

Matos Filho  
Veiga Filho  
Marrey Jr.  
& Quiroga  
ADVOGADOS

# SUPLEMENTO TRABALHISTA

## 130/08

### DA INTERAÇÃO ENTRE OS DIREITOS HUMANOS SOCIAIS E O COMÉRCIO INTERNACIONAL — REFLEXÕES QUANTO À EMPREGABILIDADE DECORRENTES DOS POSSÍVEIS EFEITOS DA CONVENÇÃO N. 158 DA OIT

Massato Ninomiya (\*)

Jorge Gonzaga Matsumoto (\*\*)

“Todos os dias de manhã, na África, o antílope desperta. Ele sabe que terá de correr mais rápido que o mais rápido dos leões, para não ser morto. Todos os dias, pela manhã, desperta o leão. Ele sabe que terá de correr mais rápido que o antílope mais lento, para não morrer de fome. Não interessa que bicho você é, se leão ou antílope. *Quando amanhece, é melhor começar a correr*”.

(Provérbio africano)

A interação entre os direitos humanos sociais relativos ao trabalho e o comércio internacional apresenta complexos planos de discussão e deve ser suscetível à atenta análise, porquanto ambos os campos se relacionam por meio de um equilíbrio sensível, interagindo de forma mútua, seja na função de causa ou de efeito.

Analisaremos, para o campo do comércio internacional, seus efeitos em relação aos direitos humanos sociais no que tange à empregabilidade e suas perspectivas de manutenção com a abertura do comércio internacional.

Nesse sentido, discute-se de forma calorosa se a plena liberalização do comércio internacional acarretará ou não o aumento do número de empregos nos países que a adotarem.

(\*) Massato Ninomiya é Advogado e Prof. Doutor do Depto. de Direito Internacional da USP e Prof. Visitante da Faculdade de Direito da Universidade de Tóquio.

(\*\*) Jorge Gonzaga Matsumoto é Advogado, especialista em Direito do Trabalho pela PUC/SP, Especialista em Diplomacia Econômica pela Universidade de Campinas — UNCTAD, Mestrando em Direito Internacional pela USP.

O economista e professor da Universidade de Harvard, N. Gregory Mankiw (2006), expõe de forma simples que o ponto de controvérsia consiste na idéia de que o aumento do comércio internacional destrói empregos internamente, posto que setores industriais cujo grau de vantagem comparativa é baixo, na hipótese de liberalização comercial, tornar-se-ão diretamente expostos à competição de mercado com outros países de maior agressividade na produção ou no custo do produto, como por exemplo, as siderurgias norte-americanas em relação aos exportadores brasileiros de aço como a Companhia Vale do Rio Doce e a Companhia Siderúrgica Nacional.

Logo, sob essa óptica, o comércio internacional acarretaria o aumento de desemprego e, por via oblíqua, uma globalização injusta e distante do alcance da aplicação dos direitos humanos sociais voltados ao trabalho.

De fato, presenciámos, com o crescimento das exportações dos países em desenvolvimento como a China, Índia e Rússia, um intenso des-

locamento de empresas ou setores inteiros de produção dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos em busca da melhoria da competitividade e do melhor aproveitamento do *outsourcing* e *offshoring*, ocasionando a redução dos postos de trabalho, manifestações públicas, *lobbies* no legislativo e pressão para o aumento do protecionismo.

Ocorre que tal visão é distorcida e não considera o fato de que o livre comércio cria também empregos ao mesmo tempo em que "destrói", posto que promove a migração interna dos trabalhadores especializados das indústrias prejudicadas para os setores de maior competitividade, acarretando um refluxo de recursos de acordo com os princípios da vantagem comparativa às áreas de maior competitividade em que o fator de produção mão-de-obra poderá ser utilizado de forma mais apropriada e eficiente.

Esse deslocamento da mão-de-obra torna-se necessário para explorar as vantagens comparativas e pode ser apresentado sob a forma de falácia de empresas ou perda de empregos em algumas partes da economia e, por outro lado, abertura de outros setores e aumento na produção e investimentos e novos postos de trabalhos em outras áreas.

Dessa forma, ao contrário da corrente espositiva no início deste item, a liberalização comercial é associada com a destruição e criação de empregos e seus resultados relativos aos índices de empregabilidade no curto prazo são associados aos fatores específicos de países como as políticas e instituições governamentais e o funcionamento do mercado de trabalho (WTO, ILO, 2007).

Além disso, no que tange à empregabilidade (que conforme mencionado, é o bem maior a ser tutelado em nossa Constituição Federal, art. 7º, *caput*) a intensificação do comércio internacional e suas transformações nos diversos setores econômicos acarretam uma difícil fase de transição e de insegurança nos empregos, causada por essa "migração" dos fatores de mão-de-obra de um setor para outro, que não raras vezes é acompanhada por distúrbios sociais, como greves e manifestações sindicais.

Nesse sentido, justificam-se como imprescindíveis o papel do direito positivo, dos *policy makers* e das "instituições ligadas à gestão do trabalho"<sup>(1)</sup>, no sentido de acompanhar essa fase de

transição e propiciar a melhor adequação dos trabalhadores nesse novo cenário de competição acirrada, esposada pela abertura do comércio internacional, posto que, conforme mencionado, os reflexos do comércio internacional são sentidos de forma inequívoca na empregabilidade, com a conseqüente proteção dos direitos humanos sociais.

Ressalta-se que, pelo contrário, a transição é necessária e benéfica para o processo de desenvolvimento econômico e social que pode ser alcançado por meio do comércio internacional, pois tem o condão de adequar as empresas e *players* do mercado global aos "choques" nos novos *standards* e padrões de competitividade, sendo tal medida imprescindível para "correr mais rápido que o mítilope mais lento, para não morrer de fome".

Logo, quanto maior a celeridade do país em cumprir essa fase de alocação dos fatores de produção em áreas de maior vantagem comparativa tanto melhores serão as chances de implementação e consolidação dos direitos humanos sociais ligados ao trabalho, eis que a empregabilidade será mais bem utilizada e otimizada num setor competitivo e, portanto, tornar-se-á menos vulnerável aos efeitos da exclusão e à dualização do mercado de trabalho (Dupas, 2001).

É imprescindível, dessa forma, que se apliquem políticas de proteção social ou que se alcance a governança entre as instituições do mercado de trabalho para melhor gerir essa transição na medida correta, visando apaziguar seus efeitos no deslocamento da mão-de-obra entre os setores econômicos com diferentes graus de vantagem competitiva; sem, contudo, retirar a competitividade dos setores por medidas populistas ou excessivamente protecionistas ligadas ao emprego, por meio de encargos sociais. Trata-se, portanto, da proteção efetiva ao trabalhador e não aos empregos (Blanchard, 2005).

Isto porque o processo de adequação e transição nos mercados de trabalho é necessário e inevitável para o posicionamento das empresas no comércio internacional e não deve ser combatido por qualquer política governamental, sob pena de perder irreversivelmente a competitividade ou de encorajar a produção de mercadorias em setores não competitivos que cedo ou tarde perecerão com a abertura comercial.

Assim, não pode ser confundida a necessidade de melhor governança e gestão dos dispositivos

(1) O termo em questão abrange a: (i) legislação trabalhista; (ii) fóruns para discussão e celebração de acordos, instrumentos e diálogos sociais entre sindicatos, governo e empresas; (iii) agências ou ministérios do governo responsáveis pela formulação e implementação de políticas

## SUPLEMENTO TRABALHISTA LTR

Reg. Div. Cons. Div. Publ. DPF nº 1658-P/209/73 ISSN 15169146  
REDACÇÃO: DIRETOR - ARMANDO CASIMIRO COSTA - DET - SÃO PAULO 749  
REDACTOR - ARMANDO CASIMIRO COSTA FILHO - DRT - SÃO PAULO 9.513  
PRÓPRIEDADE DA LTR EDITORA LTDA.  
www.ltr.com.br

Redacção: Rua Jaguaribe, 571 - Fone/Fax: (11) 2167-1101  
e-mail: redacao@ltr.com.br - CEP 01224-001 - São Paulo - SP  
Vendas: Rua Apr. 165 - Fone: (11) 3825-2788  
Fax: (11) 3825-9180 - CEP 01201-904 - São Paulo - SP

Composição: Linde - 3208-9121  
Impressão: Editora Gráficas Unidas  
Rua Barão de Andrade, 218 - 3088-4331

legais para seguridade social para proteção dos trabalhadores com o estabelecimento indiscriminado de segurança ao emprego em qualquer circunstância, até porque eficiência e segurança no emprego são *trade-offs*, altamente nocivos para o processo de criação e destruição enfatizado por Joseph Schumpeter.<sup>(2)</sup>

Citamos como exemplos a proposta dos professores *Kletzer e Litan* (2001), membros do Instituto Peterson de Economia Internacional e do Instituto Brookings, que apresentam uma nova concepção de seguridade social para os trabalhadores desempregados, baseando-se no seguro-salário e seguro-saúde por 6 (seis) meses para trabalhadores qualificados no novo emprego, desde que o trabalhador: (i) tenha perdido seu emprego por *offshoring*, *outsourcing*, *downsizing* ou falência de empresa; (ii) tivesse permanecido em seu último emprego por, pelo menos, dois anos; (iii) esteja empregado.

Tal programa consiste no treinamento e pagamento pelo governo de seguro-salário pelo período de até 2 (dois) anos a fim de cobrir: (a) a queda na renda do trabalhador resultante da perda no poder aquisitivo resultante de sua nova colocação que provavelmente será no mesmo setor do seu antigo emprego; (b) e a formação de nova bagagem técnico-profissional necessária para a migração de um setor não competitivo para o de alta vantagem comparativa.

Ressalta-se que tal programa elucida, de forma incontestável, a preocupação com a proteção ao trabalhador nas novas realidades e cenários de competição advindos do acirramento da competição causado pela intensificação do comércio internacional.

Verifica-se, de forma indiscutível, que a proposta supramencionada condiz com a preocupação na governança das instituições ligadas à gestão do trabalho, em detrimento dos objetivos previstos nos atuais sistemas de proteção social ao emprego, como por exemplo, o brasileiro, instituído pela Lei do Seguro-Desemprego n. 7.998/90, que concede o inócuo seguro-salário de 3 a 5 meses, sem qualquer preocupação em relação à adequação dos trabalhadores e à reciclagem profissional.

Como se não bastasse, repisa-se que o esforço para a melhor gestão dos empregos nessa fase de transição schumpetiana de “destruição-criativa” não significa necessariamente a criação arbitrária de instrumentos legais que promovam de forma arbitrária a segurança de empregos.

(2) Um dos principais pensadores do século 20, criou uma expressão que resumiu toda a mágica do capitalismo. Trata-se do termo “destruição criadora”, referindo-se à competitividade natural do mundo dos negócios na medida em que empre-sas e indústrias deixam de existir, outras logo ocupam seu lugar, ocorrendo o mesmo com tecnologias obsoletas e fatores de produção como mão-de-obra, que são substituídas pelas técnicas mais avançadas de produção e técnica.

Lembramos que as relações de comércio internacional e direitos humanos sociais são complexas, de maneira que seu equilíbrio é essencial para o alcance do desenvolvimento e de uma globalização justa nos moldes de *Joseph Stiglitz*.

Nesse sentido, privilegiar a empregabilidade e, conseqüentemente, os direitos humanos sociais relativos ao emprego a qualquer custo e por meio de medidas protecionistas relativas à manutenção dos “postos de trabalho” e não ao trabalhador pode acarretar, em curto prazo, o apaziguamento dos efeitos temidos pelos trabalhadores no processo de globalização, todavia, mascara e posterga o reajuste inevitável e essencial que deverão sofrer os setores da economia intensivos de mão-de-obra e tecnologia com o acirramento da competitividade mundial (Blanchard, 2005).

Assim, mencionamos como exemplo atual a proposta do governo brasileiro pela aprovação da Convenção da OIT n. 158, que deve ser analisada com extrema cautela, pois, ao estabelecer a impossibilidade pelo empregador de dispensar sem justo motivo os trabalhadores, evita e posterga o reajuste necessário demandado pela globalização.

Isto porque, tal projeto:

(i) mantém o foco de proteção social equivocado, porquanto protege o “posto de trabalho” ao invés do trabalhador, não estabelecendo qualquer medida de proteção ao trabalhador para fins de readequação de sua força de trabalho em outros setores de maior competitividade ou vantagem comparativa;

(ii) prejudica a competitividade nacional, porquanto incentiva a manutenção da produção e a locação da mão-de-obra em setores de baixa competitividade;

(iii) não acarreta qualquer efeito na diminuição da exclusão social ou dualização do mercado, eis que protege apenas os que já detêm o vínculo empregatício. Pelo contrário, pode até agravá-los, pois engessam as empresas nas hipóteses de adaptação ao mercado global;

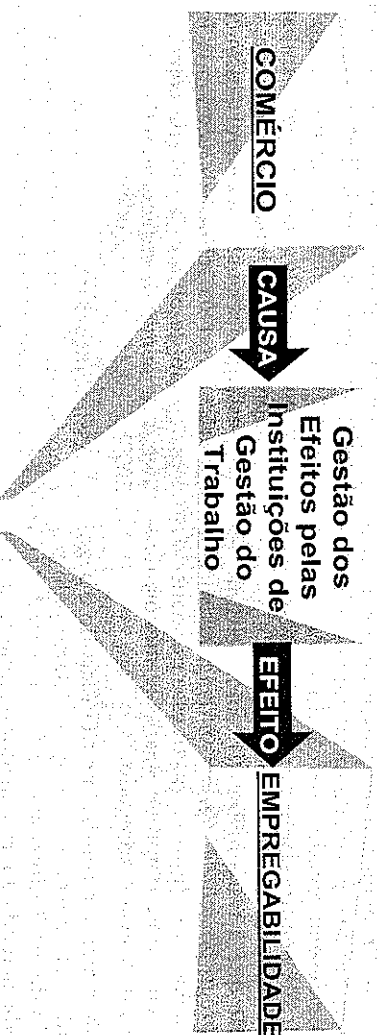
(iv) causa danos à eficiência das empresas brasileiras, seja pelo inevitável aumento da informalidade do mercado de trabalho após a adoção das medidas de proteção, seja pelo fato de acarretar o aumento dos encargos sociais decorrentes da contratação da mão-de-obra. Reforça-se desta forma o caráter prestacional do direito abordado por *Alexy*.

Portanto, trata-se de medida paliativa e sem qualquer justificativa ou objetivo que vise preparar o Brasil para enfrentar os novos desafios da

globalização em sua busca pelo desenvolvimento econômico social e efetiva implementação dos direitos humanos sociais ligados ao emprego.

Denota, ainda, a complexidade das relações entre os direitos de 2ª geração e o comércio internacional no âmbito da globalização pois, nesse caso, invertem-se as relações de causa e efeito entre os campos.

Isto porque, no início dessa seção abordamos os efeitos no comércio internacional e seus efeitos na busca da empregabilidade, justificando e apaziguando seus efeitos na busca pelas melhores formas de proteção ao trabalhador por meio de políticas de segurança social; logo, é inequívoco que a inter-relação entre os campos nesse caso é de:



Ocorre que a implementação da Convenção n. 158 da OIT no ordenamento jurídico brasileiro denota a natureza complexa que repousa no outro lado dessa interação, subvertendo a relação causativa; nesse caso, a proteção efetivada pelo Estado, de natureza prestacional ou por obrigações concretas a particulares, desvinculadas de uma análise macroeconômica, com o intuito de proteger o emprego, podendo acarretar a diminuição do comércio pelo entiaquecimento da competitividade.

Cria-se, dessa forma, um círculo vicioso cujos efeitos danosos podem prejudicar até mesmo a própria proteção dos direitos humanos sociais, pois sua via de alcance passa necessariamente pela distribuição da renda obtida pelo êxito das trocas comerciais.

#### Referências bibliográficas

ALEXV, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2001.

BLANCHARD, Olivier. *European unemployment: the evolution of facts and ideas*. NBER Working Paper 111750. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2005.

DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

KLEITZER, Lori G.; LITAN, Robert E. *A Prescription to relieve worker anxiety*. Washington: Institute for International Economics Policy, Brief n. 01-2, março, 2001.

MANKIW, N. Gregory. *Principles of economics*. Londres: Thomson Learning, 2006.

WORLD TRADE ORGANIZATION; INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. *Trade and employment challenges for policy research*. Geneva: World Trade Organization Publications, 2007.

**WTR**