do Mercosul contemplam as questões trabalhistas sob uma perspectiva promocional. O Tratado de Assunção, assim como os acordos de preferências tarifárias estabelecidos com Egito, Índia, Israel e União Aduaneira da África Austral (SACU, sigla em inglês), não vincula trabalho e comércio internacional. Internamente, o tema está a cargo da Comissão Sociolaboral do Mercosul, responsável por fomentar e acompanhar a implementação das diretrizes encontradas na Declaração Sociolaboral do Mercosul. A referida Comissão, entretanto, não possui poder sancionador.

O possível acordo entre Mercosul e UE deve acarretar uma primeira ruptura com relação à visão puramente promocional adotada pelo bloco sul-americano. Ainda que não inclua compromissos sancionáveis, a proposta de texto para o capítulo "Comércio e Desenvolvimento Sustentável", circulada pela UE em setembro de 2017, prevê a criação de um grupo de trabalho responsável por monitorar o cumprimento de padrões trabalhistas mínimos entre os países signatários. O rascunho inclui atividades de cooperação, a realização de consultas mútuas e o estabelecimento de painéis de especialistas para a resolução de casos sem uma solução satisfatória. Segundo essa proposta, o painel de especialistas pode recomendar ao Grupo de Monitoramento do Acordo a utilização de mecanismos – ainda indefinidos – para garantir o respeito a padrões trabalhistas.

Cabe destacar que o fomento ao desenvolvimento sustentável é um elemento qualificador das relações da UE com seus parceiros. Nesse sentido, mesmo que as recomendações encontradas no rascunho não sejam vinculantes, sua inclusão constitui um instrumento

### O Mercosul dentro da América do Sul



Fonte: Itamaraty (2012)

de barganha utilizado pela UE. Da mesma forma, trata-se de um desvio parcial em relação à abordagem historicamente adotada pelo Mercosul na matéria – e que deve ser aprofundado nos diálogos com Canadá e Coreia do Sul.

### Canadá: o avanço da perspectiva condicional

Desde a virada do século XXI, o Canadá assinou 11 acordos bilaterais de livre comércio. Além dos tratados com Costa Rica, Colômbia, Peru, Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, sigla em inglês), Jordânia, Panamá, Honduras, Coreia do Sul, Ucrânia e UE, o país ratificou, mais recentemente, o Tratado Integral e Progressista de Associação Transpacífica (CPTPP, sigla em inglês), que reúne Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Cingapura, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru e Vietnã.

De modo geral, o Canadá trata a relação entre comércio e trabalho sob uma perspectiva que combina as óticas promocional e condicional. À exceção do acordo com a Costa Rica e do EFTA, todos os tratados firmados pelo governo canadense desde os anos 2000 contam com um capítulo dedicado aos temas trabalhistas, estabelecendo padrões mínimos aceitáveis e as chamadas cláusulas de “não-derrogação”, que proíbem a sua flexibilização como forma de conferir vantagens comparativas artificiais aos parceiros comerciais do país. Do ponto de vista promocional, a existência de acordos de cooperação e promoção de boas práticas trabalhistas é comum entre os tratados assinados recentemente pelo país.

A regulação da relação entre comércio e trabalho por meio de arbitragem ganhou relevância nos acordos assinados pelo Canadá a partir de 2014. Até então, é comum a referência genérica à possibilidade de instalação de painéis arbitrais independentes para a avaliação e recomendação de penalidades financeiras – caso dos acordos com Colômbia, Peru, Jordânia, Panamá e Honduras. Já os tratados com Coreia do Sul e Ucrânia, assinados em 2014 e 2016 respectivamente, preveem uma avaliação objetiva do cumprimento das cláusulas do acordo por parte dos painéis arbitrais. Aos painéis arbitrais, caberá estabelecer – e não apenas recomendar, como nos tratados assinados até 2014 – penalidades financeiras equivalentes aos efeitos adversos nos fluxos de comércio pelo desrespeito a padrões trabalhistas.

Por sua vez, o CPTPP estabelece que divergências quanto ao cumprimento de cláusulas trabalhistas podem vir a ser objeto de julgamento pelo mecanismo de soluções de controvérsias do tratado. Cabe observar que, no acordo assinado com o Vietnã, o Canadá concedia uma carência de 5 a 7 anos para que o país asiático se adaptasse aos padrões do CPTPP. Considerando a pauta exportadora vietnamita para o Canadá – dominada por setores intensivos em mão-de-obra, como vestuário, calçados, móveis e frutos do mar –, fica evidente o caráter vinculante das cláusulas do CPTPP. Fosse as regras recomendações genéricas, períodos de carência seriam desnecessários.

Por fim, merece destaque o acordo assinado entre Canadá e UE. Conhecido como Acordo Econômico e Comercial Global (CETA, sigla em inglês), o tratado apresenta um capítulo trabalhista com provisões pouco usuais em outros acordos de comércio. Por exemplo, o CETA coordena e integra políticas trabalhistas, comerciais e de desenvolvimento sustentável; enfatiza a necessidade de avaliações de impacto e consultas a grupos de interesse; estimula a aplicação de padrões privados no âmbito trabalhista; e reconhece a importância da sustentabilidade social como elemento indutor da inovação e da competitividade internacional das empresas. Embora não tenha caráter vinculante, tal abordagem confere uma visão sistêmica que deve influenciar futuras negociações bilaterais e regionais.

### Coreia do Sul: estratégia em gestação

A Coreia do Sul assinou treze acordos de livre comércio desde o ano 2000 – Chile, EFTA, Cingapura, Estados Unidos, Índia, UE, Turquia, Colômbia, Canadá, Austrália, China, Nova Zelândia e Vietnã. Até o momento, o país tem moldado o tratamento concedido à relação entre comércio e trabalho segundo a ótica adotada por seus parceiros em cada um dos

## Comércio bilateral Canadá-Mercosul

### US\$ 6,6 bilhões

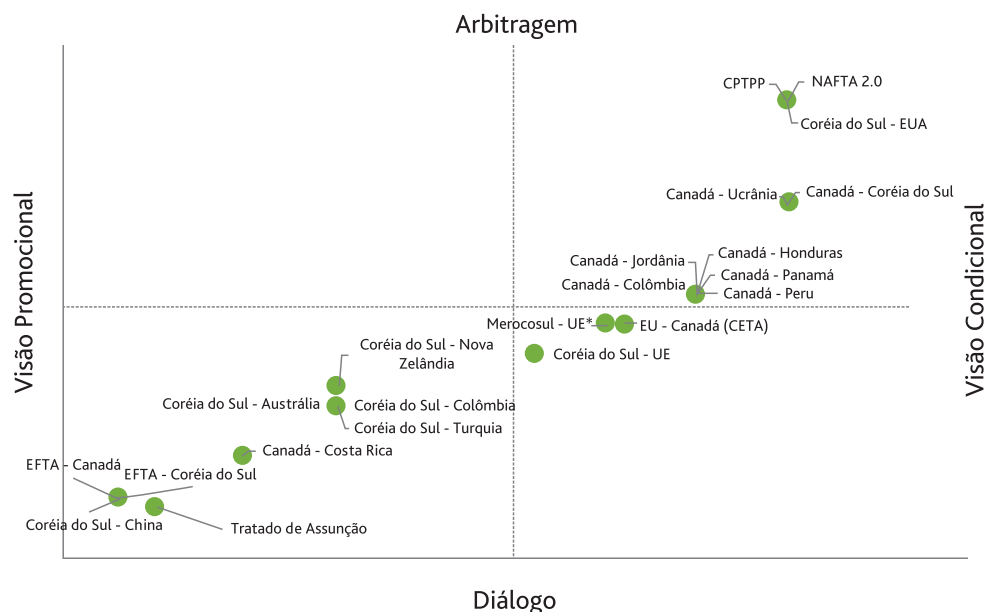
Fonte: Governo do Canadá (2018)

acordos. Ou seja, inexistem uma trajetória comum na estratégia da Coreia do Sul sobre o tema.

Cinco subgrupos podem ser identificados. Primeiramente estão os acordos que não fazem menção específica a temas trabalhistas, como os tratados com Chile, China, Cingapura, Índia e Vietnã. Neles, tampouco são encontrados acordos de cooperação específicos. Em seguida, estão acordos como o EFTA e aquele assinado com a China, cujos preâmbulos referenciam a questão trabalhista como um dos direcionadores do tratado – sem que, no entanto, a questão receba um tratamento objetivo no restante do documento. Por sua vez, nos tratados firmados com Austrália, Colômbia e Turquia, prevalece a ótica promocional: capítulos específicos para temas trabalhistas (ou sobre desenvolvimento sustentável) preveem o estabelecimento de comitês tripartite para o compartilhamento de boas práticas e discussão de eventuais casos de violação de regras trabalhistas. Todavia, não existe a vinculação de tais atividades com a aplicação de sanções comerciais ou penalidades financeiras. Embora siga direção semelhante, o tratado com a Nova Zelândia apresenta um mecanismo que permite o escalonamento de casos de desrespeito a regras trabalhistas para o Comitê Bilateral de Monitoramento do Comércio.

Um quarto grupo é composto por acordos que combinam as perspectivas promocional e condicional, como o tratado com a UE, que enfatiza a importância do diálogo com grupos de aconselhamento para a promoção de boas práticas trabalhistas. Ainda que não preveja sanções comerciais ou penalidades financeiras, a inclusão do mecanismo reflete a pressão da sociedade civil europeia durante a negociação do acordo – refletindo, assim, o caráter condicionante da iniciativa. Por fim, o acordo entre Coreia do Sul e Estados Unidos fornece um exemplo em que prevalece a ótica condicional. A abordagem ilustra o posicionamento estadunidense em outras arenas, como na renegociação do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, sigla em inglês). Sob essa lógica, casos de desrespeito às regras trabalhistas podem ser encaminhados ao mecanismo de solução de controvérsias, com a possibilidade de aplicação de sanções comerciais ou penalidades financeiras proporcionais a tais efeitos.

**Figura 2: Canadá e Coreia do Sul e o tratamento da relação entre comércio e trabalho**



Elaboração da autora

Obs.: Os acordos marcados com asterisco (\*) ainda estão em negociação. Os tratados firmados pela Coreia do Sul com Chile, China, Cingapura, Índia e Vietnã não estão representados no gráfico por não fazerem menção específica a temas trabalhistas.



## A Coreia do Sul e o comércio com o Mercosul

### Exportações

**US\$ 6,6 bilhões**

### Importações

**US\$ 4,5 bilhões**

Fonte: Governo da Coreia do Sul (2018)

## O que o Mercosul pode esperar das negociações com Canadá e Coreia do Sul?

A Figura 2 ilustra os distintos posicionamentos adotados por Canadá e Coreia do Sul para a questão trabalhista em seus acordos de livre comércio desde a virada do século XXI. Alguns pontos em comum aproximam os acordos aqui analisados. Entre eles, destaca-se a previsão de ampla participação da sociedade civil (por meio de grupos de aconselhamento ou comitês tripartite) e o estabelecimento de compromissos de que as partes não flexibilizarão suas leis trabalhistas buscando gerar vantagens competitivas artificiais. Tais compromissos são, com frequência, desacompanhados de quaisquer sanções comerciais ou penalidades financeiras em caso de descumprimento. Ao mesmo tempo, esses acordos reconhecem que as partes não devem utilizar leis, regulamentos, práticas ou políticas públicas relacionadas a temas trabalhistas para atender a objetivos protecionistas. Outra característica marcante, em especial a partir de 2010, diz respeito aos compromissos que relacionam temas trabalhistas à agenda global de desenvolvimento sustentável.

A fim de moldar suas expectativas negociadoras, o Mercosul deve levar em conta não apenas o posicionamento recente de Canadá e Coreia do Sul: também será preciso atentar para a pauta exportadora do Mercosul e a imagem que o bloco projeta internacionalmente no que toca à garantia dos direitos humanos e trabalhistas.

No caso do Canadá, o Mercosul exporta produtos de setores intensivos em mão-de-obra, que têm constituído objeto de denúncias recentes de desrespeito a padrões trabalhistas mínimos – por exemplo, devido à utilização de trabalho infantil ou trabalho forçado em sua cadeia produtiva. Dentre esses produtos, destacam-se: frutas e fumo na Argentina; cana-de-açúcar, carne bovina e madeira no Brasil; cana-de-açúcar no Paraguai; e pecuária de corte no Uruguai. Juntos, esses setores representaram US\$ 634 milhões em exportações para o Canadá em 2017, ou cerca de 15% do total exportado pelo Mercosul ao país.

Já a Coreia do Sul importa produtos do Mercosul dos seguintes setores com denúncias internacionais de descumprimento de padrões trabalhistas mínimos: frutos e fumo da Argentina; carne bovina, madeira e algodão do Brasil; pecuária de corte e cana-de-açúcar do Paraguai e pecuária de corte e pesca, do Uruguai. Tais produtos representaram vendas da ordem de US\$ 402 milhões ao mercado sul-coreano em 2017, pouco mais de 10% do total vendido pelo Mercosul ao país.

Ainda que essas denúncias sejam, por vezes, questionáveis ou limitadas a apenas um dos elos da cadeia produtiva<sup>9</sup>, sua existência prejudica a imagem dos produtores locais junto aos compradores internacionais. Diversos estudos mostram que os consumidores de economias desenvolvidas valorizam cada vez mais a responsabilidade social das empresas e cadeias produtivas das quais consomem produtos. Nesse sentido, parecem dispostos a pagar mais por produtos – ou a boicotar empresas e setores – segundo o padrão de respeito aos direitos humanos e trabalhistas. Quanto maior a prevalência de denúncias às práticas observadas no Mercosul, maior a probabilidade de que grupos de pressão defendam a inclusão de instrumentos vinculantes nos acordos.

Considerando a abordagem recente do Canadá para a relação entre comércio e trabalho e o perfil exportador do Mercosul, é razoável esperar que o governo canadense combine uma abordagem promocional com uma condicional nas negociações que se iniciam, com forte viés vinculante nos temas trabalhistas. Um bom exemplo é encontrado no CPTPP. Aos sócios do Mercosul, caberá buscar um equilíbrio mais favorável entre os instrumentos de cooperação e os mecanismos de arbitragem previstos no acordo. Ao mesmo tempo, deverão reforçar seus mecanismos internos de cumprimento da legislação trabalhista – uma tarefa que não deve ser de responsabilidade apenas do setor público, mas de ações coordenadas entre governo, setor privado e trabalhadores.

Com a Coreia do Sul, é mais provável a adoção de uma perspectiva promocional semelhante àquela adotada no acordo desse país com a Colômbia. Nesse caso, os temas trabalhistas foram encapsulados na agenda de desenvolvimento sustentável do tratado, com a previsão de criação de um comitê tripartite sem nenhuma vinculação com penalidades financeiras ou sanções comerciais. O objetivo: a troca de informações,

o estabelecimento de boas práticas e o monitoramento das atividades de cooperação na esfera trabalhista. Trata-se de uma abordagem semelhante àquela adotada pelo Comitê Sociolaboral do Mercosul, não devendo representar um obstáculo para as negociações com o governo sul-coreano.

Para além das especificidades de cada parceiro, as negociações com Canadá e Coreia do Sul têm em comum um elemento importante de amadurecimento do tema trabalhista na esfera do comércio internacional. Parte integrante da nova agenda global de desenvolvimento sustentável, os padrões trabalhistas possuem relevância crescente nas decisões de compra em mercados economicamente desenvolvidos. A formalização de acordos de comércio que garantam o cumprimento de padrões trabalhistas é condição necessária, porém não suficiente, para aumentar a participação do Brasil nos fluxos internacionais de comércio. Também é fundamental que empresas incluam a sustentabilidade social em suas iniciativas estratégicas, zelando pelo respeito aos direitos humanos e trabalhistas ao longo de toda a cadeia de produção e projetando uma imagem socialmente responsável junto aos consumidores. Dessa maneira, a relação entre comércio e trabalho deixará de ser vista como um elemento de risco nas negociações internacionais, tornando-se um atributo diferenciador de nossos produtos.

- 
- ❶ A autora agradece a Emily Rees, Carlos Pio e Rebeca Miranda, pelas discussões enriquecedoras.
  - ❷ De acordo com a OIT, são considerados princípios e direitos fundamentais do trabalho: a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório; a abolição efetiva do trabalho infantil; e a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação.
  - ❸ Ver, por exemplo, os relatórios *Worst Forms of Child Labor 2016* e *Forced Labor 2016*, do Departamento de Trabalho dos Estados Unidos – ambos baseados em relatórios de organizações não governamentais internacionais para listar casos de descumprimento dos padrões trabalhistas da OIT.



**Ana Paula Repezza**  
Mestranda em Administração  
pela Universidade de  
Londres, especialista em  
Comércio Exterior e Negócios  
Internacionais pela Fundação  
Getúlio Vargas e administradora  
de Empresas pela UFMG.

## CHINA

# As transformações na abordagem da China sobre cláusulas ambientais e trabalhistas em acordos regionais de comércio

Henry Gao

*Este artigo analisa as mudanças na abordagem da China com relação a cláusulas ambientais e trabalhistas em seus acordos regionais de comércio. Com base nesse panorama, o autor discute as perspectivas para o posicionamento da China a respeito dessa matéria no futuro.*

Uma das características mais proeminentes do sistema de comércio global nas últimas duas décadas é a rápida proliferação de acordos regionais de comércio (RTAs, sigla em inglês). Os RTAs tornaram-se fóruns cada vez mais importantes para a formulação das regras do comércio internacional – tanto no que diz respeito a áreas tradicionais (como barreiras tarifárias e não tarifárias) quanto aos chamados “novos temas” (como cláusulas ambientais e trabalhistas).

Há tempos, os Estados Unidos e a União Europeia (UE) têm sido os principais proponentes da inclusão desses tópicos, e suas abordagens são relativamente bem conhecidas. O enfoque adotado pela China, em contraste, é pouco conhecido. Este artigo discute as mudanças observadas na abordagem ambiental e trabalhista adotada pela China em tratados de comércio e analisa o que se pode esperar do posicionamento chinês em futuros acordos nessas matérias.

## Provisões ambientais

Quando a República Popular da China foi criada, em 1949, o país tentava se reerguer das grandes guerras. A prioridade era desenvolver a economia, e foi dada pouca atenção à proteção ambiental. Esse quadro só começou a mudar em 1972, quando a China enviou uma delegação para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. No ano seguinte, o país realizou a primeira reunião sobre proteção ambiental e adotou uma estratégia nacional com essa preocupação. Em 1978, a importância do tema foi pela primeira vez reconhecida na Constituição da China, que, em seu Artigo XI, declara que “[o] Estado deve proteger o ambiente e os recursos naturais, evitar a poluição e outros riscos públicos”. Um ano mais tarde, a China promulgou sua primeira Lei de Proteção Ambiental, que entrou em vigor de maneira provisória até 1989.

Ao longo dos 40 anos seguintes, a China construiu gradualmente um amplo quadro regulatório nessa seara. Aos princípios básicos definidos na Lei de Proteção Ambiental de 1989, foi agregada uma série de leis sobre problemas específicos, como proteção do oceano (1982), poluição sonora (1996), poluição do ar (2000), produção limpa (2002), avaliação do impacto ambiental (2002), poluição radioativa (2003), resíduos sólidos (2004), energia renovável (2005), conservação de energia (2007), poluição da água (2008) e economia circular (2008).

Além desses avanços na legislação doméstica, a China assinou mais de 50 acordos multilaterais ambientais (EMAs, sigla em inglês). Até recentemente, contudo, o país preferiu lidar com o tema por meio de acordos de cooperação econômica, ao invés de RTAs. Como resultado, existem poucas cláusulas ambientais na maioria de seus RTAs mais antigos.

Cabe destacar, entretanto, que mesmo nos RTAs em que cláusulas ambientais foram incorporadas, a abordagem adotada é de cautela. Em geral, esses acordos limitam-se a: reconhecer o princípio de “desenvolvimento sustentável” no preâmbulo; criar medidas ambientais como exceções a obrigações comerciais; adotar uma linguagem não-vinculante

## 189

Número de  
convenções da OIT

("empreender os melhores esforços") quando se trata de cooperação ambiental; e incorporar compromissos de acesso a mercado para bens e serviços ambientais.

Em seus RTAs mais recentes, a China tem revelado uma maior disposição para incluir cláusulas ambientais mais substantivas. Por exemplo, o tratado de livre comércio (TLCs) assinado com Cingapura menciona o projeto da "Cidade Ecológica Sino-cingapuriana Tianjin", localizada nas proximidades de Beijing. Trata-se da primeira cidade ecológica intergovernamental do mundo e, nesse sentido, o projeto oferece um novo modelo de cooperação ambiental. Nesse caso específico, a China contribui com a terra, o trabalho e a matéria-prima, e Cingapura fornece a tecnologia e o conhecimento técnico.

Os TLCs mais recentes da China com a Suíça (2014) e com a Coreia do Sul (2015) deram um passo à frente e incorporaram capítulos específicos sobre meio ambiente. No caso da Suíça, as duas partes concordaram em "facilitar e promover o investimento e a disseminação de bens, serviços e tecnologias benéficas para o meio ambiente" e fornecer "os recursos necessários para implementar a cooperação ambiental".

Já no caso da Coreia do Sul, as partes comprometeram-se a conduzir um estudo de impacto ambiental do acordo. Ainda, o referido TLC exige que as partes garantam o cumprimento efetivo de suas medidas ambientais. O texto do acordo é quase idêntico àquele usado na Seção 20.3.4 da Parceria Transpácífica (TPP, sigla em inglês), que possui um dos mais altos padrões sobre provisões ambientais em TLCs.

Esse panorama aponta para um maior engajamento da China com temas ambientais no âmbito dos TLCs. Ao mesmo tempo, esses acordos não permitem a aplicação do mecanismo de resolução de controvérsias ao capítulo ambiental, o que sugere certa relutância da China em aceitar compromissos ambientais como obrigações vinculantes.

#### Provisões trabalhistas

No que diz respeito a temas trabalhistas, a China também tem adotado uma abordagem cautelosa nos RTAs de que é signatária. Cabe destacar que essa característica coincide com o fato de que a China foi um dos países fundadores da Organização Mundial do Trabalho (OIT), em 1919. Mesmo que tenha permanecido formalmente como um membro dessa instituição, a China só começou a participar ativamente na OIT a partir de 1983, período que inaugura uma série de reformas econômicas e políticas de abertura no país.

A OIT possui 189 convenções, as quais podem ser agrupadas em três categorias. Na primeira, encontram-se oito Convenções Centrais ou Fundamentais, que contemplam princípios fundamentais e direitos no trabalho. Estes incluem temas como liberdade de associação e o efetivo reconhecimento do direito à barganha coletiva; a eliminação de todas as formas de trabalho compulsório ou forçado; a abolição do trabalho infantil; e o fim da discriminação em matéria de emprego e ocupação. O segundo grupo é formado por quatro Convenções de Governança, que tratam do funcionamento do sistema de padrões trabalhistas internacionais. A última categoria envolve as Convenções Técnicas, que lidam com direitos relativos a aspectos específicos (como horas de trabalho, saúde e segurança) ou setores (por exemplo, agricultura, mineração e trabalho marítimo).

---

*[Apesar de um maior engajamento da China com temas ambientais no âmbito dos TLCs] esses acordos não permitem a aplicação do mecanismo de resolução de controvérsias ao capítulo ambiental, o que sugere certa relutância da China em aceitar compromissos ambientais como obrigações vinculantes.*

---

## 26

Número de convenções da OIT assinadas pela China

Até agora, a China assinou 26 convenções da OIT, incluindo quatro convenções fundamentais sobre igualdade salarial, discriminação, idade mínima e trabalho infantil. Esse quadro coloca a China bem abaixo da média mundial de 40 convenções da OIT e sete convenções fundamentais firmadas por um país.

Além disso, as convenções assinadas pela China são quase todas convenções técnicas, com apenas duas convenções de governança: uma sobre Política de Emprego e outra sobre Consulta Tripartite (Normas Internacionais do Trabalho). Cabe ressaltar, ainda, que a China não assinou as convenções relacionadas a liberdade de associação, direito de organização e barganha coletiva. Esses direitos também são reconhecidos pelo Artigo 8(1) (a) do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ICESCR, sigla em inglês), ratificado pela China em 2003 – com a reserva de que a aplicação desse Artigo “deve ser consistente com as provisões relevantes da Constituição da República Popular da China, Lei Sindical da República Popular da China e Lei Trabalhista da República Popular da China”. Como a Lei Sindical só reconhece a Federação de Sindicatos de Toda a China (*All-China Federation of Trade Unions*), nenhum sindicato independente é permitido no país.

O trabalho forçado é outra área problemática para a China, onde a reeducação através do trabalho foi oficialmente abolida apenas em 2013 e o trabalho obrigatório em presídios ainda suscita preocupações. Além das convenções da OIT, o trabalho forçado é proibido pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (ICCPR, sigla em inglês), instrumento não ratificado pela China.

Em um quadro marcado pela cautela, chama atenção o posicionamento mais ativo do país no que toca à “exportação” de mão de obra e cooperação na área trabalhista. A exportação de mão de obra chinesa existe desde os anos 1950, quando trabalhadores foram enviados ao exterior como parte do programa de ajuda externa da China. Esses fluxos atingiram números crescentes na década de 1980, mas seguiram uma dinâmica desacoplada de programas públicos nesse período. Entre 1992 e 2008, o país adotou um modelo duplo de agência regulatória para suas exportações de mão de obra: o Ministério do Comércio (MOFCOM, sigla em inglês) passou a ser a instituição responsável pela regulação de categorias de trabalhadores; e o Ministério do Trabalho e Segurança Social (MOLSS, sigla em inglês), pela supervisão de trabalhadores individuais. O poder regulatório para ambos os grupos foi consolidado no MOFCOM em julho de 2008.

Em linha com sua abordagem cautelosa, a China não incluiu temas trabalhistas em seus TLCs mais antigos. Por outro lado, o tema foi frequentemente abordado em acordos bilaterais isolados sobre cooperação trabalhista ou em memorandos de entendimento assinados pelo MOLSS e por suas contrapartes em países parceiros. Isso também reflete a divisão de poder entre o MOFCOM e o MOLSS, já que TLCs geralmente são negociados pelo primeiro, sem nenhum envolvimento do MOLSS.

Desde 2008, entretanto, a China adotou uma nova abordagem, que inclui dois aspectos. O primeiro diz respeito à ampliação do acesso ao mercado para as exportações de mão de obra da China. Por exemplo, seus TLCs com a Nova Zelândia e a Austrália incluem capítulos especiais sobre movimentação de pessoas nativas, assim como oportunidades especiais de acesso a mercado para ocupações como terapeutas da medicina tradicional chinesa,

---

*a China não assinou as convenções relacionadas a liberdade de associação, direito de organização e barganha coletiva. (...) Como a Lei Sindical [da República Popular da China] só reconhece a Federação de Sindicatos de Toda a China (...), nenhum sindicato independente é permitido no país.*

---

técnicos de artes marciais chinesas e chefs de cozinha chinesa. Como essas atividades profissionais são específicas à China, não colocam pressões competitivas significativas sobre seus parceiros comerciais em TLCs. Além disso, já que esses compromissos de acesso a mercado são limitados por cotas, não devem causar problemas nos mercados de trabalho domésticos desses parceiros da China. Em segundo lugar, a cooperação trabalhista é agora incorporada nos novos TLCs da China, como no caso daqueles firmados com Peru, Chile e Suíça. No entanto, essas provisões especiais sobre cooperação trabalhista nesses TLCs não são substanciais, uma vez que se referem aos memorandos de entendimento assinados pelo MOLSS com os respectivos países.

### Panorama futuro

Além de seu atual repertório de TLCs, a China tem negociado outros acordos e tem conduzido estudos de viabilidade com dezenas de países. A julgar pelas mudanças na postura da China já mencionadas, é provável que tais frentes de negociação venham a refletir essa maior disposição do país para incluir cláusulas ambientais. Ao mesmo tempo, deve-se esperar que a China adapte suas abordagens para o tema em função do parceiro comercial.

Por exemplo, países desenvolvidos são, de modo geral, caracterizados por uma estrutura de proteção ambiental já bem estabelecida, além de desfrutarem da tecnologia e do *know-how* necessários para a preservação ambiental. Nesse sentido, negociações entre a China e países com essas características envolverão uma pressão maior para que a China melhore os padrões de proteção ambiental e seu desempenho no cumprimento de leis e regulações já existentes. Em uma situação como essa, é provável que a China precise de mais ajuda técnica e transferência de tecnologia, assim como acesso ampliado a mercado para bens e serviços ambientais.

Já as negociações envolvendo países em desenvolvimento podem seguir uma dinâmica bastante diferente. Como esses países carecem tanto de um marco legal quanto da capacidade de fiscalização em termos de proteção ambiental, será mais difícil negociar compromissos substanciais nesses casos. Aqui, é provável que a China prefira focar em estudos conjuntos e na harmonização de padrões ambientais.

Quanto a questões trabalhistas, provavelmente veremos a China exigindo mais provisões que facilitem a exportação de mão de obra do país. Isso inclui lidar com questões processuais e a expedição de vistos, mas também com concessões mais substantivas, como no caso dos compromissos sobre o Modo 4 (movimento de pessoas nativas) e a ampliação da cota para atividades profissionais culturalmente específicas à China. Por outro lado, já que direitos trabalhistas continuam sendo um tema político sensível, é improvável que o país flexibilize sua posição sobre as provisões de direitos trabalhistas, especialmente no que se refere a sindicatos. No máximo, poderemos ver algum compromisso geral da China sobre respeito a normas internacionais do trabalho, mas mesmo esses compromissos estarão isentos de mecanismos de resolução de controvérsias no âmbito dos TLCs.



**Henry Gao**

Professor Associado de Direito na Universidade de Administração de Cingapura. Professor da Cátedra Dongfang no Instituto de Comércio Exterior de Xangai. Membro do Conselho Consultivo do Programa de Cátedras da OMC.



# Publicações



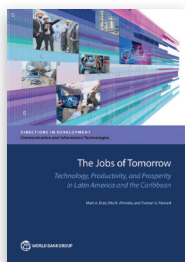
## **Facilitação de investimentos: uma perspectiva prática ICTSD – maio 2018**

Esta *think piece* oferece um panorama dos serviços proporcionados pelas agências de promoção de investimentos (IPAs, sigla em inglês) a investidores estrangeiros. Ao detalhar as diferentes medidas de apoio e analisar os desafios enfrentados pelas IPAs para a consecução de seus serviços, o autor busca contribuir para uma exitosa política de atração de fluxos de investimento. Nesse sentido, discute alguns casos específicos de políticas de facilitação de investimento, a fim de apreender procedimentos e desenhos institucionais que têm se mostrado mais efetivos nessa seara. O estudo completo pode ser acessado [aqui](#).



## **Manual de avaliação das cláusulas trabalhistas nos acordos de comércio e investimento OIT– fevereiro 2018**

As disposições trabalhistas têm cada vez mais figurado em acordos comerciais, e seu escopo tem sido gradualmente ampliado. Produzido pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), este manual apresenta informações práticas e acessíveis sobre as diferentes abordagens relacionadas ao conteúdo e aos mecanismos de aplicação de cláusulas trabalhistas. Por meio de estudos de caso, o documento discute efeitos e desafios na implementação de dispositivos trabalhistas em contextos diversos, tais como cadeias globais de valor, responsabilidade social corporativa e acordos comerciais que contemplam a dimensão de gênero. Acesse o manual [aqui](#).



## **Os empregos do amanhã: tecnologia, produtividade e prosperidade na América Latina e Caribe**

**Banco Mundial – maio 2018**

Por um lado, a adoção de novas tecnologias é frequentemente associada com o crescimento no longo prazo e com o aumento da renda média per capita. Por outro lado, é grande a preocupação de que as tecnologias desenvolvidas em países de renda elevada conduzirão, inevitavelmente, à perda de postos de trabalho menos qualificados, contribuindo assim para o aprofundamento da desigualdade. Este livro trata de ambas as inquietações por meio da mobilização de pesquisas que mostram como tecnologias digitais podem oferecer um caminho em direção a um crescimento mais inclusivo. Os argumentos da pesquisa são desenvolvidos à luz de cinco casos principais: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e México. Para ler o estudo, clique [aqui](#).



## **Observatório de Emprego, Produção e Comércio Exterior Universidade Metropolitana para a Educação e o Trabalho – outubro 2017**

Este relatório analisa uma série de indicadores relacionados com a qualidade das condições trabalhistas nos últimos dois anos. O estudo revela que houve uma queda no peso dos trabalhadores assalariados, o que está relacionado ao crescimento das formas de contratação precárias, com menores níveis de proteção. Além disso, o Observatório destaca que, embora a atividade econômica esteja alcançando os níveis de 2015, esse quadro não foi acompanhado pelo mercado trabalhista. O aumento no risco da perda de emprego tem permitido a geração de um cenário propício para a precarização do trabalho. Acesse o texto completo [aqui](#).

EXPLORE O MUNDO DO COMÉRCIO E DO DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL POR MEIO DA REDE BRIDGES DO ICTSD

## PUENTES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável  
*Enfoque na América Latina e no Caribe - Publicação em espanhol*  
[www.ictsd.org/news/puentes](http://www.ictsd.org/news/puentes)

## BRIDGES

Informações sobre comércio sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável  
*Enfoque internacional - Publicação em inglês*  
[www.ictsd.org/news/bridges](http://www.ictsd.org/news/bridges)

## 桥

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável  
*Enfoque internacional - Publicação em chinês*  
[www.ictsd.org/news/qiao](http://www.ictsd.org/news/qiao)

## МОСТЫ

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável  
*Enfoque nos países da CEI - Publicação em russo*  
[www.ictsd.org/news/bridgesrussian](http://www.ictsd.org/news/bridgesrussian)

## BRIDGES AFRICA

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável  
*Enfoque na África - Publicação em inglês*  
[www.ictsd.org/news/bridges-africa](http://www.ictsd.org/news/bridges-africa)

## PASSERELLES

Informações e análises sobre comércio e desenvolvimento sustentável  
*Enfoque nos países francófonos da África - Publicação em francês*  
[www.ictsd.org/news/passerelles](http://www.ictsd.org/news/passerelles)



### International Centre for Trade and Sustainable Development

Chemin de Balexert 7-9  
1219 Geneva, Switzerland  
+41-22-917-8492  
[www.ictsd.org](http://www.ictsd.org)

A produção de PONTES tem sido possível  
graças ao apoio generoso de:

**DFID - Departamento do Reino Unido para  
o Desenvolvimento Internacional**

**SIDA - Agência Sueca de Desenvolvimento  
Internacional**

**DGIS - Ministério de Relações Exteriores  
da Holanda**

**Ministério de Relações Exteriores da  
Dinamarca**

O PONTES também beneficia de  
contribuições de especialistas na área  
de comércio e desenvolvimento sustentável  
na forma de artigos.

O PONTES recebe propostas de publicidade  
ou de patrocínio que contribuam para a  
redução de seus custos de publicação e que  
ampliarem o acesso aos seus leitores.  
A aceitação de tais propostas fica a critério  
dos editores.

As opiniões expressadas nos artigos  
publicados no PONTES são exclusivamente  
dos autores e não refletem necessariamente  
as opiniões do ICTSD.



Creative Commons Attribution-  
NonCommercial-NoDerivatives 4.0  
International [License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

ISSN 1813-4394

