



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

As Cláusulas de Proteção social no Acordos de Comércio preferencial

Marta Ferreira Lopes

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2019



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

As Cláusulas de Proteção social nos Acordos de Comércio preferencial

Marta Ferreira Lopes

Orientador: Dr. Manuel Fontaine de Campos

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto

2019

Dedicatória

Aos meus pais e ao meu irmão pelo apoio incondicional nesta e em todas as fases da minha vida.

Epígrafe

A maior recompensa para o trabalho do homem não é o que ele ganha com isso, mas o que ele se torna com isso.

John Ruskin

Agradecimentos

A realização desta dissertação de mestrado contou com o apoio imprescindível de pessoas que me acompanharam durante todo este processo, com palavras e gestos de incentivo.

Ao Professor Doutor Manuel António Fontaine de Campos, pela sua orientação, total disponibilidade e apoio. Pelo inquestionável profissionalismo e pelo saber que me transmitiu.

À Universidade Católica Portuguesa por reunir todos os instrumentos necessários para uma aprendizagem de excelência.

À Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra instituição onde tive o privilégio de iniciar o meu percurso académico e que me moldou como estudante e pessoa.

A todos os meus amigos de Coimbra, que me acompanharam desde o início e se mantêm até hoje.

À Inês Rua, amiga desde os tempos de escola, meu apoio incondicional de todas as horas, lutas e triunfos.

À Carolina Alves, melhor pessoa que a vida académica me poderia ter dado a conhecer, uma amiga para a vida.

À Diana pelo companheirismo inquestionável e pela paciência ao longo desta caminhada.

Aos meus pais, sem eles nunca teria chegado até aqui e sou-lhes eternamente grata por isso e por tudo que têm feito por mim.

Agradeço ainda de um modo geral a todas as pessoas que se cruzaram na minha vida: professores, auxiliares e amigos que contribuíram para minha formação académica e pessoal.

Resumo

Os efeitos da globalização económica foram e são estudados todos os dias

. São apontados efeitos positivos e efeitos negativos pelas mais variadas vertentes. O aumento desmedido da competitividade face à abertura dos mercados é, não só, visto como também sentido por todos. Os meios usados para enfrentar esse aumento de competitividade não são, por vezes, os mais lícitos, principalmente do ponto de vista social. Os EUA e alguns países da Europa já há muito que tentam travar as desigualdades existentes entre as suas legislações laborais quando comparadas com as dos países em desenvolvimento. Acusam esses mesmos países de usufruírem das fragilidades da sua legislação laboral, e conseqüentemente de mão-de-obra extremamente barata, para aumentar a competitividade externa. Neste seguimento, os países desenvolvidos tentam há décadas que sejam estabelecidos padrões de trabalho que garantam a igualdade de direitos laborais nas relações comerciais. No entanto, essa tentativa é vista pelos países em desenvolvimento como uma medida proteccionista e acusam os países desenvolvidos de se servirem da mesma para proteger os próprios mercados. O debate em torno da chamada “cláusula de proteção social” apareceu nos inícios da década de 90 e passou por um longo e controverso percurso. Hoje em dia, encontra-se presente em vários acordos de comércio preferencial e importa perceber como é aplicada, bem como a sua eficácia. Em última análise, entender se serve efetivamente como um mecanismo de defesa dos direitos de trabalhadores, ou se, por outro lado, funciona mais na teoria do que na prática.

Palavras Chave: Globalização Económica. Comércio Internacional. Dimensões das disposições laborais. Acordos de Comércio Preferencial. Cláusula de proteção social.

Abstract

The effects of economic globalization continue to be studied every day, with various authors pointing out positive and negative effects. The unfettered increase of competitiveness caused by the opening up of markets is not only seen but also felt by all. At times, the means used to face this increase aren't the most lawful ones, especially from the social point of view. The USA and some European countries have been trying for a long time to tackle the current imbalance between their own labour laws and the ones from developing countries. The former blame the latter of taking advantage of the weaknesses in their labour legislation, and, consequently, benefitting from extremely cheap workforces, as a way of increasing their external competitiveness. Thus, developed countries have been trying for decades to establish labour standards that protect the equality of labour rights in trade relations. However, developing countries see this as a protectionist measure created by developed countries as a way to protect their markets. The debate around so called "social protection clause" emerged in the early 1990's and has been through a long and contentious path. Today, it's part of several preferential trade agreements and it is important to understand how it is applied and how efficient it is. Ultimately, understand if it is, in fact, a defence mechanism for worker's rights, or if works more in theory than in practice.

Key-words: Economic Globalization, International Trade, Dimensions of labour provisions. Preferential Trade Agreements, Social Protection Clause.

Índice

Dedicatória.....	4
Epígrafe	5
Agradecimentos.....	6
Resumo	7
Abstract.....	8
Lista de siglas e abreviaturas	11
Introdução.....	12
CAPÍTULO I - Breve enquadramento histórico: Dimensão económica e jurídica.....	14
CAPÍTULO II – “Dumping social”: principal causa da necessidade de implementar normas de proteção social na esfera jurídica do comércio internacional	16
CAPÍTULO III - A primeira tentativa de inclusão da cláusula social: âmbito multilateral	19
3.1. As possíveis organizações reguladoras: OMC e OIT	19
CAPÍTULO IV – A evolução da inserção da cláusula de proteção social nos acordos bilaterais.	22
4.1 O aumento dos acordos comerciais preferenciais	22
4.2 O crescimento da dimensão social nos Acordos de Comércio Preferencial	23
CAPÍTULO V - As diferentes tipologias jurídicas da cláusula social nos ACP.....	24
5.1 Cláusula de proteção social – dimensão condicional	24
5.1.1 Disposições sociais que conciliam fatores condicionais e promocionais	25
5.1.2 A condicionalidade prévia à ratificação e seus efeitos	28
5.1.3 A condicionalidade posterior à ratificação: sistema de apresentação de queixas e resolução de controvérsias	29
5.2 Efeitos da Dimensão Condicional da Cláusula de Proteção Social	31

5.3 Cláusula de Proteção Social – dimensão promocional	32
5.3.1 Atividades de controlo de carácter promocional – exemplos CAFTA-DR e MERCOSUL	33
5.3.2 Atividades de cooperação no âmbito das disposições promocionais	35
CAPÍTULO VI – Importância dos fatores internos para a eficácia da inserção da cláusula social nos ACP.	36
CAPÍTULO VII – Conclusão	39
Anexo – os dez países com piores condições laborais	46
Bibliografia.....	47

Lista de siglas e abreviaturas

ACP – Acordo de Comércio Preferencial

APE – Acordo de Parceria Económica

CAFTA-DR – Tratado de Livre Comércio entre Estados Unidos, América Central e República Dominicana

DESTA – Design of Trade Agreements (database)

EUA – Estados Unidos da América

FMI – Fundo Monetário Internacional

GATT – General Agreement on Tariffs and Trade

IHEL – Instituto Internacional de Estudos Laborais da Organização Internacional do Trabalho

ITUC- International Trade Union Confederation

LPBPTA - Labor provisions in Trade Agreements

MERCOSUL- Mercado Comum do Sul

NAFTA – North American Free Trade Agreement

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização da Nações Unidas

TSD- Trade and Sustainable Development

UE – União Europeia

Introdução

O estudo que apresentamos encontra-se subordinado ao tema “As cláusulas de proteção social nos acordos de comércio preferencial” e tem como propósito apresentar o modo como as cláusulas sociais estão a ser inseridas nos acordos, bem como, as principais condicionantes para a eficácia da sua aplicação. Consideramos importante analisar os efeitos desta cláusula no âmbito do comércio internacional, uma vez que, a globalização económica e a crescente competitividade dos mercados, envolvem impactos profundos de índole social e laboral.

Assim sendo, partimos de um breve enquadramento histórico relativo à evolução da economia mundial, para assim, se perceber os principais momentos e transformações que permitiram conhecer a conjuntura económica apresentada nos dias de hoje. Segue-se uma referência a um fator socioeconómico, considerado como um dos mais inerentes à globalização económica e conseqüente aumento de competitividade, trata-se do “dumping social”. É a partir da reflexão deste conceito que surge a pretensão de incluir normas de proteção social no sistema multilateral comercial, este processo, que se revelou controverso, será o objeto referido na terceira fase do estudo.

Posteriormente, introduzimos o cerne do nosso estudo, iniciamos por abordar a evolução dos acordos de comércio preferencial, bem como a inserção das cláusulas sociais nos mesmos. Sobre as cláusulas sociais, pretendemos expor quais as diferentes tipologias jurídicas que podem assumir, bem como, os efeitos que surgem de cada uma delas. Estas diferentes dimensões da cláusula serão ilustradas através de referências a atividades contratuais onde as mesmas estão dispostas. Para o efeito, a base para esta análise foi, essencialmente, um estudo realizado pelo do Instituto Internacional de Estudos Laborais da Organização Internacional do Trabalho, em 2013.

No que concerne ao seguinte capítulo, pretendemos observar a possível influência que alguns fatores internos podem desempenhar na implementação da cláusula social nos acordos. Um estudo feito em 2018 por Raess, Andreas Dur e Suri, e será o principal suporte na observação destes fatores. Estes autores estudaram algumas das condições internas dos países, e, na sua pesquisa, apresentam cinco potenciais hipóteses, na tentativa de perceber quais dessas condições podem efetivamente intervir eficazmente na inserção da cláusula social nos acordos preferenciais.

Para concluir, será feita uma comparação entre os elementos supramencionados, com o relatório deste ano da Confederação Internacional dos Sindicatos, que mostra os países que se encontram em situações urgentes nas matérias sociais e laborais. Com esta confrontação, pretende-se perceber se as tipologias jurídicas da cláusula e os fatores internos têm efetivamente efeitos nos acordos preferenciais referidos na análise.

Com este estudo, pretendemos perceber, essencialmente, se as cláusulas de proteção social funcionam efetivamente como um mecanismo no combate pelos direitos laborais no âmbito do comércio internacional, protegendo os trabalhadores. Bem como, quais as principais condições necessárias para uma maior eficácia da proteção laboral.

CAPÍTULO I - Breve enquadramento histórico: Dimensão económica e jurídica

Antes de desenvolvermos uma abordagem sobre cláusulas de proteção social, pensamos ser importante iniciar com uma breve referência ao que consideramos terem sido os principais acontecimentos de carácter económico e jurídico que moldaram o sistema económico comercial internacional.

Não desconsiderando toda a história da economia mundial, pretendemos essencialmente perceber quais os acontecimentos responsáveis pela maior mudança ao nível estrutural da economia global, principalmente no âmbito das relações internacionais.

Partindo de uma análise económica, consideramos que o principal acontecimento responsável pela grande alteração da estrutura económica foi a “liberalização do comércio”. As primeiras doutrinas a abordar este conceito remetem-nos aos fins do século XVIII, quando nomes como David Hume e Adam Smith surgem em defesa da abertura das portas do comércio interno para o resto do mundo, apelando a vantagens em relação ao protecionismo económico (modelo até então adotado). Outro nome relevante e que sustentou esta ideia foi David Ricardo, que descreveu a “teoria das vantagens comparativas” defendendo, “que todos os países, mesmo aqueles que tenham “desvantagens absolutas” na produção de todos os bens transacionáveis (discordando, neste aspeto, de Adam Smith) beneficiam do comércio internacional.” (Manuel Fontaine).

Estes foram apenas os primeiros passos dados no sentido de mudar o sistema económico internacional. Nos anos 70 do século XIX, devido à adoção gradual, por parte dos países europeus, a medidas de liberalização comercial, a estrutura económica da Europa apresentava-se como uma área de comércio completamente aberta. Foi também nesse período que se assinaram os primeiros tratados de comércio livre, (tratados bilaterais) e conseqüentemente surge onde o conceito da “cláusula da nação mais favorecida”. Muito embora ainda não se tratasse de uma liberalização total do comércio, considera-se essa fase transitória como o ponto de partida para uma dissolução das barreiras comerciais internacionais. (Manuel Fontaine,)

Importa salientar que a tendência por parte dos países em adotar medidas económicas mais liberais ou protecionistas foi variando conforme a conjuntura socioeconómica mundial. As duas guerras mundiais são um ótimo exemplo disso pois, o

clima tenebroso fez despoletar globalmente um elevado protecionismo económico. No período entre guerras, mais concretamente na Grande Depressão os países voltaram a adotar medidas protecionistas que, por sua vez, representaram um retrocesso na liberalização das relações comerciais internacionais.

A reestruturação do sistema económico internacional dá-se, portanto, a partir dos anos 40, aquando da aprovação do Acordo Geral das Tarifas e do Comércio, que consideramos ter sido o marco desta fase de transição de um sistema essencialmente protecionista para o sistema de livre comércio. Geralmente referido como General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), este acordo surge num período dos pós II Guerra, onde proliferava uma vontade geral pela paz e reestruturação das nações, considerando necessária a liberalização do comércio para ajudar nesse mesmo sentido. Foi neste contexto que a Organização das Nações Unidas (ONU) traçou uma das ideias mais importantes, a criação de uma organização para mediar as relações comerciais cujo objetivo seria principalmente a redução das tarifas e outras barreiras do comércio.

Pretendia-se a criação de uma instituição económica de carácter mundial, para juntamente com os organismos de “Bretton Woods” (Banco Mundial e FMI) fazer parte da cooperação económica internacional. Inicialmente foi elaborado um texto com aspirações e objetivos, ao qual se deu o nome de “Carta de Havana”; no entanto, não chegou a entrar em vigor por falta de ratificação da grande maioria dos países. Após esta tentativa falhada, o governo dos EUA propôs que o artigo 17º do projeto da Carta fosse considerado, potencializando as negociações pautais com o objetivo de reduzir as fortes barreiras comerciais existentes. O GATT foi então, o primeiro acordo intergovernamental, multilateral que regulava as relações comerciais entre os signatários. (Tamares, 1993).

Relativamente a este importante acordo, é mister evidenciar o artigo XXIV do mesmo, pois nele estão as disposições legais, que servem de base normativa para a existência de acordos comerciais preferenciais.

Inserido na parte III do acordo este artigo “Aplicação territorial – tráfico fronteiriço – Uniões Aduaneiras e Zonas de Livre Troca” suporta desde logo uma exceção significativa à aplicação da cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF) artigo I do GATT. Relativamente a esta exceção, destacam-se os parágrafos quatro e oito do artigo XXIV, no quarto parágrafo está implícita a ideia da necessidade em aumentar o livre comércio,

permitindo o estabelecimento das uniões aduaneiras ou zonas de livre comércio. Desta forma, o comércio entre territórios é viabilizado, sem o prejuízo da criação de obstáculos a terceiros. O parágrafo oitavo, salienta, para efeitos do presente acordo, o que se entende por união aduaneira e zona de livre troca. O quinto parágrafo expõe a possibilidade de haver acordos bilaterais, revelando as condições que têm obrigatoriamente de ser cumpridas para o efeito.

Embora o GATT tenha regulado o comércio internacional e fomentado a liberalização do mesmo ao longo de 47 anos, o facto é que por motivos vários deixou de se ajustar às necessidades do próprio comércio internacional. Surgiu a urgência de ampliar e enriquecer o sistema económico internacional, e é neste contexto que nasce o até então órgão responsável pela regulamentação do comércio internacional, a Organização Mundial do Comércio (OMC), o GATT, no entanto, continua a fazer parte dos acordos da OMC, juntamente com o GATS e o “Acordo Trips”. Com o intuito de melhorar e acompanhar as necessidades do comércio internacional, deu-se o que consideramos ser o último passo na concretização do objetivo de liberalizar e regulamentar o comércio a um nível global.

É naturalmente espectável que uma mudança tão significativa na configuração do sistema económico mundial se repercuta em diversos efeitos de ordem económica social e política. Para o presente estudo interessa essencialmente analisar os efeitos sociais, não dissociando obviamente os efeitos económicos que consideramos que estão claramente inerentes.

CAPÍTULO II – “Dumping social”: principal causa da necessidade de implementar normas de proteção social na esfera jurídica do comércio internacional

Com o processo de liberalização do comércio e a conseqüente globalização económica, resultou uma clara facilidade de acesso aos mercados que se traduziu num *boom* de acordos comerciais internacionais. Iniciou-se uma nova era nas relações comerciais, e a procura pelo aumento da competitividade externa tornou-se o objetivo principal dos agentes económicos. Consideramos que as práticas comerciais pouco ou nada ilícitas advieram da necessidade em aumentar a competitividade e, por sua vez,

construíram um novo conceito na dimensão social das relações comerciais: o “dumping social”.

Antes de analisarmos este novo conceito, pensamos ser importante fazer uma breve referência ao “dumping” propriamente dito, citando Mota (2005) “A definição mais frequente de dumping (a chamada discriminação de preços, isto é, uma empresa pratica dumping se vender no mercado de exportação um bem a um preço inferior ao preço cobrado no mercado de origem).” A proibição de práticas de “dumping” esteve presente desde logo no GATT, na segunda parte artigo VI, e ainda hoje faz parte da esfera normativa da OMC. Importa, no entanto, ressaltar que de acordo com a OMC a exportação por si só de produtos a preços abaixo dos praticados no mercado interno do país exportador não justifica a aplicação de medidas *antidumping*, uma vez que para isso terá de preencher certos requisitos. Assim, “só haverá sanções no caso da prática de dumping resultar no prejuízo das indústrias domésticas como, por exemplo, impossibilitar o estabelecimento destas no local onde estão a desempenhar suas atividades; é imprescindível a prova do prejuízo ou de uma ameaça de prejuízo para autorizar a aplicação desses direitos, além da comprovação nexa causal entre o alegado dumping e o prejuízo” (Thortensen,2001).

Foi a partir do conceito de “dumping” que surgiu então a ideia de “dumping social”, neste caso e paralelamente à diminuição de preços reflete-se a inexistência de legislação em matéria de proteção laboral como forma de elevar a competitividade externa. Dessa forma, o “dumping social” é caracterizado como uma prática consciente e reiterada do não cumprimento de normas mínimas de proteção laboral, com o objetivo de aumentar os lucros e assim ganhar vantagem perante a concorrência. Os prejuízos causados não se cingem somente à integridade física e psicológica do trabalhador, como também têm efeitos nocivos de ordem económica atingindo toda a sociedade. Citando Souto Maior (2014) “Não estamos, pois, tratando de mera delinquência patronal, de um ato que tenha repercussão apenas nas esferas individuais do agressor e o ofendido, ainda que receba repúdio social. Trata-se de uma prática organizada, deliberada, que atinge, reflexamente, o sistema económico, com prejuízo difuso para toda a sociedade”. Para além disto, “Dumping Social” é considerado também como “é um dano social porque, além de prejudicar direitos fundamentais dos trabalhadores, implica em danos a outros empregadores que cumprem corretamente as obrigações trabalhistas, ou que passam a se

ver forçados a agir da mesma forma, resultando em uma completa precarização das relações sociais.” (Lau, 2015).

Com o aparecimento deste conceito podemos afirmar que direitos humanos e comércio internacional não são noções que se possam dissociar, uma vez que se tornaram ao longo do tempo vinculativos e alvos de uma maior atenção. Como defende Amaral Júnior (1999) “O vínculo entre direitos humanos e comércio internacional residiria na ligação cada vez mais perceptível entre as vantagens comparativas em matéria comercial e as discrepâncias de regimes trabalhistas entre os países, muitas das quais resultam da violação de direitos constantes de tratados e convenções internacionais. Longas jornadas de trabalho, baixos salários, utilização de mão-de-obra infantil e condições de trabalho inadequadas seriam formas de “dumping social”, acarretando o aumento das exportações devido à queda dos custos de produção”.

Os principais acusados de cometer esta prática são os países em desenvolvimento, uma vez que os países desenvolvidos alegam que o facto destes países não cumprirem normas mínimas de proteção laboral, lhes permite atingir níveis de exportação altos em virtude da diminuição acentuada no custo de produção. Acusam, portanto, os países em desenvolvimento de concorrência desleal, dificultando competitividade do livre comércio. Já os países em desenvolvimento, consideram que essa acusação assume um carácter protecionista, defendendo que os níveis de remuneração do trabalho estão diretamente dependentes do grau de desenvolvimento dos países. (Amaral,1999).

Independentemente da razão de cada uma das partes, consideramos que este conceito e todo o debate em volta do mesmo foi o principal motivo para se dar uma maior atenção aos direitos sociais no âmbito do comércio internacional. Foi neste contexto que surgiu por parte dos países desenvolvidos a vontade de implementar padrões de proteção laboral, que façam parte de todas as relações comerciais internacionais, a chamada cláusula de proteção social.¹

¹¹ Nota: o conceito de “Dumping” foi também alargado à vertente da sustentabilidade ambiental, o chamado “Dumping ambiental”. Veja-se Bartels,2012 e Baghdadi,2013.

CAPÍTULO III - A primeira tentativa de inclusão da cláusula social: âmbito multilateral

The WTO does not recognize the link between trade and labor... that is intellectually indefensible, and over time, it will weaken public support for global trade.

Representante comercial dos EUA Charlene Barshefsky, novembro 1999.

Neste capítulo pretendemos abordar a tentativa de incluir a cláusula social no contexto multilateral do comércio internacional. Para o efeito, levantou-se desde logo um dilema: qual das organizações internacionais seria responsável pela regulação e implementação da mesma. A OMC, órgão máximo de regulamentação do comércio a nível internacional, ou a OIT organização responsável pelo supervisionamento e regulação das normas de trabalho, também esta de carácter internacional.

3.1. As possíveis organizações reguladoras: OMC e OIT

No que à OMC diz respeito, os primeiros debates em torno da questão aconteceram na Ronda de Singapura em 1996, quando os EUA e a Noruega tentaram incluir padrões mínimos de condições de trabalho para serem adotados por todos os países envolvidos nas relações comerciais internacionais, no entanto, essa ação não teve êxito devido a fortes argumentos por parte de sindicatos dos países em desenvolvimento como por exemplo a Índia. No final da Ronda, a declaração ministerial entendeu que a OMC não era competente para tratar de questões laborais, devendo, esta ser debatida pela OIT “Renovamos nosso compromisso de respeitar as normas de trabalho fundamentais internacionalmente conhecidas, sendo a Organização Internacional de Trabalho o organismo competente para estabelecer essas normas e ocupar-se das mesmas. Consideramos que o crescimento e o desenvolvimento económico impulsionados pelo crescimento do comércio e a maior liberalização comercial contribuirão para a promoção dessas normas. Rejeitamos a utilização de padrões nas normas laborais para propósitos protecionistas, e acordamos que a vantagem comparativa de alguns países, especialmente os países em desenvolvimento que mantém salários baixos, não deve de maneira alguma ser posta em questão. Sobre este tema, os secretários da OMC e da OIT continuarão a colaborar mutuamente”.²

² DECLARAÇÃO MINISTERIAL DA OMC, RONDA DE SINGAPURA, 1996.

Esta declaração permitiu perceber desde logo qual seria a posição da OMC relativamente à inserção da cláusula de proteção social na sua esfera jurídica. Para Amaral Júnior “Os EUA e vários países desenvolvidos insistem em que a OMC, é o foro adequado para tratar do tema da “cláusula social”. Essa tese, como é fácil perceber, revela inconvenientes e dificuldades. Primeiro porque a proposta, que não consta nem mesmo com a concordância de todas as nações desenvolvidas, é ardentemente repelida pelos países em desenvolvimento. Segundo porque a vocação eminente comercial da OMC não aconselha que ela se venha a ocupar de assuntos laborais”. De facto, o processo de tentativa de inserção da cláusula de proteção social passou por várias dificuldades, e a posição da OMC relativamente a esta questão ainda é a mesma, uma vez que passadas cinco Rondas continuou a afastar quaisquer tentativas de inserção da dimensão social nas relações comerciais internacionais. (Maria Queiroz,2007).

Ficou, desta forma, o tratamento da questão remetido apenas à responsabilidade da OIT. No entanto, mesmo que esta seja a organização responsável por excelência e vise através das suas convenções, recomendações e resoluções internacionais, a promoção das normas laborais para proteger as relações internacionais de trabalho, aponta-se uma incapacidade de o fazer eficazmente. Devido, principalmente, ao facto de os Estados-membros poderem ratificar as suas convenções e as mesmas passarem a fazer parte do seu ordenamento jurídico, como esclarece Sussenkind (1998) “As convenções da OIT são tratados multilaterais abertos, de carácter normativo. Multilaterais, porque podem ter um número irrestrito de partes; abertos, porque podem ser ratificadas, sem limitação de prazo, por qualquer dos Estados-membros da OIT, ainda que esse Estado não integrasse a Organização quando da aprovação do tratado (...); de carácter normativo, porque contém normas cujo destino é a incorporação ao direito interno dos países que manifestaram sua adesão ao respetivo tratado.” (Sussenkind, 1998). O que não é suficiente para garantir o seu cumprimento. Dessarte, os Estados-membros não são obrigados a ratificar as convenções e, mesmo quando as ratificam, não existe qualquer meio sancionatório para o efeito. A OIT não tem meio de coagir Estado que ponha em causa as suas convenções; quando ela observa comportamentos contrários aos defendidos em suas normas, recorre apenas por via negocial com o intuito de apelar moralmente à mudança de conduta do Estado infrator, na tentativa de convencer o mesmo a aplicar as suas convenções.

Segundo Amaral Júnior (1999), para se conseguir efetivamente consolidar a inserção desta cláusula no plano multilateral (OIT), seria preciso moldar diversos fatores:

“(…) em primeiro lugar, fortalecer os programas de cooperação técnica capazes de propiciar o cumprimento dos tratados e convenções internacionais. O financiamento desses programas exige recursos, e somente poderiam ser obtidos se houvesse maior disposição de fornecê-los por parte das nações desenvolvidas. Em segundo lugar, as sanções existentes teriam que ser ao mesmo tempo politicamente viáveis e praticamente exequíveis. A dificuldade, nesse âmbito, é estabelecer que tipos de sanção os países estão dispostos a aceitar, já que algumas delas poderiam ter reflexos negativos sobre as suas exportações (…)”

É de referir que, embora a OIT não tenha poder sancionatório, os seus membros podem denunciar o Estado infrator logo que a convenção violada tenha sido ratificada por pelo menos dois Estados-membros.³ Em 1998, a OIT deu um mais um passo na tentativa de implementar os direitos dos trabalhadores na ordem jurídica dos estados-membros, com a aprovação da Declaração dos Princípios e Direitos Fundamentais dos Trabalhadores, que serviu para reforçar o compromisso dos estado-membros em padronizar direitos mínimos nas relações de trabalho. No entanto, análogo ao que acontece com as suas convenções não há obrigatoriedade da sua implementação por parte dos Estados-membros, uma vez que esta declaração é constituída por elementos normativos sem carácter vinculativo, sem presumir qualquer sanção pelo seu incumprimento. “As Convenções da OIT não correspondem às leis supranacionais capazes de ter eficácia jurídica de direito interno nos Estados-membros. Portanto, a Conferência que gera tal tratado não é o que se pode entender por um parlamento universal com poderes para impor normas aos distintos Estados, sem contar com a aceitação de sua autoridade” (Santos,2004).

Em suma, embora a noção da importância em regular e implementar direitos laborais nas relações comerciais esteja presente na agenda da OIT, servindo-se a mesma de mecanismos vários como aqueles aos quais abordamos, a eficácia em os efectivar está bastante dependente da vontade dos estados-membros. Mesmo assim, considera-se importante o papel da OIT na tentativa de garantir os direitos laborais no âmbito internacional.

Na impossibilidade de se estabelecerem normas de trabalho a um nível multilateral, devido aos vários entraves que se impuseram ao longo das tentativas, os

³ Artigo 26º da constituição da OIT.

sindicatos dos EUA, Canadá e Europa têm, desde então, pressionado os seus governos a incluir normas de dimensão social nos acordos de comércio preferencial. É nesta conjuntura que se irá debruçar o cerne deste estudo; perceber de que forma a dimensão social tem vindo a fazer parte dos acordos de comércio preferencial⁴, o modo como é posta em prática, e a sua eficácia no objetivo de combater as desigualdades sociais, principalmente nos direitos dos trabalhadores.

CAPÍTULO IV – A evolução da inserção da cláusula de proteção social nos acordos bilaterais.

Para a análise deste e do capítulo seguinte, tivemos como base o estudo elaborado pelo Instituto Internacional de Estudos Laborais da Organização Internacional do Trabalho (IIEL) em 2013.

Como referimos anteriormente, uma das questões mais debatidas no contexto da liberalização do comércio e globalização económica, versa sobre como conseguir que este processo seja sustentável para a sociedade. A garantia das normas de trabalho é um dos principais objetivos no alcance dessa sustentabilidade social. O aumento dos acordos comerciais bilaterais e a introdução de dimensões sociais nos mesmos pretendem seguir nesse mesmo sentido. Neste capítulo analisamos o aumento significativo de ambos ao longo das últimas décadas.

4.1 O aumento dos acordos comerciais preferenciais

Durante a vigência do GATT, devido ao exposto no seu artigo XXIV, foram notificados 124 acordos comerciais preferenciais e, “até 15 de Novembro de 2013, foram recebidas 577 notificações de acordos do mesmo tipo pelo sistema GATT /Organização Mundial do Comércio (OMC), dos quais 381 estavam então em vigor”. (Mota, 2014). O maior fluxo deu-se entre os anos de 1990 e 2000, esse considerável aumento deveu-se essencialmente à subscrição de acordos bilaterais entre a União Europeia e países mais pequenos. Relativamente às exportações também se verificou uma acentuada amplificação, em 1995 as exportações entre países com acordos bilaterais rondavam cerca de 0,6% da totalidade de exportações mundiais, em 2012

⁴ Acordos de comércio preferencial são acordos que liberalizam o comércio entre dois ou mais países sem estender essa liberalização a outros países.

subiram para 5,5%. A percentagem de exportações entre acordos bilaterais aumentou ao mesmo ritmo das mundiais. “As principais responsáveis por este aumento foram as economias emergentes da Ásia; uma grande parte dos fluxos comerciais no quadro dos acordos comerciais bilaterais estabelece-se nesses acordos subscritos por países asiáticos. Em 2012 oito dos dez sócios comerciais com maior volume de exportações incluíam, no mínimo, uma economia asiática.” (IIEL,2013).

Esta multiplicação dos Acordos de comércio preferencial resultou numa expansão da globalização económica sem antecedentes e gerou vencedores e perdedores bem como inseguranças para todos (Rodrik,1997; Scheve e Slaughter,2004). Nas economias avançadas desde logo se notaram esforços dos trabalhadores vulneráveis, defendidos por sindicatos do trabalho, em exigir políticas compensatórias pelo facto de se encontrarem mais expostos a riscos externos. Os sindicatos têm sido os maiores defensores da inserção de normas laborais no âmbito regional bilateral e internacional, no entanto, há outros fatores que também contribuíram para o aumento da dimensão social nos ACP, facto que analisamos seguidamente (Raess, Andreas Dur e Sari (2018).

4.2 O crescimento da dimensão social nos Acordos de Comércio Preferencial

Muitos dos acordos comerciais preferenciais assinados nos últimos vinte anos incluem disposições sociais. Essas disposições são constituídas por elementos de carácter social que funcionam como um meio para garantir que as normas laborais sejam praticadas. O acordo pioneiro na implementação dessas disposições nos ACP foi o “Livre Comércio da América no Norte” (ALCAN) mais conhecido pela sigla inglesa NAFTA (North American Free Trade Agreement) assim doravante designado. Este acordo encontra-se vinculado ao Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN).

Em 2013, dos 248 acordos comerciais em vigor no plano da OMC, 58 incluíam dimensões laborais, face a 21 em 2005 e a apenas 1 no ano de 1995. (IIEL,2013). A maioria dessas disposições tende a concentrar-se nos chamados acordos comerciais “Norte-Sul”, ou seja, entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Ainda assim, nota-se um aumento moderado na integração das mesmas disposições contratuais entre os países em desenvolvimento. Em junho de 2013, foram estabelecidos 16 acordos comerciais “Sul-Sul”, quando no ano de 2005 era apenas cerca de metade.

A importância em introduzir a dimensão social nos acordos bilaterais assumiu, assim, um aumento notório. Veja-se que entre 1995 e 1999 apenas 4% dos acordos

incluíam disposições laborais, entre os anos de 2000 e 2004 essa percentagem sobe para 11%. A maior subida deu-se entre 2005 e 2013, um terço de todos os acordos comerciais incluíram disposições laborais. Dos 185 estados-membros da OIT que estabeleceram acordos notificados à OMC, cerca de 60% assinou pelo menos um acordo comercial com disposições laborais.

As cláusulas sociais assumem duas tipologias jurídicas distintas, as análises das mesmas bem como os efeitos inerentes a cada uma delas serão analisadas no capítulo seguinte.

CAPÍTULO V - As diferentes tipologias jurídicas da cláusula social nos ACP

Consideramos relevante para o estudo em questão expor que as diferentes disposições sociais dos ACP incluem diferentes elementos: os condicionais e os promocionais. Os elementos condicionais, traduzem-se na vinculação entre o cumprimento das normas internacionais de trabalho em detrimento de consequências económicas, sanções ou (ainda que com menor frequência) incentivos relacionados com o comércio e outras vantagens como a cooperação técnica. Por sua vez, os elementos promocionais são compromissos (vinculativos ou não) que relacionam as normas de trabalho com atividades de cooperação, diálogo e monitorização.

Para compreender melhor a praticabilidade destas disposições e seus possíveis efeitos, dividimos este capítulo em dois subcapítulos que servirão para abordar as duas formas possíveis de incluir a cláusula de proteção social nos ACP.

5.1 Cláusula de proteção social – dimensão condicional

A “condicionalidade” pode assumir duas formas: a condicionalidade prévia à ratificação do acordo, ou a condicionalidade posterior à ratificação; a última funciona fundamentalmente como um mecanismo para a apresentação de queixas e solução de controvérsias, que pode resultar no corte de vantagens comerciais ou sanções monetárias em caso de incumprimento. A condicionalidade prévia à ratificação tem estado presente essencialmente nos acordos assinados pelos EUA que. Inclusivamente, parece ser o único país a exigir oficialmente a melhoria das normas de trabalho antes de ratificar um acordo. Esta condicionalidade prévia incide principalmente sobre questões legislativas/procedimentais, enquanto que as queixas posteriores à ratificação se referem

fundamentalmente à aplicação da legislação laboral em vigor. Os primeiros acordos comerciais assinados pelos EUA, onde as disposições laborais se centravam principalmente na aplicação da legislação laboral nacional, resultou desde logo num problema para muitos países em desenvolvimento.

Atualmente, a condicionalidade prévia à ratificação, parece ser a mais eficaz na implementação e cumprimento das normas de trabalho; não obstante, em ambos os casos os efeitos dependem bastante das ações promocionais realizadas por parceiros sociais e atores da sociedade civil.

Para além de existirem estas duas formas dentro das disposições laborais condicionais, há ainda disposições que englobam aspetos condicionais e promocionais ao mesmo tempo.

5.1.1 Disposições sociais que conciliam fatores condicionais e promocionais

Mesmo os acordos comerciais maioritariamente marcados por uma vertente condicional, logo, onde há tendência em vincular os compromissos em matéria de normas de trabalho com um método de aplicação de sanções em caso de incumprimento, preveem ainda assim atividades de cooperação (particularidade maioritariamente presente nas disposições laborais promocionais).⁵

Esta dualidade de aspetos condicionais e promocionais está presente sobretudo em acordos entre os EUA e o Canadá, e em acordos ratificados pela UE, e têm como objetivo aumentar a capacidade dos países em implementar normas de trabalho nos acordos comerciais entre si. Uma particularidade desta dualidade de aspetos, consiste na obrigação de aplicar a legislação laboral nacional em áreas específicas tais como, por exemplo: a liberdade sindical e coletivismo, além disso, essas disposições incluem normas que a própria legislação laboral nacional deve cumprir, subjugando, pois, os respetivos parlamentos a respeitarem tais cláusulas contratuais no próprio fazer legislativo.

Exemplo do que falamos é o caso do acordo NAFTA, que incluía apenas o dever de garantir a melhoria das normas de trabalho nacionais, enquanto que os acordos mais recentes ratificados pelos EUA e pelo Canadá já exigem a adesão a certas normas de

⁵Nota: A não inclusão de qualquer dimensão promocional nas disposições laborais dos acordos comerciais é um caso bastante raro. Um exemplo de um acordo comercial sem dimensão promocional é o acordo comercial entre o Japão e as Filipinas. (IIEL,2013)

trabalho mínimas, nomeadamente as normas da OIT relativas aos princípios e direitos fundamentais do trabalho. De salientar que todos os acordos comerciais dos EUA subsequentes ao acordo NAFTA têm presente a obrigação de não corromper as normas nacionais do trabalho, como forma de promover a competitividade. Os acordos estabelecidos entre os EUA com países como Chile, Singapura, Austrália, Marrocos, Barém, Omã e CAFTA-DR também compreendem aspetos condicionais e promocionais. (IIEL,2013).

A aplicação destes compromissos e a sua eficácia dependem essencialmente de dois procedimentos: atividades de cooperação e mecanismos para garantir o cumprimento das normas. As atividades de cooperação traduzem-se em definir as áreas a serem investigadas/tratadas e os meios usados que para ajudar nesse mesmo sentido (troca de políticas comerciais, assistência técnica etc.). Elas podem ser executadas por órgãos específicos, como comités laborais ou até mesmo pelo comité responsável pela administração geral do acordo. As atividades corporativas caracterizam-se também pelo caráter amplo e flexível, na medida em que se adequam à necessidade de cada país.

Os mecanismos de cumprimento referem-se ao processo de solução de controvérsias. Através de consultas formais e de controlo arbitral. No caso de incumprimento dos termos acordados, há a possibilidade de se impor sanções contra o Estado infrator; e, conseqüentemente, podem ser aplicadas multas (como forma de contribuição para o fundo laboral), ou sanções comerciais ordinárias. Há ainda acordos em que as multas se destinam ao fundo de apoio a atividades de promoção dos direitos laborais do país infrator.

Embora este tipo de acordo abranja um maior número de aspetos condicionais, o facto de também existirem elementos promocionais no mesmo, reforça a eficácia na implementação e cumprimento das normas laborais. No entanto, nesta dualidade típica, os elementos condicionais posteriores à ratificação ainda são muito discutíveis dada a sua rara execução. Vejamos o caso do acordo recente estabelecido pela UE e pelo Japão.

5.1.1.1 Acordo entre Japão e UE – aspetos condicionais e promocionais

O mais recente acordo estabelecido pela UE foi o APE Japão-UE (2019) compreende um capítulo especificamente dedicado aos direitos sociais, com obrigações sobre a proteção dos trabalhadores aplicadas a partir de mecanismo de solução de

controvérsias. O acordo reconhece a soberania dos países em implementar normas laborais, bem como adotar ou modificar consoante com o quadro jurídico relevante. Não obstante, o capítulo “TSD” (Trade and Sustainable Development) do acordo estabelece uma série de obrigações que vincula as partes, podendo variar segundo o tipo de ação imposta às partes: âmbito de aplicação, e nível de precisão na sua formulação.

Por sua vez, a força normativa assume um caráter flexível compreendendo obrigações com força normativa forte, moderada e fraca, ou seja, umas obrigações são mais exigentes que outras. A obrigação prevista no artigo 16.3§3 segundo cada uma das partes deve fazer “esforços contínuos e sustentados por sua própria iniciativa” para ratificar convenções da OIT, assenta numa força normativa pouco exigente, uma vez que se tratam de aspetos apenas promocionais. Já o artigo 16.3§5 expõe que cada parte reafirma os seus compromissos em “efetivamente implementar” as convenções da OIT ratificadas por cada uma das partes. Esta disposição define com precisão um resultado e não limita o âmbito da sua aplicação. (Bodson,2019)

As obrigações expostas no acordo são apoiadas por um mecanismo de solução de controvérsias (aspeto condicional), que atua em caso de desacordo na aplicação das normas ou na interpretação das mesmas. Os artigos nº 16.17 e 16.18 do acordo referem-se a esse mecanismo que se encontra dividido em duas partes, a primeira refere-se ao diálogo entre as partes para tentar resolver a questão, caso não cheguem a um acordo, uma das partes pode solicitar um grupo de especialistas para avaliar a situação e fazer recomendações de modo a resolver o litígio. A segunda refere-se ao mecanismo de resolução de controvérsias (aspeto condicional) que decorre do incumprimento das normas presentes no acordo. Este procedimento só foi acionado uma vez em 2018, numa disputa entre a UE e a Coreia do Sul, no qual Bruxelas acusa a Coreia de não estar a cumprir os deveres em matéria de direitos fundamentais, e para além disso, não tem feito esforços para ratificar quatro convenções da OIT, apesar de se ter comprometido em fazê-lo. Este caso encontra-se ainda pendente. O que dificulta e limita a percepção da eficácia deste aspeto condicional (Bodson,2019).

Ainda no âmbito das disposições laborais condicionais, importa observar quais os efeitos da condicionalidade prévia à ratificação do acordo.

5.1.2 A condicionalidade prévia à ratificação e seus efeitos

Como dito anteriormente, a condicionalidade prévia à ratificação é praticamente exigida apenas pelos acordos ratificados pelos EUA desde 2006. Um bom exemplo da influência que os membros da sociedade civil pode ter no incentivo da implementação destas práticas é o Conselho Laboral Consultivo dos EUA. Este, por ser constituído por representantes dos trabalhadores, consegue, por si, executar maior pressão política sobre os seus governos no sentido de efetivar a condicionalidade prévia à ratificação, por uma maior concretização política das suas garantias fundamentais.

Exemplos de acordos comerciais ratificados pelos EUA marcados pela exigência de considerar normas de trabalho no momento prévio à ratificação são os executados com: Barém, Colômbia, Marrocos, Omã, Panamá e Peru. Torna-se, no entanto, complicado avaliar até que ponto as mudanças nas normas de trabalho se devem propriamente à exigência pré contratual, uma vez que existe um grande número de outros fatores, tanto internos como externos, que têm influência nas reformas de legislação laboral. Veja-se o caso do Chile, onde as reformas exaustivas da legislação do trabalho através de inspeções de trabalho e mediação de conflitos laborais coincidiram com as negociações comerciais com os EUA. É difícil perceber se as mudanças nas normas laborais foram resultado principalmente do acordo comercial EUA-Chile ou se a pressão interna teve maior influência.

No entanto, nos casos dos acordos em que os EUA exigiram publicamente mudanças nas normas de trabalho nacionais como condição para a ratificação, notaram-se melhorias relativas às normas de trabalho. Foi o caso de países como Marrocos, Barém, Omã, Peru, Colômbia e Panamá. Mesmo que nesses países houvesse esforços internos para reformular as normas laborais, entende-se que as negociações comerciais com os EUA podem ter sido a principal influência. (IIEL,2013)

Por conseguinte, a ratificação do acordo entre estes países e os EUA, houve mudanças significativas nos mais variados sectores sociais relacionados com normas de trabalho. Em Marrocos, por exemplo, houve uma reforma na proteção contra a discriminação antissindical além de mudanças relativas ao horário de trabalho, passando de um máximo de 48h para 44h, e o aumento da idade mínima admissível para trabalhar dos 12 para os 15 anos. No caso do Barém, houve modificações significativas em relação a direito a folga e liberdade sindical. Em Omã, as maiores mudanças deram-se ao nível

do direito à liberdade sindical, direito à negociação coletiva, trabalho forçado e trabalho infantil. (IIEL,2013).

As transformações significativas na legislação laboral destes países, bem como de países com Peru, Panamá e Colômbia, são a prova que a condicionalidade prévia à ratificação surte efeitos notórios e positivos. Embora sejam apontadas limitações na averiguação direta entre a condicionalidade prévia e essas vicissitudes, nota-se ainda assim relação entre os fatores.

5.1.3 A condicionalidade posterior à ratificação: sistema de apresentação de queixas e resolução de controvérsias

Por condicionalidade posterior à ratificação, compreendem-se os mecanismos utilizados para inserir e melhorar as normas laborais nos acordos comerciais já ratificados. É um fenómeno relativamente recente e inclui um sistema de apresentação de queixas e solução de controvérsias.

Até ao ano de 2015, das quinze disposições laborais condicionais com instrumentos institucionais para a apresentação de queixas, apenas quatro se encontravam a desenvolver. Não obstante, nenhuma das quatro resultou em qualquer tipo de sanção. Uma das principais causas apontadas para a limitação da condicionalidade posterior dá-se ao facto de não existir um uso reiterado pela comunidade internacional desta tipologia. (IIEL,2013)

Alguns exemplos de acordos com sistema de apresentação de queixas são o acordo NAFTA, o CAFTA-DR, o acordo comercial ratificado entre os EUA e o Peru e o disposto entre os EUA e o Barém. A maior parte das queixas foram impostas no acordo NAFTA (41 num total de 47). Alguns destes mecanismos alteraram as normas laborais, principalmente no plano da liberdade sindical. Uma vez que a maior parte das queixas apresentadas foram no âmbito do NAFTA (90%), serve o mesmo como o melhor exemplo para analisar o sistema de apresentação de queixas e solução de controvérsias. As queixas apresentadas foram maioritariamente perante a situação laboral do México, embora tenham existido também queixas contra os EUA e o Canadá.

5.1.3.1 Sistema de apresentação de queixas no âmbito do NAFTA

O sistema de apresentação de queixas divide-se em várias fases. Desde logo cada parte é responsável por ter um serviço administrativo nacional para atuar na resolução em

caso de incumprimento das disposições laborais integrantes no acordo. É em matérias de saúde e segurança no trabalho, trabalho infantil e salário mínimo que se foca a maior complexidade no procedimento. O primeiro passo é convocar reuniões entre os órgãos de serviço administrativo de ambas as partes, na tentativa de resolver as questões, quando nessas reuniões não consegue resolver o problema seguem-se reuniões ministeriais no mesmo sentido.⁶ Se o litígio ainda assim não se resolve, há a convocação de um comité de especialistas para ajudar a reformular o caso por meio de recomendações. Na possibilidade de o comité não conseguir solucionar o problema, convoca-se um painel arbitral e a sua decisão tem vínculo jurídico.⁷ O não cumprimento aplicação da solução apresentada pelo painel poderá resultar numa multa. A aplicação de sanções comerciais proporcionais surge como o último recurso, em detrimento do não pagamento da multa.⁸

Segundo o estudo do IIEL, até ao ano de 2013 nenhum caso tinha chegado à fase invocar a criação do comité de especialistas, ocorrendo somente no ano de 2018 como vimos anteriormente. As partes do NAFTA conseguiram resolver os conflitos sem ter de recorrer à segunda fase do sistema de solução de controvérsias. O acordo apresentou melhoras significativas principalmente nos primeiros cinco anos; o diálogo e as reuniões resultaram numa melhor interpretação das necessidades de cada membro. No entanto, houve uma diminuição das benfeitorias, derivado da atenuação da cooperação entre as partes.

Analisando o sistema de queixas no âmbito do NAFTA, embora não seja completamente conclusivo, pode-se afirmar que em algumas matérias mostrou-se ser útil e, sendo o primeiro, serviu de mote e motivou outros países a introduzir cláusulas de proteção social nos ACP. Relativamente ao México, houve progressos em questões relativas à liberdade sindical e à discriminação em razão do género. No caso dos EUA, assinalaram-se melhorias nos direitos dos trabalhadores emigrantes principalmente no sector agrícola. No entanto, a fraca monitorização por parte de órgão administrativo nacional e à falta de apoio perante os sindicatos pode resultar em limitações do sistema. Os efeitos positivos provenientes da queixa surgem principalmente em detrimento da atitude do Governo “acusado”: se este presta uma atenção política para a procura da resolução do problema em causa, as hipóteses de se resolver o litígio são consideráveis.

⁶ Artigos 21 e 22 do TNAFTA.

⁷ Artigos nº12 e nº13 TNAFTA.

⁸ Artigos nº38 e 39 TNAFTA.

Por último, o sistema de apresentação de queixas do NAFTA, comporta ainda resultados favoráveis num contexto mais amplo, em virtude do estabelecimento de relações de cooperação transnacionais entre organizações laborais através de atividades de sensibilização. Neste sentido, permitiram-se estabelecer vínculos mais sólidos entre os sindicatos dos países envolvidos, como também entre sindicatos de países distintos. Este maior comprometimento resultou ainda no aumento do número de organizações que participaram nas queixas.

Após a análise do sistema de apresentação de queixas e resolução de controvérsias no âmbito do NAFTA, embora apresente algumas limitações, podemos concluir que os efeitos positivos ao nível da dimensão laboral derivados do aumento da cooperação por parte dos órgãos (sindicatos e organizações) das partes envolvidas no acordo contribuem para uma avaliação positiva do sistema.

Não obstante, embora o NAFTA seja o acordo com o maior número de apresentação de queixas, importa também analisar como funciona esse mesmo sistema em outros acordos.

5.1.3.2 O sistema de apresentação de queixas no CAFTA-DR, EUA-Peru e EUA Barém

Este mecanismo de condicionalidade posterior à ratificação só fora usado pela primeira vez em 2008 e depois apenas em 2018. Ao contrário do que acontece no seio do NAFTA, o sistema de apresentação de queixas no quadro do acordo CAFTA-DR não se revela tão eficaz. O caso contra a Costa Rica foi retirado e o do Peru não se chegou a concluir após serem apresentados argumentos por parte do país; já os restantes casos ainda se encontravam com resolução pendente no ano de 2013. Nos acordos entre EUA e Peru também houve apresentação de queixas, resolvidas no seio dos serviços dos assuntos laborais e comércio dos EUA; um desfecho semelhante foi o das queixas emitidas no acordo entre EUA e Barém, em que a mesma instituição recomendou reuniões na resolução do problema. (IIEL,2013). As repercussões das queixas nestes casos parecem não ser, portanto, tão efetivas como as verificadas no caso anterior, mas ainda assim podem averiguar-se alguns resultados. Este mecanismo contribuiu principalmente para alertar as autoridades nacionais a atentar às leis laborais.

5.2 Efeitos da Dimensão Condicional da Cláusula de Proteção Social

Posteriormente à análise dos elementos “antes” e “depois” da ratificação no contexto da dimensão condicional, importa fazer um levantamento geral dos efeitos da

dimensão condicional da cláusula de proteção social. Verificam-se diferenças nos efeitos da condicionalidade prévia à ratificação face à condicionalidade posterior, devido à maior força vinculativas destas em relação aquelas; já que os países envolvidos nessa tipologia condicional se encontram inicialmente obrigados a essas cláusulas de proteção social. A ratificação posterior, embora de uma forma menos notória também contribuiu para mudanças nas legislações laborais; pois o mecanismo de resolução de litígios, através de reuniões com os membros da sociedade civil, permite um maior exercício da democracia indireta e do direito à atuação sindical.

No entanto, o fator que se considera mais relevante para uma maior eficácia das disposições laborais é a vontade política dos países membros do acordo e a força dos sindicatos.

5.3 Cláusula de Proteção Social – dimensão promocional

Como vimos no ponto anterior, praticamente todas as disposições laborais dos acordos comerciais têm alguma dimensão promocional e cerca de 60% das disposições laborais existentes são exclusivamente promocionais. (IIEL,2013). Este tipo de disposição está particularmente presente nos acordos estabelecidos pela UE, Nova Zelândia e em alguns acordos Sul-Sul.

Esta dimensão assume um caráter mais abrangente e flexível do que a dimensão condicional. Os compromissos que se estabelecem nestas disposições laborais variam consoante o acordo; há casos em que apenas se adotam as obrigações internacionais vigentes, como é exemplo o acordo da UE-Chile, ou UE- África do Sul. Outros englobam também obrigações específicas e mais concretas para cada situação, como são exemplo alguns acordos comerciais Sul-Sul, como o acordo entre Peru e Chile.

O elemento promocional assenta em mecanismos de cooperação que assumem as mais variadas conjunturas. Baseia-se principalmente no diálogo regular entre as partes através de comités especializados, troca de conhecimentos e assistência técnica quando necessária. Alguns acordos contam também com a participação de órgãos da sociedade civil em algumas das suas reuniões⁹; como, por exemplo, os acordos estabelecidos pela UE, mais concretamente os que se inserem no plano do desenvolvimento sustentável (TDS) (Bartels 2012). Este mecanismo compreende a adoção de convenções

⁹ Artigo 4 n.º3 do Memorando de Entendimento do Acordo de Parceria Económica Estratégica Transpacífico

internacionais e convenções da OIT com um quadro institucional que comporta atividades de cooperação, meios de supervisão e diálogo. A sociedade civil tem ainda um papel importante na medida em que, caso haja conflitos relativos a compromissos laborais, as partes do acordo podem chamar um grupo de especialistas para formular recomendações e ajudar na solução da controvérsia.

As disposições laborais promocionais encontram-se também inseridas em acordos regionais de integração, ratificados maioritariamente pelos países em desenvolvimento. A particularidade desses acordos surge pelo facto de assumirem uma agenda política mais abrangente e focada essencialmente na integração sociopolítica e económica, e, por isso, funcionam como estruturas legislativas (Mattli, 1999). Estes acordos têm o mecanismo de aplicação das disposições laborais centrado em atividades de cooperação e diálogo; e, na América Latina estabeleceram-se planos que incluem um elemento tripartido chamado de “Conselho Consultivo do Trabalho”, cujos membros são eleitos por organizações nacionais de trabalhadores e empregadores.

5.3.1 Atividades de controlo de carácter promocional – exemplos CAFTA-DR e MERCOSUL

A cooperação promocional funciona como um “acordo de verificação” que, como vimos anteriormente, não prevê qualquer tipo de sanção. Os mecanismos centram-se principalmente em reuniões e consultas entre ambas as partes do acordo.

A um nível regional o controle das normas de trabalho é feito de um modo centralizado, realizado apenas por um órgão que avalia periodicamente o cumprimento das mesmas, em seguida dá um parecer e rege-se pelos requisitos presentes na cláusula social e nas suas disposições laborais. O órgão responsável pode ser escolhido no âmbito do próprio acordo comercial ou de forma externa, através de uma instituição. O acordo CAFTA-DR e o MERCOSUL, são exemplos onde se recorreu a uma instituição externa para controlar as normas de trabalho dos países.

No acordo CAFTA-DR as partes foram mais além no processo de cooperação e estabeleceram um projeto que envolve uma instituição externa responsável pela administração de planos relacionados com as normas laborais nos países membros do acordo. Os serviços sub-regionais da OIT ajudaram na criação e manutenção desse mesmo projeto. Houve reuniões para a verificação das possíveis melhorias a adotar no estabelecimento das normas de trabalho; e foram, de facto, verificados progressos nesse mesmo sentido em distintos países.

No caso do MERCOSUL mais concretamente no plano da Declaração Socio-laboral, foi criado um órgão administrativo especial que envolve representantes dos governos, empregadores e trabalhadores: a chamada “Comissão Socio-Laboral”. O principal método desta comissão consiste em desenvolver, aplicar e supervisionar os programas da declaração. Entretanto, os relatórios apresentados foram insuficientes, desde 2005 que têm caído consideravelmente, devido principalmente a questões financeiras e falta de diálogo social entre as partes.

Outra forma de regular e cooperar presente no âmbito promocional são as reuniões bilaterais, que são encontros periódicos entre comités ou conselhos de cada uma das partes, responsáveis por administrar os acordos e os assuntos relacionados com as normas de trabalho. Usualmente, as questões são resolvidas de maneira informal ou através de uma simples declaração; entretanto, no caso de um conflito entre os governos relativamente às normas laborais, pode ser necessária a intervenção de um órgão especializado, que analisa o problema para elaborar recomendações. Essas propostas são submetidas segundo o método institucional presente no acordo, regendo-se pela autonomia contratual estabelecida. Esta disposição promocional encontra-se presente nos acordos nos entre a UE e a Coreia do Sul, Peru, Colômbia, e países da América Central e mais recentemente com o Japão.

Há ainda uma cláusula promocional com um caráter mais completo, pois a atuação da sociedade civil, através do diálogo e cooperação entre as partes; sendo, pois, mais garantida a devesa dos direitos fundamentais representativos dos cidadãos. Os acordos Cariforum-UE e UE- Coreia do Sul incluem este mecanismo de dimensão promocional. Estes acordos contêm órgãos consultivos que são constituídos por representantes da sociedade civil de ambas as partes, onde se incluem sindicatos e organizações de trabalhadores, cuja principal função consiste em controlar a aplicação das normas laborais. No caso do acordo comercial entre a UE e Coreia do Sul, a Comissão Europeia tem ainda a função de apresentar um relatório anual sobre o trabalho elaborado pelos órgãos de controlo que atuam no contexto do comércio e desenvolvimento sustentável (IIEL,2013).

A averiguação dos efeitos significativos que surgem destes diálogos pontuais não é acessível por uma hermenêutica padronizada pois, maioritariamente, são reuniões que se estabelecem em um plano informal, logo, estamos perante conclusões inconstantes e

mutáveis. Além disso, o facto de haver órgãos responsáveis pelo supervisionamento do cumprimento de normas laborais fomenta uma maior atenção e importância em cumprir as mesmas. A presença de membros da sociedade civil nas reuniões e debates é mais um fator que contribui para uma maior eficácia na atuação das disposições promocionais nos acordos comerciais.

5.3.2 Atividades de cooperação no âmbito das disposições promocionais

As atividades de cooperação assumem as mais variadas formas; podem ser através do diálogo, com trocas de informação e debates, ou através de meios que ajudem a tornar os países capazes de implementar e mudar normas laborais como, por exemplo, cursos de formação e conferências públicas, ou relacionados com matérias de saúde e segurança no trabalho. Embora haja vários modos de atuar perante estes meios de cooperação, há uma tendência para a adoção da legislação laboral nacional, nomeadamente através do fortalecimento das instituições laborais dos próprios países. Um exemplo dessa tendência é o acordo entre os EUA e o Canadá, onde se executaram projetos de cooperação técnica a partir de normas laborais. Nele, a cooperação dá-se sobretudo através de encontros intergovernamentais, cursos de formação ou conferências, no qual os países colaboram entre si para tratar de matérias relativas ao trabalho. A maioria dos projetos centra-se em questões de saúde e segurança, no entanto, matérias como normas de trabalho e temas relativos ao emprego têm vindo a crescer dentro dos encontros. (IIEL,2013).

Foi no acordo CAFTA-DR que as atividades de cooperação tiveram um maior impacto, já que houve um investimento em meios para ajudar na concretização do conhecimento dos trabalhadores em relação aos seus direitos; para isso, estabeleceram-se centros de assistência legal, associado a um reforço no desempenho das entidades competentes pela inspeção laboral. Entretanto, essas atividades parece não ter sido suficiente para mudar verdadeiramente as condições de trabalho nesses países, uma vez que houve uma limitação das atividades de cooperação devido à diminuição da quantidade de ministérios do trabalho, e, sobretudo, pela pouca vontade política e força dos sindicatos.

Em suma, afirmar-se que a eficácia da cláusula social depende bastante da dimensão em que é praticada; desta forma, podemos concluir que a importância que a cláusula social assume nos acordos varia, pelo facto de existirem níveis díspares de vinculação. Para simplificar, expomos a escala crescente, usada por Raess, Andreas Dur

e Sari (2018) relativa à presença das dimensões sociais nos acordos: inicia-se com os acordos que não fazem qualquer referência a proteção social; seguido de uma referência subtil sobre criação de empregos normalmente exposta no preâmbulo ou nos objetivos e, num terceiro nível, acordos com dimensões promocionais de cooperação sem uma estrutura institucional coesa e sem forte aplicação (como vimos anteriormente); acordos com normas ligadas à cooperação com estrutura institucional forte mas sem mecanismos de fiscalização e, por fim, acordos com mecanismos de cooperação coesos e de execução eficiente.

Dessarte, os autores consideram que a proteção das condições laborais se dá maioritariamente no corpo principal do texto, uma vez que contém dimensões sociais mais abrangentes, representando uma garantia mais recrescida desses direitos fundamentais. Segundo os mesmos uma estrutura institucional forte é aquela que engloba um órgão externo que controla e implementa a proteção social no ACP, algumas vezes com a participação de organizações internacionais. Entendem ainda, por mecanismo de aplicação forte, aquele que apresenta uma solução de controvérsias (sanções, compensações monetárias, etc.). Segundo a base de dados do DESTA há ainda cerca de 256 ACP (53%) que não fazem qualquer referência a dimensões sociais. No capítulo seguinte, tentaremos perceber quais os fatores mais importantes para uma eficaz inserção da cláusula de proteção social nos ACP.

CAPÍTULO VI – Importância dos fatores internos para a eficácia da inserção da cláusula social nos ACP.

Neste capítulo pretendemos esclarecer quais os agentes e condições que podem influenciar a inserção da cláusula de proteção social nos ACP. O apoio para a base desta análise foram os dados do DESTA¹⁰ e Raess, Andreas Dur e Sari (2018) que analisaram de que forma alguns fatores internos como: a da força da atividade sindical, as vertentes políticas dos países e a qualificação dos trabalhadores podem influenciar e determinar a presença de dimensões sociais no ACP. São apontadas pelos autores cinco potenciais conjecturas que podem determinar a presença e a eficácia das dimensões sociais nos ACP.

Embora não haja uma relação comprovada entre governos de esquerda e um aumento de dimensões sociais, a associação entre essa vertente política e uma relação

¹⁰ Disponível em: <https://www.designoftradeagreements.org/>

positiva com as forças sindicais é notória. Sindicatos fortes e governos de esquerda podem estar relacionados com uma maior presença disposições laborais nos ACP. Os sindicatos têm sido os principais defensores das normas laborais (desde a Revolução Industrial que têm marcado notoriamente a sua posição pela luta de direitos laborais), lutando pela execução de planos de proteção social. Esta luta também se fez sentir nos países em desenvolvimento, embora que de uma maneira mais subtil, os sindicatos nestes países exercem uma influência sobre o funcionamento das organizações internacionais. Há inclusivamente casos em que os mesmos apoiam a inserção da cláusula social (Park,2014). Portanto, um dos fatores que pode ditar a eficácia da cláusula social nos ACP pode relacionar-se com a presença de uma atuação sindical forte em pelo menos um dos países signatários (Raess, Andreas Dur e Sari (2018).

Relativamente às vertentes políticas, governos de esquerda estão normalmente associados a uma maior eficiência na regulação em matéria laboral e proteção social. O que nos sugere que a inclinação ou não para adotar dimensões sociais no ACP também poderá depender desta condicionante. A segunda conjectura, que parte do princípio que a evolução da legislação laboral depende essencialmente da atividade sindical (Huber e Stephens,2001), e relaciona esse pressuposto com o referido anteriormente: aponta que a presença de um governo de esquerda em pelo menos um dos países membros poderá incrementar a inserção da cláusula social no acordo.

Uma terceira condição apontada pelos autores decorre das duas anteriores: a ação conjunta de uma forte atuação sindical aliada a um governo de esquerda pode resultar numa maior eficácia na inserção de normas laborais. De ressaltar, que o tipo de regime dos países (democracias ou autocracias) pode ditar também a complexidade em determinar dimensões sociais nos acordos. A força dos trabalhadores depende também do tipo de regime a que estão sujeitos. Deste modo, a presença de pelo menos um regime democrático com uma força sindical forte pode resultar eficazmente no estabelecimento das normas sociais. O último elemento mencionado pelos autores são os próprios trabalhadores, mais especificamente a sua qualificação. Fazem, desde logo, a distinção entre trabalhadores mais ou menos qualificados. Segundo o modelo convencional da teoria do comércio, nos países desenvolvidos, os trabalhadores menos qualificados apoiam a inserção da cláusula social, enquanto os mais qualificados se opõem, já nos países em desenvolvimento acontece exatamente o oposto. Não obstante, um modelo mais recente sugere que a abertura do comércio resultou num incremento da mão-de-hora

qualificada independentemente do nível de desenvolvimento do país (Melitz,2003). Este sugere que as empresas que conseguem envolver-se em atividades de exportação são poucas e os exportadores tendem a ser mais produtivos que os não exportadores o que lhes confere a capacidade de enfrentar a concorrência do mercado externo. Para além disso pensa-se que a abertura ao mercado externo induz igualmente melhorias nas empresas inclusivamente ao nível tecnológico (Goldberg e Pavcnik,2007). As evidências sugerem, portanto, que as empresas exportadoras dos países desenvolvidos e em desenvolvimento são efetivamente mais capazes do que as que não exportam (Bernard e Jensen,1997; Hanson e Harrison,1999). Posto isto, a doutrina maioritária, considera que liberalização do comércio levou a um aumento de trabalhadores qualificados tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento.

Dessarte, a disposição da qualificação dos trabalhadores nos países desenvolvidos e em países em desenvolvimento tende a ser a mesma. Trabalhadores qualificados das indústrias marcadas pela exportação opõem-se à inserção da cláusula social nos ACP pois, temem que as normas laborais acabem por interferir nas negociações comerciais, e, portanto, preferem que tais normas não sejam reguladas pelos acordos. Já os trabalhadores qualificados dos países em desenvolvimento, preocupam-se com normas laborais rigorosas, pois pensam que estas podem resultar na eliminação da vantagem comparativa que consequentemente poderá levar a uma incapacidade de fazer frente à competitividade externa. No caso dos trabalhadores pouco qualificados, estão maioritariamente nos sectores da importação e para estes as normas laborais podem resultar em barreiras ao comércio. Burgoon (2009) constatou que os indivíduos com alto nível de escolaridade têm menos interesse em apoiar a proteção por um comércio justo, ou seja, menos propensos a se opor às importações de países onde há debilidade acentuada de legislação laboral. Deste modo, surge a última conjectura apresentada: uma grande quantidade de trabalhadores qualificados em pelo menos em um dos países signatários poderá influenciar negativamente a inserção de normas laborais no acordo.

Estas variáveis resultaram da análise quantitativa do efeito dos sindicatos, das vertentes políticas e da qualificação dos trabalhadores na inserção das cláusulas de proteção social nos ACP. Os autores usaram os dados do LABPTA (Labor provisions in Trade Agreements)¹¹ que contem 483 ACP estabelecidos entre 1990 e 2016. Da

¹¹ Disponível em: <https://www.wti.org/research/publications/1173/labor-provisions-in-trade-agreements-labpta-introducing-a-new-dataset/>

investigação sistemática e direta dos efeitos, os autores chegaram à conclusão que os fatores internos apresentados têm uma forte influência na eficácia da inserção de dimensões sociais nos ACP.

Outros autores Drezner (2001), Van den Putte e Orbie (2015), conferem maior interesse e importância ao caráter normativo considerável que dizem que os direitos fundamentais têm adquirido ao longo dos anos, alegando que, por exemplo, no âmbito da UE as normas laborais e dimensões sociais alcançaram uma condição de norma sujeita a punição objetiva e, portanto, tornou-se numa questão de defesa de direitos humanos. Os resultados do estudo em questão sugerem o contrário, a menos que a luta de classes de trabalhadores se faça sentir e ouvir apelando para o vínculo inquestionável que há entre o trabalho e o comércio, muito dificilmente as normas laborais adquiram um destaque no ACP. Terminam a conclusão do seu estudo afirmando que o fraco e cada vez menor apoio dos sindicatos em todo o mundo não é um bom presságio para uma inclusão da cláusula de proteção social mais abrangente e eficazmente aplicável nos ACP. Alegam ainda que a qualificação dos trabalhadores na área tecnológica e a crescente globalização não são fatores que ajudam na inserção da dimensão social nos ACP (Raess, Andreas Dur e Sari (2018).

Dessarte, consideramos haver várias determinantes para a inserção e eficácia da cláusula de proteção social nos ACP. Se por um lado a dimensão da própria cláusula e os diferentes modos de como esta é aplicada nos acordos têm efeitos distintos, os fatores internos também parecem ter uma influência significativa na sua aplicação e aprofundamento. Esta reflexão será exposta seguidamente, na parte final do nosso estudo.

CAPÍTULO VII – Conclusão

Após termos apresentado os efeitos das diferentes dimensões e disposições da cláusula social e a possível influência dos fatores internos na eficácia de implementação da mesma, pretendemos concluir o estudo com a resposta às questões colocadas na fase inicial. Para o efeito, usamos como base os dados obtidos pelo ITUC (2019)¹², que apontam os países emergentes em matéria de direitos sociais e laborais, e iremos confrontar os mesmos com

¹² Nota: os dados foram apresentados no âmbito do relatório do Comité dos Direitos Humanos e Sindicais (Confederação Internacional dos Sindicatos).

as duas tipologias jurídicas apresentadas (incluindo os respetivos acordos que abordarmos em cada uma delas) e com os fatores internos.

Pretendemos, assim, verificar se o facto de os países pertencerem a um ACP com disposições laborais garante que os mesmos não façam parte desses países emergentes. Poderá ainda perceber-se se há efetivamente disposições mais fortes que outras e em caso afirmativo, saber quais são. Relativamente aos os fatores internos, tencionamos fomentar a sua influência na inserção da cláusula social. Em última análise, perceber de que modo as cláusulas sociais defendem concretamente os trabalhadores.

Segundo dados do relatório, este ano houve ataques contínuos aos Direitos Humanos principalmente contra os direitos laborais (liberdade sindical, negociação coletiva e direito a folgas). Os dados mostram que 72% dos países negam o acesso à justiça aos trabalhadores; 74% não apresentam proteção laboral através de legislação, e há um aumento significativo da proibição da pertença a um grupo sindical. Houve ainda um aumento de 59 para 64 dos países onde trabalhadores foram presos e detidos, 54 países negam ou limitam a liberdade de expressão e em 52 países os trabalhadores foram vítimas de violência. Segue-se alguns exemplos de países apontados como “em situação de risco” devido às condições laborais precárias: região Pan-Europeia (Cazaquistão, Turquia e Ucrânia); Ásia-Pacífico (Bangladesh, Camboja, Índia, Hong Kong, entre outros); África (Zimbábue, Somália, Suazilândia); Região Árabe (Argélia, Palestina, Jordânia); América do Sul (Brasil, Colômbia, Guatemala). Os dez países que atualmente apresentam piores condições laborais estão expostos no anexo nº1.

Começamos por abordar os países membros do CAFTA-DR, no qual dois deles aparecem na lista do relatório: Guatemala e Honduras. Dos 7 estados-membro, apenas estes apontam incumprimento ao estipulado no acordo. Sendo o CAFTA-DR constituído por disposições condicionais e promocionais, à partida revela-se de carácter normativo forte (possui um sistema de solução de controvérsias) aliado a um sistema de cooperação, o que, por norma, resulta numa conjugação de dois elementos importantes para a eficácia da inserção da cláusula social no ACP. Não obstante, segundo os dados do relatório, os dois países encontram-se em situações graves em razão da débil legislação laboral, e, por isso, apresentam condições de trabalho bastante precárias. Assim, por serem apenas dois países em sete a apresentar violações laborais, infere-se que as causas que levam a essa

infração, podem estar relacionados com fatores internos, e não em função dos moldes contratuais utilizados.

Como vimos, os fatores internos que se relacionam ao êxito de inserção da cláusula social são: força sindical, regime político e qualificação dos trabalhadores; sendo que, para a nossa análise, foram ponderados apenas os dois primeiros. Partindo da análise do regime político de cada um dos países, a Guatemala e as Honduras, ambos governados por regimes conservadores de direita, contrastam com os regimes dos restantes países que são de centro esquerda ou esquerda. À exceção de El Salvador que é igualmente governado por um regime conservador de direita. Isto pode indicar duas coisas: a liberdade sindical e as vertentes de esquerda tendem a estar associadas e, por conseguinte, os regimes políticos podem ter uma influência significativa na inserção da cláusula social no ACP. Vejamos o caso do MERCOSUL, dos 13 países partes, 4 fazem parte da lista do relatório: Argentina, Brasil, Paraguai e Colômbia; este acordo insere-se na dimensão promocional, como esta dimensão se apresenta abrangente, pode significar que as atividades de cooperação existentes nesses países não são suficientes ou não se apresentam rigorosas. Ou seja, apesar da dimensão promocional estar a resultar nos restantes membros, poderá ser necessário reforçar a mesma nestes países. Analisando os fatores internos, as vertentes políticas dos quatro países são de direita, enquanto os restantes são governados por vertentes de esquerda, à exceção do Peru e México de centro direita. Nota-se novamente a predominância do regime de direita nos países que fazem parte do relatório, análise que vai de encontro ao estudo de Raess, Andreas Dur e Sari (2018).

Como forma de perceber melhor o papel da dimensão social que a cláusula pode assumir, analisamos alguns acordos estabelecidos pelos EUA, sendo que todos estão sujeitos à condicionalidade prévia. Observamos igualmente o seu regime político e o de alguns países com quem os EUA estabeleceram acordos, tais como: Singapura, Austrália, Marrocos, Barém, Perú e Colômbia e confrontamos os dois elementos. Constatamos, assim, que todos os regimes políticos destes países tendem para vertentes de direita.¹³ Dado que, destes países apenas a Colômbia se encontra no relatório, entendemos que o fator “condicionalidade prévia” apresenta-se, neste caso, mais forte que a vertente política. No entanto, ressaltamos que podem haver coincidências, considerando a

¹³ Barém: monarquia constitucional

heterogeneidade de características económico-sociais entre os países. Atentamos, ainda, na falha do âmbito de aplicação da “condicionalidade prévia”, uma vez que a Colômbia não se encontra a cumprir com o acordado. A “condicionalidade prévia” apresenta, maioritariamente efeitos bastante positivos do ponto de vista legislativo e no âmbito de aplicação, não obstante, casos como o da Colômbia levantam suspeições sobre possíveis falhas e surge a urgência de combater as mesmas.

O exemplo do acordo entre o Peru e Chile (Sul-Sul), pode indicar que a dimensão promocional quando associada a uma vontade política focada em mudar efetivamente as matérias laborais, tem como efeito melhorias significativas nas mesmas. Mesmo que o Chile seja governado por uma vertente centro direita, a relação com os sindicatos e os governos nas reuniões e debates resultantes dos acordos, como forma de cooperação, originam mudanças significativas nas legislações laborais de cada país. De referir, as atividades promocionais versam em obrigações específicas para o caso. Já os acordos entre UE-Chile e UE-África do Sul, igualmente de dimensão promocional englobam maioritariamente obrigações internacionais vigentes, e apresenta de igual forma melhorias relativas à legislação laboral. Deste modo, considerados que a eficácia da dimensão promocional, depende principalmente da vontade política e do cumprimento das metas estabelecidas no processo de cooperação entre os países signatários, e não tanto da especificidade das obrigações.

Por último, pensamos ser importante refletir sobre os ACP ratificados pela UE, uma vez que alguns deles englobam aspetos condicionais e promocionais, permitir-nos-á perceber de que modo estas duas dimensões funcionam juntas e quais os eventuais problemas que têm surgido no âmbito de aplicação das normas laborais nesse contexto. No plano da UE, atribui-se uma maior importância ao cumprimento de “normas internacionalmente reconhecidas e a acordos internacionais (convenções da OIT)” pois são protegidos por força normativa forte, que compreendem quatro normas fundamentais: “1) liberdade de associação e direito a negociação colectiva; 2) eliminação de trabalho forçado; 3) eliminação de trabalho infantil; 4) eliminação de discriminação no emprego. Note-se o primeiro problema, o facto de se dar preferência a reforçar a proteção das normas internacionalmente reconhecidas e dos acordos internacionais, faz com que os

direitos laborais que se encontram fora deste contexto tenham uma proteção mais fraca nos ACP feitos pela EU (Bondson,2019).¹⁴

Desse modo, os capítulos de “TDS” podem traduzir-se numa limitação de normas e o regime por estas protegido é claramente menos rígido, causando insegurança nos trabalhadores. O modelo estabelecido por Bruxelas enfatiza um número específico de normas fundamentais e incentiva os países a trabalharem juntos para resolver disputas (aspeto promocional). No entanto, os capítulos TDS deixam toda a legislação laboral sob o domínio das partes signatárias e contam com um mecanismo de solução de controvérsias (aspeto condicional).

Outro aspeto que é importante referir, é a repartição de competências entre a UE os seus Estados-Membro, que consiste na condição: embora a UE possa atuar por si só nas matérias de competência exclusiva, nas referentes à competência partilhada deve fazê-lo em conjunto com os Estados-Membro. As cláusulas sociais inserem-se neste aspeto de forma particular, o Tratado de Lisboa consagra que a política comercial comum é da competência exclusiva da UE, no entanto, a política social é de competência partilhada. Assim, a UE pode em princípio instituir ACP sem precisar de consultar os estados, porém, para estabelecer cláusulas sociais deve, em teoria, ser feita a ca adoção entre a mesma e os seus estados. Pode, assim, afirmar-se que a divisão de competências nos tratados europeus, dita a capacidade de Bruxelas proteger os direitos sociais. (Bodson,2019). Este assunto foi presente ao Tribunal de Justiça Europeu em 2017, onde ficou definido que “para a UE continuar dentro dos limites da sua competência exclusiva, terá limites nas negociações dos capítulos de TSD. O tribunal concluiu que a competência exclusiva da UE no comércio não pode ser exercida para “regular os níveis de proteção social”.¹⁵ Desso modo, pode-se entender que as obrigações acima referidas sobre normas e acordos internacionais reconhecidos internacionalmente não constituem níveis de proteção social, e, portanto, estão somente submetidas à competência da UE.

A necessidade de ca adoção das cláusulas é considerada como um entrave à eficácia da inserção das mesmas nos ACP, uma vez que essa aprovação está longe de ser certa. (Bodson,2019). Na tentativa de nenhuma das suas negociações ser rejeitada por

¹⁴ Por exemplo: Direitos sobre contratos de trabalho a termo certo, demissões, reforma e licença de maternidade, são protegidos sob obrigações menos exigentes.

¹⁵ Disponível em: <https://www.greeneuropeanjournal.eu/how-do-eu-free-trade-agreements-protect-workers/>.

algum dos 28 estados membros, a UE tende a procurar formas de agir sozinha. Em última análise, pode refletir-se numa proteção dos direitos laborais bastante superficial. O mais recente acordo ratificado pela UE, APE com o Japão (2019), espera-se bastante promissor em matéria de proteção social, o que poderá ajudar a uma melhor percepção dos efeitos da dimensão condicional- promocional, bem como atentar alternativas para resolver o principal entrave a um maior aprofundamento das normas sociais nos seus ACP.

Para concluir, o balanço relativo à eficácia da inserção das normas laborais nos ACP compreende-se difícil, a grande variação das condicionantes que contribuem para a averiguação da sua aplicação, bem como os efeitos díspares não ajuda. No entanto, os estudos realizados neste âmbito, quando comparados com dados atuais, permitem perceber que, embora haja uma notória evolução na inserção das normas sociais nos ACP, e das melhorias resultantes da mesma, ainda há algumas lacunas de solução urgente. Tendo em conta toda a análise, consideramos, que a tipologia jurídica que compreende aspetos condicionais e promocionais, com mecanismos de aplicação eficientes aliada a uma vontade política que sustente essa eficiência, e a uma força sindical vigorosa, são os elementos que mais podem influenciar o cumprimento de normas laborais e a sua verdadeira eficiência.

Pensamos que, por vezes, tal como em outras realidades, também no contexto das relações comerciais, a força do poder e vontade políticas sobressai em relação ao poder da ação legislativa. Daí a importância tão grande da vertente política e sindical apontada pelos diferentes autores e estudos.

A cláusula social, a partir de uma visão otimista, resulta efetivamente na proteção das normas laborais e na cooperação entre os países para o mesmo efeito; de uma percepção mais pessimista, negligencia o direito do trabalho e não tem mecanismos suficientemente vinculativos. Posicionando-nos numa vertente mais positiva, entendemos a cláusula social como o meio mais eficaz para atingir o fim.

2019 ITUC GLOBAL RIGHTS INDEX

Ten worst countries in the world for working people

 <p>Algeria</p> <ul style="list-style-type: none">» State repression» Arrest and criminal prosecution of union leaders» Severe obstacles to union registration	 <p>Bangladesh</p> <ul style="list-style-type: none">» Violence» Mass dismissals» Arrest of union leaders	 <p>Brazil NEW</p> <ul style="list-style-type: none">» Violence» Murder» Collective bargaining undermined
 <p>Colombia</p> <ul style="list-style-type: none">» Murders and extreme violence» Union busting and dismissals	 <p>Guatemala</p> <ul style="list-style-type: none">» Murders and extreme violence» Union busting and dismissals	 <p>Kazakhstan</p> <ul style="list-style-type: none">» State repression» Arrest and prosecution of union leaders
 <p>The Philippines</p> <ul style="list-style-type: none">» Violence and murder» Brutal repression of public protests» Repressive laws	 <p>Saudi Arabia</p> <ul style="list-style-type: none">» Abuse of migrant workers and forced labour» State repression	 <p>Turkey</p> <ul style="list-style-type: none">» Murder» Crackdown on strikes» Mass dismissals and discrimination
 <p>Zimbabwe NEW</p> <ul style="list-style-type: none">» State violence» Arrest of union leaders» Mass dismissals		

Bibliografia

AMARAL Júnior, Alberto do, “Cláusula social: um tema em debate”, *Revista de Informação Legislativa*, (1999).

Baghdadi, L., Martinez-Zarzoso, I., & Zitouna, H. (2013). “Are RTA agreements with environmental provisions reducing emissions?” *Journal of International Economics*, (2013).

BARTELS, Lorand, “Human Rights and Sustainable Development Obligations in UE Free Trade Agreements”, (2012), Faculty of law, University of Cambridge.

BERNARD, A. B., & Jensen, J. B., “Exporters, skill upgrading, and the wage gap”, *Journal of International Economics*, (1997).

BODSON Thibaud, “How do UE Free Trade Agreements Protect Workers?”, *Green European Journal*, (2019).

BURGOON, B. (2009).”The distinct politics of the European Union’s ‘fair trade’ linkage to labour standards.”, *European Foreign Affairs Review*.

CAMPOS, Manuel Fontaine de Direito Económico Internacional e Europeu, “Breve História da Integração Económica Internacional”.

DREZNER, D. W. (2001), “Globalization and policy convergence”, *International Studies Review*.

GOLDBERG, P. K., & Pavcnik, N, “Distributional effects of globalization in developing countries”, *Journal of Economic Literature*, (2007).

International Labour Organization. (2013).” Social dimensions of free trade agreements.” Geneva: International Institute for Labor Studies, ILO.

International Trade Union Confederation (2019) ,“Countries at risk”, Report Human and Trade Union Rights Committee.

LAU, Ana Isabel, - “A Cláusula social no Comércio Internacional: A interação entre a OMC e a OIT no combate ao Dumping Social”, *Revista Direito e Desenvolvimento*, (2015).

MATTLI, Walter (1999), “The Logic of Regional Integration”, Cambridge University Press, USA.

MELITZ, M. J. (2003), “The impact of trade on intra- industry reallocations and aggregate industry productivity “, *Econometric*.

MOTA, Pedro Infante (2005) - “As medidas de defesa comercial” em “O sistema GATT/OMC: Introdução Histórica e Princípios Fundamentais”, Almedina.

MOTA, Pedro Infante (2014), “Os acordos comerciais preferenciais e o sistema comercial multilateral”, *Boletim de ciências económicas*, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra.

PARK, M. (2014), “Trade liberalization and organized labour in the Asia-Pacific region: Barriers to labour internationalism”, *Globalizations*.

Queiroz, Maria – A Cláusula Social na OMC: por uma Inter-relação efetiva entre OMC e OIT e o respeito aos direitos fundamentais dos trabalhadores, *Scientia Iuris, Londrina*, v.11 (2007).

RAESS, Damian, Andreas Dur, Dora Sari, “Protecting labor rights in preferential trade agreements: The role of trade unions, left governments and skilled labor”, (2018).

RODRIK, D. (1997), “Has globalization gone too far? Institute for International Economics, Washington, D.C.

SANTOS, Zila Conceição dos (2004), *A Cláusula social dos acordos da OMC – Organização Mundial do Comércio – e a proteção internacional do trabalho de competência da OIT – Organização Internacional do Trabalho*, Dissertação de mestrado em Direito. Universidade Luterana, Brasil.

SCHEVE, K., & Slaughter, M. J. “Economic insecurity and the globalization of production.” *American Journal of Political Science*, (2004).

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz; MOREIRA, Ranúlio Mendes; SEVERO, Valdete Souto. (2014), - “*Dumping social nas relações de trabalho*”, 2. Ed, Ltr, São Paulo.

SUSSENKIND, Arnaldo (1998) - “Convenções da OIT”, 2ed. Ltr.

TAMAMES, Ramón (1993) – “O processo de formação da economia mundial”, *Estrutura da Economia Mundial*, 4ed, Dom Quixote, LDA, Lisboa.

THORTENSEN, Vera (2001), “ OMC – Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a rodada do milênio”, Aduaneiras, Brasil.

VAN DEN PUTTE, , Orbie, J. ”. EU bilateral trade agreements and the surprising rise of labour provisions.” *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, (2015).