

A TRADE PROMOTION AUTHORITY E AS POLÍTICAS DE EMPREGO DA TRADE ADJUSTMENT ASSISTANCE NO LIMIAR ENTRE O ASSEGURAMENTO DA ECONOMIA INTERNA E O PROTECIONISMO VELADO

Blenda Lara Fonseca do Nascimento *

Sumário: Introdução; 1. As relações entre o emprego e a liberalização econômica: a experiência estadunidense; 2. Normas de comércio internacional aplicáveis às Políticas de Reajuste; 3. A Trade Adjustment Assistance e a double edge diplomacy; 4. Os interesses brasileiros e as formas sutis de protecionismo: questionando algumas medidas públicas; Conclusão; Referências.

Resumo: Este artigo analisa os programas de reajuste comercial relativo a trabalhadores inserido no texto da Autoridade de Promoção Comercial (Trade Promotion Authority - TPA) de 2002. A autora questiona a licitude destes programas norte-americanos ante a normativa da Organização Mundial do Comércio (OMC), assinalando que estes podem constituir uma forma de protecionismo velado.

Palavras-chave: Autoridade de promoção comercial; assistência de reajuste comercial para trabalhadores; Organização Mundial do Comércio; padrões trabalhistas; protecionismo.

Abstract: This article analyses the Trade Adjustment Assistance for Workers (TAAW) of the Trade Promotion Authority (TPA) 2002. The author questions this North-American program legality towards the World Trade Organisation (WTO) rules and, thus, proposes that the program may constitute a disguised form of protectionism.

Keywords: Trade Promotion Authority, Trade Adjustment Assistance, World Trade Organization, labour standards, protectionism.

Introdução

Avaliando os profundos impactos que uma eventual abertura comercial pudesse provocar no seio social norte americano, Kennedy, pers-

* Mestranda em Direito Internacional na Universidade Federal de Minas Gerais e professora de Direito Internacional Público do Curso de Direito do UNI-BH (Centro Universitário de Belo Horizonte).

picaz precursor, cuja prudência requereu que se inserisse uma parte especial sobre políticas de emprego na *Trade Expansion Act*, em 1962, estabeleceu uma tendência que perdurou através dos tempos nos demais textos norte-americanos de mesma natureza.

Na assunção de que a abertura das fronteiras influencia de forma direta as condições laborais e pressionados por uma sociedade civil atuante que se consegue fazer representar pelos congressistas, os presidentes norte-americanos sempre se viram negociando acordos internacionais tanto no âmbito interno quanto no internacional, naquilo que se convencionou chamar de *double-edged diplomacy*. E, justamente para acalmar os ânimos desta sociedade civil, nasceu a Assistência de Reajuste Comercial para Trabalhadores (TAAT), que se destina a proteger os trabalhadores eventualmente deslocados de seus postos de trabalho, em virtude de um aumento de importações no seu setor, quando da ocorrência de um processo de abertura comercial.

Partindo deste marco, pretende-se estabelecer um paralelo entre a análise crítica desta política à qual muitos pensadores já somaram o adjetivo *protecionista*, e os seus conseqüentes efeitos na realidade brasileira. Por corolário, nortear-se-á o presente estudo no sentido de fornecer entendimentos maduros, para que questões de suma importância possam ser discutidas pela sociedade civil, de modo a influenciar e auxiliar na árdua tarefa que constitui negociar na defesa dos interesses brasileiros.

Para tanto, organiza-se este artigo em três itens principais: (1) *As relações entre o emprego e a liberalização econômica: a experiência estadunidense*, no qual será analisado o escopo para a criação de políticas como as da TAAT; (2) *Normas de comércio internacional aplicáveis às políticas de reajuste*, momento para analisar o que se progrediu no âmbito do sistema multilateral de comércio no sentido de regulamentar as questões pertinentes a essas políticas; (3) *A Trade Adjustment Assistance e a double edge diplomacy*, onde se poderá discutir a evolução da referida política desde a gênese a seus dispositivos hodiernos; e (4) *Os interesses brasileiros e as formas sutis de protecionismo: questionando algumas medidas públicas*, item este que se destina a analisar as implicações da política (protecionista?) da TAAT, em relação aos interesses brasileiros .

1. As relações entre o emprego e a liberalização econômica: a experiência estadunidense

Com o aumento das interconexões nos diferentes mercados internacionais, tem-se experimentado influências, cuja mensurabilidade é de difícil contorno, nos diversos setores internos dos países. Considerando que interessa no momento analisar a política social norte-americana destinada a trabalhadores, centrar-se-á, portanto, na ponderação dos efeitos do comércio internacional sobre os níveis de salário e aumento/queda da oferta de trabalho, especialmente para trabalhadores desqualificados (escopo da criação das normas do TAAT), em países desenvolvidos.

O tema mostra-se especialmente interessante quando se tem em mente que a capacidade individual do trabalhador tem se tornado determinante para a competição internacional. “O comércio livre constrói uma demanda por habilidades e requer que as companhias exportem capacidade intelectual expressas em seus produtos e serviços”.¹ Conscientes disto, e reconhecendo o despreparo de alguns dos setores de sua economia, os países, em especial os desenvolvidos, introduzem alternativas para assegurar que o comércio não promoverá um desajuste insustentável em sua economia.

Basicamente, o comércio internacional beneficia a economia reduzindo os preços, encorajando melhor produtividade e, por via de consequência, aprimorando a escolha do consumidor.² Também traz efeitos diretos para a melhoria dos níveis de emprego, como por exemplo, aumento real de salários,³ chegando a ser considerado por alguns, um fator crucial.⁴ Do mesmo modo, exportando-se para outros países, há maior possibilidade de se criar postos de trabalho, como nos Estados Unidos, maior exportador mundial, onde o comércio internacional chega a empregar algo em torno de 12.8% do total de sua mão-de-obra.⁵

1 PERLMAN, *Employability*, p.4.

2 ROSEN, *Reforming Trade Adjustment Assistance*, p.1. No mesmo sentido: GRISWOLD, *Trade, Jobs and Manufacturing*, p.1.

3 GRISWOLD, *Trade, Jobs and Manufacturing*, p.1.

4 ROURKE, *International Politics on the World Stage*, p.5.

5 Idem.

A questão sobre a influência do comércio internacional no mercado de trabalho não constitui voz unívoca entre os doutrinadores. Entretanto, numa certa linha de coerência podem ser encontrados entendimentos que permitem desmistificar algumas visões passadas pelos países desenvolvidos, em relação ao comércio que realizam com países em desenvolvimento. Neste sentido, vários autores comprovam que os efeitos que o comércio pode provocar no mercado de trabalho possuem participação mínima na redução dos salários de trabalhadores pouco qualificados do Norte, apontando as mudanças tecnológicas como a principal causa.⁶

Há pouca evidência de que o aumento da desigualdade, de questões sobre o desemprego e pressões nos padrões trabalhistas nos países industrializados possam ser atribuídos ao comércio com países em desenvolvimento, **processo este que também representa oportunidade de expansão de mercados exportadores e de renda para países industrializados.**⁷ (grifo nosso)

Outros doutrinadores acrescentam que podem ser encontradas respostas ao problema em questão através da análise do próprio processo produtivo dos trabalhadores de baixa renda, ou mesmo, na própria economia doméstica,⁸ onde são vetores a tecnologia, o desenvolvimento de políticas de educação e treinamento, as atividades de sindicatos e os programas de bem-estar estatais.⁹ Há que ressaltar ainda que os trabalhadores menos qualificados nos EUA, em sua maioria, têm migrado para o

6 No mesmo sentido, BHAGWATI & KOSTERS, **Trade and Wages** (1994) e RICHARDSON, **Income Inequality and Trade: how to think, what to conclude.** (1995) apud: HAAR & GARRASTAZU, **Free Trade and Worker Displacement**, p.19-20; e RODRIK, **Has globalization gone too far?** Washington D.C.: Institute for International Economics, LEE, **Globalization and Labour Standards: a review of the issues**, International Labor Review vol. 136, n.2 Summer e CLINE, **Trade and Income Distribution**, Washington D.C.: Institute for International Economics apud: DOLVIK, TORRES & OSLO, **Globalisation, Work and Labour Standards**, p.5; e GRISWOLD, **Trade, Jobs and Manufacturing**, p. 11.

7 DOLVIK, TORRES & OSLO, **Globalisation, Work and Labour Standards**, p.6.

8 Neste sentido, ver: KRUGMAN, "Trade Jobs and Wages", p. 35-49 In: KRUGMAN, **Pop Internationalism**. Cambridge: MIT Press. apud: DOLVIK, TORRES & OSLO, **Globalisation, Work and Labour Standards**, p.5; LEAMER, **Wage Inequality from International Competition and Technological Change**, American Economic Review 86(2). May: 309-314, apud: HAAR & GARRASTAZU, **Free Trade and Worker Displacement**, p.20.

9 FREEMAN, **Are your wages set in Beijing?** Journal of Economic Perspectives 9(1): 15-32 apud: HAAR & GARRASTAZU, **Free Trade and Worker Displacement**, p.19.

setor de serviços, não sendo, portanto, ameaçados pelas importações dos países em desenvolvimento.¹⁰ Importações estas que são responsáveis por uma pequena parte do PIB, não representando, logo, a redução das barreiras, uma ameaça ao emprego dos trabalhadores com menor nível de salários.¹¹ Segundo recorda David Richardson, os EUA e os outros países da OECD continuarão a ter uma modificação na estrutura do desemprego, considerando que a demanda por trabalhadores do setor fabril e produtivo está naturalmente em queda.¹²

Mesmo diante das ponderações acima relacionadas, no discurso liberal dos países desenvolvidos não cabe o descuido com seus setores sensíveis. Tendo em vista um possível maior processo de abertura da economia norte-americana, o povo requer cautela para Washington: momento de liberalização comercial significa tempo igual para rever os padrões trabalhistas internos e adotar medidas domésticas visando à alocação de recursos para setores exportadores, a fim de se amortecer os efeitos da competição estrangeira.¹³

Essa orientação se justifica através da questão central que se apresenta na política norte-americana, quer seja, a da empregabilidade, cujo nível médio vem reduzindo ao longo dos anos dentre a maioria dos trabalhadores norte americanos, que vêm perdendo, ao lado de sua qualificação,¹⁴ a sua competitividade. As estatísticas, considerando que é um país desenvolvido, são alarmantes: um em cada quatro estudantes secundaristas abandona a escola, $\frac{2}{3}$ dos que persistem chegam à faculdade e destes apenas $\frac{1}{4}$ gradua-se.

Considerando esse quadro, várias iniciativas governamentais em parceria, ou não, com entidades privadas vem sendo feitas, especial-

10 Idem.

11 KRUGMAN & LAWRENCE. **Trade Jobs and Wages**. (1994) apud: HAAR & GARRASTAZU, **Free Trade and Worker Displacement**, p.20.

12 RICHARDSON, **Income Inequality and Trade: how to think, what to conclude**. (1995) apud: HAAR & GARRASTAZU, **Free Trade and Worker Displacement**, p.19.

13 PERLMAN, **Employability**, p.1.

14 Cf. Pesquisa do National Education Goals Report, apenas metade dos adultos norte-americanos tem habilidades com leitura e escrita suficientes para lhes permitir competir na economia global. Outra pesquisa da Associação Nacional de Indústrias confirmou que 40% das companhias não investiam mais em tecnologia e outras formas de melhoria na produção, tendo em conta as deficiências de capacitação de seus funcionários. Fonte: PERLMAN, op. cit., p.2.

mente a partir da Administração Clinton. As medidas vão desde o oferecimento de créditos fiscais para instituições de ensino que concedam bolsas de estudos, a legislações específicas, como a *Welfare Act*, a qual firma um comprometimento do empresariado para com a abertura de postos para pessoas em pensão.

Mas é justamente quando estas políticas de bem-estar social destinam-se a facilitar a transformação de trabalhadores, cujas firmas não possuem condições de competir com importações ou pertencem a setores decadentes, para um nível de atuação mais eficiente, que passam a possuir a denominação *adjustment politics* (políticas de correção ou reajuste). Os países industrializados experimentaram uma variada gama destas políticas,¹⁵ em geral, conferindo assistência governamental para treinamento, procura de emprego, recolocação e re-investimento, que encoraja, conforme fora dito, a transferência de trabalho e capital para tipos mais eficientes de atividade econômica.¹⁶

Essas medidas de bem-estar destinadas a trabalhadores visam, geralmente, àqueles considerados vulneráveis, muitas das vezes, por causa de uma situação em particular, como no caso da TAA norte-americana, que protege contra uma mudança na concorrência interna. Mas, geralmente inclui *adjustment programs* oferecidos a trabalhadores vulneráveis independentemente da razão do afastamento.¹⁷

As medidas de reajuste podem ser encontradas sob a forma de meros gastos governamentais (que inclui gastos, em todos os níveis da administração pública, com saúde e outros serviços sociais), transferências de seguridade social (confere benefícios para pessoas maduras,

15 Os países desenvolvidos utilizam-se com frequência desta medida. Desde os anos 50, a Suécia tem promovido um dos mais profundos esforços de assistência de reajuste, ao passo que a política norte americana constitui, talvez, a mais abrangente (considerando o número de beneficiados) e, ao mesmo tempo, a mais específica (tendo em vista a legislação da *Trade Adjustment Assistance*, uma codificação única destinada a reger as políticas de reajuste). Neste sentido: BURGOON & HISCOX, *Trade Openness and Political Compensation*, p.1-2.

16 BURGOON & HISCOX, *Trade Openness and Political Compensation*, p.1.

17 BURGOON & HISCOX, *Trade Openness and Political Compensation*, p.22. Nesta categoria são encontradas a *Job Training Partnership Act* e a *Workforce Investment Act* de 1998, ambas destinadas a prover assistência a todos os trabalhadores afastados do emprego independentemente da causa.

seguro-desemprego¹⁸ e benefícios de assistência social e saúde, extensivos aos familiares ou não, incluindo alguns componentes da *adjustment assistance*), políticas ativas de mercado de trabalho (uma forma de assistência mais restrita e menos vinculada à noção de correção), treinamento para o trabalho¹⁹ e assistência para recolocação (compõem a maioria das medidas de programas como a TAA).²⁰

2. Normas de comércio internacional aplicáveis às Políticas de Reajuste

Como pode ser observado, por medidas de natureza e amplitude complexa que são, necessitam as políticas de correção de um estudo holístico, que compreenda tanto sua abordagem interna, como medidas de bem-estar, quanto a internacional, como meios de se alcançar a harmonia econômica e minimizar os efeitos negativos do comércio. Este item tentará deslindar os meandros dos aspectos externos das políticas de correção.

No *Trade Act* de 1974, o capítulo que guarda correspondência com as medidas do *Trade Adjustment Assistance* está sob o título de *remedy measures*. Esta é também a classificação que lhe é conferida por Carbaugh, autor que as situa ao lado de medidas como as de proteção à propriedade intelectual, anti-dumping, compensatórias, *escape-clause* e as disposições contra práticas desleais (Seção 301).

Jackson, em sua obra *The World Trading System*, cede espaço, num capítulo, ao que denomina de *adjustment politics*, onde descreve tanto as medidas de salvaguarda quanto as políticas de correção propriamente di-

18 O sistema federal de seguro-desemprego (UI) foi estabelecido nos Estados Unidos pela *Social Security Act* de 1935, o Título III desta lei estabelece o fornecimento temporário de parte do salário para trabalhadores demitidos sem justa causa com forte vínculo à força de trabalho. Cfr. O'LEARY & STRAITS, **Intergovernmental Relations in Employment Policy**, p.3 e ss.

19 A política de treinamento criou-se já no período da Grande Depressão, mas foi somente em 1962 que se consolidou através do *Manpower Development Act* (MDTA). Outras legislações a esta se seguiram: *Comprehensive Employment and Training Act* (CETA/1973), *Job Training Partnership Act* (JTPA/1982) e *Workforce Investment Act* (WIA/1998). Cf. O'LEARY & STRAITS, **Intergovernmental Relations in Employment Policy**, p.13 e ss.

20 BURGOON & HISCOX, *Trade Openness and Political Compensation*, p.1.

tas. Esse autor ensina que a maior parte das atividades institucionais e normas internacionais sobre medidas de correção referem-se, tão-somente, a medidas de salvaguarda e *scape-clause*. Deste modo, tem sido renegada a importância de se criar uma obrigação internacional entre nações destinada a promover reajuste estrutural interno, no sentido de facilitar objetivos econômicos implícitos no sistema comercial criado pelas instituições econômicas internacionais.²¹ Ainda segundo Jackson, algumas normas genéricas, inseridas no acordo GATT, podem ser colocadas a cargo de assegurar obrigações no âmbito destas questões. Os artigos (XXXVI,²² XXXVII²³ e XXXVIII²⁴) enunciados pelo autor tratam de questões referentes ao princípio do direito ao desenvolvimento, considerando que estipulam para os países desenvolvidos a obrigação de conferir um maior espaço no comércio internacional para os países do Sul.

Bhagwati clamava por uma urgente reforma institucional para a inclusão dos programas de assistência de reajuste, não somente de forma unilateral, da forma que já o fazem os Estados, mas como parte do artigo XIX que pertence às salvaguardas.²⁵

De acordo com o célebre autor, uma política mais abrangente, regida por um órgão multilateral, acabaria com os efeitos discriminatórios que a política de reajuste provoca em relação às fontes importadoras. Os países que não têm condições de prover as mesmas medidas, veem sua economia ser invadida por produtos estrangeiros mais qualificados e, não podendo competir nas exportações para os países desenvolvidos, as quais estão asseguradas por medidas de reajuste, experimentarão uma sensível redução de seu poderio econômico, uma vez que se abrem sem ter como se amarrar numa rede de proteção.

21 Para mais, cf. JACKSON, *The World Trading System*, p.199 e ss.

22 Deste artigo depreende-se o desejo de que os países desenvolvidos garantam condições favoráveis e aceitáveis para o acesso nos mercados mundiais de produtos dos quais os países em desenvolvimento dependam.

23 Este artigo determina que todas as Partes-contratantes devem dar consideração ativa para a adoção de medidas destinadas a promover espaço considerável para o desenvolvimento de importações de Partes-contratantes menos desenvolvidas.

24 Admite este artigo o compromisso das Partes-contratantes de colaborar na busca de métodos previsíveis para expandir o comércio objetivando o desenvolvimento econômico.

25 BHAGWATI, *Protectionism*, p.118.

Isto posto, Bhagwati apresenta uma proposta de política de reajuste em nível internacional, a qual deveria conter três elementos importantes, a saber:

- em vez de restrições à exportação, a ação das políticas de reajuste usaria a tarifa não discriminatória, da mesma forma que é contemplada no artigo XIX;
- as rendas geradas por estas tarifas poderiam ser utilizadas para financiar a assistência de reajuste, possivelmente através de um fundo ao qual todas fossem destinadas;
- a tarifa protetiva explicitamente se constituiria numa escala declinatória progressiva.

Na visão desse autor, uma política incorporando tais elementos restauraria a não-discriminação e iria assegurar que a medida de reajuste²⁶ seria transparente e temporária.²⁷

Em termos práticos, apenas algumas tentativas tímidas no sentido da codificação desta matéria podem ser encontradas. Em novembro de 1980, foi estabelecido um Grupo de Trabalho para examinar diversos estudos produzidos pelo Secretariado sobre políticas de reajuste.²⁸ Passados dois anos, no Encontro Ministerial do GATT, as Partes-contratantes decidiram continuar o “trabalho na correção estrutural e no alcance dos objetivos do General Agreement”.²⁹ Nada obstante o protocolo de boas intenções, as atividades posteriores do GATT não modificaram este quadro de pequeno progresso.

Do exposto, conclui-se que, embora se tenha ocasionalmente sugerido que uma norma internacional deveria ser adotada neste âmbito, estas normas parecem ser uma questão para conjecturações futuras.

26 Bhagwati entende as *adjustment politics* como uma categoria de medidas de salvaguarda, cf. BHAGWATI, **Protectionism**, p.118 e ss.

27 Ibidem, p.119-120. Um dos maiores contra-sensos das medidas de salvaguarda, e correlatas, é que muitas das vezes se pretendem temporárias e assumem caráter de perpetuidade, como é o caso da indústria têxtil norte americana, conforme recorda FEENSTRA, **Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy**, p.4.

28 O Grupo de Trabalho foi instituído pelo Conselho do GATT (GATT, C/M/144, 21 (1980)) como resultado do Relatório Consultivo do Grupo dos Dezoito. O relatório do Grupo de Trabalho foi apresentado em 1981 (L/5120(1981) apud: JACKSON, **The World Trading System**, p.395.

29 Declaração Ministerial de 29 de Novembro de 1982, GATT, BISD 29 Supp. 9.41 (1983) apud: JACKSON, **The World Trading System**, loc. cit.

3. A Trade Adjustment Assistance e a double edge diplomacy

*If imports Cost You Your Job...Apply for Trade Adjustment Assistance*³⁰

A metáfora do jogo de dois níveis, originalmente, desenvolveu-se em Putnan, que descreveu o caráter interativo e sinegístico do processo, no qual um líder nacional encontra-se negociando acordos internacionais simultaneamente no âmbito interno e no externo.³¹ De acordo com Putnan, a gama de negociações deste líder é constituída no âmbito interno, consistindo no tamanho das barganhas que um país estaria disposto a aceitar.

Esse interessante jogo é visto com constância no cenário norte-americano onde os grupos de pressão organizados conseguem atar as mãos do presidente, ainda que formalmente, aos interesses expressos nos diferentes partidos componentes do Congresso.³²

Torna-se ainda mais latente esta metáfora, quando se analisa o contexto hodierno. Um dos efeitos da globalização da economia, a perda de mercado, com uma ligeira queda nos níveis de emprego, transformou a política comercial norte americana mais numa questão doméstica que pro-

30 Frase inserta na 'Fact Sheet' do Departamento do Trabalho norte americano, que bem demonstra o espírito do programa.

31 ELLIOT, (Mis) *Managing Diversity*, p.99.

32 Em nenhum outro ponto a relação entre a política doméstica e a internacional é mais evidente que no comércio. Grupos afetados por uma política do governo são bem organizados e articulados, quer sejam os fazendeiros na França, os produtores de automóveis nos Estados Unidos, ou as companhias de computadores no Japão, aqueles cujo interesse será prejudicado por uma continuidade ou expansão do processo de acesso a mercadorias estrangeiras e serviços são articulados entendidos de políticas específicas. Na maioria dos casos, estes grupos são jogadores cruciais na sociedade. Líderes que pretendem negociar a abertura dos mercados mundiais descobrem que o medo de competição em casa mina sua coalizão pelo livre-comércio. As maiorias do liberalismo são sempre precárias, em contraste, graças à natureza do protecionismo, minorias que são prejudicadas por uma mudança real ou potencial na política comercial tem um grande incentivo para se organizar, a fim de obter uma proteção maior e/ou se tornar um ator-chave no processo de liberalização do comércio. Aqueles que tiram benefícios de baixas tarifas sejam os consumidores finais, ou o importador intermediário, ou os exportadores, talvez sejam maiores em número, mas aproveitam menos dos benefícios trazidos pelas quedas de tarifas e, portanto, têm poucos motivos para se organizar em torno dos próprios interesses. Em suma, embora uma maioria possa existir a favor do mercado livre, essa assimetria em benefícios leva a uma sub-representação dos interesses do livre-comércio. Neste sentido: GOLDSTEIN, "International Institutions and Domestic Politics: GATT, WTO and the Liberalization of International Trade", p.138-140.

priamente de política externa. Os programas da mesma linhagem da TAA têm sido tanto uma resposta política, quanto econômica, para as preocupações públicas e, como atualmente se torna mais impossibilitada a utilização de barreiras tarifárias,³³ a TAA pode se prestar a tanto.

Desta noção, surgiu a primeira *Trade Adjustment Assistance for Workers*,³⁴ parte da *Trade Expansion Act* de 1962³⁵ como uma forma de aliviar os efeitos negativos que a redução de tarifas poderia trazer aos trabalhadores. Antecessora desta lei, na mesma matéria, fora a *Reciprocal Trade Agreements Act*, 1934, destinada a reverter os efeitos negativos da *Smooth-Hawley Bill*,³⁶ contendo, também, disposições utilizadas para fornecer compensação a indústrias e trabalhadores prejudicados pelo comércio.

Apesar de haver à época um superávit comercial, as exportações não ultrapassavam 5% do PIB,³⁷ o que trazia segurança em dizer que os americanos temeriam mais a Guerra do Vietnã e o aumento da violência urbana que o nível de comércio dos EUA.³⁸ Situação econômica esta que requereu uma forma arrojada de fazer frente ao avanço firmado no largo da Europa, traduzindo-se numa tentativa agressiva, através de políticas liberais do comércio, de manter uma vantagem comparativa numa escala global.

33 "Historicamente, as indústrias e trabalhadores que sofriam impactos advindos do comércio, eram compensados via proteção tarifária estabelecida sob a égide do *Reciprocal Trade Agreements Act* de 1934. Entretanto, com a passagem do *Trade Expansion Act* de 1962, o protecionismo baseado em barreiras tarifárias foi descartado em favor de uma compensação na forma de *Adjustment Assistance*." Extraído de: HAAR & GARRASTAZU, **Free Trade and Worker Displacement**, p.4.

34 Antes desta data, havia poucas medidas que poderiam ser denominadas de *adjustment politics*. Na verdade, essa política foi criação dos sindicatos, inicialmente proposta, em 1954, na *Randall Commission* pelo Presidente dos Trabalhadores do Aço, e levada adiante pelos líderes de inúmeros outros sindicatos, especialmente a AFL-CIO. A sucessiva pressão destes nas administrações de Eisenhower e Kennedy culminou na sanção deste último. Para mais, ver: BURGOON & HISCOX, **Trade Openness and Political Compensation**, p.30 e ss.

35 Anos depois, quando da assinatura de um acordo bilateral com o Canadá, fora aprovada uma legislação de reajuste específica aplicável ao setor automotivo, a *US-Canadian Automotive Act* de 1965.

36 Em 1930, o Congresso aprovou a lei *Smooth-Hawley*, que aumentou a tarifa de importação média, sensivelmente, atitude esta que foi considerada responsável pela redução do nível de comércio e o aumento dos efeitos da Grande Depressão, havendo, ainda, instigado movimentos retaliatórios por parte de parceiros comerciais.

37 ROSEN, **Reforming Trade Adjustment Assistance**, p.1.

38 SAMUEL, CHIMERINE & FOOKS, **Strengthening Trade Adjustment Assistance**, p.1.

Inicialmente, era considerada uma “ajuda de correção”, o que se depreende das palavras de seu impulsionador, Kennedy: “Isto não pode e não será um programa de subsídio advindo de um paternalismo governamental”.³⁹ Entretanto, na prática, muito mais que ajudar aos trabalhadores, era intenção do programa encontrar uma alternativa que não as já conhecidas tarifas protetivas ou quotas, para lidar com os efeitos negativos do comércio.⁴⁰ Muitos consideram que esta legislação mudou a forma dos EUA em lidar com questões relativas à proteção contra o aumento da competição advinda das importações.⁴¹

O argumento da equidade,⁴² segundo o qual nenhum trabalhador poderia ser prejudicado por uma mudança na orientação política do Estado, sempre teve grande aceitação nos diferentes partidos que compuseram o Congresso norte americano. E era esse argumento que servia de escopo para apoiar o entendimento de que ajuda especial deveria ser conferida àqueles prejudicados pelo aumento de importações advindo de uma abertura comercial.⁴³

A criação dos benefícios igualmente se baseava na assunção de que seria mais difícil para um trabalhador, desempregado nestas condições, ajustar-se ao mercado de trabalho. Para tanto, enfatizava-se o treinamento,⁴⁴ e era concedida, entre outros benefícios, uma pensão de manuten-

39 Apud: U.S. Congress, Office of Technology Assesment. **Trade Adjustment Assistance**, p.20.

40 A petição de certificação deveria comprovar dois requisitos: um aumento de importações e que, em razão disto, os trabalhadores estivessem empregados/subempregados ou ameaçados de ficar em quaisquer destes dois estados.

41 HAAR & GARRASTAZU, **Free Trade and Worker Displacement**, p.4.

42 Na visão dos sindicatos, a política da TAAT é um meio de compensar trabalhadores que perdem seus empregos, sem que seja concebida nenhuma falta de sua parte, mas sim em função de uma política governamental. Este entendimento aproxima a TAA de outros esforços para atender a trabalhadores afetados em função de mudanças na legislação ambiental norte-americana, como por exemplo, a *Clean Air Act* ou o diploma responsável pela proteção das árvores de madeira vermelha. Neste sentido, ROSEN, **Reforming Trade Adjustment Assistance**, p.3.

43 No mesmo sentido, “o valor da *adjustment assistance* encontra-se parcialmente no seu papel como compensação para aqueles que devem suportar os custos do desajuste que a abertura e inovação impõem (...)” BURGOON & HISCOX, **Trade Openness and Political Compensation**, p.5.

44 Prova disso seriam as 26 semanas extras de auxílio-pensão concedidas ao trabalhador em treinamento, bem como a faculdade concedida ao Departamento do Trabalho de suspender a pensão dos trabalhadores que se recusassem a fazer o treinamento adequado ou não estivessem obtendo progresso satisfatório.

ção, de maior valor e por um período superior ao do seguro-desemprego (um ano ou 65 semanas, para trabalhadores com no mínimo 60 anos), além de assistência em caso de transferência para outra localidade.

Sete anos depois da primeira edição das medidas de reajuste, o caloroso apoio do Congresso esvaiu-se, pois se passou a acreditar que este programa não poderia resolver os problemas modernos.⁴⁵ A lei era muito restritiva e o órgão responsável por sua interpretação, a Comissão de Tarifas dos Estados, aplicou-a de forma ainda mais restritiva, tanto que ninguém esteve apto à qualificação no período de 1962 a 1969.

Esse desinteresse, contudo, não significou o fim desta política, que fora ressuscitada na década de 1970, em função das inúmeras dificuldades por que passava a economia norte-americana (seguidas recessões e a experimentação do primeiro déficit na balança comercial), além disso uma nova rodada multilateral de negociações se iniciava, o que requereu um novo pedido de *fast track*.⁴⁶ O processo do *Trade Act* de 1974, que autorizou o Presidente Gerald Ford a negociar na Rodada Tóquio, revisou toda a legislação da *TAA*, sob a escusa de que uma nova Rodada do GATT o exigia, já que era necessário tornar o procedimento menos complicado e moroso, para ser utilizado num tempo de aumento da volatilidade econômica e da incerteza política”.⁴⁷

A flexibilização deu-se quanto aos requerimentos de elegibilidade, de modo que não era mais necessário provar que as concessões comerciais causavam problemas às firmas e trabalhadores; ou mesmo que as importações eram a causa maior, bastava a mera contribuição “de forma significativa para o prejuízo”. À exceção deste, os outros requisitos permaneceram intactos. As benesses passaram a ser maiores, o valor dos benefícios, somado ao do seguro desemprego, chegava a 80% do salário

45 Cf. Audiência na House of Representatives dos EUA, apud U.S. Congress, Office of Technology Assesment. **Trade Adjustment Assistance**, p.21.

46 Mal tinha terminado a Rodada Kennedy e Washington já propunha uma nova negociação comercial, tal ocorrera em função das inúmeras dificuldades por que passava a economia norte americana, dificuldades estas para as quais pode ser apresentada uma razão principal: a ampliação da CEE, que passou de 6 para 9 membros, representando, em 1973, 36,6% das trocas internacionais. Para mais, ver: LAMBERT, **Curso de Direito Internacional Público**, p.195 e ss.

47 HAAR & GARRASTAZU, **Free Trade and Worker Displacement**, p.4.

anterior e o período estendeu-se para 52 semanas, às quais somavam-se outras 26, se o trabalhador estivesse em treinamento ou tivesse mais de 60 anos. Em termos de mudança institucional, a competência para certificação dos trabalhadores deixou de ser da Comissão Tarifária e passou ao Departamento do Trabalho.

Nos sete anos que se seguiram, muitos trabalhadores receberam alguns benefícios e muito dinheiro foi gasto, bem mais que nos dois anos iniciais, entre 1978 e 1980,⁴⁸ a TAA tornou-se o “cadillac dos programas de treinamento”⁴⁹. A maior parte do dinheiro gasto destinou-se às pensões. Nada obstante, a política da TAAT não se prestou a seus propósitos, uma vez que entre 50 e 70% dos trabalhadores estavam de volta ao trabalho (a um outro posto ou ao mesmo) a tempo do seu primeiro pagamento.

Os atrasos nos pagamentos ocorreram em função dos excessos de burocracia e da falta de informação entre os trabalhadores. Outro fator determinante foi a carência de harmonia na condução dos trabalhos entre o governo federal, detentor dos recursos, e o governo estadual, gestor. Os escritórios dos estados não auxiliaram os trabalhadores conforme determinava a legislação, porque não receberam nenhum fundo para tal, ademais alegavam que as atribuições que o TAA requeria já faziam parte da *Consolidation Trainig and Employment Act* (CETA), o que acabou por restringir os benefícios dos indivíduos elegíveis pelo TAA, conferindo mais atenção aos que perdiam o emprego por outra via, que não a das importações.

O recurso ao treinamento e serviços de deslocamento foi reduzido, a maior parte dos trabalhadores preferia esperar o pagamento da compensação em vez de procurar por outro emprego que, mesmo para um trabalhador submetido a treinamento, por indução lógica, iria pagar menos; ou, ainda, esperar que a empresa os chamasse novamente. Esta verdade caiu por terra a partir dos anos 80, quando o deslocamento e a perda permanente de emprego se tornou uma realidade para diversos trabalhadores adultos.⁵⁰

48 U.S. Congress, Office of Technology Assesment. **Trade Adjustment Assistance**, p.23.

49 OURSLER, B. (coord.). **Mon Valley Unemployed, Homestead, Pennsylvania**. Interview by Haar & Garrastazu. Julho/2001.

50 U.S. Congress, Office of Technology Assesment, **Trade Adjustment Assistance**, p.26.

A ineficácia, a ostentação do ócio e o alto custo fizeram com que o programa fosse o primeiro alvo de cortes na ascensão do governo Reagan. O programa foi totalmente redirecionado através da *Omnibus Budget Reconciliation Act* (OBRA), que reduziu os custos (pôs fim à compensação por dispensa temporária), enfatizou a importância do treinamento e outras medidas de reajuste para os trabalhadores permanentemente deslocados.

A atitude paternalista dos governos anteriores teve fim, os benefícios do TAA foram reduzidos ao mesmo nível da indenização do seguro-desemprego, podendo aquele somente ser pago, quando este havia chegado a termo. Quanto aos critérios de elegibilidade, o OBRA não fez modificações, mas o número de beneficiados reduziu sensivelmente devido ao aumento do rigor na aprovação e à exigência de que se estivesse fazendo treinamento para receber a pensão de reajuste.

Em fins dos anos 80, o programa resistiu à incerteza, à falta de autoridade legal e às propostas da Administração Reagan para aboli-lo. Muitos alegavam que o Título III do programa da *Job Training Partnership Act* perfeitamente atingiria as metas almejadas pela TAA.⁵¹ Em dezembro de 1985, o programa perdeu seu *status* legal, uma vez que o Congresso não aprovou legislação pertinente, mas, ainda assim, continuou tendo apoio nos diversos partidos congressistas, e muitos trabalhadores foram certificados. Em 1986, a autorização foi restaurada na *Omnibus Budget and Reconciliation Act* (COBRA), que conferiu maior flexibilidade ao programa e aumentou o rol de benefícios.

Em 1988, a *Omnibus Trade and Competitiveness Act* tinha reautorizado o *fast track* por um período inicial de três anos, conferindo a prerrogativa de que este fosse estendido por mais dois anos. George Bush necessitava de alargamento de prazos, uma vez que havia iniciado negociações bilaterais com o México e tinha que continuar na Rodada Uruguai a qual se estendera para além do tempo previsto. Seguindo na negociação do NAFTA,⁵² e, como parte da política da *double edge diplomacy*,⁵³ interna-

51 Ibidem, p. 28.

52 Há que ressaltar que toda abertura nos EUA, ainda que de menor amplitude, sempre vem acompanhada de uma legislação de reajuste, como foi o caso da *U.S.-Canadian Automotive Act* de 1965.

53 Mayer descreve em sua obra as negociações do NAFTA e, em especial num capítulo, apresenta a barganha que foi realizada pelos negociadores de cada país envolvido. Em relação aos EUA, relata o autor que seus negociadores tiveram de apresentar pauta para os produtores de peças

mente, o presidente comprometeu-se a criar princípios trabalhistas a ser respeitados pelas partes contratantes, um acordo ambiental e uma *Trade Adjustment Assistance*⁵⁴ específica para aqueles trabalhadores deslocados em função deste acordo regional, nos moldes da idéia inicial da TAAT, mas ligeiramente mais abrangente.

Assim feito, os dois programas, a legislação específica para o NAFTA e o TAAT genérico, conviveram até 2001, momento em que cessou a reautorização de vigência conferida pela *Consolidated Appropriations Act* (CAA) em 2000, vindo ambos a sofrer, no corrente ano, a mais recente modificação através da TPA 2002, a qual será analisada no item que segue.

3.1. A Trade Adjustment Assistance e a Trade Promotion Authority 2002

Perante a estagnação econômica mundial, presente desde o início do ano passado e agravada pelos atentados do 11 de Setembro, o governo norte-americano tentou encontrar formas de fazer com que sua economia reagisse.⁵⁵ À alternativa bélica, somou-se, para um controverso presidente, a autorização para negociar tratados, conhecida como *Fast Track*. Com seu apoio interno barganhado, através da *Trade Adjustment Assistance*, a TPA teve sua passagem pelo Congresso garantida no segundo semestre de 2002. Não menos oportuno é o momento, que o foi em tempos anteriores, uma vez que este pode vir a ser um tempo para amplas negociações tanto em nível regional, quanto multilateral.

automotivas e para o sindicato dos trabalhadores do setor automotivo, com grande preocupação em angariar seu apoio. Para mais, ver: MAYER, *Interpreting NAFTA: The Science and Art of Political Analysis*. Columbia Universty Press. 1998.

54 As provisões da *Trade Adjustment Assistance* do NAFTA estavam contidas no Título V deste acordo e tinham por critério de elegibilidade: o desemprego/ou ameaça, quedas na produção ou vendas da empresa, o aumento de importações ou uma mudança da produção para o México ou Canadá de um artigo diretamente competitivo. Para mais, cf. JONISH & MACY. "The Trade Adjustment Assistance Program of NAFTA and U.S. Labor Displacement", p.162.

55 Em geral, ação governamental para promover o emprego foi sempre iniciada em tempo de crise. Comprovando esta tendência, nos EUA, tem-se que a gênese do seguro-desemprego encontra-se nas perdas de emprego da década de 1930, da mesma forma, a política de treinamento também tem sua origem na depressão da Era do New Deal e foi ressuscitada nas recessões do pós-guerra de 50 e o programa de emprego para jovens, que começou na Primeira Guerra Mundial, sofreu modificações durante períodos de crise no século XX. Comentário extraído de: STRAITS & O'LEARY, *Intergovernmental Relations in Employment Policy*, p.3.

No que tange à *Trade Adjustment Assistance*, a Seção 111 a partir da qual se inserem suas políticas constitui-se num plano de assistência a trabalhadores, firmas e fazendeiros,⁵⁶ afetados pelo aumento de importações em seu setor. Devido à tônica do estudo, limitar-se-á ao tratamento das disposições que vigem tão-somente para os trabalhadores afetados pelo comércio.

As provisões do *Trade Adjustment Assistance for Workers* complementam as do *Trade Act* de 1974, havendo revogado e incorporado algumas disposições do programa de reajuste transitório previsto pelo NAFTA. Cabe notar que os benefícios estão mais extensos e inclui uma área que não era antes acobertada nos programas iniciais: o auxílio saúde. Apesar do novo revestimento, em sua essência, o programa continua o mesmo: objetiva barganhar apoio para a passagem da TPA pelas diversas correntes antagônicas existentes no Congresso.

Passando à descrição do programa, tem-se que o órgão competente para julgar, discricionariamente, a concessão do benefício é a Secretaria do Trabalho,⁵⁷ responsável por sua coordenação integral. À mesma, deve ser encaminhada petição para certificação da elegibilidade do trabalhador ou do grupo de trabalhadores, que será preenchida simultaneamente na Secretaria e no governo do estado ao qual pertence a firma ou filial.⁵⁸

Possuem legitimidade ativa para propor a petição:

56 O diploma legal ainda determina que, no prazo de um ano, deverá a Secretaria criar um programa específico para atender, da mesma forma, aos pescadores.

57 O Judiciário pode ser requisitado em havendo discordâncias a respeito das decisões da Secretaria do Trabalho, conforme o caso nº 99-04-00249 ajuizado perante a Corte de Comércio Internacional dos EUA.

58 A Secretaria divide competência no gerenciamento do programa quando do momento de se apurar alguma fraude ou irregularidade por parte de algum beneficiado. Neste caso, cabe a esta ou a uma Corte competente determinar que qualquer pessoa beneficiada por este programa não deveria receber este benefício.

O trabalhador contemplado irregularmente deverá devolver a importância despendida à Secretaria, a menos que este órgão renuncie a tal pagamento, uma vez comprovada a ausência de culpa por parte daquele ou que o requerimento da importância seja contrário à equidade e boa consciência. A pessoa poderá perder todos os benefícios e não poderá se candidatar a nenhum mais se a Secretaria, ou Corte, verificar que o trabalhador, por exemplo, sabia que alguém fez ou pediu que alguém fizesse uma declaração falsa ou representação de fato, e, por consequência, tal trabalhador recebeu qualquer pagamento deste capítulo sem o merecer. Acresce-se que o acusado pode estar sujeito a prisão de no máximo um ano ou a pagar multa de até \$10,000.

- direta, o trabalhador ou grupo de trabalhadores (incluindo os trabalhadores de firmas rurais ou subdivisões destas);
- indireta, por representação dos afetados, o sindicato reconhecido ou outra entidade representativa autorizada a tanto, bem como os empregadores, os operadores *one-stop* ou os parceiros *one-stop*.⁵⁹

Recebida a petição por parte da Secretaria, e aceita como elegível, o órgão deve prontamente publicá-la no Registro Federal, cumprindo a exigência do princípio da publicidade para que se dê início à investigação.

Departamento do Trabalho (Setor de Administração de Emprego e Treinamento) Petições foram preenchidas na Secretaria do Trabalho sob a Seção 221 (a) do Trade Act de 1974 [...]. com o recebimento de tais petições, o Diretor em exercício do Escritório da *Trade Adjustment Assistance, Employment na Training Administration* instituiu investigações de acordo com a Seção 221 (a) da Lei.

A intenção de cada uma das investigações é determinar se os trabalhadores são elegíveis para obter a assistência de reajuste sob o Título II, do capítulo 2 da Lei. As investigações irão relatar, como apropriado, a determinação da data na qual o afastamento total ou parcial iniciou ou ameaçou iniciar e a subdivisão da firma envolvida.

Os requerentes ou qualquer outra pessoa que demonstrar substancial interesse no assunto da investigação poderá requerer uma audiência pública [...]

Interessados poderão fazer comentários por escrito a respeito da assunto das investigações [...] ⁶⁰

Nesta, verificar-se-á se os trabalhadores preencheram os requisitos para se tornar elegíveis, a saber:

- um número significativo ou proporção de trabalhadores foi, ou estão ameaçados de ser, totalmente ou parcialmente afastados da empresa em que trabalham,
- as vendas e/ou produção da firma, ou subdivisão, a que pertencem, sofreram decréscimo absoluto.

⁵⁹ Termos inseridos pela *Workforce Investment Act* de 1998/29 U.S.C. 2801.

⁶⁰ Federal Register/USA vol. 62, nº 206, 1997.

- aumento, atual ou iminente, da importação de artigos semelhantes ou diretamente competitivos com os produzidos (ou que eram produzidos) pela firma ou subdivisão, e
- que o aumento destas importações descritas haja contribuído de forma significativa para o afastamento (atual ou iminente) e o declínio das vendas/produção de tal firma ou filial,⁶¹ ou
- ocorreu uma mudança da filial para um país estrangeiro,⁶² e
- o país para onde a firma transferiu a produção é parte de algum acordo de livre-comércio com os EUA, ou é um país beneficiário da Lei de Preferência Comercial Andina, da Lei de Crescimento e Oportunidade da África ou da Lei de Recuperação Econômica da Bacia Caribenha,
- no caso de trabalhadores secundários⁶³ (trabalhadores cuja firma é uma supridora ou produtora inicial para outra firma) serão elegíveis se:
 - a firma que recebe a produção inicial/suprimento emprega um grupo de trabalhadores que recebeu uma certificação de elegibilidade, e
 - o suprimento/produção inicial está relacionado com o artigo ou produto que havia sido base para aquela certificação, e

61 Este critério é de suma importância para a certificação de elegibilidade. Em geral, a Secretaria promove uma pesquisa no mercado consumidor para verificar se as importações foram mesmo a causa da demissão, havendo vários casos nos quais esta situação não esteve presente. Vede: TA-W-33,888 (Crown Pacific Remanufacturing, Redmond, OR) e TA-W-33,932 (Racal Datacom, Inc., Sunrise, FL). Na prática, importa também considerar se o aumento das importações contribuiu de forma significativa para a demissão. Para casos em que tal não se verificou, vede TA-W-33,989 (Allegheny Ludlum Corp.; Leechburg, PA). Casos extraídos de: Federal Register/USA, volume 63, n.25, p.6209-6210.

62 Mudanças de produção ou firma para filiais localizadas no próprio território estadunidense não conferem direito à certificação, conforme nos casos: TA-W-33,992 (Claridge Products & Equipment, Inc., Harrison, AR), TA-W-33,965 (Tri Americas, Inc., El Paso, TX), TA-W-34, 001 (Warren Petroleum Div., of NGC Corp., Santana, KS/Jayhawk Plant) e TA-W-33,972 (Bemis Co., Inc., Banner Packaging Div. Shelbyville & Muerfreesboro, TN). Casos extraídos de: Federal Register/USA, volume 63, n.25, p.6209-6210.

63 Expandir o critério de elegibilidade para incluir trabalhadores secundários é uma idéia que vem sendo debatida desde 1974 e foi incluída na legislação por diversas vezes nos últimos 25 anos. Venceram os que acreditavam que sem essa inclusão somente uma pequena parte dos trabalhadores afetados são cobertos. É estimado que exista quase 95 trabalhadores secundários para cada 100 trabalhadores elegíveis para a TAA. Portanto, expandindo a TAA para cobrir trabalhadores secundários dobraria o tamanho do programa anterior. Em função disso, muitos críticos estavam preocupados com o custo em identificar e assistir trabalhadores secundários. Para mais, ver: ROSEN, **Reforming Trade Adjustment Assistance**, p.7.

- a firma é uma supridora e as partes componentes descritas anteriormente supridas respondiam por pelo menos 20% da produção ou vendas para ela, ou
- uma redução de negócios entre as duas firmas contribuiu de forma significativa para o afastamento ou ameaça de afastamento dos trabalhadores da firma supridora.

Uma vez tornados elegíveis, os trabalhadores podem fazer jus aos seguintes benefícios (ressalte-se que a inscrição no treinamento é condicional para o recebimento dos demais benefícios requeridos):

- **Pensão de reajuste comercial:** após esgotado o pagamento do seguro-desemprego, poderá receber o benefício o trabalhador totalmente desempregado, coberto por uma certificação, desde que haja trabalhado por ao menos 26 semanas, com o salário de, no mínimo, U\$30 ou mais por semana.
- **Pensão para procura de emprego:** é conferida ao trabalhador adversamente afetado coberto pela certificação da Secretaria, totalmente desempregado ou que não pode esperar encontrar um emprego em seu local de residência. Não abrange a totalidade dos gastos.
- **Pensão para mudar de localidade:** é conferida ao trabalhador adversamente afetado, que esteja totalmente desempregado, cujo local de residência não lhe proporciona perspectiva de emprego e encontrou um local onde há expectativa de encontrar ou obteve uma oferta de emprego noutro local. Não abrange a totalidade dos gastos.
- **Pensão de treinamento:** a Secretaria pode designar, em não havendo posto para o trabalhador, um treinamento disponível (provido tanto por entidade privada quanto pública), desde que por um preço razoável e constatada a capacidade do trabalhador para concluí-lo. A conveniência para conferir e aprovar o treinamento é da Secretaria que pode inclusive determinar que seja feita renúncia.⁶⁴

⁶⁴ Se a Secretaria acreditar que o treinamento não é viável ou apropriado para o trabalhador que o requereu, pode determinar que seja feita a renúncia do benefício, em função de uma (ou mais) das seguintes razões: readmissão pela firma, o trabalhador possui condições perfeitas de ser reempregado, no mercado de trabalho há uma grande expectativa de emprego a um salário

- **Auxílio saúde:** é o único benefício que pode ser requerido tanto por indivíduos acobertados pelas necessidades previstas no Trade Act 2002 como por quaisquer outros em situações similares mas que, por algum motivo, não puderam se tornar elegíveis. A pessoa responsável pelo pagamento do plano de saúde pode receber um reembolso de até 65%, sendo o benefício estendido a sua esposa ou qualquer dependente que esteja sob custódia do beneficiado. Há também uma forma de assistência para reembolso ao Estado ou entidade que prover esses indivíduos com uma parte do pagamento da cobertura. Desde que o requerente comprove a necessidade, pode, ainda, receber isenção das despesas administrativas iniciais para se inscrever no programa de auxílio saúde.

Por fim, a TAAT deixa a cargo da Secretaria, dentro do prazo de um ano, a incumbência de estabelecer um programa alternativo para trabalhadores maduros, que incluirá uma indenização pela diferença entre o valor do salário antigo e o pertinente ao emprego para o qual fora reconduzido, além de um seguro saúde específico, disposições estas que encerram o rol de benesses.

4. Os interesses brasileiros e as formas sutis de protecionismo: questionando algumas medidas públicas

Anteriormente; as formas de protecionismo eram mais claras, consistindo apenas em barreiras tarifárias; na atualidade, mais sutis, as chamadas barreiras não tarifárias,⁶⁵ pretendem resistir a um sistema multilateral de comércio que, se não evolui aos níveis desejados, consegue de forma

equivalente em futuro próximo, o trabalhador está a dois anos de adquirir todos os requerimentos para se aposentar ou possui problemas de saúde que o impedem de fazer o treinamento. Essa renúncia dura no máximo seis meses após seu pronunciamento, a menos que a Secretaria determine o contrário, podendo ser revogada se este órgão considerar que não mais se aplica ao caso.

⁶⁵ As barreiras não tarifárias são qualquer forma de impedimento ao fluxo de mercadorias que não passe pela mera alteração de tarifas alfandegárias, podendo se expressar através de barreiras de importação, requerimentos de padrões, testes, etiquetagens e certificação, medidas de anti-dumping e compensatórias, subsídios à exportação e suporte doméstico, algumas das barreiras estão relacionadas com a discriminação do uso do trabalho infantil, meio ambiente, etc. Para mais, ver: GUPTA, **Non-Tariff Barriers or Disguised Protectionism**.

concisa identificar práticas nocivas ao livre-comércio. Esse protecionismo velado, expresso em barreiras não tarifárias, geralmente apresenta-se revestido de valores nobres, justificando-se sob interesses relativamente legítimos, como a proteção ao emprego, à indústria nacional incipiente e ao meio ambiente, conforme ensina o professor Welber Barral.

E é nesse espírito que se deve entender a natureza da *Trade Adjustment Assistance*. Muito mais que atender a meros clamores políticos internos, a sua aplicação (especialmente quando conjugado o auxílio às empresas aos trabalhadores) pode gerar dificuldades para que empresas de terceiros países obtenham sucesso na concorrência com indústrias locais. Dificuldade esta que já é latente para países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, que, inclusive, não podem arcar com os custos de sustentar um programa semelhante à TAA.

Enquanto subsídios à exportação tendem a levar produtos de outros países para os mercados dos países de terceiro mundo, o suporte doméstico age como uma barreira direta contra o acesso ao mercado doméstico. Geralmente, **países em desenvolvimento dificilmente podem encontrar recursos para conferir subsídios à exportação ou suporte doméstico.**⁶⁶ (grifo nosso)

Releva destacar que a implementação destes programas de reajuste, especialmente o destinado a empresas e fazendeiros, faz com que uma compensação torne-se parte do custo de continuar a produzir. Assim sendo, muitos produtores abandonam a produção, quando pressionados por competição estrangeira, mesmo com uma margem de lucro ainda expressiva, embora abaixo à dos produtores estrangeiros. O valor da compensação é proporcional à perda obtida, de modo que os menos prejudicados receberão maior indenização, beneficiando os que menos perdem com a competição externa, considerando que, por definição, não estariam no negócio. Haverá, portanto, o reforço das grandes companhias, porque os produtores que realmente tiveram a maior perda (em proporção ao custo de produção) não receberão quaisquer compensação.⁶⁷

66 GUPTA, *Non-Tariff Barriers or Disguised Protectionism*, p.6.

67 Para mais, ver: FLOWER & BOHANON. *The Unintended Consequences of Trade Adjustment Assistance*.

Tratando do programa da TAAT propriamente, conclui-se que, na verdade, não é uma política de emprego, mas de desemprego. Não visa criar mais postos, mas remanejar trabalhadores eventualmente postos em desuso e, de uma certa forma, incentiva a sua dispensa temporária para uma posterior recondução à mesma firma. Deste modo, não só o trabalhador sem posto de trabalho será beneficiado, mas, indiretamente, seu empregador que através de alguns benefícios, como o reembolso do pagamento do plano de saúde do empregado, pode minimizar seus custos com a empresa.

Da mesma forma, o programa de treinamento da TAAT faz com que seja incentivada a mudança de trabalhadores para outros setores, em geral, aqueles em que o país é mais competitivo, forçando um declínio do valor da mão-de-obra, possibilitando, indiretamente, uma redução dos fatores de produção das empresas de setores em que o país possui maior competência.⁶⁸ Neste ponto, levando em conta os efeitos do programa, percebe-se que o mesmo ultrapassa sua condição de mero suporte doméstico, atingindo uma esfera de atuação semelhante à dos programas de subsídios proibidos pela normativa da OMC, questão esta que merece um maior cuidado por parte dos negociadores brasileiros.

Mesmo da análise do escopo das políticas de reajuste, envolto em boas intenções, cabem alguns questionamentos. Em geral, procura-se justificar tais políticas em função da preocupação que tem o governo de não desempregar os trabalhadores que fazem parte de setores que se constituem, em geral, de mão-de-obra não qualificada e sujeita a baixos salários.⁶⁹ Isto constitui um mito. Na realidade, essas provisões de salvaguarda são essencialmente contrárias à noção de liberalização comercial e mobilidade de fatores, considerando que evitam a realocação de recursos em linhas mais eficientes,⁷⁰ carregando um intrínseco caráter discriminatório, que vai em total desacordo com um dos princípios basilares da OMC, quer seja, a não-discriminação.

68 Idem.

69 Neste sentido, BHAGWATI. **The Poor's Best Hope**. Washington DC. The Economist. June 20th 2002.
70 JONISH & MACY, "The Trade Adjustment Assistance Program of NAFTA and U.S. Labor Displacement", p.160.

Bhagwati analisa esse caráter discriminatório da política de reajuste, considerando-a desarrazoada e ineficiente, pois, de acordo com o autor, toda mudança requer reajuste⁷¹ e a assistência deveria, logo, ser genérica. Considerando a globalização da economia, o autor acrescenta que este ponto de vista se torna especialmente válido num mundo cosmopolita que não diferencia entre comunidades estrangeiras e domésticas. Por conseguinte, políticas como as de reajuste residem na resistência natural a se aceitar mudanças, especialmente quando a razão destas perturbações é de origem alienígena. Subentende-se, portanto, que é uma política discriminatória e de caráter político, uma vez que os norte-americanos tendem a aprovar medidas de abertura comercial se lhes forem conferidos auxílios de reajuste.⁷²

Em suma, considerando seu caráter de inexorabilidade, as formas cada vez mais sofisticadas de protecionismo fazem patente à necessidade de instituição de uma maior tecnicidade e preparação brasileira. Percebe-se através da “teia de proteção ao trabalhador”, teia porque se compõe de um aglomerado de legislações que se complementam para formar um arcabouço jurídico, que os EUA não se lançam em qualquer negociação sem preparação prévia exaustiva.

Conclusão

Da análise dos efeitos do comércio nos setores internos dos países, especialmente para os países desenvolvidos, conclui-se que aqueles constituem-se mais de fatores positivos que negativos. Quanto ao mercado de trabalho, mais especificamente, se há efeitos deletérios, questão esta que muitos autores negam, da mesma forma, ou melhor, em pior escala o experimentam os países em desenvolvimento. Deste modo, assumindo que no comér-

71 Jonish & Macy apontam uma contradição interna que este programa provoca, uma vez que parte do pressuposto de que o desemprego em razão da liberalização do comércio entre países deveria ser tratada preferencialmente se comparada a qualquer outra forma de desemprego advindo das forças do mercado, como por exemplo, mudança na demanda, avanços tecnológicos, o aumento da competição interna, etc. Cf. JONISH & MACY, op. cit. loc. cit.

72 Neste sentido, ver BHAGWATI, **Protectionism**, p.118 e ss.

cio, para que haja ganhadores, têm de haver perdedores, é chegada a hora de expurgar o egoísmo inerente às medidas protecionistas que intentam, tão-somente, bloquear o auferimento de perdas naturais ao fluxo deste processo.

Considerando a eficiência do programa da TAA, muito questionada internamente, e o seu caráter político, moeda de barganha para a aprovação da TPA, não se pode perder de vista que, em se implementando muitas destas medidas, especialmente considerando os programas da TAA como um todo, de caráter inegavelmente protecionista, o Brasil poderia ser prejudicado no comércio com um de seus maiores parceiros.

Entretanto, se não bastasse a carência material do Brasil e de outros países em mesma situação, a identificação da legalidade da aplicação dos programas de reajuste é dificultada em razão da ausência de normas internacionais aplicáveis à matéria. À primeira vista, podem ser destacadas algumas violações advindas da utilização de tais políticas, tais como ao princípio da não-discriminação, considerando o seu caráter não genérico, e às obrigações para com os países em desenvolvimento descritas no GATT. Contudo, enquanto mais esforços não forem constituídos no sentido de conferir um tratamento multilateral às políticas de reajuste, várias questões vão ainda permanecer obscuras.

Cabe ressaltar que, embora as políticas de reajuste contenham todo esse caráter protecionista, muitos as consideram como parte da política interna de cada Estado, constituindo apenas uma medida de bem-estar social. Mas não será esta uma desesperada forma de garantir que o mercado interno não sofra concorrência, através de uma forma velada de protecionismo? Pois, sim, a denominação é nova; porém, está-se diante, tão-somente, do continuamento cíclico da eterna política liberal norte-americana: abertura para os outros e enclausuramento interno (*'smith for the others and keynes at home'*). Essas medidas de suporte doméstico, tal como se apresentam na TPA 2002, constituem uma barreira não tarifária.

Perante estas ligeiras ponderações e da análise do texto da TPA, pode-se dizer que assombra a distância organizacional e financeira que separa o Brasil e os EUA, bem como a atuação dos grupos de pressão norte americanos, fator inexistente na sociedade civil brasileira, e, mais ainda, a proximidade com as negociações da ALCA.

Referências

BARRAL, Welber. *Protecionismo e Neoprotecionismo no Comércio Internacional*. In: BHAGWATI, Jagdish. **Protectionism**. England: The MIT Press. 1988.

BHAGWATI, Jagdish. **The Poor's Best Hope**. Washington DC. The Economist. June 20th 2002.

BURGOON, Brian; HISCOX, Michael J. **Trade Openness and Political Compensation: Labor Demands for Adjustment Assistance**. Annual Meeting of the American Political Science Association: Washington DC. Setembro/2000.

CARBAUGH, Robert J. **International Economics**. South-Western College Publishing, 2002.

DiLORENZO, Thomas J. **The Political Economy of Protectionism**. Foundation for Economic Education, Inc., July 1988, v.38, n.7.

DOLVIK, Jon Erik; LIV, Torres; OSLO, Fafo. **Globalization, Work and Labour Standards**. Março/2002. Disponível em: <<http://odin.dep.no/ud/norsk/hande/spolitik/032121-090005/index-dok000-b-f-a.html>>. Acesso em: 5 out. 2002.

ELLIOT, Kimberly Ann. **(Mis) Managing Diversity: Workers Rights and U.S. Trade Policy**. Disponível em: <<http://www.wkapnl/journalhome.htm/1382-340X>>. Acesso em: 5 out. 2002.

FEENSTRA, Robert C. Integration of Trade and Disintegration of Production in the Global Economy. **Journal of Economic Perspectives**. abr./1998.

FLOWERS, Marilyn; BOHANON, Cecil E. The Unintended Consequences Of Trade Adjustment Assistance. **Cato Journal**, v.18, n.1 (Spring/Summer 1998).

GRISWOLD, D. T. **Trade, Jobs and Manufacturing: Why (almost all) U.S. Workers Should Welcome Imports**. CATO Institute: Trade Briefing Paper. Setembro/1999.

GUPTA, R. K. **Non-Tariff Barriers or Disguised Protectionism**. Consumer Unity & Trust Society (CUTS). 1997.

HAAR, Jerry; GARRASTAZU, Antonio. **Free Trade and Worker Displacement: The Trade Adjustment Assistance Act and the Case of NAFTA**. The North South Agenda: University of Miami. Papers, n.43, fev./2001.

JONISH, James E.; MACY, Anne. The Trade Adjustment Assistance Program of NAFTA and U.S. Labor Displacement. In: **International Trade in the 21st Century**. Khosrow Fatemi (ed.) USA: Pergamon, 1997, p.159-173.

GOLDSTEIN, Judith. International Institutions and Domestic Politics: GATT, WTO and the Liberalization of International Trade. In: KRUEGER, Anne O. (ed.). **The WTO as an International Organisation**. Chicago: University of Chicago Press. 1998. p.133-152.

LAMBERT, Jean-Marie. **Curso de Direito Internacional Público: A Regência Neoliberal**. Goiânia: Kelps. 2002.

MAYER, Frederick W. **Interpreting NAFTA: The Science and Art of Political Analysis**. Columbia University Press. 1998.

PERLMAN, Lawrence. **Employability: The Fast Track to Trade and Skills**. USIA Electronic Journal. Economic Perspectives, v.5, n.1, fev./1998.

ROSEN, Howard. **Reforming Trade Adjustment Assistance: Keeping a 40 Year Promise**. Conference for the Institute for International Economics. Department of Labour/USA. February/2002.

ROURKE, John T. **International Politics on the World Stage**. Guilford: Dushkin/Mc Graw-Hill. 1997.

SAMUEL, Howard D.; CHIMERINE, Lawrence; FOOKS, Marvin. **Strengthening Trade Adjustment Assistance**. Disponível em: <<http://www.econstrat.org/taa.htm>>. Acesso em: 8 out. 2002.

SCOTT, Robert E. **Fast track to lost jobs: trade deficits and manufacturing decline are the legacies of NAFTA and WTO**. EPI Briefing Paper. Disponível em: <<http://www.epinet.org/briefingpapers/bp118.html>>. Acesso em: 8 out. 2002.

STRAITS, Robert. A.; O'LEARY, Christopher. J. **Intergovernmental Relations in Employment Policy: The United States Experience**. W.E. Upjohn Institute for Employment Research, fev./2000.

U.S. Congress, Office of Technology Assessment. **Trade Adjustment Assistance: New Ideas for an Old Program – Special Report, OTA-ITE-346**. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, jun./1987.