



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

GUSTAVO FERNANDES MEIRELES

O DIREITO DO TRABALHO NO CENÁRIO INTERNACIONAL
CONTEMPORÂNEO: PRODUÇÃO E CONTROLE DE NORMAS NO ÂMBITO DA
ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

FORTALEZA – CEARÁ

2011

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

GUSTAVO FERNANDES MEIRELES

**O DIREITO DO TRABALHO NO CENÁRIO INTERNACIONAL
CONTEMPORÂNEO: PRODUÇÃO E CONTROLE DE NORMAS NO ÂMBITO DA
ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO**

Monografia apresentada no curso de
Direito, da Universidade Federal do
Ceará, como requisito para obtenção do
grau de bacharel em Direito.

Orientador: Professor Dr. Emmanuel Teófilo Furtado

FORTALEZA-CEARÁ
JUNHO - 2011

M514e Meireles, Gustavo Fernandes

O direito do trabalho no cenário internacional contemporâneo: produção e controle de normas no âmbito da Organização Internacional do Trabalho/ Gustavo Fernandes Meireles – Fortaleza, 2011.

165 f.

Monografia – Universidade Federal do Ceará (UFC), Curso de Direito (Graduação).

Orientação: Prof. Dr. Emmanuel Teófilo Furtado (UFC)

1. Direito internacional do trabalho. 2. Organização Internacional do Trabalho. 3. Globalização

CDU – 341: 331-341.1:331

GUSTAVO FERNANDES MEIRELES

**O DIREITO DO TRABALHO NO CENÁRIO INTERNACIONAL
CONTEMPORÂNEO: PRODUÇÃO E CONTROLE DE NORMAS NO ÂMBITO DA
ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO**

Monografia apresentada ao curso de
Direito, da Universidade Federal do
Ceará, como requisito para obtenção do
grau de bacharel em Direito.

Aprovada em: 13/06/2011

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Emmanuel Teófilo Furtado (orientador)

Prof. Dr. Francisco Gerson Marques de Lima

Dr. Carlos Antônio Chagas

A todos aqueles a quem
o Direito do Trabalho não logrou êxito em proteger;
muitas vezes por excesso de formalismo jurídico,
que distancia o Direito da realidade,
e tantas outras, por negligência de seus operadores.

AGRADECIMENTOS

Existe uma fria tradição de restringir agradecimentos de empreendimentos intelectuais àqueles que tiverem influência direta no esforço de construção de uma tese, dissertação ou monografia. Tenho de discordar. Um trabalho monográfico, por mais modesto que seja (como é o caso deste), celebra o fim de um longo percurso. Ao longo dessa trilha, muitos encontros e desencontros confirmam a definição de Vinicius de Moraes sobre o que seja a vida.

O presente trabalho simboliza uma trajetória de formação profissional, acadêmica e, claro, humana, em que tantas pessoas tomam parte. Não é nunca um êxito tão-somente individual, por mais que os valores individualistas gritem para nos convencer de que o sucesso ou o fracasso de cada um depende apenas de si.

Assim, de plano vejo que é impossível incluir a todos os que nesses anos contribuíram de alguma forma para obtenção desse bacharelado em Direito. A colação de grau não se restringe a um dia, certamente festivo; em verdade se estende no tempo, incluindo momentos de angústia e alegria, melhor vividos quando partilhados.

Nesse sentido, agradeço aos meus pais, Francisco Gentil e Tereza Elizabeth, por me ensinar a aprender e a buscar o conhecimento com a simplicidade que deve permear a vida;

Ao meu irmão, Rodrigo Hésed, prova viva de que a vida é uma dádiva. Obrigado por me ter ensinado tantas lições de superação, além de me ter ciceroneado tacitamente na descoberta do universo da leitura e da reflexão;

À minha irmã Regina Lúcia que, apesar da distância física, sempre se faz presente em minha vida, através de suas orações e intenções;

Ao Professor Emmanuel Teófilo Furtado, pela confiança e credibilidade em mim depositadas, por me ter oferecido o desafio de contribuir em sua última publicação e pelo estímulo para trilhar os caminhos dos meus projetos profissionais;

Aos irmãos que a vida me apresentou, Leivison Viana e Rodrigo Santos, cuja convivência muito me faz aprender sobre o pensar e fazer jurídico. Vocês são parte da minha família, sempre acreditando em meus projetos e compartilhando muito da vida. Obrigado pelo companheirismo sincero que não se deixou esmaecer pelo longo período de distanciamento físico entre nós;

Ao Rafael Souza, por quem sempre tive grande admiração e com quem pude compartilhar alegrias, tristeza e muitos debates acalorados;

Ao Dr. Expedito Dantas, que me iniciou na prática forense, ensinando-me a analisar casos concretos e indicando-me os meandros processuais. Também agradeço imensamente ao Dr. Carlos Leonardo Holanda Silva, com quem pude vivenciar a prática forense por seu viés público, contribuindo na defesa de direitos difusos e coletivos dos trabalhadores. Vocês depositaram em mim enorme confiança, ao que sou sinceramente grato pelo muito que pude aprender;

Ao Evaldo Lima, que respeitosa e suscitou em mim questionamentos suficientes para que eu tomasse o caminho das Ciências Humanas e Jurídicas. Nossas memoráveis discussões foram fundamentais para que eu tomasse essa trajetória simbolizada por este modesto trabalho;

A todos da equipe do *Green Jobs Programme*, na OIT de Genebra: Kees van Der Rees, Ana Sanchez, Marek Harsdorff. A saudável convivência com vocês muito me fez crescer e descobrir novos horizontes. Obrigado pela confiança, pela paciência e pela oportunidade de ter experimentado trabalhar nessa importante agência do sistema ONU responsável por um campo de atuação que me fascina: o mundo do trabalho;

A todos os que fizeram mais leve e colorida a vida em Genebra. Agradeço de coração a cada um pela rica troca de experiências, suporte mútuo, noitadas, domingos no parque... Um obrigado especial a Andrea Betancourt, minha colega exemplar, com quem pude dividir angústias pessoais e profissionais, e quem muito me estimula a seguir em busca dos meus sonhos; ao Daniel Phillips, pelas correções em inglês, pelas gírias que me ensinou de seu país, pelo futebol às quintas-feiras (ao qual eu quase sempre faltava), pelas músicas

compartilhadas ao final do expediente; ao Andy Crawford, obrigado por ter dado o suporte inicial à minha chegada na OIT, pelo companheirismo que tornou mais fáceis muitos momentos difíceis, pelas voltas de skate depois do trabalho, e claro, pelas cervejas; a Dalia Nunez, pelas boas risadas, por tornar mais leve o ambiente de trabalho, pelos comentários aos trabalhos realizados; ao Christoph Hartmann, por me ter ensinado a arte de preparar *fishfingers*, pela companhia nos expedientes extras de fim-de-semana, pelas festinhas organizadas no seu “apê” e pelas vodkas polonesas; obrigado a todos que fizeram tão intensa a vida em Genebra e que me fariam passar o dia a agradecer-lhes. Obrigado!

À Mathilde Blanc, pelo acolhimento, carinho e atenção que você sempre me endereçou e por acreditar sempre nos meus sonhos. Obrigado por dividir momentos em sol e chuva, neve e areia; pelas experiências culinárias e tanto bons momentos. Seu companheirismo e intensidade me deram alento nas horas mais difíceis;

À Isabel (Bel) Liberato, menina doce, que me deu terno suporte para minha volta e todas as adversidades emocionais que me receberam;

À Renata Paciullo, a quem a vida me apresentou da forma mais *drôle* e quem dela logo tomou parte. Obrigado pelo seu acolhimento e atenção de sempre;

À Lívia Aquino, com quem pude ter a felicidade de dividir intensamente, com companheirismo e cumplicidade, minha vida. Obrigado por ter tomado parte na construção do que hoje sou;

Ao Raoni Aragão, Renan Santos e Victor Brandão. Vocês tornaram mais fáceis esses anos e me surpreenderam no meu retorno. Muito obrigado pelo companheirismo e pela autenticidade da amizade compartilhada.

Aos meus avós, Terezinha Cavalcanti e Evandro Fernandes, que sempre vibraram com meu entusiasmo e me inspiraram com seu exemplo de uma vida bem vivida;

Enfim, a todos que me apoiaram, afetiva e intelectualmente, e que participaram dessa longa trajetória, muito obrigado.

“Não sou nem ateniense, nem grego, mas sim um cidadão do mundo.”
Sócrates

“A modernidade é inerentemente globalizante.”
Anthony Giddens

*“Social proximity, as the premise of a common existence and political action,
can no longer be explained in terms of geographical proximity.”*
Ulrich Beck

*“Le travail n’est pas un produit inanimé comme une pomme ou
un téléviseur que l’on peut négocier pour obtenir le meilleur
profit ou le prix le plus bas. Il fait partie du quotidien de chacun
et il est le fondement de la dignité d’une personne, de son bien
être et de son épanouissement en tant qu’être humain.”*
(OIT, Les Règles du Jeu, 2009)

RESUMO

Nos últimos anos é possível observar uma intensificação da vida social global decorrente do desenvolvimento de meios de comunicação e transporte extremamente eficazes. O capital, assim como a produção, se globalizou a ponto de redimensionar a divisão internacional do trabalho. O desenvolvimento de pólos industriais em países subdesenvolvidos trouxe novamente à tona a discussão alimentada nos primórdios do Direito Internacional do Trabalho de que é preciso equilibrar as relações comerciais. Mais do que nunca esse ramo jurídico, desenvolvido após um longo século de lutas e reivindicações por melhores condições de trabalho, merece enfoque especial. As relações de trabalho, estando intrinsecamente ligadas à produção, não podem ser vistas no atual estágio de globalização apenas por um viés nacionalista. O presente trabalho procurou compreender as circunstâncias em que foi construído o Direito Internacional do Trabalho e como esse ramo jurídico pode aportar soluções para os desafios contemporâneos que tangenciam a esfera laboral. Buscou-se ainda analisar os sistemas de produção e controle de normas da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a atuação dessa agência especializada das Nações Unidas na proteção do trabalho no mundo. O estudo aponta que, apesar dos grandes avanços desses sistemas da OIT – que funcionam tripartidamente, com participação de representantes de trabalhadores e empregadores –, muitos obstáculos se impõem à aplicabilidade das normas internacionais do trabalho. As evidências mostram que desequilíbrios sócio-econômicos entre países, crescimento do trabalho informal, falta de vontade política, multiplicidade de sistemas juslaborais e insuficiência dos mecanismos sancionatórios são as principais limitações à eficácia do direito internacional do trabalho. No Brasil, as normas internacionais do trabalho tem tido alcance limitado, sendo do desconhecimento por parte de muitos operadores do Direito do Trabalho. Não obstante, constatamos que a experiência de produção e controle de normas da OIT constitui verdadeira dogmática jurídica que pode ser de grande valia para o enfrentamento dos desafios que se apresentam ao Direito do Trabalho, seja a nível local, como internacional.

Palavras-chave: Direito internacional do trabalho; Organização Internacional do Trabalho; Globalização.

ABSTRACT

In the last years the world has passed through a intensification of social global life. It is a consequence of the development of efficient media and transportation. The capital as well as the production became global and rebuilt the global division of labour into a new perspective. The industry growth in underdeveloped countries brought the debate from the beginnings of International Labour Law into light. It relates to the need of balance in trade relations. More than ever this legal subject, developed after a long century of struggles and demands for better working conditions, deserves more attention. Considering the globalizing context where we live, labour relations cannot be seen by nationalists' approaches as they are closely connected to production. This research aims to analyze the circumstances in which International Labour Law was built on. Moreover it intends to point solutions for the current challenges on labour issues. For this, we studied the role of International Labour Organization (ILO) in protecting labour worldwide and it's systems for production and control of rules. The investigation suggests that, despite the great advances achieved by these ILO's systems, many obstacles remain for the applicability of international labour standards. These systems work under tripartism, including workers' and employers' representatives. The evidences demonstrate that social-economic inequality between countries, informal sector growth, lack of politic will, diversity of labour standards' systems and insufficiency of penalty mechanisms configure the main limitations to the effectiveness of international labour law. In Brazil international labour standards have had limited impact, as many legal professionals ignore them. However, we verify that ILO's experience in creating and controlling the application of international labour standards constitute a critical legal know-how which can be of great value to deal with the nowadays challenges on Labour Law, whether in the local or in the global level.

Key-words: International Labour Law; International Labour Organization; Globalization.

RESUMÉ

Ces dernières années ont connues une recrudescence de la vie sociale globale, grâce au développement des moyens de communications et de transport extrêmement efficaces. Le capital, ainsi que la production, ont été mondialisés en redimensionnant la vision internationale du travail. Le développement des industries dans des pays surdéveloppés a remis au premier plan la discussion des origines du Droit international du travail sur la nécessité d'équilibrer les relations commerciales. Plus que jamais ce domaine juridique, développé après un long siècle de luttes et de revendications pour de meilleures conditions de travail, mérite une attention spéciale. Les relations du travail, intimement liées à la production, ne peuvent pas être comprises dans l'état actuel de mondialisation à partir d'une approche simplement nationaliste. Cette recherche a analysé les conditions dans lesquelles a été construit le Droit international du travail et comment ce domaine juridique peut apporter des solutions pour les défis contemporains au monde du travail. L'étude a aussi étudié le système d'élaboration et celui du contrôle des normes de l'Organisation internationale du travail (OIT) et le rôle de cette agence spécialisée des Nations Unies pour la protection du travail dans le monde. Le travail indique que, malgré les avancés de ces systèmes de l'OIT – qui fonctionnent par le tripartisme, avec la participation des représentants des travailleurs et employeurs –, de nombreux obstacles se dressent face à l'application des normes internationales du travail. Les évidences révèlent que les déséquilibres socio-économiques entre des pays, l'augmentation du travail informel, l'absence de volonté politique, la diversité des systèmes des normes du travail et l'insuffisance des mécanismes sanctionnateur sont les principales limites à l'efficacité du Droit international du travail. Au Brésil, les normes internationales du travail ont eu une utilisation limitée, dû à leur méconnaissance par de nombreux professionnels du Droit du travail. Cependant, nous constatons que l'expérience de l'OIT dans l'élaboration et le contrôle des normes constitue une vraie dogmatique juridique qui peut être de grande valeur pour faire face aux défis que se présentent en Droit du Travail, soit au niveau local, soit au niveau international.

Mots-clés : Droit international du travail ; Bureau international du travail ; Mondialisation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1: Representação da composição tripartite da OIT	80
FIGURA 2: Esquema explicativo dos princípios fundamentais da OIT	88
FIGURA 3: Esquema do procedimento de elaboração e adoção de normas internacionais do trabalho no âmbito da OIT	97
FIGURA 4: Esquema ilustrativo do sistema de controle regular da OIT	108
FIGURA 5: Esquema ilustrativo do procedimento de reclamação	111
FIGURA 6: Esquema ilustrativo do procedimento de queixa	115
FIGURA 7: Esquema ilustrativo do procedimento de controle em matérias concernentes à liberdade sindical	118

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Número de ratificações de convenções fundamentais da OIT	99
---	----

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. O DIREITO INTERNACIONAL NO CONTEXTO DA SOCIEDADE GLOBAL CONTEMPORÂNEA	19
2.1. O processo de globalização e a intensificação da vida social global	19
2.2. A sociedade internacional e os primórdios do Direito Internacional	24
2.3. A expansão do Direito Internacional no mundo contemporâneo	26
2.4. Legitimidade e eficácia no direito internacional	32
2.5. A aplicabilidade da norma internacional no ordenamento jurídico brasileiro	36
3. O DIREITO DO TRABALHO: DA RIGIDEZ À FLEXIBILIDADE	42
3.1. O trabalho como elemento central na sociabilidade humana	42
3.2. Breve percurso pela história do Direito do Trabalho	45
3.3. A nova ordem econômica global e a crise no mundo do trabalho	50
3.4. A crise do justrabalismo como parte da crise do trabalho	58
4. A EVOLUÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DO TRABALHO E SEU PRINCIPAL REPRESENTANTE: A OIT	63
4.1. As anomalias da Revolução Industrial e a gênese do Direito Internacional do Trabalho	63
4.1.1. <i>Os primeiros passos na formatação de uma legislação internacional do trabalho</i>	65
4.1.2. <i>A institucionalização das discussões em prol de normas internacionais do trabalho</i>	66
4.1.3. <i>A criação da Associação Internacional para a Proteção Legal dos Trabalhadores</i>	68
4.1.4. <i>Trabalhadores e empregadores se organizam em tempos de guerra</i>	70
4.2. OIT: um legado do “longo século XIX”	71
4.3. A OIT no período entre guerras (1919-1939)	75
4.4. Estrutura e funcionamento da OIT	78
4.4.1. <i>Composição e tripartismo</i>	79
4.4.2. <i>Estrutura organizacional</i>	83
4.5. A OIT e os novos desafios	84
4.5.1. <i>Respostas da OIT: a Agenda de Trabalho Digno e a Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (1998)</i>	87

5. O SISTEMA DE PRODUÇÃO E CONTROLE DE NORMAS DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO	91
5.1. A produção de normas no âmbito da OIT	91
5.1.1. <i>Os tipos de normas produzidas pela OIT</i>	93
5.1.2. <i>Elaboração e aprovação de normas internacionais do trabalho</i>	95
5.1.3. <i>Ratificação e atualização: universalidade e flexibilidade das normas</i>	98
5.2. Mecanismos para a aplicação de normas internacionais do trabalho	100
5.2.1. <i>O sistema de controle regular</i>	101
5.2.2. <i>A Comissão de Peritos para a Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT</i>	103
5.2.3. <i>A Comissão de Aplicação de Normas da Conferência</i>	106
5.2.4. <i>Sistema de controle provocado: reclamações e queixas</i>	109
5.2.5. <i>Sistemas especiais de controle para a defesa da liberdade sindical</i>	115
6. OS LIMITES DA EFICÁCIA DO DIREITO INTERNACIONAL DO TRABALHO	120
6.1. O impacto das normas internacionais do trabalho e dos sistemas de controle da OIT	122
6.2. Obstáculos ao Direito Internacional do Trabalho	126
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	132
REFERÊNCIAS	138
ANEXOS	
A. Constituição da OIT e seu Anexo (Declaração de Filadélfia)	143
B. Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (1998)	161

1 INTRODUÇÃO

Depois de séculos do que ficou conhecido como “a longa noite das trevas”, o Renascimento se arvorou da função de lançar luz sobre o obscurantismo medieval. Para além da luz da razão – que permearia os novos paradigmas do pensamento ocidental com a revolução trazida por Descartes – esse momento histórico também lançou luz sobre novos mundos antes desconhecidos. O mapa-múndi exigia menor escala para ser representado sobre uma mesma superfície. Enfim, o mundo, se expandira e se tornara esférico, superando os limites do horizonte plano em que dantes cria.

Evidente que essa é uma concepção bastante eurocêntrica, baseada na idéia de que o centro da produção de conhecimento – e até mesmo de cultura – era o velho continente. Por óbvio que os lugares “descobertos” já eram centros de produção de cultura. Não se olvide os impérios chineses, o organizado sistema de castas indiano, os reinados africanos e aborígenes. Em nossa América, Astecas, Maias, Incas e tantos outros povos construíram, muito antes do encontro com o velho continente, sistemas sociais de grande complexidade. Mas também para esses o mundo se expandiu com a descoberta desse Outro que vinha de longe. A expansão do mundo se dava no compasso da expansão da realidade que se conhecia.

O século XX, por sua vez, inseriu o mundo em um processo de “encolhimento”. O desenvolvimento de meios de transporte e de comunicação rápidos e eficazes reduziu as dificuldades para levar pessoas, mercadorias, e informações de um lado a outro do globo. O mundo se viu completamente descoberto e o homem se interessou por descobrir outros mundos.

A vida social global se intensificou e assim também as relações internacionais. Se o paradigma westfaliano reconhecia a legitimidade apenas dos Estados como sujeitos de Direito Internacional, a realidade contemporânea exige a inclusão de novos atores não estatais, como movimentos sociais, fundações, grandes corporações e inclusive o indivíduo.

O processo de solidificação do direito internacional em um mundo onde os contatos intercontinentais são cada vez mais triviais é incontornável. Se é verdade a máxima atribuída a Ulpiano de que *ubi societas, ibi jus*, então o direito está também no plano internacional e o seu desenvolvimento deve acompanhar o desenvolvimento das relações a nível global. Não é exagero afirmar que existe uma sociedade global e as interações nesse plano tem-se multiplicado paulatinamente.

O direito internacional não é fruto do século XX, mas é com a aceleração do processo de globalização que ele se faz cada vez mais necessário para regular as relações não apenas entre Estados, como também entre os novos atores que reivindicam sua legitimidade para tomar parte nesse cenário.

Se a guerra foi um dos fatores fundadores do direito internacional, a necessidade de regulação do comércio internacional também o foi. Com o desenvolvimento do comércio em escala global, cada vez mais facilitado por meios de transporte mais eficientes, os países passaram a enxergar a necessidade de regras para equilibrar as relações comerciais.

Nesse mesmo contexto de formação capitalista, desenvolveu-se a Revolução Industrial, assim também como suas graves consequências sociais. Trabalhadores então se uniram para reivindicar condições minimamente justas e suas vozes reverberavam para além das fronteiras de seus países. Com as primeiras legislações protetivas do trabalho, os países que as adotaram passaram a exigir de outros que também o fizessem para evitar competição desleal. Dessa forma, o desenvolvimento do Direito do Trabalho se confunde com o do Direito Internacional do Trabalho, sendo indissociável um de outro.

A dinâmica social global trazida pelo século XX afetou em muito as relações de trabalho. As possibilidades tecnológicas permitiram uma reestruturação produtiva e uma nova divisão internacional do trabalho que trouxeram consigo uma miríade de dúvidas. A estabilidade do direito do trabalho construída no pós-guerra foi desafiada pelas inovações trazidas sobretudo a partir da década de 1980.

Desse contexto observamos a necessidade de discutir direito do trabalho para além dos limites impostos pelas fronteiras de um determinado país, levando-se em consideração as repercussões humanas e econômicas desse campo do saber jurídico a nível global.

A análise e compreensão do direito do trabalho no plano internacional é de fundamental importância para melhor posicionamento diante dos desafios contra os quais se confronta a prática forense trabalhista. Elementos normativos internacionais podem ser de grande valia para uma melhor adaptação da jurisdição interna a processos cujas causas estão para além das fronteiras nacionais.

Conquanto normas internacionais do trabalho tenham sido produzidas por múltiplos atores internacionais, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) é ainda o principal pólo de produção normativa dessa natureza. A organização é também dotada de diversos sistemas de controle da aplicação de suas normas nos Estados que a compõem. Nascida após o fim da Primeira Guerra Mundial, a OIT é herdeira de uma longa luta pela defesa do trabalho, travada sobremaneira ao longo do século XIX.

Remanescente após a Segunda Guerra Mundial diante do ocaso da Sociedade das Nações – esta também criada pelo Tratado de Versalhes de 1919 –, a OIT foi responsável pela modernização do direito do trabalho a nível global e nacional. Sua estrutura tripartite, incluindo a participação de atores não-estatais é pioneira em organizações internacionais e ainda única no sistema ONU.

Face às inúmeras questões impostas pela globalização e seus efeitos nas esferas econômica, social, laboral e política, a OIT tem buscado se adaptar para assegurar que o seu fim último de buscar a paz através da justiça social se concretize em cada canto do globo. Mas é fato que seu sistema está em crise e quaisquer que sejam as soluções, elas deverão considerar o tempo e o lento processo de amadurecimento do direito internacional.

É notório o desconhecimento de boa parte dos operadores do Direito no Brasil acerca desses mecanismos. Mesmo dentre aqueles que militam na seara trabalhista, poucos são conhecedores do sistema internacional centralizado pela OIT. A análise dos processos de produção, internalização e aplicação de normas internacionais do trabalho é de suma importância para compreensão de vários fenômenos com os quais se depara a prática jurídica trabalhista.

Ademais, pesquisa nessa temática mostra-se importante para possibilitar um melhor conhecimento acerca das normas e princípios existentes visando a capacitar os operadores do direito do trabalho a valer-se de tais dispositivos com vistas à modernização do direito trabalhista brasileiro e sua adequação aos atuais desafios globais do mundo do trabalho. Esse ramo jurídico pode oferecer muitas ferramentas normativas, doutrinárias e jurisprudenciais capazes de oxigenar o fazer juslaboral pátrio e enriquecê-los com novos posicionamentos.

Diante disso, instiga-nos esclarecer algumas questões relativas à internacionalização do direito do trabalho: como são produzidas as normas internacionais de trabalho? São tais normas legítimas? Como essas normas têm sido recepcionadas pelo direito positivo brasileiro? Quais são as formas de controle da aplicação das normas internacionais do trabalho nos países que as adotam? Como a Organização Internacional do Trabalho tem atuado no controle da eficácia de tais normas? Como a jurisdição interna tem se utilizado das normas internacionais de trabalho? Qual a importância da internacionalização do direito do trabalho e adoção de normas internacionais do trabalho em face aos novos desafios apresentados no contexto das relações de trabalho?

Para tanto, algumas categorias de análise são essenciais nesse diálogo a que nos propomos no presente trabalho: globalização e seus efeitos no mundo jurídico, trabalho no

mundo contemporâneo, legitimidade e eficácia da norma jurídica, produção normativa no âmbito internacional, internalização de normas internacionais, relação entre economia global e relações de trabalho, todas inseridas no contexto da sociedade capitalista contemporânea.

A abordagem do tema se inicia com uma discussão dos efeitos da globalização na expansão do papel do direito internacional. Como discutido no primeiro capítulo, o direito internacional nasce da intensificação dos contatos entre países e culturas. Assim, esse ramo jurídico assume posição relevante no contexto contemporâneo. Nesse ínterim, discutimos ainda a eficácia do direito internacional e como se dá a internalização da norma jurídica internacional no ordenamento jurídico brasileiro.

O capítulo seguinte enfoca o processo de construção e crise do direito do trabalho enquanto ramo jurídico autônomo. Nessa discussão partimos do pressuposto que o trabalho é uma categoria social de grande importância, assumindo-se, para além da atividade que é, como um valor. Assim reconhecido, verificamos a formação do Direito do Trabalho como ramo jurídico apto a protegê-lo, porém desafiado por diversos fatores surgidos em escala global principalmente a partir da década de 1980.

Subsequentemente, discutimos a formação do Direito Internacional dentro do contexto internacional e os avanços vivenciados ao longo do século XIX. Verificamos as circunstâncias em que se deu o surgimento da mais importante organização internacional para proteção e promoção dos direitos do trabalho, a OIT. Nesta senda, analisamos a estrutura e a composição da Organização Internacional do Trabalho e os novos desafios que o século XXI lhe apresenta.

O quarto capítulo apresenta o aspecto eminentemente jurídico da OIT, onde descrevemos o sistema de produção de controle de normas da organização. Verificamos quais são os tipos de normas produzidas, quais os trâmites para a adoção de Convenções e Recomendações e como elas são internalizadas nos ordenamentos jurídicos nacionais. Ainda nessa seara, analisamos os mecanismos de que dispõe a OIT para verificar a aplicabilidade das normas internacionais do trabalho no âmbito interno dos Estados-membros da organização.

No derradeiro capítulo, debatemos os impactos das normas internacionais do trabalho e dos sistemas de controle da OIT a nível local e global, com enfoque nos seus efeitos no Brasil. Discutimos os avanços proporcionados por esses sistemas do direito internacional do trabalho, assim como os desafios que a globalização apresenta à eficácia desse ramo jurídico que merece maior atenção no atual contexto mundial.

2 O DIREITO INTERNACIONAL NO CONTEXTO DA SOCIEDADE GLOBAL CONTEMPORÂNEA

2.1 O processo de globalização e a intensificação da vida social global

*“ ‘Time’ has ceased, ‘space’ has vanished.
We now live in a global village... a simultaneous happening”
Marshall McLuhan*

Há alguns séculos o mundo vem passando por transformações e revoluções tecnológicas que têm levado a uma crescente aceleração de processos sociais e difusão de informações nunca antes experimentada. Pode-se mesmo falar de uma convivência social global na medida em que a intermediação entre culturas se acentua a ponto de fundir costumes, reduzir barreiras, transpor tabus.

Muito antes da queda do muro de Berlim, em pleno período de Guerra Fria, o sociólogo canadense Marshall McLuhan observou que os processos de intensificação nas comunicações entre indivíduos, Estados e corporações – decorrentes de avanços nas tecnologias da comunicação e eficácia na difusão de informações – ensejavam um encolhimento do globo. O mundo já era uma aldeia; vivíamos desde então no que ficou conhecido no termo “aldeia global” (McLUHAN, 1964).

A derrubada do muro de Berlim concorreu para um maior fluxo de informações e pessoas, acelerando, portanto, o processo de globalização. A bipolaridade herdada no pós-1945 fora, então, superada pela hegemonia estadunidense e pela forte tendência de liberalismo econômico de novo tipo, superando o modelo keynesiano que em muito influenciou no *welfare state*.

É de se ressaltar que o processo de globalização remonta aos tempos das descobertas dos novos mundos de além-mar, no período das navegações, em que monarquias européias, e mesmo companhias privadas de comércio, buscavam novos mercados e fontes de matéria-prima. Era um momento de expansão comercial que se configurou pela historiografia como um momento de transição entre o modelo agrário-feudal e o modelo de livre iniciativa capitalista.

Esse novo modelo ensejou um maior contato entre culturas e mesmo um impactante processo civilizatório de “descoberta do outro” como se referiu Todorov em sua clássica obra sobre a descoberta da América. Para o filósofo búlgaro, “a descoberta da América, ou melhor, dos americanos, é sem dúvida o encontro mais surpreendente da história” (TODOROV, 1999, p. 6). Dada a intensidade desse encontro, o qual é considerado por Todorov um anúncio à fundação da nossa identidade, não há data mais apropriada para ser considerada como marco inicial da era moderna do que o ano em Colombo atravessa o oceano Atlântico em direção ao continente que veio a chamar-se América, qual seja o ano de 1492.

Contatos interculturais foram comuns ainda no mundo antigo, entretanto não se davam em um contexto sistemático de explorações tal como passou a acontecer com o desenvolvimento das navegações. Nesse período, observa-se já a formação de vários Estados modernos que centralizavam as atividades mercantis e exploratórias cujo ponto de irradiação era a Europa.

Aqui cabe ressaltar que o contato com o “outro” traz um parâmetro de reflexão sobre si mesmo. É esse o grande legado da antropologia, que surge com a descoberta de “novos mundos”. Nesse momento histórico, buscava-se atribuir um estatuto de existência aos povos não-europeus. Seriam eles selvagens? Seriam eles capazes de receber a “revelação” através da religião (cristã)? Vê-se aí que no contato com o novo, os parâmetros eram construídos a partir de si. Mas a alteridade proporcionada pela antropologia, ainda embrionária, já fizera observar seu potencial de atuar como um espelho reflexivo a partir do estranhamento de si diante do outro:

o outro [...] é simplesmente utilizado como suporte de um imaginário cujo lugar de referência nunca é a América, Taiti, o País Basco ou a Bretanha. [...] O outro não é considerado para si mesmo. Mal se olha para ele. *Olha-se a si mesmo nele.* (LAPLATINE, 2003, p. 52).

Não por acaso, a intensificação de contatos com outras culturas levaram a uma afirmação das culturas nacionais e da organização de grupos sociais localizados em determinado território em torno de valores e costumes comuns. Nesse processo de construção moderna dos estados-nação observa-se que eles não são tão soberanos quanto se faz supor, pois que só se afirmam pela existência de outros.

O aumento na produção de excedentes, a necessidade de escoar a produção e a demanda por matérias-primas marcaram a fase pré-industrial do capitalismo. Essas

contingências exigiram a expansão do mundo e de suas fronteiras. Além da conseqüente aceleração produtiva, a revolução industrial foi acompanhada do desenvolvimento de diversas tecnologias que facilitaram a comunicação e o transporte. Isso representou um considerável encolhimento do espaço-tempo na medida em que a própria representação do tempo fora alterada pelas possibilidades de multiplicação de tarefas, tal como a representação do espaço o fora pelas novas formas de locomoção.

Com a modernidade e o desenvolvimento de um sistema de trocas de valor em que o fluxo de mercadorias é essencial para o seu funcionamento, a globalização dá-se como meio de aprimorar essa lógica de fluxo de mercadorias. O desenvolvimento do capitalismo, portanto, levou a uma intensificação dos contatos entre culturas, porque o capitalismo em si “foi, desde o início, um elemento da economia mundial e não dos estados-nação. O capital nunca permitiu que suas aspirações fossem determinadas por fronteiras nacionais”. (WALLERSTEIN, 1979, p. 19). Por via de conseqüência, o desenvolvimento capitalista engendrou não poucos conflitos bélicos entre países que buscavam expandir seus limites de influência – aí inclusas as duas grandes guerras que mancharam de sangue o século XX.

Ainda em 1848, Marx e Engels apontavam características de um mundo que tendia a “encolher” por meio das relações de produção (a nível local e global) que estavam sendo cada vez mais postas em prática. No seu manifesto, os autores observam que o capitalismo é um modo de produção material e espiritual que constitui um processo civilizatório com efeitos transnacionais. Oportuno observar a atualidade dessas observações vindas à luz em meados do século XIX:

Através da exploração do mercado mundial, a burguesia deu um caráter cosmopolita à produção e ao consumo de todos os países. Pra grande pesar dos reacionários, retirou debaixo dos pés da indústria o terreno nacional. As antigas indústrias nacionais foram destruídas e continuam a ser destruídas a cada dia. São suplantadas por novas indústrias, cuja introdução se torna uma questão de vida ou morte para todas as nações civilizadas – indústrias que não mais empregam matérias-primas locais, mas matérias-primas provenientes das mais remotas regiões, e cujos produtos são consumidos não somente no próprio país, mas em todas as partes do mundo. Em lugar das velhas necessidades, satisfeitas pela produção nacional, surgem necessidades novas, que para serem satisfeitas exigem produtos de terras e dos climas mais distantes. Em lugar da antiga auto-suficiência e do antigo isolamento local e nacional, desenvolve-se em todas as direções um intercâmbio universal, uma universal interdependência das nações. [...]. (MARX; ENGELS, 2004, p. 49).

À medida que as fronteiras nacionais vão sendo mais claramente delimitadas e que o mundo vai ganhando uma conformação geopolítica mais bem acabada – em termos de se saber que peças compõem o grande quebra-cabeça de países – a transposição das fronteiras também se dá mais intensamente. Esse complexo processo intensifica as identidades nacionais ao tempo que permite uma maior interlocução entre identidades diferentes em prol da construção de identidades híbridas (HALL, 2006, p. 69).

Esses aspectos que compõem um amplo processo civilizatório que põem em contato o local e o global cada vez mais intimamente concorrem para uma alteração do espaço-tempo que caracteriza a modernidade. O aparato tecnológico hoje disponível nos permite enviar e receber informações em tempo real de lugares antes considerados isolados geográfica e culturalmente. O fluxo de informações, de mercadorias, de valores (materiais e simbólicos) intensifica-se; as distâncias são encurtadas pelo avanço nos meios de locomoção; o tempo parece acelerar dado o seu fracionamento em unidades de execução de tarefa muito inferiores ao que se tinha outrora¹. Em sua célebre obra, Harvey observa que,

À medida que o espaço parece encolher numa “aldeia global” de telecomunicações e numa “espaçonave terra” de interdependências econômicas e ecológicas – para usar apenas duas imagens conhecidas e corriqueiras –, e que os horizontes temporais se reduzem a um ponto em que só existe o presente (o mundo do esquizofrênico), temos de aprender a lidar com um avassalador sentido de *compressão* dos nossos mundos espacial e temporal. (HARVEY, 2006, p. 219)

A modernidade trouxe um alargamento da visão do mundo e descortinou os mundos relativamente isolados do feudalismo europeu. Esses mundos foram substituídos por lugares que assumiram um sentido legal, político e social definido, indicativo de uma autonomia relativa das relações sociais e da comunidade dentro de fronteiras territoriais fixadas (ibidem, p. 219). O conhecimento do espaço exterior rompeu com a cosmologia misteriosa que conspirava sobre o que e quem estava para além do horizonte. Essa nova visão trazia a finitude e apreensibilidade do globo.

¹ Essa fragmentação do tempo para sua máxima otimização é apresentada na obra *Vigiar e Punir* do pensador francês Michel Foucault que fala do controle do tempo como fator importante para o controle da atividade. Para justificar suas reflexões, o autor apresenta casos de “elaboração temporal do ato” tais como o controle da marcha de uma tropa, o manuseio e apresentação de armas, além de outras formas de submissão do corpo a um tempo disciplinar. Cf. FOUCAULT, 1987, p. 127.

Por certo não foi a globalização acelerada das últimas décadas² que levou à formação de uma sociedade de Estados. Esse modelo, bem anterior, remonta ao tratado de Westfalia, em 1648. Todavia, esse processo de integração econômica, social, cultural e política dá suporte à formação de uma sociedade de indivíduos a nível global. O fortalecimento dessa sociedade tem levado à inserção de novos atores no cenário internacional. Atores estes antes não “legitimados” a compor as relações de força juntamente com Estado e organizações internacionais. Dessa forma, a sociedade civil organizada entra nesse cenário, rompendo com a clássica ordem westfaliana na medida em que “o Estado não é mais um ator singular do jogo internacional” (ROCHE, 2008, p. 111). Seja porque o Estado tem sofrido uma erosão dos seus poderes clássicos, seja porque grupos organizados têm ganhado voz e força para representar cidadãos transnacionalmente, as relações internacionais tem efetivamente ganhado uma nova composição em que referenciais como “homem” e “humanidade” se afirmam como ponto de conexão entre indivíduos de diferentes origens.

Mas se a globalização tem levado à composição de uma sociedade transnacional, não se pode olvidar que ela também leva a processos de afirmação do local, visto que esse processo – eminentemente ocidentalizante – não é passivamente assimilado pelos elementos “locais”³. Ressalve-se, portanto, que por “processo de integração” não se pode compreender um movimento pacífico, não resistido. É assim que Bauman é firme ao afirmar que:

A globalização tanto divide como une. Divide enquanto une – e as causas da divisão são idênticas às que promovem a uniformidade do Globo, junto com as dimensões, colocando em movimento um processo localizador de fixação no espaço. Conjuntamente os dois processos, intimamente relacionados, diferenciam nitidamente as condições existenciais de populações inteiras e de vários segmentos de cada população. O que para alguns parece globalização, para outros significa localização. O que para alguns é sinalização de liberdade, para muitos outros é um destino indesejado e cruel. (BAUMAN, 2000, p. 8).

² Considere-se que globalização assume diversas acepções e que os autores não são unânimes ao situar o início desse processo no tempo. Alguns entendem que ele começara com as navegações e formação dos Estados modernos; outros autores defendem que a globalização se inicia com a internacionalização da economia em meados do século XX; há ainda autores para quem a globalização é um processo localizado no final dos anos 80 e início dos anos 90. Cf. CRIVELLI, 2010, pp. 90-106.

³ Stuart Hall posiciona-se contrariamente àqueles que afirmam que a globalização leva a uma homogeneização das identidades nacionais. O autor reconhece que há uma desigualdade na forma como a globalização é distribuída no mundo, mas para Hall “ao invés de se pensar no global como ‘substituindo’ o local seria mais acurado pensar numa nova articulação entre ‘o global’ e ‘o local’”. (HALL, 2006, p. 77).

Sob uma ótica positiva ou negativa, é fato que a globalização traz consigo novos desafios em escala global. As rápidas mutações na ordem social global – nela inclusos os Estados, organizações e também representantes da sociedade civil – tem tido repercussões no direito internacional, tornando-o mais presente na vida dos indivíduos do que outrora.

2.2 A sociedade internacional e os primórdios do Direito Internacional

Com o processo de intensificação da vida social a nível global nos seus mais diversos aspectos, meios de ordenamento dessa sociedade internacional composta a princípio por Estados – mas também com participação de novos atores representantes da sociedade civil – tem sido postos em relevo. Malgrado a eficácia de tais mecanismos, o direito internacional tem indubitavelmente se expandido nas últimas décadas em que a integração global acentuou e alargou seus efeitos, conforme aduzimos acima.

A expansão do direito internacional e sua crescente aproximação com a sociedade que ora se vê parte de um processo global tem levado a discussões acerca de como esse ramo jurídico pode atuar efetivamente na solução de conflitos e problemas de ordem global. Nesse contexto, questões como eficácia da norma jurídica internacional, suas eventuais sanções e de sua legitimidade são frequentemente abordadas (WOLFRUM; RÖBEN, 2008).

Apesar dessa expansão decorrente do processo de globalização observado nas últimas duas décadas, o direito internacional tem sua gênese no próprio momento histórico de formação do Estado Moderno.

Essa instituição centralizadora dos poderes, mas já despersonalizada – em comparação com a autoridade que se prendia à pessoa do governante, do monarca, do príncipe – tem na soberania o sustentáculo maior de sua constituição. Esse atributo seria, segundo a doutrina contratualista da formação do Estado, fruto da vontade humana que escolheu abrir mão de sua liberdade em troca de proteção provida por uma entidade suprahumana. A respeito daquele elemento distintivo do Estado Moderno, Bonavides assevera que

[...] foi a soberania, por sem dúvida, o grande princípio que inaugurou o Estado Moderno, impossível de constituir-se se lhe falecesse a sólida doutrina de um poder inabalável e inexpugnável, teorizado e concretizado na qualidade superlativa de autoridade central, unitária, monopolizadora de coerção. (BONAVIDES, 2004, p. 29).

Nesse sentido, a soberania fundamenta a subordinação de poderes privados a um ente centralizador dos interesses coletivos. A miríade de arranjos jurídicos de caráter familiar, feudal, corporativo e religioso era contrária à idéia de certeza jurídica trazida pela representatividade estatal como fonte única do direito. A existência desse ente centralizador viria a garantir o princípio da igualdade jurídica formal.

Interessante trazer à discussão as observações de Dallari (2005) quando, citando Jellinek, se questiona da razão pela qual o conceito de soberania não se aplica (nem fora aplicado) no contexto do Estado Antigo. O autor observa que esse conceito passa a ter fundamento com a necessidade de limitação de poderes privados. Diante da ocorrência de conflitos entre interesses particularizados e aqueles centralizados pela entidade estatal, fazia-se necessária a hierarquização de poderes sociais, o que se tornaria importante ao final da Idade Média, com o estabelecimento de inúmeras ordenações independentes (DALLARI, 2005, p. 74-77).

O direito, portanto, passa a ter no Estado sua fonte legitimada pela soberania da qual gozava aquele ente centralizador. A soberania estatal dava força jurídica às ordens que emanavam do Estado, na figura do soberano ou do governante. Vê-se aí que no âmbito interno do Estado, ou seja, dentro dos seus limites territoriais, o poder soberano é superior a todos os demais, tanto dos indivíduos quanto dos grupos sociais existentes no âmbito do Estado.

A questão central é que tais normas restringiam-se ao território em que o Estado era soberano. Entretanto, os diversos Estados-Nação entravam em conflitos entre si e assumiam obrigações externas junto aos demais Estados. A intensificação dos contatos entre Estados, em grande parte estimulada pela crescente atividade comercial para além das fronteiras, levou à existência de uma sociedade internacional semelhante à que conhecemos hoje e cujos principais atores nesse momento eram os Estados.

Após a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) e da guerra entre espanhóis e flamengos (1568-1648), uma série de tratados de paz compôs o que viria a ser conhecido por Paz de Westfalia. A Paz de Westfalia representou um marco histórico que reconheceu o Estado como poder supremo dentro de suas fronteiras, definindo conceitualmente a ordem internacional daí nascida e seu elemento básico, a soberania no âmbito internacional.

A soberania westfaliana baseia-se na territorialidade e no princípio da não intervenção. Diversamente das conseqüências lógicas da soberania no plano interno – em que ela assegura a supremacia do poder estatal diante dos cidadãos ou outros possíveis poderes sociais concorrentes –, a soberania traduz, no âmbito externo, a igualdade dos Estados na

comunidade internacional. Em outras palavras, a soberania significa, no plano internacional, a igualdade jurídica entre aqueles que são soberanos nas suas relações entre si.

Se internamente a construção de ordenamentos jurídicos se fortalecia como meio de resolução de conflitos a serem mediados por um ente supremo e despersonalizado, o desenvolvimento de relações mais próximas entre Estados (juridicamente iguais, porque igualmente soberanos) demandava também a criação de um ordenamento jurídico supraestatal. Isso, em muito, se deu por consequência da intensificação das relações comerciais entre países e da decorrente necessidade de prover segurança jurídica a tais relações.

Não por acaso, a configuração de uma sociedade internacional mais ativa – pois que já existente desde a Antiguidade, mas com características bem diferentes da que apresenta modernamente (MELLO, 2004, p. 52) – levou a uma internacionalização do Direito. Em suas lições preliminares, Miguel Reale (2005, p. 2) nos lembra a lição de um antigo brocardo segundo o qual *ubi societas, ibi jus*. Depreende-se dessa forma que onde há sociedade, há também formas de ordená-la e prover garantia jurídica às atividades de tal sociedade.

O fenômeno jurídico seria para o fundador da primeira cátedra de sociologia, Émile Durkheim, um fato social, pois que capaz de ser observado como ocorrendo para além das esferas privadas dos indivíduos e dotados de um poder coercitivo que se estende ao longo do tecido social. Utilizando-se das chaves-de-leitura do pensador francês, o Direito pode ser considerado um fato social porque se trata de um fenômeno que é ao mesmo tempo, coercitivo, exterior e genérico em relação aos indivíduos de dada sociedade (DURKHEIM, 1977).

Assim, a existência de uma sociedade internacional que se fortaleceu e intensificou seus contatos através de relações contínuas entre diversas coletividades (MELLO, 2004, p. 56), levou a uma internacionalização do fenômeno jurídico a níveis autônomos em relação aos direitos positivados pelos Estados. A globalização vem, portanto, a ampliar o escopo de atuação do direito internacional e sua proximidade com os indivíduos, num claro movimento de expansão do direito internacional.

2.3 A expansão do Direito Internacional no mundo contemporâneo

Observa-se que a ordem jurídica internacional e a defesa à positivação do direito no plano internacional decorrem a princípio do direito à guerra e também a equilibradas

relações comerciais. Assim, na célebre obra “*De Jure Belli Ac Pacis*” a primeira divisão do direito internacional dada pelo jurista flamengo Hugo Grocius enfocava o aspecto do direito à guerra e do direito à auto-defesa, sobretudo visando à manutenção de um ambiente propício ao comércio entre países.

O direito internacional foi construído sob a idéia de que os Estados eram os únicos atores do cenário internacional, visto que estes eram os entes soberanos para relacionar-se entre si numa relação de igualdade jurídica formal. Há que se ressaltar que quando nos referimos a direito internacional estamos nos limitando a essa forma de convivência internacional fundada a partir da formação do Estado Moderno, no contexto da Europa pós-medieval.

Há autores que defendem a existência de sistemas de direito internacional na Antiguidade ocidental e oriental. As sanções às normas internacionais tinham caráter público e religioso (MELLO, 2004, p. 166). Certamente que não se pode planificar a complexa história do direito internacional pré-moderno, visto que ao longo dos anos e a depender da região em que se desenvolveu, passou por avanços e retrocessos.

Dessa forma, se o mundo grego conheceu e praticou diversos institutos do direito internacional, tais como a arbitragem, os tratados, a instituição de representantes internacionais das Pólis e a inviolabilidade desses embaixadores, em Roma, por sua vez, o direito internacional quase desapareceu por consequência da imposição de um domínio que ficou historicamente conhecido por *Pax Romana* (ibidem).

Na Idade Média, o direito internacional está bastante ligado à Igreja Católica que controlava as relações internacionais por meio do papado. Nesse período muitas normas surgiram regulamentando, sobretudo a conduta em guerras, limites de violência, normas de estabelecimento de tréguas, etc. (ibidem). Nota-se então que antes do surgimento do direito internacional moderno, a partir da Paz de Westfalia, a preocupação recaía especialmente sobre o conflito entre estados e de alguma forma, mas ainda não preponderantemente, sobre as atividades mercantis.

Entretanto, o direito internacional a muito superou essa visão westfaliana que predominou até o final da Segunda Guerra Mundial. A partir de então, muito direitos considerados naturais passaram a ser considerados importantes a serem garantidos num plano internacional, tal como o direito à vida e à liberdade de crença.

Para esse desenvolvimento, o século XIX foi de suma importância para a estruturação de princípios e regras internacionais, seja na Europa com o Congresso de Viena

em 1815, seja no continente americano pela Doutrina Monroe de 1823 que viria a influenciar as relações interamericanas com pólo de poder nos Estados Unidos como grande interventor em outros países do continente.

Não obstante o desenvolvimento de um proto-ordenamento internacional – inclusive com o surgimento de organizações como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha em 1863 e a União Internacional de Telégrafos⁴ em 1865 –, a Primeira Guerra mundial e seus 13 milhões de mortos destruíram a idéia de “missão civilizadora” propugnada pelo ocidente. Fazia-se necessário o desenvolvimento de relações internacionais, e estudos dessas relações eminentemente políticas, a partir de um viés científico, conceitual, de forma a apontar possíveis pontos de equilíbrio.

Em contraposição às correntes teóricas dominantes no campo das relações internacionais, então o realismo, o idealismo de Woodrow Wilson levou à fundação da primeira sociedade de nações de caráter moderno. Entretanto, o fundador da Liga das Nações não incluiu no organismo transnacional o país que estava sobre o seu comando, os Estados Unidos. Vale observar a importância da compreensão das correntes teóricas que pensaram e influenciaram as relações internacionais, pois dele deriva a abordagem jurídica na produção normativa internacional e na construção e delineamento do ordenamento jurídico transfronteiriço.

Parece que nesse momento as ideais realistas vislumbraram com mais acuidade que a Liga das Nações sucumbiria aos interesses particulares de cada estado. Essa corrente, ainda hoje muito forte, entende que os interesses dos Estados se expressam através do seu poderio e são os interesses egoístas de cada estado as principais forças motrizes de suas ações. Nesse sentido, para o realismo “a tensão entre as exigências de sucesso da ação política e as leis morais não escritas que governam o mundo é inevitável” (ROCHE, 2008, p. 30).

Após a falência do modelo inaugurado em 1919 pelo Tratado de Versalhes – o que viria a ocorrer com a deflagração da Segunda Guerra mundial –, empreende-se um esforço de construção de mecanismos mais hábeis a conter o interesse de exacerbação de soberania por parte de alguns estados. Daí surgiu a Organização das Nações Unidas (ONU) que, ao contrário da malograda Liga das Nações, incluía um maior número de países sob um estatuto de igualdade jurídica.

Contudo, a organização foi provida de instâncias que denunciam, pela sua composição, o desequilíbrio de forças no sistema ONU. A principal dessas instâncias é o

⁴ Hoje se denomina União Internacional das Telecomunicações (UIT) e faz parte do sistema ONU, sendo a sua mais antiga agência especializada.

Conselho de Segurança, cujos assentos permanentes são, ainda hoje, ocupados pelos vitoriosos na Segunda Guerra mundial, complementados por membros não permanentes e sem o poder de veto de que se valem os membros permanentes. Não por acaso há um claro desajuste dessa instância com a realidade das relações globais hodiernas de onde provêm decisões cujas conseqüências ferem os próprios princípios fundadores da Organização. Esse é tema bastante discutido (KARNS; MINGST, 2010), mais sempre merecedor de enfoque específico e profundo, o que não será empreendido no presente trabalho.

A história das relações internacionais pós-1945 é pontuada por uma forte tentativa de sistematização da ordem internacional, traumatizado que estava o mundo dito “civilizado” com a barbárie que cometera. Dessa forma, à criação da ONU seguiu-se a formação de outros organismos internacionais compostos por Estados e cujos objetivos enfocavam as mais diversas questões.

No contexto da Guerra Fria, com os holofotes sob a questão militar e a iminente possibilidade de um conflito bélico efetivo entre os Estados Unidos (bloco capitalista) e a União Soviética (bloco comunista), foram criadas alianças militares para a defesa de ambos os pólos. Assim, em 1949 o Tratado do Atlântico Norte criaria a OTAN constituindo entre os pactuantes um sistema coletivo de defesa mútua contra eventual ataque de terceiros. Em resposta, o bloco comunista cria, em 1955, uma aliança militar fundada pelo Tratado de Varsóvia.

Sob um viés econômico, a Europa, social e economicamente arrasada pela Segunda Guerra, passou a se compor organismos fundados ob o modelo clássico da cooperação intergovernamental. Nessa trilha, é fundada em 1948 a Organização Européia de Cooperação Econômica. Também no plano econômico, foi criada em 1951 a Comunidade Européia do Carbono e do Aço, que viria a ser a pedra angular para o posterior desenvolvimento em direção a uma unificação mais ampla dos países europeus (JACQUÉ, 2009, p. 3).

Ainda no plano econômico, os Acordos de Breton Woods iniciaram o desenvolvimento de um sistema pioneiro de ordem monetária internacional, composto por Estados independentes. Os acordos criaram o Fundo Monetário Internacional (FMI), que é por si uma organização internacional, que conta com 187 países-membros, e o Banco Mundial.

No mesmo sentido, mas já no plano político, foi criado em 1949 o Conselho da Europa, que hoje compreende 47 estados – incluindo os 27 estados que integram a União Européia – e desempenha papel fundamental, visto que atua na defesa da proteção dos Direitos Humanos. A Convenção Européia dos Direitos do Homem foi pactuada entre os

estados-membros do Conselho da Europa e a Corte Européia de Direitos Humanos (criada em 1959) também faz parte da estrutura da organização internacional, tendo sido a primeira dessa natureza.

Fundindo todos esses aspectos, pode-se citar o exemplo mais bem acabado de integração transnacional, a União Européia (UE), que surgiu da fusão da Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM), da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e da Comunidade Económica Europeia (CEE). Após o Tratado de Lisboa (2007), a União Européia passou a dispor de personalidade jurídica própria, compartilhando competências com os 27 Estados-membros. Diversos temas tais como política de segurança, cooperação judiciária, livre-circulação de indivíduos, política econômica, tem-se elevado a uma seara transnacional entre os estados da UE.

Além desses organismos, blocos econômicos passaram a se constituir, a ONU se ramificou pela criação de novas agências especializadas com o objetivo de descentralizar a abordagem de problemas de ordem internacional e novas organizações internacionais foram criadas.

Como se pode observar, o cenário internacional foi se densificando desde 1945 e com isso desenvolveram-se normas internacionais mais específicas que os princípios morais que outrora regulavam a ordem internacional. A ordem internacional ganhava aparatos jurídicos com maior abrangência e inclusive com legitimação jurisdicional de cortes internacionais como a Corte Internacional de Justiça (criada em 1945), a Corte Européia de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (estabelecida em 1979).

Apesar do desenvolvimento de inúmeros organismos internacionais, seja de caráter político, econômico, militar ou jurídico, vê-se que muitos atores restavam sub-representados na ordem internacional. A hegemonia do pensamento realista nas relações internacionais – que considera os estados como únicos atores legítimos, porque soberanos, para atuarem como sujeitos de direito internacional – foi cedendo espaço para abordagens que punham em relevo a importância de atores não-estatais em um cenário global cada vez mais dinâmico. Assim, organizações não-governamentais como o Greenpeace, a Anistia Internacional, Médicos Sem Fronteiras, WWF, dentre tantas outras, são peças fundamentais na “governança global” (KARNS; MINGST, 2010, p. 221).

O desenvolvimento de tais teorias de relações internacionais não-centradas no Estado coincide com o declínio do papel estatal nas últimas décadas do século XX. O desenvolvimento de mercados autônomos, o fortalecimento de organizações civis que reivindicam a representação de causas e grupos sociais, o desenvolvimento de grupos

terroristas que competem com os estados o direito à guerra, o esvaziamento das funções estatais por ideais neoliberais, tudo isso pode ser apontado como causas que tem levado ao questionamento da legitimidade exclusiva dos estados para atuarem no cenário internacional (ROCHE, 2008), sobretudo após a queda do muro de Berlim.

A derradeira década do século XX veria a emancipação dos mercados em face dos estados em declínio e a participação dos indivíduos em questões internacionais. Jean-Jacques Roche aponta para um choque de lógicas surgido da emancipação de atores dantes não inseridos no cenário internacional. Segundo o autor,

Esse enfraquecimento do Estado é amplificado pelo surgimento de novas problemáticas, para as quais a ação individual ou coletiva dos Estados se mostra inadequada para apresentar soluções compatíveis [...]. Os atores da sociedade civil e da economia-global estão assim em condições de representar as decisões coletivas. Simples contrapesos ou verdadeiros contra-poderes, esses atores emancipados de uma lealdade cidadã exclusiva se definem, portanto, por outras identidades que não a nacionalidade ou a cidadania. (ROCHE, 2008, p. 109).

Nesse contexto, desenvolve-se uma diplomacia que busca resgatar os valores humanitários, uma “diplomacia dos direitos humanos”, segundo expressão de Bertrand Badie (2002). Para o autor, apesar da atraente retórica da defesa dos direitos humanos no âmbito internacional, “ela não abole o passado e não substitui uma ordem do cinismo por uma ordem da moral” (BADIE, 2002, p. 11). Apesar de reconhecer que está em curso a criação das bases de um “universalismo indispensável”, o cientista político francês vê com muita descrença o desenvolvimento dessa nova ordem internacional “juridicizada” que, de fato, atua mais politicamente do que por respeito a princípios morais.

Na trilha da multiplicação de atores difusores de opinião pública no cenário global, grandes corporações também entraram na composição de forças. Evidentemente, essas grandes corporações – numericamente reduzidas em razão da crescente concentração de riqueza que se tem observado nos últimos anos (com conseqüente aumento da desigualdade)⁵ – tem se reforçado na defesa de seus interesses e sua atuação tem interesse especial no campo do direito internacional do trabalho, vez que esses atores valem-se das mais diversas estratégias para esquivar-se das regulações internacionais.

⁵ Em pesquisa realizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, tem-se verificado uma crescente concentração de riqueza, mesmo em países com altos índices de desenvolvimento humano (IDH). A pesquisa aponta que pobreza relativa e desigualdade de renda cresceram nos últimos vinte anos. (OCDE, 2008).

Crivelli destaca que o seleto grupo que não passa de 200 empresas com atuação planetária tem poderio econômico que ultrapassa 2/3 em volume de capital e transações correntes do que detém os Estados hoje reconhecidos (CRIVELLI, 2010, p. 99).

A ruptura com o modelo westfaliano, que reconhece o Estado como exclusivo sujeito de direito internacional, a inserção de atores como ONGs, organizações internacionais, e grandes corporações transnacionais, e o complexo de constantes mudanças trazidas pelo processo de globalização tem trazido inúmeros desafios para o direito internacional. A experiência da aldeia global é mais complexa do que a idéia simplista à que o termo pode induzir.

A vivência global crescente tem levado ao desenvolvimento de uma ordem jurídica que é importante, mas denuncia sua falta de eficácia, quiçá de legitimidade, seja por embaraços políticos atinentes a quem pode controlar seu cumprimento, seja pela multiplicidade de normas e órgãos jurisdicionais nessa confusa aldeia. Diante disso, faz-se relevante discutir aspectos práticos do direito internacional.

2.4 Legitimidade e eficácia no direito internacional

Algumas características da norma diferenciam o direito internacional do direito interno. Essas características decorrem do meio onde são produzidas as normas internacionais, ou seja, no seio da sociedade internacional. Como visto, a visão clássica incluía apenas os Estados como legítimos sujeitos de direito internacional. Ainda no contexto pós-westfaliano os Estados são os principais construtores dessa ordem jurídica, contudo novas modalidades de arranjos jurídicos tem surgido – tais como acordos bilaterais ou multilaterais envolvendo pessoas jurídicas de direito privado.

Apesar de o sistema jurídico internacional apresentar caracteres comuns ao direito interno por se tratar de uma ordem normativa, dotado de sanção em decorrência a um fato ilícito, outras características o distinguem. Mello (2002, p. 83), citando Aguilar Navarro, aponta algumas como o fato de as normas no sistema jurídico internacional apresentarem poucas normas em número, ter normas extremamente abstratas e serem atributivas, “no sentido de darem uma competência sem assinalarem a materialidade da ação a executar”.

A essas características, outras podem ainda ser acrescentadas como o faz Mello (ibidem, p. 84) referindo-se a Serge Sur: relatividade, uma vez que cada Estado desenvolve a

sua concepção sobre ela e o fato de que a mudança das normas internacionais é mais ampla do que o que se observa no direito interno.

Como expressão do Direito (*lato sensu*), o direito internacional necessita de força jurídica para estabelecer limites à ação dos membros da sociedade internacional e cumprir seu objetivo de ordenar essa convivência global. Para tanto, retomando as lições de Miguel Reale, é necessário que a regra de direito seja formalmente válida e socialmente eficaz (REALE, 2002, p. 113). Esse requisito aponta à condição da legitimidade na produção e aplicação da norma. Da legitimidade depende a efetividade do direito, o que não é diferente no âmbito do direito internacional.

Legitimidade, todavia, não é conceito unívoco. Sob um ponto de vista clássico, legitimidade tem sido definida como justificação de autoridade, em termos mais precisos, a capacidade de tomar decisões obrigatórias ou de prescrever regras cujo cumprimento deve ser obrigatoriamente respeitado (WOLFRUM, 2008, p. 6).

Para além da visão clássica, Bodansky (2008) busca superar a legitimidade normativa, elegendo uma abordagem que inclui dois tipos de legitimidade: política e social. Para o autor, legitimidade social é aquela atribuída pela aceitação dos atores de uma dada sociedade. Em se tratando da sociedade internacional, esses atores são os Estados, mas aí também inclusos as ONGs, as corporações e os indivíduos que crescentemente tem tomado parte no concerto internacional (BODANSKY, 2008, p. 313). Interessante observar que a própria inclusão desses últimos atores, não legitimados pela clássica ordem westfaliana, ocorre também pela via da legitimidade que a eles tem sido atribuída.

Essa legitimidade social tem ganhado peso com a inclusão de novos atores além dos Estados nas relações internacionais. Também as organizações internacionais, compostas eminentemente por Estados, mas com muitos organismos já incluindo representantes da sociedade civil – como faz a OIT desde sua fundação, pautada no princípio do tripartismo – tem sido legitimadas para atuar autonomamente no cenário internacional, inclusive como produtores e executores de normas.

Nesse contexto, a legitimidade que se atribui a um organismo ou outro sujeito de direito internacional depende do exercício de autoridade que ele exerce. Assim, “instituições exercendo diferentes tipos de legitimidade necessitam de diferentes bases de legitimidade” (ibidem, p. 316).

Obviamente que ao exercício da autoridade exercida por determinado sujeito internacional, deve-se adicionar que a soberania clássica ainda repercute como uma fonte de

legitimidade para atuação dos Estados no cenário internacional, tendo habilidade para negociar e para aderir a acordos internacionais (WOLFRUM, 2008, p. 6).

Não se pode olvidar que o direito internacional é (ainda) bastante dependente da ordem jurídica interna de cada Estado. Tomando-se a análise da aplicação de tratados da atual ordem jurídica internacional, vê-se que o plano internacional submete-se ao interesse interno, ainda que no plano externo haja uma base de consensualidade para aprovação e adoção de um determinado acordo. Há, portanto, uma importante “cadeia de legitimidade” conectando ordem jurídica interna e externa (ibidem, p. 7).

Nesse sentido, Wolfrum (2008) questiona a legitimidade de tal corrente quando se estabelece relações com Estados não-democráticos, sobretudo porque o direito internacional não é provido de sanções automáticas contra Estados organizados em estrutura diferente daquela que vem sendo crescentemente exigida, qual seja, uma democracia representativa liberal de tipo ocidental.

Acrescente-se que este aspecto tem sido utilizado como argumento para intervenções internacionais violentas no âmbito interno de vários países, como se tem observado desde a Guerra do Golfo até a mais recente operação da OTAN contra o ditador líbio Muammar Gadafi. Isso evidencia a dificuldade de se estabelecer um sistema jurídico uno onde os sujeitos legitimados a construí-lo estão em igualdade jurídica, mas não de fato. De fato, existe uma enorme disparidade de poder entre os países, daí decorrendo uma imposição de vontade por parte das grandes potências.

Paralelamente a tais importantes questões acerca da legitimidade, a eficácia do direito internacional encontra ainda obstáculo na heterogeneidade do sistema internacional. Matz-Lück (2008) aponta para o crescente estabelecimento de cortes internacionais e outros mecanismos de regulação de disputas na ordem internacional como causa de uma fragmentação do direito internacional.

A instalação de tribunais especializados e a superveniência de competência entre um tribunal e outro – sem que seja claramente atribuída uma competência para resolução de conflitos de competência entre tais tribunais – pode ensejar por parte do jurisdicionado a escolha do órgão jurisdicional que lhe possa ser mais benéfico⁶.

Em 2006, o Grupo de Estudos da Comissão de Direito Internacional da ONU apresentou relatório acerca da fragmentação do direito internacional. Não obstante o

⁶ Matz-Lück (2008, p. 102) justifica a possibilidade de tal prática pelo fato de no sistema jurídico internacional não haver uma norma genérica de litispendência que impeça ou dificulte a proposição de ação da mesma lide em diferentes tribunais.

reconhecimento por parte da comissão da multiplicação de órgãos jurígenos e jurisdicionais no âmbito internacional, o relatório reconheceu a existência de um sistema legal internacional. Para a comissão, “o sistema internacional não é uma coleção aleatória de normas” (*apud* MATZ-LÜCK, 2008, p. 105).

Daí é que o autor reconhece, como o faz Bodansky (2008), a existência de diferentes bases de legitimidade na ordem jurídica internacional. Todavia, ainda que esse sistema não seja dotado da unidade e hierarquia no que concerne a produção e aplicação de normas, não se pode negar a sua existência. Para Matz-Lück, a fragmentação é inerente ao direito internacional. As regras são mais genéricas e aplicáveis, na maioria dos casos, entre as partes que se submeteram a adotá-las. Dessa forma, não se pode falar de um *corpus* normativo como se pode observar em ordenamentos jurídicos internos (MATZ-LÜCK, 2008, p. 107).

Apesar das limitações da fragmentação do direito internacional para sua legitimidade e eficácia, a crescente atividade jurisdicional tem levado a uma experiência de operacionalização do direito internacional que aponta para a construção de uma jurisprudência minimamente coerente (*ibidem*). Apesar dos riscos de competição entre regras e organismos jurisdicionais no âmbito internacional, há também um importante desenvolvimento do internacionalismo jurídico e conseqüências a nível interno de cada país.

Justifica-se, portanto, a prática do direito internacional na medida em que ela proporciona legitimidade a um sistema jurídico em constante construção e que tem apontado gradualmente a uma conformação coerente. Assim é que observa Matz-Lück (2008) analisando a adoção de precedentes por diferentes cortes, e mesmos sistemas, do direito internacional.

Em consonância com esse posicionamento, Wolfrum (2008, p. 10) entende que o direito internacional tem desenvolvido formas sutis de influenciar a organização jurídica e administrativa dos Estados, ainda que de forma indireta. Sob uma visão alargada do conceito de eficácia jurídica, esta seria já uma eficácia indireta do direito internacional.

Por certo que estamos longe da construção de um sistema unificado de normas (substantivas e adjetivas) no âmbito internacional. Porém, muitos passos tem sido dados na construção de uma governança global que seja capaz de conferir legitimidade suficiente para operacionalização de um tal sistema. Diante da intensificação da vida social global e da afirmação de sujeitos de direito internacional que não os Estados, não há falar-se em retrocesso no que concerne à construção de um sistema de direito internacional.

Considerando, contudo, que a legitimidade desse sistema fragmentado depende em muito da ordem jurídica interna para sua aplicação – sobretudo no que concerne ao nosso

campo de interesse, qual seja o direito internacional do trabalho –, mister percorrer as vias pelas quais o direito internacional é internalizado e se faz exigível no ordenamento jurídico pátrio.

2.5 A aplicabilidade da norma internacional no ordenamento jurídico brasileiro

O direito internacional público tem nos tratados sua principal fonte. A participação dos Estados na sua elaboração é apontada como fator que torna essa fonte a mais democrática, mesmo porque os Estados podem valer-se de sua soberania para adotá-los ou não (MELLO, 2002, p. 212).

De plano, é importante deixar claro que *tratado* é expressão genérica, podendo receber inúmeras outras terminologias que não desnaturam seu objeto e finalidade. No âmbito do sistema normativo da OIT, os tratados são denominados Convenções, mas no direito internacional como um todo esses instrumentos normativos recebem denominações as mais diversas: protocolo, convênio, pacto, declaração, ajuste, etc.

Ademais, é importante ressaltar que os tratados não são as únicas fontes do direito internacional público. Nessa esfera jurídica também o costume internacional, os princípios gerais de direito, além da jurisprudência e doutrina servem de fonte ao direito internacional.

O artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (CIJ) arrola algumas fontes ou elementos aplicáveis em suas decisões:

Artigo 38 - 1. A Corte, cuja função é decidir em conformidade com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará:

- a. As convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes;
- b. O costume internacional, como prova de uma prática geral aceite como direito;
- c. Os princípios gerais de direito, reconhecidos pelas nações civilizadas;
- d. Com ressalva das disposições do artigo 59, as decisões judiciais e a doutrina dos publicistas mais qualificados das diferentes nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito.

2. A presente disposição não prejudicará a faculdade da Corte de decidir uma questão *ex aequo et bono*, se as partes assim convierem.

Observa-se que além das já supracitadas fontes, o Estatuto da CIJ também prevê a possibilidade de aplicação da equidade a fim de solucionar lides internacionais.

No atual contexto de maior inserção de novos sujeitos do direito internacional, a atuação de ONGs e organizações internacionais tem sido importante para dar novo foco à produção e interpretação de normas internacionais. Pode-se, portanto afirmar que a entrada desses atores no cenário internacional tem servido como fonte material do direito internacional.

Sendo os tratados a principal fonte do direito internacional e considerando que o presente estudo analisará a produção de normas internacionais do trabalho no domínio de atuação da OIT, é sobre este ato jurídico que nos debruçaremos com maior detalhe para entender a aplicabilidade de norma internacional no direito pátrio.

Até a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais de 1986, que complementou Convenção de Viena sobre os Direitos dos Tratados (CVDT) de 1969 (cuja entrada em vigor internacional se deu em 1980), somente os Estados tinham competência para firmar tratados. Referida Convenção de 1986 estabeleceu que as demais pessoas internacionais também podem exercer tal direito.

Embora não seja objetivo do presente trabalho exaurir o estudo dos tratados, cumpre apresentar algumas das classificações que tem sido utilizadas para esses atos jurídicos internacionais. Accioly e Silva (2002, p. 29) trazem a classificação quanto ao número de partes contratantes. Assim, podem ser bilaterais, se realizado entre duas pessoas jurídicas internacionais, ou multilaterais, quando forem mais de duas as partes contratantes.

Quanto ao aspecto material, os tratados podem ser divididos em tratados-contratos, que são aqueles celebrados entre muitos Estados, regulando interesses recíprocos dos contratantes, e tratados-normativos, que configuram normas gerais de direito internacional (*ibidem*, p. 30).

Quanto às condições de validade dos tratados, é necessário que as partes tenham capacidade (Estados e organizações internacionais tem capacidade reconhecida para tal); que haja habilitação dos agentes signatários para negociar e assinar tratados; que haja consentimento mútuo, ou seja, sem qualquer tipo de coação; e que o objeto seja lícito e possível, não podendo haver, portanto, contrariedade a normas imperativas do Direito Internacional (MELO, 2001, p. 65).

Antes de ser firmado o tratado, um longo caminho político é percorrido até a sua conclusão. Dessa forma, pode-se dividir a conclusão do tratado em fases externas e fases

internas. A formação dos tratados inicia-se com a fase de *negociação*, na qual os agentes signatários (Chefes de Estado, Chefe de Governo e Ministro das Relações Exteriores ou outros agentes dotados de carta de plenos poderes, em conformidade com o art. 7º da CVDT) firmam o conteúdo do tratado. Depois de concluída a fase de negociação, os agentes plenipotenciários o assinam, com a faculdade de formular reservas.

A confirmação de que o tratado foi firmado por um Estado se dá através da ratificação. Apesar de a CVDT não dispor nesse sentido, geralmente a ratificação ocorre apenas após aprovação do tratado pelo Parlamento. No Brasil, esta aprovação é de competência constitucional do Congresso Nacional (art. 49, I, CF). A deliberação do Parlamento resulta na aprovação do tratado, instrumentalizada pelo texto de um Decreto Legislativo. Este Decreto dispensa a sanção ou promulgação por parte do Presidente da República e contém um duplo teor: a aprovação e, simultaneamente, a autorização para o Presidente da República ratificá-lo, consoante a competência constitucional privativa nos termos do art. 84, VIII, da CF. Ressalte-se que alguns tratados dispensam ratificação, obrigando as partes pela sua tão só adesão (ACCIOLY E SILVA, 2002, p. 34).

Não obstante a dispensa dessa formalidade, a prática ainda aponta à necessidade de registro de depósito do tratado ratificado pelo Secretariado (em casos de tratados no âmbito do sistema ONU⁷) ou pelo depositário dos instrumentos de ratificação (art. 16 da CVDT).

Questão de relevante importância para o presente trabalho versa sobre como as normas de direito internacional – aqui representadas sob a figura do tratado – tem aplicabilidade no ordenamento jurídico interno. Há uma grande controvérsia na doutrina internacionalista acerca de identidade entre o direito internacional e o direito interno. Duas teorias tem disputado a questão que não parece ter solução fácil (MELO, 2001, p. 65).

Os partidários da teoria *dualista* defendem que o direito internacional e o direito interno são dois sistemas jurídicos distintos. Dessa forma, o direito internacional não obrigaria os indivíduos no plano interno, a não ser que suas normas sejam transformadas em direito interno. Por sua vez, a teoria *monista* sustenta que o direito é um só. E nessa seara, alguns adeptos da teoria entendem pelo *primado do direito internacional* enquanto outros defendem a tese do *primado do direito interno* (ACCIOLY E SILVA, 2002, p. 65).

⁷ A Carta das Nações Unidas determina, em seu art. 102, que todo tratado ou acordo internacional concluído por qualquer Membro deverá, logo que possível, ser registrado no Secretariado e por este publicado. Essa regra foi endossada pelo art. 80 da CVDT.

A leitura do artigo 27 da CVDT permite aduzir que essa convenção aponta para a supremacia do tratado face à lei interna. Para leitura do artigo, é elucidativo apresentar o disposto no artigo precedente:

Artigo 26. *Pacta sunt servada*. Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé.

Artigo 27 - Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado. Esta regra não prejudica o artigo 46⁸.

Accioly e Silva (2002, p. 67) atentam para o fato de que o silêncio da legislação brasileira em estabelecer uma relação hierárquica clara do direito interno com o direito internacional tem relegado à jurisprudência o papel de suprir as enormes lacunas na matéria. Nesse sentido, o Brasil, não tendo adotado estritamente nenhuma das teorias tal como descritas, subverteu-as, temperando ora os princípios da teoria dualista, ora os da monista, chegando a moderações de ambas as teorias, com prevalência ao dualismo moderado segundo mais recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).

O dualismo radical exige que haja edição de uma lei distinta para incorporação do tratado à ordem jurídica interna. Já o dualismo moderado prevê que a incorporação prescinde de lei, embora exija aprovação parlamentar e promulgação pelo executivo. De outro lado, o monismo radical prega a “primazia do tratado sobre a ordem jurídica interna, e o moderado procederá à equiparação hierárquica do tratado à lei ordinária, subordinando-o à Constituição e à aplicação do critério cronológico em caso de conflito” (ibidem).

Na aridez de disposições normativas mais elucidativas, distingue-se a adoção de tal ou qual teoria em dois momentos diferentes, quais sejam o momento da incorporação do tratado e a posição hierárquica por ele assumida perante o ordenamento no qual foi incorporado (ibidem, p. 67).

Nesse sentido, os referidos autores entendem que o Brasil adota uma forma de dualismo, visto que

somente depois de incorporadas ao ordenamento jurídico interno podem as normas de origem internacional criar direitos e deveres para os particulares, ainda que antes disso tenha o Estado relevado ao seus co-contratantes ter assumido suas obrigações

⁸ A referida norma contida no artigo 46 da Convenção de Viena sobre os Direitos dos Tratados (CVDT) refere-se à possibilidade de nulidade do consentimento do Estado, quando manifestada a violação à norma fundamental do seu direito interno.

naquele plano, através de ratificação e depósito do instrumento próprio. (ibidem, p. 67)

Arnaldo Süssekind (2000, p. 68), entende que a Constituição Federal de 1988 adota a teoria monista. Para tanto, o ilustre autor em análise sistemática observa que a CF revê o cabimento de recurso especial da decisão que contrariar tratado ou negar-lhe vigência (art. 105, III, *a*). O autor ressalva, entretanto, que para que o tratado possa ter efeitos na ordem interna, é preciso que ele “se revele suficientemente amadurecido e claro para ser imediatamente aplicado” (ibidem, p. 70).

Entretanto, o autor tratando do termo inicial de vigência do tratado, Süssekind aduz, com base nos argumentos de Hidelbrando Accioly, Celso Albuquerque Mello e Francisco Rezek, que é necessária a promulgação para que os direitos e deveres contidos no tratado sejam exigíveis (ibidem, p. 74). Vê-se, com a devida *venia*, que o eminente doutrinador justrabalhista termina por apontar o dualismo moderado como teoria adotada no Brasil.

A respeito de jurisprudência no assunto, Accioly e Silva (2002, p. 68) apontam para dois *leading cases*⁹ em que o STF se pronunciou pelo dualismo moderado. A Suprema Corte entendeu que, após sua incorporação, os tratados encontram-se no plano das leis ordinárias, em posição inferior à Constituição. A decisão permite concluir que o Brasil tem adotado a idéia de coexistência de dois sistemas, o interno e o internacional. Os autores apontam para a possibilidade de insegurança jurídica no plano internacional decorrente desse posicionamento, na medida em que legislação interna revoga norma internalizada por tratado e o país não avisa aos co-contratantes que deixou de aplicar as disposições do tratado.

Por derradeiro, cumpre ressaltar que a recente Emenda Constitucional 45/2004 acrescentou § 3º ao art. 5º, estabelecendo que “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. Tal inovação constitucional teve o condão prático de enfraquecer a regra contida no § 2º, do art. 5º da CF, que previa a complementação do rol dos direitos e garantias

⁹ STF - ADIN 1.480 e CR 8.279. ADIN 1.480: “Os tratados ou convenções internacionais, uma vez regularmente incorporados ao direito interno, situam-se, no sistema jurídico brasileiro, nos mesmos planos de validade, de eficácia e de autoridade em que se posicionam as leis ordinárias, havendo, em consequência, entre estas e os atos de direito internacional público, mera relação de paridade normativa. Precedentes.” (Rel. Min. Celso de Mello)

fundamentais por tratados internacionais, conferindo a esses tratados o *status* de norma Constitucional.

Ora, o referido parágrafo trazido pela EC n ° 45/2004 restringiu o reconhecimento do *status* de norma constitucional a tratados versando sobre direitos humanos tão somente àqueles aprovados por *quorum* qualificado no Congresso Nacional. Dificultou-se, portanto, o reconhecimento que antes se dava por via do disposto no § 2º e que, inclusive, fazia o tratado sobre direitos humanos ter aplicação imediata pela combinação do disposto no referido parágrafo ao conteúdo normativo do § 1º do art. 5º, da Constituição Federal¹⁰.

As considerações, ainda que superficiais, sobre a relação entre as normas de direito interno e as normas de direito internacional serão importantes para posteriores reflexões sobre a aplicabilidade do direito internacional do trabalho no âmbito do ordenamento justicial interno. Antes, porém, é salutar atentarmos à evolução histórica do direito do trabalho e os desafios apresentados pela atual ordem econômica globalizada.

¹⁰ CF, art. 5º, § 1º: “§ 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.”

3 O DIREITO DO TRABALHO: DA RIGIDEZ À FLEXIBILIDADE

*“Des hommes poussaient, une armée noire,
vengeresse, qui germait lentement dans les sillons,
grandissant pour les récoltes du siècle futur,
et dont la germination allait faire bientôt éclater la terre”*

Émile Zola, Germinal

3.1 O trabalho como elemento central na sociabilidade humana

A história do direito do trabalho tal como o conhecemos se confunde com o desenvolvimento do capitalismo e da proteção do indivíduo como sujeito de direitos. A revolução industrial e o desenvolvimento de novos paradigmas produtivos – assim como das distorções sócio-econômicas inerentes ao capitalismo – levaram à formação de mecanismos de equilíbrio e manutenção do equilíbrio social ante ao avanço das “anomias” de que fala Durkheim em seu célebre estudo sobre o suicídio.

Apesar de o direito do trabalho ser criação da modernidade, visto que se trata de ramo do Direito que cuida de regular as relações de trabalho subordinado (DELGADO, 2008, p. 84), portanto livre, a categoria *trabalho* – enquanto categoria sociológica – já fora a muito evocada no curso da história. A importância de compreender como essa categoria se desenvolveu historicamente está em verificar os diferentes significados atribuídos a esse aspecto da vida humana e identificar o caráter cultural através do qual valores são conferidos ao trabalho por culturas diversas.

No contexto de uma sociedade globalizada, em que valores culturais – com a prevalência de valores claramente ocidentais de cunho liberal – se difundem intensamente, debruçar-se sobre como as simbologias do trabalho foram construídas e aprofundadas após a revolução industrial é sobremaneira esclarecedor para compreender as relações de trabalho no atual momento da história.

Santos (2000), em seu pertinente estudo acerca das repercussões sócio-psicológicas de quem passa pela saga de não ter trabalho, aponta para noções originalmente negativas de trabalho. Assim, para além das origens etimológicas do termo que indicam ora instrumentos de tortura que também tinham serventia como ferramentas (*tripalium*), ora expressões que se relacionam à submissão do trabalho escravo (*trabaculu, trava*), o autor nota

que o livro do Gênesis, na Bíblia, traz referência negativa ao trabalho quando, pelo capítulo III, versículo 19¹¹, se diz que o “homem teria que trabalhar para provar a Deus o reconhecimento da culpa e o seu arrependimento da transgressão original” (ibidem, p. 43).

Citando o historiador Moses Amzalak, Santos aponta que o texto fundante para a compreensão da categoria trabalho é a obra de Hesíodo, *O trabalho e os dias*. No livro, através dos mitos de Prometeu e Pandora e da temática das “cinco raças” que povoaram a terra o autor grego demonstrava origem, necessidade do trabalho e idéia de justiça.

O autor prossegue na Grécia Antiga, mostrando que o trabalho era associado à servidão e atividade indigna. Platão e Aristóteles referiam-se ao trabalho como fadiga do corpo, escravidão do espírito na busca de ganho, sujeição de um indivíduo num estado de dependência perante o outro, privando-os a dedicar-se à polis. Daí a necessidade de escravos para proporcionar às “almas bem nascidas o lazer de uma vida contemplativa” (*apud* SANTOS, 2000, p. 47).

Há que se ressaltar que até fins da Idade Média o indivíduo não gozava de reconhecimento tal como se observa na modernidade. O ente coletivo tinha muito mais ingerência sobre o indivíduo, ele era parte de um corpo social amplo que o absorvia.

Assim, na Idade Média não se pode ainda falar em trabalho como entendido pelo direito do trabalho (produto da modernidade), visto que a subordinação tinha enfoque objetivo e atuava sobre um determinado grupo estamental da sociedade feudal (*aratores*) (DELGADO, 2008, p. 85).

Dentre os muitos vetores históricos que construíram a modernidade, a Reforma Protestante valorizava o trabalho como instrumento de ascese, atribuindo-lhe um valor espiritual. Mas foi com a Revolução Industrial que o trabalho se desligou do discurso religioso e tomou lugar central no sistema de valor em desenvolvimento.

O trabalho cuja razão encontrava-se nas relações de servidão deu lugar – não sem as lutas dos sujeitos envolvidos no longo processo histórico – ao trabalho assalariado, pretensamente livre, em que ao trabalhador é conferida a possibilidade de negociar contratualmente sua mão-de-obra. Assim, a modernidade trouxe no bojo da revolução industrial uma forma de subordinação racional que se contrapunha àquela da ordem anterior (WEBER, 2005, p. 29-32).

¹¹ Assim está escrito no livro das origens, capítulo III, 19: “Comerás do teu pão com o suor do teu rosto, até que voltes à terra de que foste tirado; porque és pó, e em pó hás de te tornar”.

Trazendo a concepção para um plano mais mundano, Marx (1978) entende ser este o elemento estruturante na relação dos homens entre si e a natureza, sendo esta capaz de ser transformada por meio do trabalho. O trabalho, em si, é um movimento dialético e na medida em que o homem atua sobre as coisas, atua também sobre si:

Antes de tudo, o trabalho é um processo entre o homem e a natureza, um processo em que o homem, por sua própria ação, media, regula e controla o seu metabolismo com a Natureza. Ele mesmo se defronta com a matéria natural como uma força natural. Ele põe em movimento as forças naturais pertencentes à sua corporalidade, braços, pernas, cabeça e mãos, a fim de apropriar-se da matéria natural numa forma útil para sua própria vida. A atuar, por meio desse movimento sobre a Natureza externa a ele, e ao modificá-la, ele modifica a sua própria natureza. (MARX, 1978, p. 148)

Weber (2005) analisa o trabalho como um instrumento de ascese que terminou por permitir o desenvolvimento de um modelo econômico fundado no trabalho racional, mas mirando a salvação da alma. O autor observa que o capitalismo contemporâneo, nascido no ascetismo religioso, caminhava a um ceticismo invocando o trabalho como uma vocação, sim, mas não mística. Todavia, o legado do ascetismo continuou a identificar o trabalho como virtude, de forma que “a visão do trabalho como vocação tornou-se característica do trabalhador moderno” (WEBER, 2005, p. 133).

O trabalho no mundo contemporâneo ocupa posição de centralidade na vida social. Assim, é possível identificar o sujeito pela sua ocupação, pelo tipo de trabalho que exerce. O trabalho, portanto, inscreve o sujeito (ser que age, sobretudo, trabalhando) no mundo e o grava em um lugar social. Pode-se ir além, afirmando que o trabalho significa para o trabalhador uma forma de afirmar sua identidade por meio de atribuições individuais tangentes à realização da tarefa.

Essa característica é ressaltada por Santos (2001, p. 46), quando, citando Viviane Forrester afirma que “o trabalho é estruturante e estruturado no capitalismo contemporâneo, como uma espécie de *habitus* no sentido em que se refere Bourdieu”. Nesse sentido, se tomarmos a acepção de cidadania dada por Arendt (1995) talvez possamos arriscar aduzir que na sociedade contemporânea o trabalho assegura a inserção do sujeito que trabalha num estado de albergue jurídico – ainda que somente potencial –, haja vista que sua referida

centralidade no mundo social confere-lhe caráter de pedra angular no construto que garante o “direito a ter direitos” a que se refere a pensadora alemã¹².

Assim, verificamos a importância do trabalho como elemento central na sociabilidade humana, sobretudo em se considerando que é através dele que se pode obter o mediador universal na relação entre os indivíduos: o dinheiro¹³. Essas considerações são importantes para pensarmos o trabalho no plano da sociedade global de que falamos no primeiro Capítulo. Assim também, são relevantes para pensarmos como o direito do trabalho se desenvolveu como mediador entre capital e trabalho e as tensões decorrentes dessa relação.

3.2 Breve percurso pela história do Direito do Trabalho

A partir de criterioso exercício metodológico, Delgado (2008, p. 84) argumenta que só se pode falar em direito do trabalho a partir de fins da Idade Média e início da Idade Moderna, quando fora assentada uma larga oferta de trabalho livre pelos novos paradigmas sócio-econômicos que sucederam ao servilismo feudal.

O autor aponta a existência de trabalho livre (no sentido jurídico do termo) como pressuposto histórico-material para o afloramento do trabalho subordinado (*ibidem*). Tal relação substitui o servilismo pelo fato de se construir não por submissão pessoal e absoluta ao prestador do serviço. Ao contrário, a subordinação “é enfocada pela ordem jurídica sob um prisma estritamente objetivo” (*ibidem*, p. 85). Daí a relevância da subordinação como fator distintivo do que mais tarde se desenvolveria em relação de emprego.

O desenvolvimento da indústria e de suas inerentes relações empregatícias dos trabalhadores que não mais possuem os meios de produção, elevou a *relação de emprego* à como modelo dominante do trabalhador no sistema produtivo. Somente a partir daí é que se

¹² Segundo Hannah Arendt, “a cidadania é o direito a ter direitos, pois a igualdade em dignidade e direitos dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva, que requer o acesso ao espaço público. É este acesso ao espaço público que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos.” (ARENDDT, 1995, p. 22)

¹³ Para Marx, é o dinheiro que simboliza o poder de tudo comprar e conseqüentemente de tudo realizar e, simbolizando tal poder (que não tem origem nas forças essenciais do homem, mas que o submete), a ele é transferido toda e qualquer possibilidade de realização do indivíduo. O pensador vê no dinheiro o poder de transfigurar qualidades em imperfeições e imperfeições em qualidades: “Aquilo que eu sou e posso não é, pois, de modo algum determinado pela minha própria individualidade. Minha força é tão grande quando a força do dinheiro de que disponho. Sou feio, mas posso comprar para mim a mais bela mulher. Por conseguinte, não sou feio, porque o efeito da fealdade, o seu poder de repulsa, é anulado pelo dinheiro. [...] O dinheiro é o bem supremo, e deste modo também o seu possuidor é bom”. (MARX, 1978, p. 30).

pode pensar em um sistema jurídico especializado para equilibrar essas relações em que a mão-de-obra é o objeto principal do contrato entre as partes (juridicamente livres para se obrigarem). Assim é que Maurício Godinho Delgado considera que,

Esse instante de hegemonia – de generalização e massificação da relação de emprego no universo societário – somente se afirma com a generalização do sistema industrial na Europa e Estados Unidos da América; somente se afirma, portanto, ao longo do século XIX.

O Direito do Trabalho é, pois, um produto cultural do século XIX e das transformações econômico-sociais e políticas ali vivenciadas. (DELGADO, 2008, p. 86).

O ilustre jurtrabalhista aponta (ibidem, p. 88), mais minudentemente, fatores de ordem econômica, social e política que concorreram para a construção do que viria a ser o Direito do Trabalho como um ramo jurídico propriamente dito. Dessa forma, ao lado de fatores econômicos, como o uso maciço e concentrado de mão-de-obra livre, mas subordinada, fatores sociais como a concentração de trabalhadores em grandes centros urbanos e de identificação entre trabalhadores que compartilham um mesmo universo de trabalho.

Somem-se a isso fatores de ordem política, sobretudo as ações coletivas dos trabalhadores que reivindicavam melhores condições de trabalho e exerceram forte pressão contra o sistema de produção que se valia de relações de trabalho que beiravam a inumanidade.

Esse momento histórico é magistralmente ilustrado no clássico “Germinal”. Em sua obra naturalista, Émile Zola – que se submeteu a trabalhar como mineiro durante dois meses para vivenciar o trabalho nas minas de carvão na França do século XIX – enfoca o gérmen do que seria fundamental para mudanças de paradigma na proteção do trabalhador. Já o título do livro aponta esse aspecto, pois “Germinal” era o sétimo mês do calendário revolucionário francês e designa a fermentação da seiva de Março a Abril. No romance de Zola, a seiva da revolta culminará com a violência dos mineiros de Montsou (na região Norte da França) contra o sistema que os subjugava. Nesse contexto, muitas organizações de trabalhadores foram se consolidando, dando origem a movimentos sindicais e ao associacionismo.

Ocorre que o liberalismo econômico ganhou força no século XIX, reduzindo substancialmente o papel do Estado e elevando a liberdade individual a termos absolutos. Havia, à época, o grande receio de que a liberdade dos indivíduos pudesse ser novamente reduzida pelo Estado.

Em fins do século XIX, a complexa composição de forças sociais e políticas levou às primeiras iniciativas de proteção do trabalhador. Para Delgado (ibidem, p. 90), a política social de Bismarck, na Alemanha, é um exemplo desse tipo de estratégia, que visava não diretamente à proteção do trabalhador, mas a contenção dos ânimos revolucionários dos movimentos operários.

Em contraposição à concepção liberal aplicada pelo Direito Civil de que as partes contratantes na relação de trabalho são sujeitos singulares, o movimento sindical mostrou que na verdade tratam-se de sujeitos coletivos, aí incluso o empregador, dado que “a vontade empresarial, ao se concretizar em ação, atinge um universo bastante amplo de pessoas no conjunto social em que atua” (ibidem, p. 91). Dessa forma, a organização de trabalhadores em torno de objetivos comuns foi essencial para a formação do Direito do Trabalho. Também a resposta jurídica dada pelo Estado no sentido de albergar as relações empregatícias no âmbito público de intervenção.

Tomando a classificação de Maurício Godinho Delgado (ibidem, p. 94), o desenvolvimento do Direito do Trabalho pode ser macrovisualizado por fases que representam a combinação de fatores os quais aduzimos acima.

Assim, a primeira fase seria a das *manifestações esparsas*, compreendendo o período que vai do início do século XIX até 1848, quando da expedição do diploma legal (*Peel's Act*) inglês objetivando restringir utilização de força de trabalho de menores na Inglaterra. Nesse primeiro momento as leis restringiam a reduzir a violência brutal da superexploração da fora de trabalho, sobretudo sobre mulheres e crianças (ibidem). Contudo, não se pode ainda afirmar por uma diversidade normativa que caracterize um ramo jurídico autônomo. Nesse período, as forças reivindicativas ainda estavam aprofundando suas estratégias na luta por proteção mais efetiva.

No Brasil, essa fase teria como marco inicial a Lei Áurea, em 1888, estendendo-se até o golpe de 1930, com o fim da República Velha e ascensão de Getúlio Vargas ao poder. Durante esse período, com o desenvolvimento de grandes centros urbanos como Rio de Janeiro e São Paulo e o crescente industrialismo, surge um movimento operário ainda incipiente. O surgimento de diplomas e normas justralhistas se dá de forma ainda dispersa e

sob os limites impostos pelo liberalismo não intervencionista clássico e pela descentralização regional da República Velha que marcavam a atuação estatal no período (ibidem, pp. 106-109).

A segunda fase verificada nos países centrais do desenvolvimento capitalista caracteriza-se pela *sistematização e consolidação* do direito do trabalho como ramo jurídico especializado. Esse período tem na publicação do *Manifesto do Partido Comunista*, de Marx e Engels, em 1848, nos movimentos cartistas na Inglaterra e na Revolução de 1848 na França os seus marcos iniciais. Já se observa nesse momento uma organização sistemática de ações coletivas em que tomaram parte os trabalhadores, com obtenção de melhores resultados das reivindicações. Assim, nesse período a França reconheceu o direito de associação e greve e fixação da jornada de trabalho de dez horas. Com forte influência social e temendo o avanço das reivindicações trabalhistas para o campo do socialismo, a Igreja Católica publica a encíclica do papa Leão XIII *Rerum Novarum*, que trata da questão social no contexto da época, em relação a temas políticos, religiosos e morais.

Após a Primeira Guerra Mundial, inicia-se uma fase marcada pela *institucionalização* do Direito do Trabalho, tendo como marcos iniciais a Constituição de Weimar, a criação da OIT e os avanços sociais contidos na Constituição Mexicana de 1917 (ibidem, p. 96). Nesse período, o Direito do Trabalho alçou status constitucional em diversos países e ganhou robustez e autonomia na ordem jurídica interna das economias centrais, mas também um princípio de institucionalização em economias periféricas. O Estado despontaria como interventor na ordem econômica com o intuito não de controlar a economia, mas de regular os abusos do liberalismo. Essa postura interventora foi melhor desenvolvida após a crise de 1929, sob o ideário do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) (RODGERS et alli. 2009, p. 96).

O fim da Segunda Guerra Mundial e o reconhecimento da importância de proteção da pessoa humana (aí incluído o trabalhador) levou a um maior desenvolvimento do Direito do Trabalho. Essa seria uma fase à parte que iria de 1945 até o início da crise do modelo de proteção ao trabalhador com a crise de 1975 (BRONSTEIN, 2010, p. 8).

Antes de nos determos sobre as características dessa fase nos países centrais, é relevante observar como a fase de institucionalização se deu no Brasil. Por aqui, a segunda e terceiras fases observadas nas economias centrais se confundiriam no período da Era Vargas de 1930 a 1945, com a institucionalização do Direito do Trabalho, marcada por intensa atividade legislativa que culminou, em 1943, com a reunião em um único diploma normativo

– a Consolidação das Leis do Trabalho – um largo arcabouço normativo, incluindo inovações legislativas. A importância desse período de institucionalização pode ser observada pelas repercussões, ainda hoje, das criações de inúmeros institutos jurídicos que alcançaram, inclusive, status constitucional pela Carta de 1988.

Nas economias centrais, o modelo desenvolvido sob as influências keynesianas do pós-crise de 1929 e do contexto sócio-político surgido após o armistício de 1945 deram origem ao que viria a ser conhecido como “idade de ouro do capitalismo”, ou “os trinta gloriosos anos”, na famosa aceção de Jean Fourastié (*apud* BRONSTEIN, 2010, p. 8). Esses trinta anos foram marcados por crescimento econômico sem precedentes, que foram grandemente estimulados pela reconstrução do pós-guerra. Nesse período o desenvolvimento de um mercado comum europeu (com o Tratado de Roma, em 1957) trouxe prosperidade e estabilidade para aquele que fora o palco das atrocidades bélicas da Primeira e Segunda Guerras Mundiais.

Arturo Bronstein (2010, p. 9) chama a atenção para alguns fatores que permitiram esse desenvolvimento, dentre eles a larga oferta energética (até a Guerra do Yom Kippur, em outubro de 1973), o encurtamento da oferta de mão-de-obra na Europa após a carnificina da guerra, e o paradigma industrial fordista, que se baseava na produção de massa em empresas que tinham uma estrutura de gestão unificada, gerando relações diretas de emprego entre a empresa e o trabalhador. Ademais, o autor ressalta que nesse período os chamados “custos trabalhistas” não tinham um papel significativo no comércio internacional e na competição entre os países, visto que o dito “mundo industrializado” se restringia à Europa, América do Norte e Japão.

O desenvolvimento de um modelo protetivo do trabalho, através da formação de um Direito do Trabalho autônomo teria origem na competição ideológica entre o mundo capitalista e o mundo comunista (HARVEY, 1989; BRONSTEIN, 2010). A ameaça do avanço do comunismo levou aos países do bloco capitalista a adotarem medidas de proteção social (dentre essas, justtrabalhistas). Nesse sentido, “era indispensável demonstrar evidências de que as economias de mercado poderiam ser tão economicamente eficientes quanto socialmente avançadas” (BRONSTEIN, 2010, p. 9).

Assim, é importante observar que o direito do trabalho desenvolveu-se concomitantemente à consolidação de uma “relação padrão de emprego”, caracterizada por um estável contrato de trabalho, pelo desempenho de tarefas bem definidas numa larga unidade produtiva e pela posição de subordinação do empregado em relação ao empregador.

Essa relação padrão garantia estatutariamente a proteção dos direitos básicos dos empregados, ao que se soma a possibilidade de barganha coletiva como meio de renegociar e aprimorar as condições de trabalho. Ademais, essa relação típica era protegida pela seguridade social provida pelo Estado. Nesse sentido é que Godinho observa a importância do *emprego* como importante instrumento afirmação da dignidade humana:

O trabalho com garantias mínimas – que no mundo capitalista tem se confundido com emprego, ao menos para os despossuídos de poder econômico – torna-se, na prática, o grande instrumento de alcance do plano social da dignidade humana. Ou seja, torna-se o instrumento basilar de afirmação pessoal, profissional, moral e econômica do indivíduo no universo da comunidade em que se insere. (DELGADO, 2008, p. 1097) (grifos no original)

Valendo-se de relevante exemplo, Bronstein (2010, p. 11) demonstra como o paradigma de estabilidade e proteção da relação padrão de emprego era defendida pelos Estados e como esse ideal mudou nas últimas três décadas. Em 1982, a Conferência Internacional do Trabalho não teve dificuldade em aprovar (por maioria de dois terços) a adoção da Convenção n.º 158 da OIT, que busca prover mais estabilidade às relações de emprego dificultando a demissão ao prever a presunção de que o contrato de trabalho é acordado para uma duração indeterminada. Já na Conferência Internacional do Trabalho de 2006, em discussão acerca da mesma temática, apenas após muito embate foi possível aprovar tão-somente uma Resolução acerca de relação empregatícia.

O exemplo evidencia a mudança de paradigma por que vem passando as relações de trabalho e, por via de consequência, o Direito do Trabalho desde meados da década de 1970.

3.3 A nova ordem econômica global e a crise no mundo do trabalho

A despeito de todo o realce em torno do trabalho como um valor social, ele tem sido assazmente desafiado pelas dúvidas postas à mesa da modernidade líquida (BAUMAN, 2001), notadamente as que põem em cheque a segurança das ocupações laborais e a certeza da solidez de uma carreira profissional. Em sua ponderada acidez, Zygmunt Bauman (2005)

empreende relevante reflexão acerca do atual momento reprisado em todo o mundo e marcado por dispensas em massa, redução de postos de trabalho, e, por conseqüência, produção de “refugio humano”. Para o autor, esse refugio não é fruto do desemprego na forma como se compreendia, haja vista que anteriormente o desempregado cumpria a função de compor os exércitos industriais de reserva¹⁴, e agora a desocupação forçada tende a não oferecer perspectivas. Dessa forma, afirma o autor que

os desempregados da *sociedade de produtores* (incluindo aqueles temporariamente ‘afastados da linha de produção’) podem ter sido desgraçados e miseráveis, mas seu lugar na sociedade era seguro e inquestionável. Na frente de batalha da produção, quem negaria a necessidade de fortes unidades de reservas prontas para a refrega quando surgisse a ocasião? (ibidem, p. 22)

A sociedade parecia repousar em certezas com as quais não se pode mais contar. Assim, se uma boa formação assegurava uma boa ocupação, o atual momento aponta para um questionamento estrutural ao modelo de empregabilidade engendrado ao longo do século XX ao qual nos referimos no tópico anterior. Ressalve-se que não cremos ser o caso de chegar ao paroxismo de bradar o fim dos empregos, tal como faz Rifkin (1995), mas de fato, a idéia de pleno emprego que mobilizava o mundo entre os anos 1950 e 1970 (HOBBSBAWN *apud* SANTOS, 2001) parece não mais reverberar hodiernamente com tanta força, ao contrário, faz mais eco a concepção contrária. Nesse sentido, a luta contra a produção de refugos humanos é muito mais desafiadora que a luta contra o desemprego (ou em prol do emprego), vez que parece ser um caminho análogo a uma ponte que rui após tenebrosa travessia. Bauman, comparando o desafio de cada um desses momentos, entende que no estágio da modernidade a que ele chama líquida¹⁵, o retorno é por demais dificultado:

As regras de admissão aos trajetos estabelecidos e as permissões de embarque também não merecem mais confiança. Se não desapareceram de todo, tendem a ser eliminadas e substituídas sem aviso. O mais importante é que, para qualquer um que

¹⁴ Santos (2001, p. 50) chama a atenção ao fato de que a noção de desemprego como alguém que foi privado involuntária e temporariamente do trabalho surge após a Revolução Industrial e diferiam dos *pobres permanentes*, sendo, assim, considerados *pobres válidos*.

¹⁵ Para Bauman (2001), há duas modernidades, uma sólida e outra, atual, líquida. A primeira seria justamente a que tem início com as transformações clássicas e o advento de um conjunto estável de valores e modos de vida cultural e político. Na modernidade líquida, tudo é volátil, as relações humanas não são mais tangíveis e a vida em conjunto, familiar, de casais, de grupos de amigos, de afinidades políticas e assim por diante, perde consistência e estabilidade. Apesar da interessante reflexão, ela já está de algum modo presente em Marx quando, segundo Marshall Berman (2006), aponta para a ação do éter das revoluções modernas que desmancha tudo que é sólido.

tenha sido excluído e marcado como refugio, não existem trilhas óbvias para retornar ao quadro dos integrantes. (ibidem, p. 25).

Todos os pavores observados e vivenciados no mundo do trabalho parecem estar em consonância àquilo que os estudiosos têm apontado como as conseqüências da modernidade (ou pós-modernidade, como preferem alguns). O mundo gira cada vez mais veloz, as mudanças abruptas parecem querer solapar todo o complexo de comportamento tradicional. O exorcismo do novo sobre o velho não poupa nem mesmo os ideais legados pelo iluminismo, pretensamente desveladores de uma ordem perfeita sob vários aspectos.

Para Stuart Hall (2006), o sujeito não mais se posiciona de forma clara diante dos elementos de identidade da sociedade, sua identidade permanece sempre aberta a mudanças, não há, como parecia haver nas sociedades tradicionais, uma fixidez de papéis assumidos pelos sujeitos. Assim, não espanta a perplexidade causada diante do esfacelamento de um dever (o trabalho) alçado à categoria de direito e caminhando para a de privilégio. Aqui se entenda o exagero tomando-se como parâmetro a relação de trabalho estável, calcada em direitos conquistados após longo processo de avanços e retrocessos.

Importa ressaltar que aquela estabilidade do trabalho, na qual se depositava esperanças e cujo alcance dependia da vontade (e das condições) de preparação para exercício de determinada função almejada, já não são tão nítidas ao horizonte.

É esse o cenário terrificante sobre o qual refletiu Forrester (1997). A autora ressaltou, já no início dos anos 1990, os reflexos subjetivos provocados pela crise no mundo do trabalho que não mais se restringe a um único setor ou a categorias profissionais específicas. O mais assustador é chegar à conclusão que o desemprego hodiernamente se caracteriza pela desnecessidade da mão de obra refugada pelo sistema, o que, segundo a autora, termina por neutralizar as tentativas de organização dos trabalhadores. Assim, as promessas do restabelecimento dos antigos níveis de emprego e a melhoria dos níveis de renda nunca se situaram tanto, e tão-somente, no campo das intenções quanto hoje. A pior constatação desse horror econômico é a de que o avanço tecnológico tem produzido uma barbárie sem precedentes, em que

[...] a massa humana não é mais necessária materialmente, e menos ainda economicamente, para o pequeno número que detém os poderes e para o qual as vidas humanas que evoluem fora de seu círculo íntimo só têm interesse, ou mesmo existência – isso se percebe cada dia mais –, de um ponto de vista utilitário. [...] Ao longo da história, a condição humana foi muitas vezes mais maltratada que nos dias

de hoje, mas o era por sociedades que, para subsistir, precisavam dos vivos. E de vivos subalternos em grande número. Já não é o caso. É por isso que hoje é grave [...] (FORRESTER, 1997, p. 136)

Esse panorama de dificuldade de inserção no mundo do trabalho até pelas classes que antes não precisavam trabalhar pode ser entendido a partir da atual lógica da exclusão social. Para Dupas (1998) a intensificação da globalização e o grau a que se tem chegado de aprimoramento tecnológico têm concorrido para o redelineamento do mundo do trabalho em escala global. Dessa forma, se outrora a discussão acerca da exclusão social tinha como motes o crescimento da pobreza urbana, a dificuldade de acesso a empregos por minorias étnicas e imigrantes, agora o debate parece se amplificar com diversos fatores de marginalização batendo à porta dos que antes pareciam gozar de uma proteção social mais sólida.

Assim, os *novos excluídos* ou os *novos pobres*, como consigna Vasopollo (2005), não mais se preocupam com a exploração a que se submetem no trabalho que lhes é alienante. A preocupação repousa então sobre a dificuldade mesma de encontrar um trabalho a que se possa submeter e se permitir ser explorado. A angústia dos novos excluídos é não ter mais nem o direito de ser explorado.

Mesmo a antiga bandeira de luta das esquerdas, sustentadas na crítica ao modelo fabril fordista, alienante e explorador, aparenta desbotamento ante o atual quadro social do trabalho e da nova natureza do problema, qual seja a dificuldade de encontrar ocupação, qualquer que seja ela. Nesse mesmo sentido, pode-se observar o enfraquecimento do potencial reivindicatório dos movimentos de trabalhadores e a pulverização dos movimentos sindicais, que fica patente se observamos ao potencial de enfrentamento das greves hodiernamente, que já não surtem efeitos como outrora. Ao contrário, o sistema parece ter-se adaptado e se imunizado contra tais pautas reivindicatórias. Por outro lado, pensando com Telles (2006), a precarização das relações de trabalho não tiveram o condão de suprimir sua dimensão estruturante na vida social, ao contrário, as atuais circunstâncias só reforçam a importância da discussão dessa categoria no mundo contemporâneo:

Se o trabalho não mais estrutura as promessas de progresso social, se os coletivos “de classe” foram desfeitos sob as injunções do trabalho precário, se os direitos e sindicatos não mais operam como referências para as maiorias, se tudo isso mostra que os “tempos fordistas” já se foram, o trabalho não deixa de ser uma dimensão estruturante da vida social. (TELLES, 2006, p. 173)

Há que se reconhecer que a substituição da rigidez produtiva à flexibilidade após a crise de 1973, agravada pela crise do petróleo, fez com que elevado número de postos de trabalho fossem fechados, marcando a ruptura do paradigma produtivo fordista em lugar daquilo que Harvey (2006) chamou de acumulação flexível. Em seu bojo, o processo de reorganização produtiva trouxe a implantação de um sistema político e ideológico de retirada do Estado da execução e guarda de suas funções sociais, em claro retorno – agora com maior ênfase que outrora – a uma era de prevalência do livre mercado em detrimento dos sujeitos.

Nessa trilha, muitos estudiosos advogam a tese de que diante do avanço tecnológico o trabalho vislumbra já o seu ocaso. Rifkin (1995) é peremptório ao afirmar o fim do trabalho humano substituído por novíssimas tecnologias de informação. Para o economista,

hoje, pela primeira vez, o trabalho humano tem sido sistematicamente eliminado do processo de produção. Em menos de um século, o trabalho de massa a economia de mercado será provavelmente paulatinamente cancelado em quase todas as nações industrializadas do mundo. Uma nova geração de sofisticadas tecnologias de informação e comunicação tem sido introduzida em uma ampla gama de atividades de trabalho (...) (RIFKIN, 1995, p. 3).

Não obstante a respeitável reflexão de Rifkin, entendemos que o trabalho não está caminhando ao seu ocaso, mas, de fato, tomando novos contornos diversos daqueles em que se envolvia, embora a perplexidade dessas mudanças nos possa levar ao paroxismo da perspectiva do fim do trabalho. Também esse é o posicionamento de Vasopollo, para quem as certezas oferecidas pelo modelo fordista são agora desafiadas pela flexibilização que leva a um profundo grau de precarização da força de trabalho (VASOPOLLO, 2005, p. 17).

Tais alterações estruturais são acompanhadas de mudanças no plano da comunicação e na proteção jurídica aos direitos sociais dos trabalhadores, cada vez mais fragilizados. Esse quadro gera verdadeiro mal-estar em uma sociedade que valoriza a produção e o trabalho, mas cujo elemento básico, o trabalho, vem tornando-se cada vez mais escasso.

A justificativa de aumento da ocupação – não importa ela qual seja e como seja executada – leva ao paroxismo da flexibilização, fomentando trabalhos atípicos e precários. Todo um léxico é construído com o intuito de ofuscar as contradições produzidas pela flexibilização e precarização. Assim, o empreendedorismo é ventilado como possibilidade de liberdade econômica e social, no entanto, torna-se, na prática verdadeiro mito do fazer

sozinho que termina por se converter em trabalho executado sob reduzida proteção jurídica e sem as garantias fundamentais que a “relação padrão de emprego” – conforme apresentamos acima – assegurava.

Em sua acurada análise, Bronstein demonstra como o discurso construído contra a dita rigidez do mercado de trabalho era, até a elevação dos números de desemprego em meados da década de 1970, um debate muito mais ideológico, pautado mais em afirmações sem evidências estatísticas. Com o desemprego se tornando um problema social, abria-se o caminho para a primeira onda de reformas que permitiu novas formas de trabalho que não aquelas do modelo padrão do *welfare state* (BRONSTEIN, 2010, p. 14).

De fato, o contexto de crise econômica e financeira então vividas parecia justificar a introdução (ou aceitação) de novas (ou nem tão novas) formas de trabalho precário como solução pra o desemprego. Por isso Vasopollo afirma que “a flexibilização, definitivamente, não é solução para aumentar os índices de ocupação. Ao contrário, é uma imposição à força de trabalho para que sejam aceitos salários reais mais baixos e em piores condições” (VASOPOLLO, 2005, p. 28).

Nesse sentido, estar à margem do mundo formal do trabalho é não ter assegurado um rol de direitos que foi desenhado ao longo do século XX, quando vigia a ideia de Estado de Bem-Estar social. O desemprego formal “exacerba uma situação de total desamparo social para os trabalhadores que passam para a informalidade” (LEROY, 2002, p. 131). Segundo Leroy,

Quando o trabalhador perde o emprego regular e mergulha na informalidade do trabalho por conta própria, tudo passa a depender exclusivamente dele, que deve criar e manter sua ocupação. Os trabalhadores por conta própria, por não contribuírem, em sua quase totalidade, para a Previdência Social, estão excluídos do direito à aposentadoria e enfrentam a insegurança e a ansiedade quanto ao presente e ao futuro. Produz-se nos trabalhadores precarizados um sentimento similar ao dos tuberculosos e dos prisioneiros dos campos de concentração, o sentimento de “uma existência provisória sem prazo” (idem, *ibidem*).

Após anos de lutas e paulatinas conquistas, a desocupação forçada, que não oferece perspectivas nem sequer como engrossamento dos exércitos de reserva, oferece saídas cada vez mais precárias, na contramão das garantias asseguradas ao longo da história. Diante

da possibilidade de ser refugado do universo do trabalho, preferível que seja refugado do universo dos direitos do trabalhador.

Sob o pálio de uma flexibilização da legislação, no sentido de reduzir os custos com a mão-de-obra, vulnerabiliza-se, ainda mais, o trabalhador, com a transferência dos riscos do empregador para o empregado, numa inversão do próprio conceito jurídico de empregador que preleciona este como aquele que assume os riscos da atividade econômica. Nesse tocante, a Consolidação das Leis do Trabalho é taxativa ao determinar quem assume os riscos da atividade econômica, i.e. empresária:

Art. 2º. Considera-se empregador a empresa, individual ou coletiva, que, assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação pessoal de serviço.

Podemos observar que a globalização tem consequência direta na formação de relações de trabalho flexíveis, e isso se dá, em grande parte pela competitividade internacional, que se tem intensificado com a difusão de tecnologias de produção e transporte de mercadorias. Bronstein (2008, p. 17) observa que os “anos de ouro do capitalismo” contaram com o fato de que o comércio internacional não era suficientemente afetado pela competição entre países com altos salários e países com baixos salários¹⁶. Dessa forma, os países desenvolvidos (com altos salário) produziam bens com alto valor agregado enquanto que os países em desenvolvimento (com baixos-salários) supriam as necessidades de matérias-primas e bens com baixo valor agregado. Acrescente-se a isto as barreiras alfandegárias criadas para proteger as economias centrais.

Com o desenvolvimento de tecnologias hábeis a descentralizar a produção, o mundo passou por uma nova divisão internacional do trabalho. Analogamente ao desenvolvimento de linhas de produção, em que o produto final era fruto do trabalho parcelado de vários trabalhadores, mas localizada de pólos de produção espacialmente definidos, a produção global se parcela em vários países. Um produto recebe partes que são produzidos em diferentes locais, montados em outro, podendo apenas ser comercializado

¹⁶ A expressão originalmente utilizada pela autor é *high-wage e low-wage countries*, podendo também ser compreendidas como países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Há que se ressaltar ainda que, quando se utiliza ambas expressões em língua inglesa, também se está a referir a outras condições trabalhistas favoráveis ao trabalhador.

ainda em outro país. Isso significa, em outros termos, a incidência de diversas ordens justralhistas, mais ou menos protetivas.

Ocorre que se antes os países centrais concentravam a produção de produtos de alto valor agregado, e a competição acima referida não interferisse tanto na prosperidade das economias centrais, a partir dos anos 1980 países subdesenvolvidos começam a emergir como pólos industriais. Com a deslocalização da produção, o desenvolvimento de inovações tecnológicas e novos padrões de organização do trabalho, países desenvolvidos (com proteção trabalhista mais desenvolvida) e países subdesenvolvidos (com baixa proteção trabalhista) passaram a competir internacionalmente.

Países em desenvolvimento receberam modernos parques industriais estimulados por ordenamentos justralhistas e fiscais mais frouxos. Se durante o período de Guerra Fria o ocidente via com temor um modelo onde o Estado (totalitário que era) provia um básico existencial, e daí mantinha mecanismos de proteção social, a queda do muro de Berlim já não continha as economias liberais de prover proteção à liberdade (ibidem, p. 21).

Na corrida para se sobressair na competitividade internacional, a disputa recai sobre onde é possível se beneficiar de força de trabalho com menos benefícios sociais e menores salários. A desconcentração das unidades de produção, o uso crescente da negociação descentralizada e de mecanismos similares, as altas taxas de desemprego e a informalidade e o enfraquecimento dos sindicatos tem, ademais, alterado o equilíbrio de poder em favor do setor empresarial.

Em meio a esse processo de globalização do capital, cumpre indagar, como o fez Beck (2000, p. 46), se o trabalho também tem alcançado a mesma fluidez. Certamente que a pergunta é uma provocação que parte da questão inicial sobre se a globalização, que tem sido aventada como tão benéfica para os defensores do mercado financeiro, tem trazido oportunidade no mesmo patamar tanto para o *capital* quanto para o *trabalho*. De pronto o autor constata: “enquanto o capital pode se mover ao redor do globo em segundos via meios eletrônicos de comunicação, a mobilidade da força de trabalho é severamente limitada. (...). Intrinsecamente, o capital é global. Em regra, o trabalho é local.” (ibidem). Por via de consequência, os trabalhadores são grandes perdedores no esforço de distribuição dos riscos globais da globalização.

3.4 A crise do justtrabalhismo como parte da crise do trabalho

Os complexos processos sumariamente apresentados de intensificação da vida social global e da inserção do processo produtivo em escala mundial, a partir de uma nova divisão mundial do trabalho, tem carreado efeitos negativos às áreas tangentes à temática do trabalho. Seja em relação à regulação do trabalho do ponto de vista administrativo, como parte de políticas de inserção de pessoas no mercado de trabalho, de estímulo ao desenvolvimento de relações formais de trabalho, assim também como a difusão de um perigoso ideário empreendedor, tanto no que concerne à regulamentação das relações e condições de trabalho através de normas, ou ainda em relação aos meios hábeis a fazer cumprir tais normas, o mundo do trabalho vive uma crise.

Após décadas de construção de uma categoria de relação padrão de emprego que albergava um amplo rol de garantias sociais, as inúmeras causas acima discutidas tem apresentado questões acerca do trabalho e o horizonte se afigura muito mais pleno de incertezas do que de soluções fáceis. Nesse contexto, o Direito do Trabalho é parte da crise, visto que dispõe de inúmeros mecanismos para a regulação dos conflitos decorrentes das relações de trabalho. Mais além, considerando-se que hodiernamente o trabalho se insere em um plano global de produção e que a competição internacional (assim como outros fatores) tem dilapidado a proteção de direitos sociais anteriormente assegurados aos trabalhadores, é fundamental compreender essa crise do Direito do Trabalho por um prisma internacional.

Assim como o Direito do Trabalho exerce também função na política de desenvolvimento sócio-econômico de um país, o direito internacional do trabalho é fundamental para articular soluções globais para os desafios globais contemporâneos. Diante das novas estratégias de deslocalização do trabalho, urge a construção de mecanismos jurídicos internacionais hábeis a garantir proteção ao trabalhador.

Diante do quadro de crise a partir de meados dos anos de 1970, podemos observar que a crise do trabalho recai sobre algumas categorias básicas (entre as quais poderíamos acrescentar diversas outras), quais sejam o problema de cobertura do direito do trabalho face às novas modalidades de trabalho e desafios, a adaptação do direito do trabalho às novas tecnologias e padrões organizacionais e o âmbito espacial do direito do trabalho.

Nesse âmbito, Godinho observa a repercussão no Direito do Trabalho decorrente da reestruturação das estratégias e modelos clássicos de gestão empresarial. Dentre essas

novas estratégias, o autor aponta a terceirização como exemplo de nova modalidade de trabalho com a qual o justtrabalhismo encontra ainda dificuldade de enfrentar (DELGADO, 2008, p. 98). Não é outra a observação de Viana de Souza (2009), em estudo de admirável rigor metodológico acerca das alterações normativas justtrabalhistas no contexto atual e a decorrente flexibilização de direitos.

O autor entende que as adequações a que tem sido submetido o ramo juslaboral tem carreado uma “destruição das garantias fundamentais do cidadão enquanto trabalhador” (SOUZA, 2009, p. 39). Assim, a desconstrução do Estado de bem-estar social, engendrado ao longo do século XX, seria acompanhado por uma reformulação do Direito do Trabalho com patente subtração de direitos à guisa de uma “flexibilização”. Malgrado existam modelos de flexibilização que visem a adaptar novas circunstâncias em prol do trabalhador, ou mesmo protegê-lo, Viana de Souza verifica que a flexibilidade de desregulamentação¹⁷ é a que mais faz voz para adaptar o direito do trabalho *in pejus* ao trabalhador (ibidem, p. 41).

Nessa esteira, Souza denuncia a mercantilização da força de trabalho, que tem por via de consequência a própria coisificação daquele que a provê, o ser humano¹⁸. Ele cita modificações e adaptações da legislação trabalhista na contramão da proteção da parte hipossuficiente nas relações laborais, o trabalhador. Dentre elas sobressai a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), pela Lei nº 5.107/1966, que terminou por afastar a estabilidade decenal, abolida pela ordem constitucional instituída em 1988; a primeira abertura à terceirização (*outsourcing*), trazida pela inovação da Lei nº 6.019/1974; e a possibilidade da criação de cooperativas de mão-de-obra através da modificação do art. 442 da Consolidação das Leis do Trabalho pela Lei nº 8.949/1994 (ibidem, p. 47).

Essas são adaptações que se podem perceber no plano interno de países em desenvolvimento e até mesmo em países de economia central. Daí é que destes surge a preocupação de organizar a produção em escala global. E, como vimos, falar em produção é falar em trabalho, em mão-de-obra. Uma vez que a produção interna é hodiernamente indissociável da produção para além das fronteiras de cada país, conclui-se que a produção global envolve diferentes ordenamentos juslaborais. Não por acaso a estratégia de grandes corporações em produzir em países com custo de mão-de-obra mais barata e sob pífia

¹⁷ Leivison Viana de Souza vale-se dos conceitos traçados por Oscar Ermida Uriarte, os quais compreendem três tipos de flexibilização, quais sejam a *flexibilidade de proteção*, a *flexibilidade de adaptação* e a *flexibilidade de desregulamentação*.

¹⁸ Arturo Bronstein também traça pungentes observações acerca do tratamento que a corrente neoliberal dá ao trabalho como sendo uma *commodity* (2009, p. 29).

proteção do trabalhador. Assim é o chamado *offshoring*, em que uma empresa se realoca em outro país, notadamente para as atividades operacionais, visando aos baixos custos que, muitas vezes são fomentados pelos governos locais.

Dentre os pontos nevrálgicos da crise por que passa o Direito do Trabalho, aponta-se frequentemente (BRONSTEIN, 2009) para o escopo de atuação desse ramo jurídico diante das novas modalidades de organização laboral. O Direito do Trabalho levou décadas para ser construído sob uma visão que buscava sanar problemas decorrentes das relações de cunho eminentemente industriais. Não se interessava, portanto, às relações informais, que tinham muito menor peso para a produção do que ora se vê. Com o desenvolvimento do setor de serviços e com as novas estratégias de captação de mão-de-obra sem os rígidos traços de uma contratação formal, o mercado informal é hoje o *locus* onde considerável parte dos trabalhadores encontra seus meios de subsistência.

A Organização Internacional do Trabalho indica que a economia informal representa 52,2% do total de empregos na América Latina. O quadro de altos percentuais não difere quando se trata do continente asiático, onde a economia informal representa 78,2% das ocupações, e 55,7% na África (OIT; OMS, 2009, p. 27). Nesse ínterim, com um aumento expressivo da informalidade e diante de uma estrutura jurídica trabalhista pautada sob a “relação padrão de emprego”, conforme tratamos no ponto anterior, a cobertura do Direito do Trabalho se vê reduzida, assim como sua eficácia.

A descentralização produtiva é também outro intrigante desafio para o Direito do Trabalho contemporâneo. Como vimos, muitas estratégias existem para descentralizar a produção tais como terceirização, intermediação de mão-de-obra por cooperativas ou agências de trabalho temporário, estímulo ao trabalho avulso e ao empreendedorismo. Essas modalidades tem por conseqüência a transferência do risco do negócio (art. 2º, CLT), que passa a ser suportado por aquele que provê a mão-de-obra.

Paralelamente a esses aspectos, a onda neoliberal tem dado suporte à “flexibilização desregulamentadora”, afastando a concepção de proteção e intervenção estatal no mercado, e, conseqüentemente, na proteção dos trabalhadores. Bronstein, mencionando a forma como Banco Mundial tem estimulado a regulamentação do mercado de trabalho nos moldes neoliberais, observa que, para o Banco, países com pouca regulamentação são

pontuados positivamente como pouco rígidos¹⁹, querendo por isso dizer que países com regulamentação laboral bem desenvolvida são pouco atrativos para investimentos. De sua análise o autor constata que “regulamentação Estatal é vista como uma virtude quando protege negócios e como um pecado quando protege trabalhadores” (BRONSTEIN, 2009, p. 27).

Por derradeiro, estando diante de um problema que assume proporções globais, é inafastável que se verifique o enfraquecimento da efetividade do ordenamento tão-somente nacional em um ambiente globalizado. Apesar de todos os obstáculos à formação de um direito internacional (ou transnacional) eficiente²⁰, há que se ressaltar que os ordenamentos jurídicos internos limitam-se as fronteiras dos Estados que os adotam. Diante de uma divisão internacional do trabalho tal como brevemente demonstramos, de nada vale um ordenamento protetivo em determinado país, se outro pode ser recrutado como fornecedor de mão-de-obra barata e desprotegida. Isso inclusive força os estados a abrirem mão das garantias historicamente construídas, em favor de maior competitividade com esses pólos de produção barata. Assim, Bronstein é peremptório ao afirmar a necessidade de um direito do trabalho transnacionalizado e eficiente (ibidem, p. 25), do contrário, será difícil manter a dinâmica que permitia expandir a proteção juslaboral para mais trabalhadores no mundo.

Nas suas reflexões sobre o “admirável mundo novo do trabalho” – em alusão à ficção quase apocalíptica de Aldous Huxley –, Ulrich Beck traça alguns cenários futuros. Nesse contexto, o autor levanta o questionamento sobre que poder vinculante tem as comunidades de pessoas, não mais suportadas pela vizinhança ou pela nação, mas inclusas em um contexto transnacional. Como decisões tomadas por coletividades “pós-nacionais” poderiam ser possíveis na era da globalização (BECK, 2000, p. 155)? Apesar de não ser possível apontar para uma resposta, senão elucubrações, o autor entende que nós hoje vivemos em que situação “onde comunidades sociais, e ações políticas nelas baseadas, não podem mais ser entendidas do ponto de vista de uma única localização” (ibidem).

¹⁹ O autor se refere ao banco de dados denominado *Doing Business*, do Banco Mundial, o qual disponibiliza indicadores do custo para empreendimentos e negócios em diversos países e os obstáculos para produtividade e crescimento. Em relação ao aspecto laboral, o banco de dados mantém indicadores da dificuldade de contratação de novos trabalhadores, restrições de jornada de trabalho, dificuldade de demitir, custo de demissão. Os dados são organizados em um índice, no qual os países com regulação mais rígida tem pontuação mais alta, enquanto a ausência de regulação é representada por zero.

²⁰ Vieses mais “realistas” no contexto teórico das relações internacionais tendem a ser mais céticos quanto a uma ordenação transnacional. Nesse sentido, Goldsmith e Posner entendem que, não obstante a real e crescente importância do direito internacional, muitos dos seus defensores exageram quanto aos seus potenciais, uma vez que ele se submete ao interesse próprio de cada Estado e mesmo a cooperação e coordenação tem limites que fogem à intenção de segurança jurídica própria do Direito (GOLDSMITH; POSNER, 2005, p. 225).

Faz-se necessário, portanto, o fortalecimento de um direito internacional do trabalho que possa equilibrar as relações de trabalho considerando a atual divisão internacional e a produção em escala global. Muitas normas já existem nesse ramo que é um dos mais desenvolvidos do Direito Internacional Público. Embora a Organização Internacional do Trabalho não seja órgão jurígeno exclusivo do direito internacional do trabalho, muitas dessas normas são produzidas no contexto do sistema coordenado pela OIT.

Nesse sentido, Rodgers *et alli* (2009) argumentam que a premissa subjacente ao trabalho da OIT é exatamente o fato de que a ação internacional é necessária para que se alcance os objetivos de garantir melhores condições de trabalho e justiça social para todos.

A raison d'être de uma organização internacional recai sobre a sua habilidade para alcançar objetivos que não poderiam ser atingidos por Estados agindo independentemente. A necessidade de agir para além do âmbito nacional é eventualmente questionada. Exemplos disso incluem a recessão econômica internacional durante a Grande Depressão, na década de 1930, ou quando o fim da Guerra Fria levou ao discurso de “fim da história”. Porém, a necessidade de ação internacional em favor da justiça social tem sempre se reafirmada. (RODGERS *et alli*, 2009, p. 10)

Como produtora de normas que é, a OIT, composta de trabalhadores, empregadores e governos (constituição tripartite), provê também assistência técnica aos países-membros e ainda empreende o controle da aplicação das normas (convenções e resoluções) no âmbito interno de cada país. Sobre essa complexa temática nos debruçaremos mais detidamente no capítulo subsequente.

4 A EVOLUÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL DO TRABALHO E SEU PRINCIPAL REPRESENTANTE: A OIT

“Nowadays, a State is no longer entirely free to formulate its own labour and social protection policy, because it cannot improve local levels of social protection without considering the potential implications on the country’s competitive position vis-à-vis other states that do not the same”

Arturo Bronstein

4.1 As anomalias da Revolução Industrial e a gênese do Direito Internacional do Trabalho

A Revolução Industrial trouxe consigo profundas alterações nas relações de trabalho. Os novos valores erigidos pelo liberalismo que iluminara a Revolução Francesa (1789) traziam consigo a forte concepção individualista derivada da igualdade jurídica formal que defendiam os ilustradores. Assim, se todos são iguais perante a lei, não há, portanto, grande necessidade de intervenção do Estado na vida dos indivíduos. Ao contrário, deve este ser reduzido de maneira a deixar fluir as forças de mercado sob a máxima *laissez-faire, laissez-passer*.

É importante compreender essa idéia extrema de defesa da liberdade individual dentro de um contexto histórico de superação do Estado absolutista. Não estranha o fato de os ilustradores se contraporem com tanta veemência a qualquer postura que represente a manutenção ou retorno à supremacia do Estado. Estava em jogo a defesa dos indivíduos e de sua liberdade.

Sob essa concepção de que os indivíduos poderiam, por si, autocompor seus interesses sem intervenção do Estado, entendia-se que as novas relações de trabalho que então surgiam também poderiam se enquadrar nas relações de direito privado. Ao trabalhador caberia a liberdade de escolher como dispor da sua força de trabalho.

Entretanto, essa forma que se contrapunha sobremaneira em relação à servidão – que prendia o homem à terra não apenas através das necessidades materiais, mas também pelos fortes laços sociais de servidão – mostrou-se por demais perversa. Assim é que

Süssekind (2000, p. 82) destaca que o processo de automatização da produção, e a conseqüente aceleração dos processos produtivos, deterioraram ainda mais as relações laborais, sob a lógica de que o indivíduo gozava de plena liberdade para dispor o máximo de sua força.

Em breve digressão, é importante observar que esse processo dentro do amplo contexto de desenvolvimento do capitalismo e de seu *espírito*, como assim chamou Max Weber (2005). Nesse sentido, o sociólogo alemão demonstra como esse novo *ethos* sobrepujou o tradicionalismo sobre o qual se sustentava as relações econômicas medievais. O autor assinala que muito embora a fome de riqueza – *auri sacra fames* – já existisse outrora, é com a modernidade que esse instinto se afirma. A diferença central é que na modernidade esse desejo de enriquecimento é saciado por atividades racionalmente organizadas visando à obtenção material para além das necessidades²¹.

Contraopondo-se à ética tradicional, o espírito do capitalismo exige que o trabalho seja executado como um “fim absoluto em si mesmo” (WEBER, 2005, p. 55). Weber adverte que essa atitude “vocacionada” é um produto cultural, portanto é produzida por um longo processo educativo²². O trabalho de novo tipo, em contraposição ao trabalho camponês, passou a ser realizado sob muito mais rígida fiscalização e em tempo muito mais acelerado. Tamanha é a irracionalidade de um sistema que faz o homem viver para o seu negócio e não o contrário²³, que o autor aduz à necessidade da idéia de vocação para que este se adapte a esse *ethos*²⁴.

Essas observações são importantes para melhor visualizar o impacto da revolução industrial sob a forma de trabalhar. Estava-se a submeter o homem à maximização produtiva para, inclusive, acompanhar a capacidade de máquinas. As jornadas extrapolavam a razoabilidade, chegando-se a oitenta horas semanais. Crianças e mulheres executavam

²¹ Para Weber “o conceito de ganhar dinheiro como um fim em si mesmo, ao qual as pessoas estavam presas como a uma vocação, sempre foi contrário ao sentimento ético de todas as épocas” (WEBER, 2005, p. 62).

²² Esse processo educativo a que se refere Weber se coaduna com a teoria de Berger & Luckmann, que entendem que o fenômeno social passa por três momentos essenciais: a exteriorização, objetivação e interiorização. Nesse último momento estaria compreendido o processo de educação que é uma subjetivação da realidade, localizando o indivíduo em um certo mundo de valores e símbolos (cf. BERGER & LUCKMANN, 1985).

²³ “E essa [necessidade de deixar herança para filhos e netos] seria de fato a única motivação possível, mas ao mesmo tempo nos diz que, do ponto de vista da felicidade pessoal, parece por demais irracional esse tipo de vida em que o homem existe para o seu negócio, quando deveria ser o contrário” (WEBER, 2005, p. 61).

²⁴ “O sistema capitalista precisa tanto dessa devoção à vocação para fazer dinheiro, dessa atitude voltada para os bens materiais tão intimamente ligada às condições de sobrevivência na luta econômica pela existência, que hoje não mais podemos questionar a necessidade de conexão do modo de vida aquisitivo com qualquer *Weltanschauung* [ideologia] isolada” (ibidem, p. 62).

atividades sem nenhuma proteção especial, sob contraprestação de valor ainda menor do que o pago aos homens adultos.

4.1.1. Os primeiros passos na formatação de uma legislação internacional do trabalho

Os crescentes conflitos decorrentes das condições desumanas nos locais de trabalho levaram à organização dos trabalhadores, sobretudo após a primeira metade do século XIX (RODGERS *et alli*, 2009, p. 4). Mas ainda que a primeira organização internacional de trabalhadores, a Associação Internacional dos Trabalhadores, tenha sido formada em 1864, iniciativas de melhorar sistematicamente as condições de trabalho datam do início do século XIX.

Nesse sentido, o industrial Robert Owen é considerado pioneiro em defender amplas reformas sociais em prol dos trabalhadores. Muitas de suas idéias foram inclusive aplicadas no âmbito de sua bem sucedida fábrica de tecidos (*New Lanark*), localizada na Escócia. O industrial acreditava que a criação de condições propícias formaria um melhor caráter, assim, criou colônias de trabalho coletivo, como a *New Harmony*, nos Estados Unidos. Seus ideais foram expressos no livro *A New View of Society*, de 1813.

Apesar de muitas de suas propostas juslaborais terem sido rechaçadas pelo governo inglês, Owen teve grande importância ao colocar a temática em pauta, denunciando as más condições de trabalho ao tempo que enaltecia as vantagens de prover aos trabalhadores condições melhores.

Dentre suas influências para a internacionalização do direito do trabalho, podemos citar o sindicalismo que, nascido na Inglaterra, se expandiu para a Alemanha, França, Estados Unidos, Itália, dentre outros países industrializados. Ademais, Owen conclamou muitos governos a adotarem melhores condições de trabalho, inclusive escrevendo uma carta aos chefes de Estado da Santa Aliança, em 1818 (CRIVELLI, 2010, p. 40). Nessa oportunidade, o industrial visionário propunha um limite internacional da jornada de trabalho e, ainda que não tenha sido adotada pelas potências da Santa Aliança, foi uma importante semente que se converteu em realidade (SÜSSEKIND, 2000, p. 85).

Em decorrência da adoção, por parte da Inglaterra, de legislação regulando a redução da jornada de trabalho, bem como normas de proteção ao trabalho infantil, muitos parlamentares e empresários puseram em pauta a discussão sobre o aumento dos custos de produção e as conseqüências negativas para a importação. Conforme vimos no capítulo

anterior, o desequilíbrio entre países no que concerne a normas de produção leva a que um país com forte legislação juslaboral tenha dificuldades em competir com países que pouco as adota. Assim, em 1831, o político inglês Charles Hindley pôs o tema na pauta de discussão do Parlamento inglês, propondo a adoção de tratados internacionais que estendessem proteções laborais adotadas pela Inglaterra a outros países industrializados (CRIVELLI, 2010, p. 40).

Foi, sem dúvida, um primeiro impulso no sentido de regulamentação internacional do trabalho, mas foi o industrial francês Daniel Legrand que, também preocupado com a competição comercial desequilibrada, apresentou nas décadas de 1840 e 1850, as primeiras propostas sistematizadas para celebração de tratados entre países industrializados (SÜSSEKIND, 2000; CRIVELLI, 2010). Em meados do século XIX, muitos outros atores de diversas nacionalidades levaram à frente o discurso de defesa de mecanismos juslaborais internacionais, sempre com a preocupação precípua de equilibrar a concorrência entre países.

4.1.2. A institucionalização das discussões em prol de normas internacionais do trabalho

Na segunda metade do século XIX essas vozes ganham mais força e são realizados muitos congressos conferências visando à criação de normas de regulamentação internacional do trabalho. Nesse contexto foi criada em 1864 a Associação Internacional de Trabalhadores, a Primeira Internacional, em resposta à conclamação do Manifesto do Partido Comunista, texto elaborado por Marx e Engels em 1848, a pedido da Liga Comunista.

Dentre os inúmeros congressos organizados na segunda metade do século XIX em prol de uma legislação internacional do trabalho, podemos citar o *Congresso Internacional Operário*, em Roubaix (França). Nessa ocasião foi colocada em pauta a interdição do trabalho ao menor de 14 anos, a proibição (com exceções) do trabalho nocivo à saúde, a fixação do salário mínimo e a jornada de oito horas de trabalho (SÜSSEKIND, op. cit., p. 87).

Outras demandas avançadas do ponto de vista de proteção ao trabalhador foram apresentadas na Suíça desde 1876, a partir da moção do coronel Frey, então presidente do Conselho Federal. Após longos embates visando ao início de negociações para criação de uma legislação internacional do trabalho, após muitas respostas negativas por parte de outros governos, como o da Alemanha, o Conselho Federal suíço aprova uma moção em 1889 propondo novas negociações. A proposta incluía a proibição de trabalho aos domingos, idade mínima para trabalho dos menores, limitação à jornada de trabalho dos adolescentes, proibição do trabalho de mulheres e crianças nas indústrias perigosas, restrição ao trabalho

noturno de mulheres e jovens, e, além disso, previa ainda a criação de uma entidade centralizadora de controle, encarregada de secretariar as negociações, recebendo e transmitindo informes sobre a aplicação da legislação internacional (CRIVELLI, op. cit., p. 44).

É interessante observar que muitas dessas propostas são hoje disciplinadas por convenções internacionais da OIT, inclusive sob o status de convenções fundamentais (em número de oito, conforme veremos adiante). Também se assemelha o fato de a OIT ser uma entidade que secretaria negociações e é dotada de mecanismos de controle da aplicação de normas, conforme analisaremos.

Apesar de a Confederação Suíça já de há muito vir propondo uma conferência em que se negociasse, entre os países europeus industrializados, uma legislação juslaboral, apenas em 1890 foi logrado sucesso para que se realizasse a conferência. Malgrado a data para realização das tratativas já tivesse marcada para ocorrer em Berna, a Alemanha, através do imperador (*kaiser*) Guilherme II, boicotou o que seria a Conferência de Berna. O *kaiser* usou da força política de que gozava a Alemanha e alegou que, como seu país já havia adotado um sistema de seguridade social, seria fundamental que ele celebrasse acordos internacionais para melhoria das condições de trabalho em outros países, com vistas a manter a competitividade de suas mercadorias.

Dessa forma, realizou-se esse que talvez tenha sido a principal conferência internacional sobre legislação do trabalho do século XIX. Na Conferência de Berlim foram trazidos os temas que durante todo o século foram postos em pauta nas lutas dos trabalhadores por melhores condições. No entanto, Süsskind (op. cit., p. 90) considera que ela não conseguiu alcançar seus objetivos concretos. Não se pode, contudo, negar a importância que a conferência teve por pavimentar o caminho de posterior desenvolvimento de legislações internacionais do trabalho.

Dentre as determinações do protocolo firmado – que fixou em 14 anos a idade mínima de admissão nos trabalhos em minas (com exceção para os países meridionais, onde a idade mínima seria de 12 anos); fixou ainda várias recomendações concernentes ao trabalho feminino nas minas, à arbitragem nos conflitos de trabalho, à redução da jornada de trabalho nas minas, à organização de sociedades de auxílio mútuo entre os trabalhadores, à concessão de um período de descanso após o parto, à proibição ao trabalho noturno feminino, dentre outras – talvez a mais importante seja a determinação de elaboração, por parte dos países signatários, de relatórios periódicos, comunicando aos demais Governos as medidas adotadas

administrativa ou legislativamente relativas às deliberações da Conferência (CRIVELLI, 2010; SÜSSEKIND, 2000).

A importância da criação desse mecanismo é tão ou mais relevante que a adoção de normas de viés material em prol da melhoria de condições de trabalho nesses países. Esse mecanismo de comunicação obrigatória acerca da atual situação do país em relação a medidas firmadas perante outros países seria um padrão de controle adotado pela OIT (com também por outras agências do sistema ONU). Vê-se, portanto o avanço que a Conferência de Berlim proporcionou, ainda que os posteriores resultados práticos não tenham sido tão notáveis.

4.1.3. A criação da Associação Internacional para a Proteção Legal dos Trabalhadores

Não satisfeitos com os resultados da Conferência de Berlim, os suíços, que já há muito propunham avanços para uma legislação laboral protetiva, consultaram vários países europeus, em 1896, acerca da possibilidade de se criar um escritório internacional voltado à proteção do trabalho. A entidade seria um órgão centralizador de estatísticas e informações sobre questões concernentes ao mundo do trabalho. A consulta, entretanto, restou malograda.

No ano seguinte (1897), reuniram-se em Bruxelas renomados juristas para o *Congresso Internacional de Legislação do Trabalho*. Nesse congresso, muito se pôde avançar em relação à intervenção estatal nas relações trabalhistas. Além disso, foi proposta a criação de um escritório internacional do trabalho e uma associação internacional que levaria à frente as propostas trazidas à baila e discutidas no congresso (SÜSSEKIND, op. cit., p. 92).

Por ocasião da Exposição Universal de 1900, foi realizado um segundo congresso, organizado por professores da Faculdade de Direito de Paris e presidido pelo Ministro do Comércio da França. Como ocorrera em sua primeira edição, o congresso teve composição de natureza privada, contando com a participação de acadêmicos, economistas, sociólogos, juristas, altos funcionários e juristas. A pauta de discussões incluía limitação da jornada legal de trabalho; proibição do trabalho noturno; inspeção do trabalho; união internacional para proteção dos trabalhadores (ibidem).

Essa última proposta foi prontamente acolhida, decidindo-se pela criação da Associação Internacional para a Proteção Legal dos Trabalhadores. Essa associação tinha caráter privado, estando aberta à participação de todos os interessados na criação de uma legislação juslaboral internacional (CRIVELLI, op. cit., p. 50).

A Associação foi incumbida da tarefa de realizar estudos científicos detalhados sobre os temas que seriam enfocados para proposição de regras internacionais a serem sugeridos para os Estados. Esse papel em muito se assemelha a uma das tarefas assumidas pela OIT, numa clara inspiração que esta organização teve na Associação.

No alvorecer do século XX, a Associação realizou uma importante Conferência em Berna, em 1905. Naquela ocasião foram aprovadas duas convenções internacionais, uma determinando a proibição do trabalho noturno das mulheres na indústria e outra sobre o emprego do fósforo branco na indústria de fósforos (RODGERS *et alli*, 2009, p. 4). Crivelli (op. cit., p. 50) ressalta que uma das discussões mais difíceis seria sobre uma temática que ainda hoje desperta muita discussão em todo o ramo do direito internacional, o controle de aplicação de tratados e convenções adotados.

Süssekind (2000, p. 95) considera que essa Conferência marcou o nascimento da legislação internacional do trabalho, pela adoção de tratados multilaterais e um esboço de controle de aplicação de normas. Rodgers *et alli* (2009, p. 4) lembram que, dada a limitada legitimidade e influência da Associação, composta por poucos Estados europeus, muitos governos preferiam firmar tratados bilaterais. Os mesmos autores (*ibidem*, p. 5) ressaltam ainda que a Associação teve o apoio tanto de empregadores quanto de trabalhadores, pois representava uma convergência de interesses: destes que viam na Associação um importante meio para ver efetivadas seus pleitos por melhores condições de trabalho, e daqueles que visavam a expandir o comércio internacional e viam na entidade uma possibilidade de remover condições desiguais para a competição comercial internacional.

Os tensos humores políticos na Europa já indicavam um conflito iminente quando a Associação convocou a terceira Conferência de Berna, realizada em setembro de 1913. Na ocasião foram aprovadas as propostas para duas novas convenções internacionais, uma proibindo o trabalho noturno de menores na indústria e a outra limitando a jornada máxima de 10 horas para mulheres e menores na indústria. Contudo, as respectivas resoluções não foram convertidas em tratados internacionais, pois a Primeira Guerra Mundial fora deflagrada em agosto de 1914, um mês antes da data prevista para a conferência diplomática destinada à ratificação das convenções propostas (SÜSSEKIND, op. cit., 95; CRIVELLI, op. cit., p. 51).

4.1.4. Trabalhadores e empregadores se organizam em tempos de guerra

O curso do conflito bélico não impediu a continuação de avanços para a criação de uma legislação internacional do trabalho. Ao contrário, o fato de o conflito ter mobilizado um elevado número de trabalhadores e ter sido marcado por uma alta letalidade, Crivelli (2010, p. 51) observa que “se exigiu um clima de cooperação entre as autoridades beligerantes e as lideranças sindicais”.

Nos Estados Unidos da América, a Federação Americana do Trabalho²⁵ já negociava com outras entidades sindicais a inserção, num futuro tratado de paz, de um estatuto que contivesse normas protetivas ao trabalho. Ademais, a Federação propunha a realização, tão logo fosse declarado o armistício, de uma conferência de trabalhadores de diversos países, a ser realizada no mesmo local e data onde se realizasse a conferência de paz (SÜSSEKIND, op. cit., p. 96).

O interesse de uma regulamentação protetiva para o trabalhador era ainda reforçado à medida que os bolcheviques avançavam em sua revolução na Rússia. Ademais, o fato de muitos trabalhadores terem sido recrutados para a guerra – do qual muitos não retornaram às suas casas – e esse conflito ter como suas razões centrais a busca por mercados consumidores e áreas de influência comercial, acentuava a necessidade de uma legislação que atenuasse os problemas da competição internacional.

Em resposta às movimentações da Federação Americana do Trabalho, muitos sindicatos europeus²⁶ passaram a se mobilizar e organizaram, em 1916, uma conferência realizada na Inglaterra (em Leeds). Essa conferência teve grande importância para a posterior criação da Organização Internacional do Trabalho, quando do Tratado de Versalhes, pois reivindicou a inclusão de garantias de proteção ao trabalhador no futuro tratado de paz (direito de associação, migração, seguro social, jornada, seguridade social), além de ter recomendado a criação de um “Bureau Internacional do Trabalho” (HOWARD-ELLIS, 2003, p. 214), em moldes semelhantes, porém mais alargados, aos da Associação Internacional para a Proteção Legal dos Trabalhadores.

²⁵ A Federação Americana do Trabalho (AFL, do inglês *American Federatio of Labour*) foi fundada em 1886 e sempre se posicionou contrariamente aos ideais socialistas. Formada por inúmeros sindicatos, a Federação foi, por muitas vezes, como na Primeira Guerra Mundial, um intermediário buscando a cooperação entre capital e trabalho.

²⁶ Dentre os outros sindicatos, tiveram participação de destaque a *Central Général de Travailleurs* (CGT), da França, e a *Trade Union Congress* (TUC), da Inglaterra.

Subsequentemente, a resolução aprovada na Conferência de Leeds reverberou em muitas outras conferências na Europa, por pressão dos movimentos sindicais. Esse amplo processo de debate levou ao amadurecimento de muitas das idéias posteriormente adotadas como princípios de atuação da OIT. Querenghi (1984) ressalta que esse momento foi também importante para a afirmação do movimento sindical.

4.2. OIT: um legado do “longo século XIX”

A guerra chegou ao seu fim em novembro de 1918, e em janeiro do ano seguinte instalou-se a Conferência de Paz. Os esforços em prol da criação de uma legislação internacional do trabalho encontraram no armistício um momento extremamente propício. Süsskind (op. cit., p. 99), citando Antokoletz, observa que a destruição material e moral, havida exatamente no continente donde se esperava sopros de racionalidade e progresso, levaram a uma busca por harmonia social e pavimentaram o caminho para a concretização dos ideais de Owen, Legrand e tantos outros defensores do trabalho digno.

Assim, dentre as primeiras determinações da Conferência, foi designada uma Comissão de Legislação Internacional do Trabalho encarregada de realizar um estudo sobre uma preliminar regulamentação internacional do trabalho, além de estudar a melhor forma a ser adotada para uma agência permanente especializada em assuntos de condições de trabalho (HOWARD-ELLIS, 2003, p. 214). É interessante notar como faz Crivelli (2010, p. 53) que a conferência – de natureza eminentemente diplomática – incluiu representantes dos trabalhadores entre seus membros. Isso viria a ser um dos componentes fundamentais da OIT, organização cuja estrutura é, conforme veremos, tripartite.

Dentre as inúmeras propostas apresentadas – com destaque àquelas desenvolvidas pelas delegações norte-americana, francesa e britânica –, muitas das sugestões compõem, ainda hoje, a constituição da OIT (cf. Anexo A). Outras são até os dias atuais objetos de muitas discussões como, por exemplo, a adoção de sanções para os infratores de normas internacionais do trabalho. Nesse ponto, a delegação britânica sugeria sanções comerciais para esses casos (ibidem, p. 54), o que viria a ser adotado com mais ênfase a partir da década de 1990, com a criação da Organização Mundial de Comércio (OMC).

O Tratado de Paz trouxe em seu Capítulo XIII o conteúdo do que fora debatido pela Comissão em 35 sessões ocorridas entre janeiro e março de 1919. O Tratado trazia especificamente em seu art. 427 um grande avanço normativo, ao elencar os princípios fundamentais do direito do trabalho. Já nesse marco de proto-estruturação da OIT nota-se a valorização da inserção de trabalhadores e empregadores na organização. Dada a importância desse dispositivo para o direito do trabalho, inclusive no que se assemelha às garantias insculpidas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (art. 7º), cumpre colacioná-lo tal como foi aprovado pela Conferência de Paz em 1919:

Tratado de Versalhes. Art. 427:

As Altas Partes contratantes, reconhecendo que o bem-estar físico, moral e intelectual dos trabalhadores industriários é de importância essencial do ponto de vista internacional, criaram um organismo permanente associado à Sociedade das Nações.

Reconhecem que as diferenças de clima, usos e costumes, de oportunidade econômica e de tradição industrial tornam difícil alcançar, de maneira imediata, a uniformidade absoluta nas condições de trabalho. Entretanto, persuadidos de que o trabalho não há de ser considerado simplesmente como um artigo de comércio, pensam que existem métodos e princípios para a regulamentação das condições de trabalho que todas as comunidades industriais deverão esforçar-se em aplicar, enquanto as circunstâncias especiais em que possam encontrar-se o permitam.

Entre esses métodos e princípios, as Altas Partes contratantes opinam que os seguintes têm uma importância especial e urgente:

1º - O princípio diretivo antes enunciado de que o trabalho não há de ser considerado como mercadoria ou artigo de comércio;

2º - O direito de associação visando a alcançar qualquer objetivo não contrário às leis, tanto para patrões como para assalariados;

3º - O pagamento aos trabalhadores de um salário que lhes assegure um nível de vida conveniente, em relação com o contexto temporal e seu país;

4º - A adoção da jornada de oito horas ou as 48 horas semanais, como objetivos a alcançar-se onde ainda não se haja logrado;

5º - A adoção de um descanso semanal de 24 horas, sempre que possível aos domingos;

6º - A supressão do trabalho de crianças e a obrigação de impor aos trabalhos de menores de ambos os sexos as limitações necessárias para permitir-lhes continuar sua instrução e assegura seu desenvolvimento físico;

7º - O princípio do salário igual, sem distinção de sexo, para trabalho de igual valor;

8º - As leis promulgadas em cada país, relativas às condições de trabalho deverão assegurar um tratamento econômico equitativo a todos os trabalhadores que residam legalmente no país;

9º - Cada Estado deverá organizar um serviço de inspeção, que inclua mulheres, a fim de assegurar a aplicação das leis e regulamentos para a proteção dos trabalhadores.

Sem proclamar que esses princípios e métodos são complementos ou definitivos, as Altas Partes contratantes entendem que servem para guiar a política da Sociedade das Nações e que, se forem adotados pelas comunidades industriais que são membros da Sociedade das Nações e mantidos completos na prática, por um corpo apropriado de inspetores, beneficiarão profundamente os assalariados do mundo.

A Conferência de Paz definiu o tripartismo, que é marca distintiva da OIT. Decidiu-se, todavia, por um tripartismo não paritário, onde a representação governamental (uma das partes) teria representação de dois votos, contra um para a representação de trabalhadores e um para a representação patronal (comentaremos o tripartismo da OIT no tópico 4.4.1, abaixo).

Também a questão do controle dos instrumentos normativos – Convenções ou Recomendações – foi tratada por ocasião da Conferência. Assim, ficou definido que os Estados que tivessem recepcionado as normas acordadas através de suas autoridades internas competentes deveriam comunicar a ratificação ao secretariado da Organização e tomar as medidas necessárias à aplicação do conteúdo normativo.

Ademais, na vigência da Convenção, o Estado-membro passa a ter por obrigação a apresentação de relatórios periódicos acerca da aplicação das convenções ratificadas. Sistemas sancionatórios foram também previstos, como a possibilidade de uma organização patronal ou de trabalhadores interporem uma Reclamação contra Estado que descumpra obrigação prevista em uma Convenção por ele ratificada; ou de uma Queixa, por parte de um Estado contra outro, motivada pelo descumprimento de obrigação prevista em Convenção. Apesar de muitas alterações terem sido adotadas pelo sistema de controle da OIT, essa estrutura originária ainda existe em grande parte, embora se questione sua eficácia.

Vê-se, portanto, que a Organização Internacional do Trabalho é a culminação dos movimentos pela defesa de melhores condições de trabalho que travaram muitas lutas no

curso do “longo século XIX”²⁷. Sem dúvida que a Organização é fruto de uma ampla construção social e histórica que contou com a contribuição dos mais variados atores sociais: políticos, intelectuais, industriais, juristas, sociólogos, economistas e por óbvio, trabalhadores.

Mais especificamente, Howard-Ellis (2003, p. 220) considera que a OIT é a herança da Associação Internacional para a Proteção Legal dos Trabalhadores, indo mesmo além, pois tem um componente misto de governos, trabalhadores e empregadores, estes ausentes na estrutura da Associação, fato a que se atribui sua fraqueza. Outra referida superação de deficiência em relação à Associação é o fato de a OIT ser dotada de mecanismos para formalizar e obrigar os Estados-membros. Ademais, o autor reforça seu posicionamento argumentando que a prova de que a OIT é herdeira daquela Associação é o fato de que esta fora dissolvida após criação da OIT e muitos de seus funcionários (que trabalhavam na sede da Associação na Basileia) foram compor o núcleo inicial da OIT em Genebra.

Acrescente-se nesse processo de construção as demandas revolucionárias de 1918-1919 e a importância do trabalho organizado para a sociedade, conforme fora manifestado pelo terror da guerra (ibidem).

Assim nasce a OIT como um órgão acessório à Sociedade das Nações (SDN). Esta, fruto do liberalismo do presidente norte-americano Woodrow Wilson²⁸ que vislumbrou um sistema de segurança coletiva entre países para prevenir guerras através da promoção da auto-determinação dos povos e equilibrando poderes políticos (KARNS, MINGST, 2010, p. 36). Dessa forma, o Tratado de Versalhes definiu a OIT como organização autônoma à SDN – ladeada à outra organização autônoma da SDN, a Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI) – devendo cooperar com a Sociedade na ampla missão de garantir paz e justiça social.

A primeira constituição da OIT expressa as idéias centrais que deveriam pautar a sua atuação. Dentre elas, é relevante destacar a declaração preambular de que a paz universal só pode ser estabelecida com base na justiça social (cf. Anexo A). Depreende-se ainda o reconhecimento de que o trabalho não pode ser considerado como uma *commodity* ou mercadoria. A constituição original defende também a liberdade de associação, para empregadores e trabalhadores, e o direito à negociação coletiva.

Esses são os princípios morais e políticos que tem norteado a ação da OIT e tem sido vistos pela organização como comprometerimentos assumidos por seus Estados-membros.

²⁷ Parafrazeando Eric Hobsbawn, que cunhou o termo em sua obra *A Era dos Impérios*. Cf. HOBBSAWN, Eric. *A Era dos Impérios (1875-1914)*. 13ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

²⁸ Apesar de ter sido vislumbrada e praticamente criada por Woodrow Wilson, os Estados Unidos não tomaram parte na Sociedade de Nações.

Através desses princípios podem-se entrever os objetivos centrais da OIT, como a igualdade entre pessoas de diferentes origens, raça, credo ou sexo. Ainda que muitas novas circunstâncias tenham modificado o quadro sócio-político-econômico ao longo da atuação da organização, esses princípios remanesçam como fundamento para as ações da OIT através de novos programas e metas.

Nesse sentido, é interessante observar como as políticas trazidas à baila pela Constituição da OIT são, ainda hoje, referência para legislações internas de muitos países no que concerne o Direito do Trabalho. Rodgers *et alli* (2009, p. 8) elencam sete preocupações centrais frisadas na Constituição:

- A promoção do pleno emprego e elevação dos padrões de vida em trabalhos através dos quais os trabalhadores possam desenvolver suas habilidades com igual oportunidade para homens e mulheres, além de possibilitar facilidades para treinamento e migrantes²⁹.
- Estabelecimento de padrões salariais adequados, incluindo uma justa participação nos frutos do progresso.
- Regulação da jornada de trabalho, incluindo o estabelecimento de um máximo de dias de trabalho por semana além do descanso semanal.
- Proteção de crianças, jovens e mulheres, incluindo a erradicação do trabalho infantil, limitações ao trabalho de jovens e a provisão de políticas de proteção à criança e à maternidade.
- Proteção dos interesses sócio-econômicos de trabalhadores empregados em país diverso do seu país de origem.
- Extensão da seguridade social através de medidas que garantam um rendimento básico a trabalhadores idosos e afastados por motivo de doença.

4.3. A OIT no período entre guerras (1919-1939)

Logo após ter sido criada pelo Tratado de Versalhes em 1919, como órgão de cooperação dentro do sistema da Sociedade das Nações, a OIT reuniu já em outubro do

²⁹ O Tratado de Paz que deu origem à OIT tratou da questão dos imigrantes e emigrantes, reconhecendo que estes não são apenas viajantes fugindo de situação difícil em seu país de origem, mas, notadamente, indivíduos que viajaram em busca de trabalho. Cf. HOWARD-ELLIS, 2003, p. 223.

mesmo ano para a sua primeira conferência internacional do trabalho. Na ocasião foram adotadas seis conferências tratando de temas que já estiveram nas pautas de reivindicação ao longo do século XIX. Assim, essas primeiras convenções versam respectivamente sobre jornada de trabalho na indústria, desemprego, proteção à maternidade, trabalho noturno de mulheres, idade mínima para trabalho na indústria e trabalho noturno de jovens na indústria (cf. OIT, ILSE, 2010).

Os primeiros anos de atividade da OIT foram de intensa produção normativa. Crivelli (2010, p. 59) observa que nesse período a organização se dedicou a regulamentar condições de trabalho e emprego e quando da deflagração da Segunda Guerra mundial, a OIT já havia aprovado 67 Convenções e 65 Recomendações.

Durante esse intenso período, a OIT foi ganhando autonomia em relação ao sistema da Sociedade das Nações criado pelo Tratado de Versalhes. Na medida em que a SDN explicitava suas fraquezas e perdia terreno político – sobretudo a partir da falha em atuar decisivamente diante da invasão Japonesa na Manchúria, em 1931–, a OIT, como agência especializada, se tornava mais e mais independente em relação à SDN (KERNS & MINGST, 2010, p. 71; CRIVELLI, 2010, p. 61).

Uma vez que a OIT era parte integrante da SDN, a forma de adesão de uma Estado àquela organização era entrar na Sociedade. Essa regra foi se flexibilizando, o que contribuiu para aumentar a autonomia política, administrativa e financeira da OIT (CRIVELLI, op. cit.). Assim, países não aceitos para participarem da SDN, aderiram à OIT e nela ingressaram. O autor cita ainda o caso do Brasil, que se retirou da SDN devido ao ingresso da Alemanha na organização, permanecendo, contudo, como Estado-membro da OIT³⁰.

Os anos 1930 foram extremamente desafiadores para a SDN. Incapaz de responder à crise econômica iniciada em 1929 e ao aumento do nacionalismo em diversos países, muitos países-membros se retiraram da organização. A sombra da Guerra lavou novamente de sangue o Velho Continente. Durante os seis anos de conflito bélico (1939-1945), a SDN esteve silente (KERNS, MINGST, op. cit., p. 71).

O fim da Segunda Guerra mundial descortinou um novo cenário nas relações internacionais. As ruínas físicas e humanas desse conflito levaram a rascunhos de um direito

³⁰ Esses casos são descritos com mais detalhes por Howard-Ellis. Cf. idem, 2003, p. 232.

internacional que efetivamente assegurasse dignidade às pessoas; obra inconclusa, muitos são ainda os obstáculos para que o rascunho se afigure como desenho pronto e acabado.

Para entender o contexto, é preciso se ter em conta que as particularidades da Segunda Guerra mundial. Esse fora um conflito armado que opôs países que se faziam crer o berço da humanidade e da luz da razão. A Escola de Frankfurt denuncia o fato de que todo o saber acumulado pela humanidade serviu para destruir ela própria. Para essa escola filosófica, a sociedade do desenvolvimento técnico esqueceu-se de desenvolver-se humanamente, de amadurecer para usar todo o aparato criado. Essa civilização produziu a barbárie em escala industrial (Max Picard *apud* PAVIA, 1999, p. 6).

Um dos expoentes da Escola, Walter Benjamin, no texto “Teorias do fascismo alemão”, diz que há uma “distância abissal entre os meios gigantescos de que dispõe a técnica, por um lado, e sua débil capacidade de esclarecer questões morais, por outro” (BENJAMIN, 1985, p. 62). Por esse viés, somos seres empobrecidos, uma vez que toda a tecnologia e as possibilidades que ela permite são maravilhosas, contudo insuficientes para a humanidade, pois isto é apenas um fragmento do grande mosaico que compõe a complexa vida social e suas exigências. Mesmo o Direito se via em xeque, vez que suas construções positivistas mostraram sua aptidão para justificar massacres e atrocidades.

Diante de todo esse quadro, fazia-se de extrema relevância “descobrir” a dignidade da pessoa humana. Marie-Luce Pavia chama a atenção para o fato de que compreender os eventos que levaram à Segunda Guerra e o desenrolar do conflito é essencial para entender o conceito de dignidade tal como o conhecemos hoje. Para a autora,

foi no contexto da Segunda Guerra mundial que se fez uma terrível descoberta: um regime inumano tentava destruir aquilo que há de humano no homem. Diante desta barbárie ilegal, o direito se viu impotente. Era necessário elaborar uma nova categoria jurídica para apreender e tentar que ela [a barbárie] não mais se reproduzisse. (PAVIA, 1999, p. 6)

O nascimento da ONU e a Declaração Universal dos Direitos Humanos busca causar uma ruptura na história ao se opor vigorosamente contra o totalitarismo nazista³¹. O exemplo inovador da SDN levou à sua sucessão, através de uma nova organização internacional de cunho abrangente, a Organização das Nações Unidas (ONU). Não cabe ao

³¹ Cf. BADIE, 2002, pp. 81-113.

presente trabalho uma análise detida acerca das circunstâncias de construção da ONU, bastante diferentes daquelas que levaram à criação da SDN. Entretanto, cumpre dizer que essa nova organização já previa a criação de várias agências especializadas (também pela inclusão de organizações já existentes, como *e.g.* a União Internacional das Telecomunicações, criada em 1865). A OIT foi uma dessas agências especializadas (com natureza de organização internacional) que passaram a compor o recém criado sistema ONU.

Diante do novo contexto, era forçoso à OIT rever, após seus mais de trinta anos de atuação e da dissolução da SDN, seus objetivos e forma de atuação. Assim, a 26ª Conferência Internacional do Trabalho teve grande importância na atualização e adequação dos objetivos da OIT no contexto social e jurídico internacional após a guerra. Essa atualização se deu através da Declaração da Filadélfia, de 1944, cujo texto foi incluído como anexo ao texto da constituição da OIT.

A Declaração da Filadélfia assume papel de grande relevância por anunciar uma nova abordagem da organização, não mais apenas pautada na positivação de normas juslaborais, mas também pela adoção de programas objetivando eliminar desigualdades sociais e econômicas. Para Sússekind (2000, p. 128), a mais importante inovação na Declaração da Filadélfia foi a extensão da competência da OIT para tratar de problemas econômicos e financeiros no que estes influem na justiça social. As lições trazidas pela crise de 1929 e sua superação através do *New Deal* e programas de valorização do Bem-Estar Social entraram na agenda da OIT. Ademais, a defesa dos direitos do trabalho como direitos humanos fundamentais ampliou o horizonte de produção normativa, para incluir valores de liberdade, igualdade e dignidade.

4.4. Estrutura e funcionamento da OIT

Para melhor compreender o sistema de produção e de controle de normas de direito internacional de trabalho no âmbito da OIT, é pertinente compreender, ainda que de forma breve, a estrutura dessa organização.

Como vimos, a OIT surge com o Tratado de Versalhes, em 1919, como parte integrante da SDN. Sússekind (2000, p. 119) afirma que nesse momento, o regime jurídico da OIT era impreciso. Porém, o próprio funcionamento dessa organização especializada esboçou aos poucos sua autonomia. Com a criação da ONU após a dissolução da SDN e a revisão da

Constituição da OIT, tornou-se clara a personalidade jurídica da organização. Dessa forma, a OIT tem natureza de pessoa jurídica de direito público internacional. Portanto, goza de autonomia em relação à ONU estando apenas vinculada (e não integrada) a esta (*ibidem*). Esta autonomia está impressa no art. 36 da Constituição da OIT, após a dita revisão de 1946. Assim, a OIT tem autonomia em relação aos Estados que a compõem.

4.4.1. Composição e tripartismo

Apesar de ser organização governamental internacional³², a OIT tem a peculiaridade de ser composta por integrantes não Estatais, incluindo assim representantes de trabalhadores e empregadores dos Estados-membros. Apesar dessa composição mista, empregadores e trabalhadores apenas se fazem representar se o país do qual provém for um Estado-membro da OIT.

Fazem parte da organização os Estados que já pertenciam à OIT em 1º de novembro de 1945; qualquer Estado, Membro da ONU, que comunique ao Diretor Geral do Escritório Internacional do Trabalho a aceitação formal das obrigações que emanam da Constituição; e qualquer Estado que, ainda que não pertencente à ONU, comunique a aceitação das obrigações da Constituição e tenha sua admissão aprovada por 2/3 dos delegados presentes à Conferência Internacional do Trabalho e, também, 2/3 dos votos dos respectivos delegados governamentais³³. Atualmente, 183 Estados fazem parte da OIT na qualidade de membros.

A participação de representantes não-estatais na discussão e aprovação de tratados (sejam Convenções ou Recomendações) que obrigarão Estados é uma característica ímpar da OIT. Essa composição é conhecida como *tripartismo* e se fundamenta no art. 3 da Constituição da OIT que assim estatui:

A Conferência geral dos representantes dos Estados-Membros [...] será composta de quatro representantes de cada um dos Membros, dos quais dois serão Delegados do

³² A tradução é um tanto quanto imprópria. O termo é mais comum em língua inglesa, sendo frequentemente referenciado pelo acrônimo IGO, de *International Governmental Organization*. A vantagem dessa denominação está em poder diferenciar organizações internacionais compostas apenas por Estados (comumente referidos como “governos” em língua inglesa) e organizações de novo tipo que incluem grupos privados, mas que tem atuação global.

³³ As regras de admissão como Estado-membro da OIT estão contidas no art. 1º da Constituição, revista em 1946, nos §§ 2º, 3º e 4º.

Governo e os outros dois representarão, respectivamente, os empregados e empregadores. (OIT, ILSE, 2010)

Dessa forma, observa-se que a representatividade na Conferência geral não é igual para Estados-membros e representantes de trabalhadores e empregadores. Aqueles e fazem representar por dois delegados, enquanto estes se fazem representar por um delegado cada (proporção de 2-1-1).



Figura 1: Representação da composição tripartite da OIT. Elaboração do autor.

Além da Conferência geral, órgão supremo da OIT que se encontra uma vez por ano, a administração da Organização, realizada por meio do Conselho Administrativo tem também representatividade tripartite, respeitando a mesma proporção de 2-1-1. Assim, conforme disposto no art. 7º da Constituição, esse Conselho de Administração é composto por 56 representantes, sendo 28 dos Estados-membros, 14 de representantes de empregadores e 14 de representantes de trabalhadores, devendo ser renovado a cada três anos (art. 7º, 5). É o Conselho Administrativo que se encarrega de designar o Diretor-Geral do Escritório Internacional do Trabalho³⁴.

A adoção de uma composição tripartite é vista por muitos autores (SÜSSEKIND, 2000; CRIVELLI, 2010; RODGERS *et alli*, 2009) como um grande avanço por incluir nas

³⁴ A tradução oficial da Constituição da OIT (OIT, ILSE, 2010) refere-se não a “Escritório Internacional do Trabalho”, mas a “Repartição Internacional do Trabalho”. O termo deriva respectivamente, nas três línguas oficialmente adotadas pela Organização (inglês, francês e espanhol), de *office*, *bureau* e *oficina*. Assim, pensamos ser mais moderno e preciso traduzir o termo para “escritório”.

discussões partes que estão diretamente ligadas aos problemas que se pretende enfrentar. Rodgers *et alli* (2009, p. 13) reforça essa importância, dizendo que muitos países passaram a adotar estruturas tripartites internamente, visando à resolução de conflitos entre capital e trabalho, com base no modelo adotado pela OIT.

O tripartismo da OIT se vale de um instrumento que tem sido paulatinamente reforçado pela organização, o diálogo social. Através do diálogo social, a OIT busca resolver conflitos pela via da negociação, ao invés da confrontação. O conceito de diálogo social no âmbito da OIT compreende negociação, consulta ou simplesmente troca de experiências entre representantes de empregadores, trabalhadores e governos.

Assim, além de ser uma fonte formal de direito internacional, a OIT provê suporte técnico para que as partes integrantes da organização consigam estabelecer saudáveis relações entre si, visando a melhorar as condições de trabalho no mundo. Para tanto, a OIT auxilia no fortalecimento de organizações de empregadores e trabalhadores e busca criar condições favoráveis a um efetivo diálogo.

O tripartismo objetiva prover maior concretude às deliberações dos representantes das partes integrantes, vez que a participação de delegações de diferentes origens tende a aproximar as questões abordadas à realidade sócio-econômica, o que não seria possível caso a composição fosse apenas por representantes estatais. Destarte, o tripartismo é também uma balança no conflito de interesses das diferentes partes.

Além disso, Rodgers *et alli* (2009, p. 17) visualizam uma relevância do tripartismo para além das discussões acerca de temas concernentes ao mundo do trabalho. Para os autores, essa forma de organização repercute para promover democracia civil e política a nível local. Portanto, desenvolver o diálogo social pressupõe respeitar a liberdade de associação entre empregadores e, sobretudo, entre trabalhadores – estes sem dúvida a parte mais hipossuficiente nessa relação.

Conquanto o tripartismo seja um enorme avanço, é preciso que se observe que esse mecanismo apresenta várias fraquezas. Kerns e Mingst observam que, ao longo do século, a estrutura tripartite da OIT foi por diversas vezes desafiada. Assim ocorreu durante o período da Guerra Fria, quando a estrutura era vista como controversa, “uma vez que em países comunistas não havia clara diferenciação entre Estado, gestão produtiva e trabalho” (2010, p. 80).

O surgimento de novos atores no cenário internacional – conforme discutido no capítulo 2 desse trabalho – também tem evidenciado fraquezas no sistema de representação da

OIT. Rodgers *et alli* (2009, p. 17) aduzem que a exclusividade do tripartismo afastou a OIT do desenvolvimento adotado por outras organizações intergovernamentais de incluírem representantes da sociedade civil em seus debates. Nesse ponto, os autores apontam para uma forte resistência por parte dos representantes de empregadores e mesmo de trabalhadores no sentido de aceitar a participação formal de organizações não-governamentais (ONGs).

Outra observação pertinente a respeito dos problemas atuais do tripartismo refere-se ao crescimento da economia informal no mundo. Isso quer dizer que uma grande parte dos trabalhadores não é, através do sistema tripartite ora em voga, representado, pois que não são formalmente reconhecidos. Acrescente-se a isso a crise de representatividade sindical em todo o mundo (*ibidem*). Enquanto que representatividade de sindicatos tem paulatinamente reduzido, a atuação de ONGs tem sido cada vez mais proeminente (KERN & MINGST, 2010, p. 80). Essa disputa por representatividade é um ponto de atrito entre tradicionais representantes de trabalhadores e ONGs.

De outra banda, visualizamos também uma fraqueza do tripartismo no que respeita a forma de participação dos representantes de trabalhadores e empregadores. Eles acessam às discussões por via do Estado-membro, que é quem de fato está ligado à OIT. Assim, se as entidades representativas de trabalhadores e empregadores não são fortalecidas e os meios de participação são frágeis ou desrespeitados, corre-se o risco de haver decisões arbitrárias para a escolha desses representantes.

Ainda outra questão apontada por Rodgers *et alli* (2009, p. 18) decorre da globalização acelerada das últimas décadas. Ela tem mudado o modelo no qual o tripartismo está fundeado, qual seja “representação a nível internacional de interesses econômicos nacionais”. No contexto transnacional que se está a construir cada vez mais forte, mesmo a soberania, conforme vimos acima é um elemento cambiante nessa nova lógica global.

Não se quer com isso dizer que o tripartismo, elemento que trouxe grande avanço para a atuação da OIT – e cuja idéia de participação de outras pessoas que não os Estados poderia ser adotado por outras organizações internacionais – deva ser posto de lado. Ao contrário, concordamos com Rodgers *et alli* (*ibidem*) de que ele deva ser adaptado ao atual contexto global, com a inclusão de novos importantes atores e possibilidade de participação de novas vozes representativas.

Conforme vimos em tópico anterior, ONGs podem e devem compor o diálogo, pois suas atividades de base trazem oxigenação para as discussões – tantas vezes estéreis – de membros estatais e mesmo de representantes de empregadores e trabalhadores.

4.4.2. Estrutura organizacional

Do exposto, podemos observar que a OIT se estrutura sobre três órgãos (art. 2º da Constituição), a saber:

- a) a Conferência Internacional do Trabalho;
- b) o Conselho de Administração;
- c) o Escritório Internacional do Trabalho³⁵.

Sem nos alongarmos muito, descreveremos brevemente as atribuições de cada uma dessas instâncias de atuação da OIT.

A *Conferência Internacional do Trabalho* é o principal órgão deliberativo da Organização. Esse órgão é a assembléia geral de todos os Estados-membros e se reúne pelo menos uma vez ao ano (art. 3º da Constituição)³⁶. As sessões são compostas por quatro representantes de cada Estado-membro, sendo dois Delegados do Governo e os outros dois representarão, respectivamente, os empregados e empregadores.

É a Conferência quem delibera e aprova normas internacionais do trabalho e avalia relatórios concernentes a queixas e reclamações elaboradas pela Comissão de Peritos (formas de controle de normas que serão analisadas no próximo capítulo do presente trabalho).

O *Conselho de Administração* é o braço executivo da OIT. Ele estabelece programas e administra o orçamento da Organização. Conforme vimos na seção anterior, ele é composto de 56 membros titulares, respeitada a regra do tripartismo cuja proporção é de 2-1-1. Além dos membros titulares, 66 membros adjuntos completam a composição do Conselho (28 representantes de governos, 19 de empregadores e 19 de trabalhadores).

Dentre os 28 representantes titulares dos governos que compõem o Conselho de Administração, dez são permanentes e escolhidos dentre os países mais industrializados³⁷. Os outros 18 são escolhidos pelos Estados-Membros designados para esse fim pelos delegados governamentais da Conferência, excluídos os delegados dos dez Estados-membros considerados de maior importância industrial. A composição dos membros, excluídos os dez

³⁵ Cf. Nota 34 supra, a respeito da tradução do termo.

³⁶ Normalmente, as sessões ocorrem no mês de Junho, em Genebra.

³⁷ Os países que, atualmente, tem assento permanente no Conselho de Administração são Alemanha, Brasil, China, Estados Unidos, França, Índia, Itália, Japão, Reino Unido e Rússia.

mais industrializados, deve ser renovada a cada três anos, levando-se em conta sua representatividade geográfica.

O Conselho de Administração se reúne três vezes ao ano, em Genebra. Dentre as competências desse órgão executivo podemos citar a adoção de decisões sobre a política da Organização; eleger o Diretor-Geral do Escritório Internacional do Trabalho e supervisionar as atividades deste órgão; elaborar o projeto de programa de orçamento da Organização; instituir comissões permanentes; fixar a data, o local e a ordem do dia das reuniões da Conferência Internacional do Trabalho, das conferências regionais e das conferências técnicas; deliberar sobre os relatórios e conclusões das suas comissões internas; adotar as medidas previstas nos arts. 24 e 34 da Constituição em caso de reclamação ou de queixa contra um Estado-membro por inobservância de convenção que haja ratificado.

Por fim, o *Escritório Internacional do Trabalho* é o secretariado técnico-administrativo da OIT, tendo à sua frente o Diretor-Geral³⁸, a quem cabe executar as decisões da Conferência e do Conselho.

O Escritório Internacional do Trabalho tem sede em Genebra, onde funcionam o Diretor-Geral; o setor técnico, constituído por diversos departamentos, dentre os quais o de Normas Internacionais do Trabalho, o de Promoção de Igualdade, o de Relações Industriais, o de Atividades Setoriais, o de Seguridade Social e o de Empregos; o setor administrativo; e o setor de relações. Além desses departamentos, o Escritório é também responsável pela publicação de todo o material produzido pela OIT (técnico, normativo, informativo e educativo).

Além da sede em Genebra, o Escritório Internacional do Trabalho mantém sedes regionais (por continentes) e em diversos países. Atualmente, o Escritório emprega mais de 2.700 funcionários na sua sede em Genebra e nos mais de 40 escritórios ao redor do mundo.

4.5. A OIT e os novos desafios

Desde a sua criação, a OIT passou por muitas mudanças de contexto sócio, político e econômico global. Ao longo do século XX, a população global mais que triplicou, a

³⁸ O Diretor-Geral é escolhido a cada cinco anos (renováveis) pelo Conselho de Administração. Desde 1999, o Diretor-Geral da OIT é Juan Somavia, do Chile.

população urbana cresceu assustadoramente e novas economias passaram a participar do *trade*, em competição com países desenvolvidos.

Após a Segunda Guerra, o mundo se polarizava em modelos econômicos que disputavam hegemonia. A hostilidade da União Soviética para com a OIT – que tendia a adotar medidas de mercado, mais do que as medidas de economia planificada – e a disputa entre as superpotências reduzia o espaço de atuação da organização efetiva, embora esta continuasse com larga competência (RODGERS *et alli*, 2009, p. 29).

Após a “era de ouro” do capitalismo no século XX (anos 1950 e 1960), quando o mundo experienciou um crescimento econômico sem precedentes e o pleno empregado era uma meta bastante plausível, as mudanças organizacionais e econômicas causaram, como discutimos, importantes transformações no mundo do trabalho.

Novos pólos de industrialização emergiram em países em desenvolvimento e, após certa preeminência de idéias favoráveis ao Estado de Bem-Estar Social, o neoliberalismo avançou a partir dos anos 1980 e, sobremaneira, após o esfacelamento do mundo comunista. Isso levou a um movimento acelerado em direção à dominância global da economia de mercado.

A OIT teve dificuldades em acompanhar a velocidade da liberalização econômica dos anos 1990, implantada sob elevados custos sociais (*ibidem*, p. 34). A primeira década do século XXI assistiu a um acelerado alargamento e aprofundamento da globalização. Conseqüentemente, a produção global se desenvolveu em complexas relações e as transações através das fronteiras se multiplicaram, mesmo quando se trata de provisão de serviços. Nesse contexto, o forte crescimento da globalização financeira levou ao enfraquecimento do poder dos Estados para controlar e regular as economias nacionais e instrumentos de governança global continuam a demandar melhor desenvolvimento (*ibidem*, p. 35). Isso nos leva a entender que o atual sistema de atuação da OIT – seja no que diz respeito à produção e controle de normas, seja no que concerne ao suporte técnico que a organização provê – tem tornado-se assaz obsoleto diante das novas realidades.

Daí o entendimento de Crivelli (2010, p. 200) de que a OIT passa por uma crise diante desse novo cenário. Para o autor, o papel da organização tem-se reduzido face à disfunção do modelo jurídico por ela adotado em relação ao novo contexto sócio-econômico global.

Associada a esses fatores está a criação, em 1994, da Organização Mundial de Comércio (OMC) e a celebração do GATT-1994. O GATT – Acordo Geral sobre Pautas

Aduaneiras e Comércio³⁹ – foi originalmente criado em 1947 com o objetivo de regular as relações econômicas internacionais no contexto do pós-guerra, amenizando as políticas aduaneiras dos Estados signatários.

Em 1994, o novo GATT (GATT-94), surgido com o nascimento da OMC, adotou mecanismos de grande eficiência para o controle de normas internacionais de comércio, tendo a vantagem de ser multilateral, incluindo a participação de grandes corporações transnacionais e medidas que incluem sanções econômicas. Um dos mecanismos utilizado pela OMC e bastante discutido é a *cláusula social*, que é a inserção de cláusulas de conteúdo social (e laboral) em tratados e acordos multilaterais.

As cláusulas sociais podem prever sanções e tem sido adotadas por muitas grandes empresas em suas relações com fornecedores. O uso da cláusula social não é pacífico. Enquanto países desenvolvidos tendem a defendê-la para proteger seus mercados; países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, se posicionam contrários ao protecionismo que as cláusulas podem ensejar (KAWAY & VIDAL, 2010).

Sem adentrar no funcionamento do sistema de solução de controvérsias da OMC (via GATT), observamos com Crivelli (ibidem, p. 124) que, desde a última década do século XX, diversas novas propostas de regulação do trabalho a nível global tem sido apresentadas. Nesse sentido, processos de integração regional⁴⁰, multilateralismo e acordos entre países parceiros e instrumentos jurídicos de direito privado, tem levado a um “ambiente de pluralidade jurídica”.

Evidentemente que essas novas fontes normativas vão se sobrepondo ao arcabouço normativo da OIT, mas há muitas controvérsias em aceitar mecanismos como os do GATT para tratar de questões de trabalho no âmbito internacional. Dessa forma, Kerns & Mingst (2010, p. 81) observam a existência de grupos de países que se opõem à discussão de questões trabalhistas por parte da OMC, opondo-se ao envolvimento do GATT em assuntos laborais. Eles alegam que não há relação direta entre comércio internacional e normas de trabalho. Fazem parte desse grupo muitos países em desenvolvimento que não querem perder suas vantagens competitivas (pela não adoção de razoáveis padrões protetivos do trabalho).

Assim, muitos países entendem que é preciso reforçar o papel da OIT em monitorar e exigir a adoção de normas internacionais de trabalho. Por outro lado, muitos

³⁹ Do ingles *General Agreement on Tariffs and Trade*.

⁴⁰ No contexto europeu, o Tratado de Roma já em 1957 tratava de relações econômicas entre países do continente sem afastar da Comunidade Econômica Européia questões trabalhistas, quando estas afetavam o funcionamento do seu mercado comum (BRONSTEIN, 2009, p. 87).

países e ONGs argumentam que comércio internacional e trabalho estão intimamente ligados e, uma vez que a OMC tem demonstrado mais força coercitiva do que a OIT, defendem a atuação da OMC no campo juslaboral⁴¹.

4.5.1. Respostas da OIT: a Agenda de Trabalho Digno e a Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (1998)

Diante desses inúmeros desafios a OIT reagiu, buscando readaptar sua atuação, passando de um órgão eminentemente produtor de normas internacionais do trabalho a um importante provedor de suporte técnico para Estados, cooperativas, organizações de trabalhadores, organizações não-governamentais e empresas. Assim, a organização tem procurado fortalecer ações de prevenção, através de programas de criação de empregos, consultoria, qualificação, pesquisa, fornecimento de dados estatísticos e de fomento ao cooperativismo e ao empreendedorismo.

Os programas tem buscado demonstrar as vantagens para países, empregadores e trabalhadores de se criar um ambiente saudável de trabalho. Assim, foi adotada em 1999 a Agenda de Trabalho Digno para Todos⁴², proposta do então recém empossado como Diretor-Geral, Juan Somavia. Essa agenda tem direcionado a atuação da OIT com enfoque em quatro eixos: criação de empregos e desenvolvimento de empresas, aprofundamento do diálogo social, proteção social e defesa dos direitos do trabalho.

A Agenda de Trabalho Digno parte do entendimento de que o trabalho é uma fonte de dignidade humana, estabilidade familiar, paz social, democracia, e crescimento econômico que expande oportunidade para trabalhos produtivos e desenvolvimento de empresas. A Agenda busca conectar temas de trabalho com redução de pobreza e desenvolvimento equitativo, inclusivo e sustentável. Rodgers *et alli* (2009, p. 223) resumem bem esse complexo conceito definindo a Agenda do Trabalho Digno como uma forma de expressar o objetivo geral da OIT, aproximando vários de seus programas. A Agenda é também um conjunto de estratégias política, substantiva e administrativa para alcançar um objetivo comum, a ser trilhado por diferentes colaboradores (internos ou externos à OIT).

⁴¹ Para melhor análise das relações entre comércio internacional e relações de trabalho cf. BRONSTEIN, 2009, pp. 88-123 e KAWAY & VIDAL, 2010.

⁴² Do inglês *Decent Work Agenda*.

Em 2008, a Conferência Internacional do Trabalho aprovou a *Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa*. A organização a considera a sua terceira grande carta de princípios depois da Constituição de 1919 (atualizada pela Declaração da Filadélfia, de 1944) e da Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, de 1998. A declaração de 2008 reforça a necessidade de que a OIT sirva como suporte aos Estados-membros, ajudando-lhes na promoção de políticas protetivas no trabalho.

A Declaração reconhece as mudanças no mundo do trabalho e na economia trazidas pela globalização, e intenta identificar meios através dos quais a OIT e seus membros possam enfrentar os problemas no âmbito da proteção ao trabalho. O documento reforça ações de assistência, consultoria, responsabilidade social, pesquisa e troca coordenada de informações, e prevê avaliação periódica de resultados por parte da Conferência.

Como a própria Declaração adotada em 2008 afirma, ela vem na esteira de outra mais importante: a Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, de 1998 (cf. Anexo B). O curto texto desta é de grande importância por destacar quatro princípios fundamentais a serem garantidos pelos Estados-membros. Cada um desses quatro pilares é regido por duas convenções fundamentais⁴³, segundo o esquema abaixo:

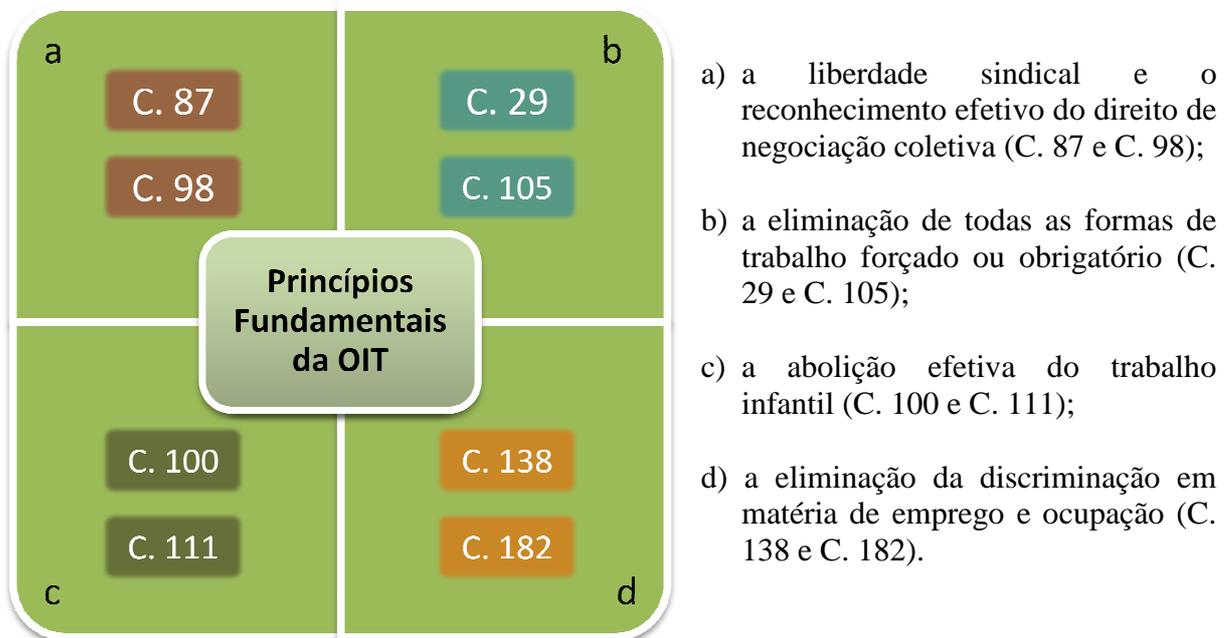


Figura 2: Esquema explicativo dos princípios fundamentais da OIT. Elaboração do autor.

⁴³ Além das oito convenções fundamentais, o Conselho de Administração classificou outras quatro Convenções como "prioritárias" para o funcionamento do sistema de normas internacionais do trabalho. As *convenções prioritárias* são a C. 81, sobre a inspeção do trabalho (1947); C. 129, sobre a inspeção do trabalho na agricultura (1969); C. 144, sobre as consultas tripartites relativas às normas internacionais do trabalho (1976); e C. 122, sobre a política de emprego (1964).

A Declaração de 1998 tem maiores implicações normativas, sobretudo porque torna tácita a aceitação dos países que participam da organização das oito convenções respectivas a cada um dos quatro princípios fundamentais. Assim dispõe o texto da declaração aprovado pela Conferência em 1998:

“[...]

A Conferência Internacional do Trabalho,

[...]

Declara que todos os Membros, ainda que não tenham ratificado as convenções aludidas, têm um compromisso derivado do fato de pertencer à Organização de respeitar, promover e tornar realidade, de boa fé e de conformidade com a Constituição, os princípios relativos aos direitos fundamentais que são objeto dessas convenções. [...].”

Para compreender o que significa esse pré-requisito para o ingresso ou permanência de um país como Estado-membro da OIT, é importante compreender o contexto em que a Declaração foi aprovada. Primeiramente, deve-se considerar o fato de que a OIT começou a ser reduzida em seu papel produtor e controlador de normas, sobretudo após o advento da OMC e os mecanismos do GATT-94. Ademais, observava-se que, não obstante os temas concernentes ao que foi definido como princípios fundamentais ser bastante aventado como de grande importância e largo suporte, efetivamente vários países falhavam em assegurar-los e mesmo ratificar as respectivas Convenções.

Durante debates da Conferência de 1994, foi proposta o estabelecimento de interligações de questões que estivessem na interseção entre comércio internacional e normas de proteção social e que fosse dotado de mecanismos de imposição de sanção. A idéia foi recebida com muita divergência e logo foi abandonada. Através dos subseqüentes debates em anos posteriores, chegou-se à conclusão de que os Estados-membros não estariam prontos a aceitar um instrumento normativo de exigibilidade obrigatória. Porém, entendia-se que já se tinha um grande avanço no sentido de fortalecer a posição da OIT como parte no debate global sobre os efeitos da globalização na sociedade e no mundo do trabalho (BRONSTEIN, 2009, p. 97-8).

Malgrado a grande importância moral da Declaração, Bronstein (*ibidem*, p. 101) identifica muitas fraquezas no documento – que de certa forma derivam da incerteza quanto à coercitividade do direito internacional. Primeiramente ele observa que a Declaração em si não

obriga os membros, pois que não se trata de uma norma da OIT, mas tão-somente um documento com valor jurídico de resolução. Ademais, a cláusula supra colacionada não submete os Estados-membros a ratificar as convenções, mas a “promover e tornar realidade, de boa fé e de conformidade com a Constituição, os princípios relativos aos direitos fundamentais que são objeto dessas convenções”.

Alguns mecanismos de acompanhamento da Declaração prevêm relatórios que devem ser apresentados pelos Estados-membros a respeito da ratificação e aplicação das convenções fundamentais. Mas também esse mecanismo não foi dotado de sanções que possam impor aos países o cumprimento dessas obrigações.

Não se perde de vista a importância que a Declaração tem como manifestação dos interesses e do foco de atuação da Organização. Porém, ainda se está a aguardar meios mais eficazes de atuação da OIT na exigência de respeito às normas por ela adotadas.

Dessa forma, podemos observar que o cenário descortinado após a queda do muro de Berlim – associado a seus decorrentes fatores econômicos e também ao surgimento da OMC como entidade dotada de mecanismos apontados como mais efetivos para a defesa de normas trabalhistas – tem desafiado a OIT a modernizar sua atuação.

Muito ainda há por se fazer para dotar de coercitividade o amplo arcabouço de normas internacionais do trabalho. Por outro lado, não se pode olvidar da importância que a OIT teve para o avanço de princípios internacionais do trabalho e sua influência para a construção de sistemas juslaborais internos (*e.g.* art. 427 do Tratado de Versalhes e Princípios Fundamentais da OIT). Já conhecendo melhor a organização e funcionamento dessa organização, cumpre discutirmos um pouco a respeito dos seus sistemas de produção e controle de normas.

5 O SISTEMA DE PRODUÇÃO E CONTROLE DE NORMAS DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

"Normative action is an indispensable tool to make decent work a reality"

Juan Somavia, Diretor-Geral da OIT, 2001

Desde sua criação, a OIT é dotada de um bem ordenado sistema de produção de normas, aprovadas pela Conferência Internacional do Trabalho, podendo ser elas de dois tipos: Convenções e Recomendações. A OIT é herdeira da Associação Internacional para a Proteção Legal dos Trabalhadores, que tinha por objetivo precípua a formulação de regras juslaborais aplicáveis a nível internacional, donde se origina a importância dada ao aspecto jurígeno na organização.

Ainda que nos últimos anos a produção normativa da OIT tenha sido por demais reduzida, concentrando-se a organização em dar efetividade ao arcabouço normativo já existente – e, para isso, enfocando em atividades de suporte técnico e fomento à empregabilidade –, o sistema de produção de normas da OIT continua a ser uma pedra angular em sua atuação.

No mesmo âmbito normativo, a OIT é também dotada de um sistema para o controle da aplicação das normas nos contextos nacionais de cada Estado-membro. Diante de um ordenamento jurídico já bastante amplo e sistematizado, aprimoramentos nesses mecanismos de controle foram postos em relevo pela Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa, de 2008. Como observaremos, esses sistemas relacionam-se intimamente, interligando-se ao tripartismo que caracteriza a composição da organização.

5.1. A produção de normas no âmbito da OIT

A OIT exerce um destacado papel como fonte formal de direito internacional por formular e adotar tratados e atos normativos que tem força obrigatória entre os Estados-membros. Crivelli (2010, p. 71) ressalta a importância dos tratados como fonte do direito internacional do trabalho e, inclusive, como fonte do direito do trabalho nos ordenamentos internos dos países. O autor destaca que o desenvolvimento do Direito do Trabalho como

ramo jurídico autônomo se deu concomitantemente ao desenvolvimento do Direito Internacional do Trabalho.

Assim, podemos concluir afirmando que o direito internacional do trabalho, através, dentre outras fontes, de normas adotadas no âmbito da OIT, tem forte influência sobre o direito obreiro interno. Essa influência se faz notar mesmo quando não há efetiva ratificação de determinada convenção, mas o conteúdo normativo da mesma é adotado com força cogente pelo ordenamento jurídico interno de um país. Gravel e Delpech apontam para a influência do direito internacional do trabalho na progressiva institucionalização do direito trabalhista nacional. Para os autores, “os sistemas nacionais e internacionais de regulamentação do trabalho, longe de se oporem, são fortemente imbricados” (2008, p. 440).

No caso das normas produzidas na OIT, desde as origens da organização elas imprimem um posicionamento de *avant-garde* em relação a inúmeras matérias do ramo juslaboral. Elas convivem com o objetivo de criar um ordenamento factivelmente aplicável, mas que assegure um mínimo de proteção aos trabalhadores. Ademais, por ser norma de âmbito internacional, obviamente que tem caráter muito mais genérico do que leis internas.

Um outro aspecto que se relaciona com esses fatores é o fato de que a OIT não é apenas um órgão jurígeno, tendo ainda importante função política no sentido de propor soluções inovadoras aos problemas trabalhistas no mundo. Nesse sentido, as normas aí produzidas também são desenvolvidas no intuito de desenvolver um sistema global relativo a políticas sociais e do trabalho (OIT, 2009, p. 9). Tanto as políticas sociais desenvolvidas por diversos programas da OIT contam com o suporte normativo para se fazerem efetivas, como se busca dar o resultado prático às normas elaboradas por meio de programas e políticas sociais.

Diante do processo de flexibilização de direitos no contexto de intensa globalização, o papel jurígeno da OIT foi reafirmado pela Conferência Internacional do Trabalho em 2008. A *Declaração da OIT sobre Justiça Social para uma Globalização Justa*, tendo reconhecido os problemas trazidos por esse processo de intensificação da vida social global, enfatiza como objetivo da Organização

promover a política normativa da OIT, enquanto pedra angular das atividades da Organização, realçando a sua pertinência para o mundo do trabalho, e garantir que as normas contribuam para a realização dos objetivos constitucionais da OIT.

Vemos que a OIT é responsável por desenvolver regimes jurídicos internacionais concernente à proteção do trabalho. Mas é interessante observar que, dado o fato de que a temática do trabalho se relaciona com tantos outros campos como a economia, o comércio, o meio ambiente e os direitos humanos, esse papel normativo é ainda mais crucial. Ademais, a OIT é das poucas organizações internacionais dotada de um sistema de produção normativa não pontual ou esporádico. Assim, muitas das normas adotadas no âmbito da organização são mobilizadas por outros atores políticos e sociais, aplicando-se em diversos contextos.

5.1.1. Os tipos de normas produzidas pela OIT

Em sua atividade normativa, a OIT elabora dois diferentes tipos normativos, quais sejam *convenções* e *recomendações*. Ambos os tipos são formulados como fruto de debates entre governantes, empregadores e trabalhadores, através do tripartismo da OIT. Tanto um quanto o outro tipo são adotados pela Conferência sob o requisito de terem sido aprovadas pela votação de 2/3 dos votos (art. 19, § 2º, da Constituição).

Apesar de ambas necessitarem passar pelo mesmo processo de votação na Conferência, somente as convenções são objetos de ratificação pelos Estados-membros (art. 19, § 2º, da Constituição), configurando-se como típicos tratados internacionais juridicamente cogentes. Assim, verifica-se nas convenções a natureza de *fonte formal do direito*.

Arnaldo Süssekind (2000, p. 190) classifica as convenções em algumas categorias a saber: *auto-aplicáveis*, quando suas disposições requerem regulamentação complementar para serem aplicadas a nível nacional; *de princípios*, que dependem de maior especificação através de outros atos normativos ou leis para sua efetiva aplicação; *promocionais*, que estabelecem programas e metas para realização de seus objetivos, sendo de aplicação de médio e longo prazo.

As recomendações, por sua vez, são atos normativos que tem importante função como *fonte material do direito do trabalho*⁴⁴, na medida em que servem de princípios diretores. As recomendações também devem ser submetidas à autoridade nacional competente (art. 19, § 6º, da Constituição), sugerindo-lhe a criação de normas a nível nacional, mas não são objetos de ratificação.

⁴⁴ Também as convenções não ratificadas cumprem esse papel.

Portanto, essa outra fonte de direito internacional do trabalho não tem, como a convenção, natureza jurídica de tratado internacional, pois não estão sujeitas à internalização no ordenamento jurídico dos Estados signatários. Todavia, isso não afasta os Estados-membros da obrigação de comunicar o Escritório Internacional do Trabalho as medidas adotadas pelas autoridades nacionais no tocante à recomendação (art. 19, § 6º, letras *b*, *c* e *d*, da Constituição).

Crivelli (2010, p. 75) observa que pelo fato de não gerarem obrigações como ocorre com as convenções, as recomendações terminam por serem discutidas e elaboradas nas conferências com maior liberdade do que as convenções, dado o seu baixo custo político. Nesse sentido, Sússekind (2000, p. 197) aduz o relevante papel das recomendações em enunciar regras ainda avançadas para que sejam adotadas universalmente pela Conferência como uma convenção, mas que haja interesse desse órgão em promover sua universalização.

Embora muitas recomendações sejam autônomas, muitas vezes elas são adotadas no sentido de completar uma convenção, propondo diretrizes mais precisas de como esta pode ser aplicada (OIT, 2009, p. 16).

Além das convenções e das recomendações, alguns autores, como Crivelli (2009, p. 76) ressaltam a importância das resoluções como fontes de direito produzidas no âmbito da OIT. As resoluções são adotadas por uma Comissão de Resoluções que é instalada eventualmente, para debater propostas que tenham sido submetidas à apreciação da Conferência. As resoluções são comumente editadas para preencher lacunas jurídicas das Convenções e Recomendações, servindo como importantes instrumentos interpretativos.

5.1.2. Elaboração e aprovação de normas internacionais do trabalho

Conforme vimos, as convenções e recomendações são textos de cunho normativo aprovadas pela Conferência Internacional do Trabalho, órgão assemblear tripartite que se reúne pelo menos uma vez ao ano.

Para tanto, a Constituição da OIT disciplina o processo legislativo através do qual são propostas, discutidas, elaboradas e aprovadas normas internacionais do trabalho, sejam elas convenções ou recomendações.

O processo é iniciado pelo Conselho Administrativo, que inscreve uma questão na ordem do dia da Conferência Internacional do Trabalho, tendo por base as propostas feitas

pelos governos dos Estados-membros, pelos representantes de empregadores, pelos representantes de trabalhadores, ou por qualquer organização de direito internacional público (art. 14, § 1º, da Constituição). A Conferência, por si mesma, também pode inserir questões na ordem do dia da sessão seguinte quando a proposição for aprovada por pelo menos 2/3 dos presentes (art. 16, § 3º, da Constituição).

Os assuntos incluídos pelo Conselho de Administração na ordem do dia podem ser impugnados pelos Estados-membros, cujos motivos devem ser dirigidos ao Diretor-Geral que comunicará os demais Estados-membros (art. 16, § 1º, da Constituição). Todavia, para que a impugnação seja efetivada e a questão seja excluída da ordem do dia, é necessário que os a Conferência assim decida por 2/3 dos votos presentes (art. 16, § 2º, da Constituição).

Após a aprovação da proposta pela Conferência – o que é feito já de posse de um relatório completo que contempla os debates de representantes de governos, de trabalhadores e de empregadores –, esta deve decidir se a proposta tomará a forma de uma convenção ou de uma recomendação (art. 19, § 1º, da Constituição).

O Escritório Internacional do Trabalho preparará então um relatório sobre as práticas dos Estados-membros relativas à questão submetida à Conferência. O relatório é enviado aos Estados-membros bem como aos representantes de trabalhadores e empregadores para que eles façam as observações pertinentes acerca do documento. Com base no *feedback* desses representantes, o Escritório prepara novo relatório, fixando os principais pontos que devem ser considerados pela Conferência (arts. 38 a 42 do Regulamento da Conferência Internacional do Trabalho).

Em seguida, o relatório é submetido à apreciação da Conferência Internacional do Trabalho para uma primeira discussão. Sobre os resultados da primeira discussão, o Escritório prepara um segundo relatório, apresentando ainda um ou vários projetos de convenção ou recomendação. Esse relatório, assim como os projetos, são submetidos às partes concernentes, que devem manifestar-se, formulando as emendas e observações que julgarem pertinentes.

O último relatório e os comentários são submetidos à sessão seguinte da Conferência, onde o projeto de instrumento normativo é novamente discutido, sendo modificado se necessário e, em seguida, proposto para aprovação. Para adoção do instrumento normativo é necessário o voto da maioria qualificada de 2/3 dos presentes à Conferência. Ademais, independentemente da votação final sobre o texto em geral, cada um dos artigos e parágrafos devem ser submetidos à aprovação pela mesma maioria de 2/3.

Observa-se, portanto que a OIT adota um processo de *dupla discussão*. Mas há também questões que se submetem a discussão única. Nesse caso, as propostas já devem conter, quando do primeiro relatório, projetos de convenção ou recomendação. Entendemos esse procedimento de dupla discussão como causa e consequência do lento processo evolutivo característico do direito internacional. Como as temáticas são universalmente debatidas, e como as realidades de cada país são múltiplas, faz-se necessário uma ampla discussão tanto no sentido da inclusão de diversos atores como também de sua extensão no tempo, permitindo manifestação das partes envolvidas, análise das possíveis consequências positivas e negativas, e adoção de novos posicionamentos políticos acerca da matéria em debate.

Recentemente, visando a conferir maior coerência, pertinência e impacto por parte das atividades normativas da OIT e a elaborar planos de ação que disponham de conjuntos de ferramentas complementares entre si, a OIT tem adotado “estudos de conjunto” acerca de problemas específicos previamente escolhidos (OIT, 2009, p. 18). Essa estratégia foi utilizada primeiramente em 2003, quando da elaboração de um plano de ação global para melhorar a segurança e a saúde no trabalho, e subsequentemente em 2004, quando foram debatidas questões relativas a migrantes trabalhadores; em 2005 acerca do emprego de jovens; em 2007 sobre a promoção de empresas duráveis e em 2008 sobre emprego rural.

Em se tratando de convenção que não alcançou o mínimo de votos necessários à sua aprovação pela Conferência, mas que tenha alcançado maioria simples de votos, pode a Conferência encaminhar o texto assim preterido, a pedido de qualquer delegado, para que se apresente o texto sob a forma de recomendação. Para aprovação deste será exigido, igualmente, a maioria qualificada de 2/3 de votos. Além dessa possibilidade, um projeto de convenção ou recomendação não aprovado por falta do mínimo de votos pode ser objeto de uma convenção particular entre os Membros da Organização que o desejarem, consoante teor do art. 21, § 1º, da Constituição.

Após a adoção do instrumento pela Conferência, dois exemplares do texto definitivo – elaborado pela Comissão de Redação – serão assinados pelo Presidente da Conferência e pelo Diretor-Geral. Um dos exemplares será depositado nos arquivos do Escritório Internacional do Trabalho e o outro será entregue ao Secretário-Geral das Nações Unidas. Em pó, o Diretor-Geral remeterá a cada um dos Estados-membros uma cópia autêntica da convenção ou da recomendação, conforme dispõe o art. 19, § 4º, da Constituição.

Em se tratando de convenção, os Estados-membros devem envidar esforços no sentido de ratificá-las, encaminhando à OIT todas as informações sobre as decisões que as

autoridades competentes nacionais houverem tomado, inclusive comunicando o Diretor-Geral acerca da ratificação da Convenção (art. 19 § 5º, letras *b*, *c* e *d*). Uma convenção adotada entra normalmente em vigor 12 meses após ter sido ratificada por dois Estados-membros.

Podemos resumir o procedimento de adoção de normas internacionais do trabalho no âmbito da OIT conforme o seguinte esquema:

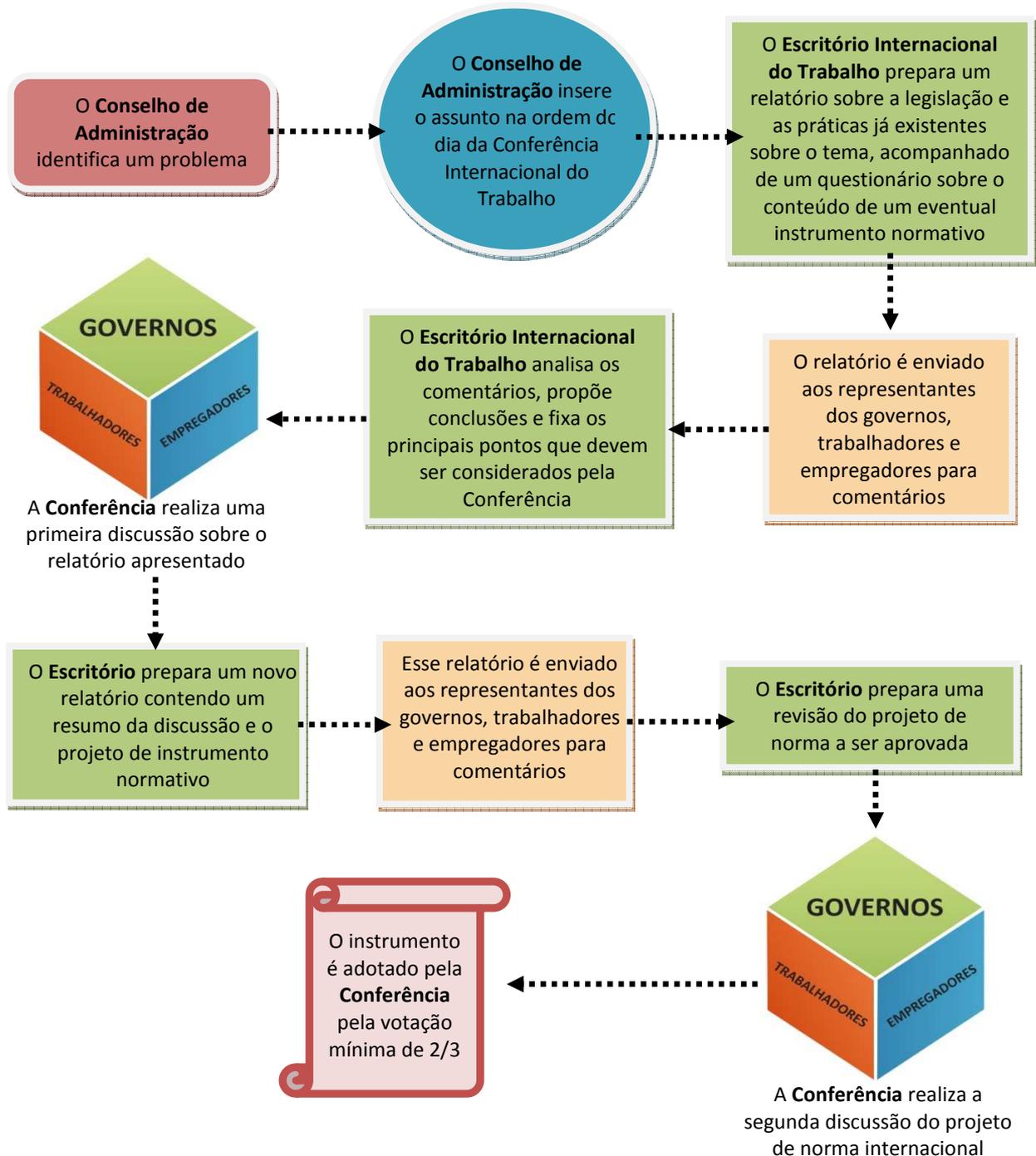


Figura 3: Esquema do procedimento de adoção de normas internacionais do trabalho na OIT. Adaptado de OIT, 2009, p. 19.

5.1.3. Ratificação e atualização: universalidade e flexibilidade das normas

A ratificação das convenções depende da organização política de cada país e é normalmente submetida ao Parlamento nacional. Após a ratificação, o Estado deve notificar o Diretor-Geral e, a partir de então, fica obrigado a cumprir os termos da convenção ratificada, submetendo-se aos mecanismos de controle de aplicação de normas da OIT.

Por se tratar de normas de caráter universal, destinadas a terem vigência internacional, os instrumentos normativos produzidos pela OIT são, conforme discutimos, genéricos. Destarte, quando da aprovação de uma convenção ou recomendação de aplicação geral, a Conferência deve levar em conta as diferentes características de cada país no que tange à economia, à cultura, ao contexto político, ao ordenamento jurídico, ao estado de desenvolvimento industrial, às condições climáticas, etc. Assim, deverá sugerir as modificações que correspondem, a seu ver, às condições particulares desses países (art. 19, § 3º, da Constituição).

Devido à multiplicidade de circunstâncias em que podem ser aplicadas, as normas são editadas de forma flexível para poderem ser adotadas por cada um dos Estados-membros. Por exemplo, as normas relativas ao salário mínimo não obrigam os países a fixar um salário mínimo específico, mas a adotar um sistema que permita fixar níveis de salário mínimo adaptados ao seu desenvolvimento econômico (OIT, 2009, p. 20).

Em instrumentos mais específicos são inseridas “cláusulas de flexibilização” que permitem ao país fixar provisoriamente normas menos rígidas do que as previstas, de excluir algumas categorias de trabalhadores da aplicação de uma convenção ou de aplicar certas partes de uma norma internacional. Para tanto, é necessário que os Estados-membros que assim fizerem, comuniquem o Diretor-Geral e que o uso de “cláusulas de flexibilização” tenha sido acordado após consulta de parceiros sociais (sindicatos, empregadores, administração pública, etc.) (ibidem). Apesar da possibilidade de se flexibilizarem disposições de normas internacionais, o sistema de normas da OIT não prevê, como é de praxe no direito internacional, o instituto da reserva legal, a não ser para adaptar dispositivos às realidades locais (art. 35 da Constituição).

Outra questão que deve ser observada – sobretudo em tempos de intensa globalização – é a necessidade de se atualizar as normas internacionais do trabalho. No momento, existem 188 Convenções e 200 Recomendações aprovadas pela Conferência da OIT desde 1919. Por óbvio que muitos desses instrumentos não estão adaptados às realidades hodiernas, daí porque a OIT adota convenções e recomendações revisadas que tem o condão

de substituir antigas, ou então emendas aos instrumentos existentes. Nesse sentido, é também de competência da Conferência Internacional do Trabalho a revogação de recomendação ou convenção que não tenham entrado em vigor. Ademais, uma convenção ou recomendação é reconhecida por 2/3 dos delegados da Conferência como sendo obsoleta, é autorizada sua ab-rogação.

As Convenções adotadas compõem o que a OIT reconhece como “Código Internacional do Trabalho”, embora a denominação “código” não seja tecnicamente apropriada, no entender de Süsskind (2000, p. 181). O eminente jurista brasileiro entende que não se trata de código propriamente dito, pois as normas adotadas pelo procedimento acima exposto não integram necessariamente a legislação nacional de cada um dos Estados-membros da OIT. É preciso que elas sejam devidamente ratificadas.

Nesse sentido, considerando-se apenas as convenções as quais a *Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho*, de 1998, alçou à categoria de convenções fundamentais, podemos observar que muitos países ainda não a ratificaram, não obstante já datarem tais normas de muitos anos e a despeito do disposto no art. 2 da referida Declaração (cf. Anexo B). Assim, com base nas informações do banco de dados APPLIS da OIT, podemos verificar quantos países ratificaram, até o presente momento, cada uma dessas convenções fundamentais:

Convenção	Título	Ano	Nº de países aderentes
C. 87	Convenção sobre a Liberdade Sindical e Proteção do Direito de Sindicalização	1948	150
C. 98	Convenção sobre o Direito de Sindicalização e Negociação Coletiva	1949	160
C. 29	Convenção sobre Trabalho Forçado	1930	174
C. 105	Convenção sobre a Abolição do Trabalho Forçado	1957	171
C. 138	Convenção sobre Idade Mínima para Admissão de Emprego	1973	158
C. 182	Convenção sobre Piores Formas de Trabalho Infantil	1999	173
C. 100	Convenção sobre Igualdade de Remuneração	1951	168
C. 111	Convenção sobre Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão	1958	169

Tabela 1: Número de ratificações de convenções fundamentais. Elaborada pelo autor com base no Banco de dados APPLIS.

Dentre essas convenções, o Brasil as ratificou todas, exceto a C. 87. Relativamente às outras convenções da OIT, o Brasil ratificou 96, sendo que 80 estão em

pleno vigor no país⁴⁵. É de se notar ainda que em 1995 a OIT iniciou uma ampla campanha de incentivo à ratificação das convenções pelos Estados-membros. Considerando o total de convenções e o total de 183 Estados-membros, a década de 2000 assistiu a um efetivo crescimento de ratificações, tendo sido registradas 724 ratificações desde o ano de 2001.

Esse estímulo à ratificação de convenções está em consonância com a postura que a OIT vem adotando desde meados da década de 1990, sobretudo após a Declaração de 1998, quando a organização vem buscando assegurar seu espaço de atuação no mundo globalizado. Dessa forma, estratégias de efetivação do largo patrimônio normativo que a OIT criou ao longo do século tem sido mobilizadas.

Entretanto, a ratificação de convenções e adoção de recomendações não significa que as normas por elas veiculadas serão postas em prática no âmbito interno. Não se pode perder de vista que o direito internacional não tem cogência sem que haja intermédio dos seus principais atores, que ainda são, dentro de uma perspectiva herdeira do mundo westfaliano, os Estados. Assim, é necessário que haja mecanismos de verificação e controle da aplicação das normas internacionais do trabalho no âmbito interno dos Estados.

5.2. Mecanismos para a aplicação de normas internacionais do trabalho

Por certo que a lei não faz a conduta pretendida pelo Direito. Em suas célebres lições, Miguel Reale (2005, p. 47), recordando Jhering, afirma que “o Direito não seria o equilíbrio da balança se não fosse garantido pela força da espada”. Destarte, a norma deve respaldar-se de mecanismos que tenham o condão de impor o resultado pretendido quando da sua elaboração. Isso é ainda mais verdade quando se trata de normas de direito internacional, visto que esse ramo não conta com um poder legítimo soberano para lhe conferir a mesma coercitividade que no âmbito do ordenamento jurídico interno.

⁴⁵ Cumpre ressaltar que a vigência no âmbito internacional assume características diversas, não se confundindo com a eficácia jurídica que resulta de sua ratificação pelos Estados. Internamente, uma convenção internacional do trabalho produzida no âmbito da OIT tem vigência quando é ratificada pela autoridade competente. No plano internacional, a vigência da convenção se dá 12 meses após a ratificação por parte de dois Estados-membros. Plá Rodriguez (*apud* Sússekind, 2000, p. 193) compreende esta como sendo a *vigência objetiva* da convenção (vigência da convenção em si mesma), que difere da *vigência subjetiva* (obrigatoriedade da norma para com os Estados que a ratifiquem). Assim, conclui-se que para haver vigência internamente (subjetiva), é necessário que a convenção já goze de vigência objetiva.

Nesse sentido, a OIT é dotada de um sistema de controle de normas que atua não só através de aplicação de sanções, mas também incluindo meios de acompanhamento da aplicação de convenções e recomendações pelos Estados-membros. O controle de normas na OIT tem grande importância no direito internacional pela sua inovação em adotar um sistema de controle regular e um sistema de controle provocado (contencioso) que funcionam no âmbito da própria organização.

Esse amplo sistema vem ganhando maior notoriedade nas duas últimas décadas, pois os problemas carreados pela intensificação da globalização desde o fim da bipolaridade, notadamente marcada pela queda do muro de Berlim, exigem respostas mais rápidas e eficazes. As profundas mudanças no mundo do trabalho e a deterioração da proteção que o direito do trabalho antes provia requerem uma atuação supranacional coordenada.

Se, como vimos, a OIT tem envidado esforços para que o seu chamado “Código Internacional do Trabalho” seja ratificado por um maior número de países, o mesmo se pode dizer dos mecanismos de aplicação e promoção dessas normas. Muito ainda se critica em relação ao poder de atuação dos sistemas de controle que a seguir discutiremos, mas a existência desses mecanismos, aliada a recentes estratégias de promoção do direito do trabalho por meio de programas envolvendo várias áreas das ciências sociais aplicadas, parece ser um bom caminho para a consecução do objetivo maior da OIT, a busca por justiça social.

5.2.1. O sistema de controle regular

O sistema de controle regular da OIT funciona desde 1926 e é promovido pelo próprio Estado-membro, que é obrigado a enviar relatórios periódicos comunicando a organização acerca da aplicação de convenções ratificadas a nível nacional.

Esse sistema é previsto pelo art. 22 da Constituição que assim disciplina:

Art. 22 – Os Estados-Membros comprometem-se a apresentar ao Escritório Internacional do Trabalho um relatório anual sobre as medidas por eles tomadas para execução das convenções a que aderiram. Esses relatórios serão redigidos na forma indicada pelo Conselho de Administração e deverão conter as informações pedidas por este Conselho.

Apesar de a Constituição prever um relatório anual para cada convenção a que o Estado-membro tenha aderido, em Novembro de 2001 e em Março de 2002 o Conselho de Administração aprovou novas regras que obrigam o envio de relatórios a cada dois anos relativamente às convenções fundamentais e prioritárias e, concernentemente às demais convenções, a cada cinco anos, a menos que o Conselho requeira relatórios dentro de um intervalo menor (OIT, 2006, p. 20). Crivelli (2010, p. 80) destaca que essa flexibilização à norma constitucional veio em 1993, em plena era da globalização.

Os relatórios devem conter informações concernentes a leis e regulamentos dando conta do estado atualizado do ordenamento jurídico do país em relação ao tema da Convenção relatada; limitações à aplicação da Convenção e requisição de “cláusulas de flexibilização”; implementação da Convenção no ordenamento jurídico interno; efeitos da ratificação e medidas adicionais necessárias para tornar efetiva a Convenção; comentários de órgãos de supervisão da OIT; indicação das autoridades competentes para aplicar as leis referentes à Convenção; indicação da jurisprudência a respeito da matéria; indicar medidas técnicas e administrativas resultantes do suporte provido por projetos de cooperação da OIT; avaliação geral de como a Convenção está sendo aplicada, contendo extratos de relatórios oficiais, estatísticas de trabalhadores beneficiados pela legislação, detalhes de processos com base na Convenção, etc.; e observações de ambos representantes de trabalhadores e empregadores.

Os relatórios são elaborados pela autoridade governamental competente (no Brasil, o Ministério do Trabalho e Emprego) e deve, em respeito ao tripartismo da OIT e à Convenção nº 144 e à Recomendação nº 152⁴⁶, ser compartilhado com organizações de trabalhadores e empregadores (art. 22, § 2º, da Constituição). Essas organizações representativas são competentes para enviar diretamente à OIT seus comentários sobre a aplicação das convenções (OIT, 2009, p. 86).

Os relatórios podem ser de dois tipos: *detalhados* ou *simplificados*. Serão detalhados quando tiver havido, no âmbito do Estado-membro, mudanças significativas na aplicação de uma Convenção ratificada (*e.g.* por decorrência da adoção de uma nova legislação ou outros fatores que afetem a aplicação de uma Convenção em vigor no país). Além dessas situações, relatórios detalhados podem ser explicitamente requeridos pela *Comissão de Peritos para a Aplicação de Convenções e Recomendações*. Ademais, um

⁴⁶ A Convenção nº 144, assim como a Recomendação nº 152, disciplina as consultas tripartidas destinadas a promover a execução das normas internacionais do trabalho.

relatório detalhado é sempre requerido um ano após o início da vigência de uma Convenção em um determinado país.

Os relatórios periódicos a que nos referimos acima, que se submetem a ciclos de dois e cinco anos, são relatórios simplificados, exceto se a Comissão de Peritos os requisier de forma detalhada.

Os relatórios devem respeitar a forma aprovada pelo Conselho de Administração para cada Convenção. Para cada Convenção existe um formulário que contém questões específicas e campos a serem preenchidos pela autoridade competente. Esses formulários estão disponíveis (nos idiomas inglês, francês e espanhol) no banco de dados ILOLEX, no sítio virtual da OIT⁴⁷.

É importante ressaltar que os Estados-membros também se comprometem a enviar relatórios relativos a Convenções não ratificadas, em observância ao art. 19, § 5º, letra *e*, da Constituição. Também em relação às Recomendações os Estados-membros devem enviar relatórios que indiquem as condições atualizadas do ordenamento jurídico e práticas empreendidas em observância às matérias da Recomendação. A requisição desse relatório é prevista no art. 19, § 6º, letra *d*, da Constituição.

Em todos esses casos, os relatórios são encaminhados à Comissão de Peritos para a Aplicação de Convenções e Recomendações. A atuação desse órgão é de suma importância para o funcionamento de todo o sistema normativo da OIT, razão pela qual deve ser apresentado mais amiúde.

5.2.2. A Comissão de Peritos para a Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT

A comissão de peritos foi criada por uma resolução aprovada na 8ª Conferência Internacional do Trabalho, em 1926, com o objetivo de dotar a recém-criada organização de um órgão especializado que pudesse analisar com mais propriedade os relatórios governamentais sobre as Convenções ratificadas. A primeira sessão da Comissão de Peritos foi em 1927, sendo composta por oito membros (GRAVEL *et al*, 2003, p. 7).

Hoje em dia, a Comissão de Peritos é composta por vinte eminentes juristas (juízes de cortes supremas, professores, juriconsultos, etc.). Os membros componentes da

⁴⁷ Para maiores informações acerca dos requisitos que diferenciam relatórios detalhados e simplificados, cf. OIT, 2006, pp. 24-5.

Comissão são nomeados pelo Conselho de Administração para um período de três anos, podendo o mesmo ser renovado. Os peritos são provenientes de diferentes regiões, buscando-se respeitar a representatividade da Organização.

Para evitar ingerências por parte de governos sobre a Comissão de Peritos, os componentes são nomeados pelo Conselho de Administração sob recomendação do Diretor-Geral da OIT e não por indicação dos governos dos países de onde provém os juristas (ibidem, p. 8).

Durante suas duas primeiras décadas de funcionamento, a competência da Comissão de Peritos era por demais restrita em relação àquela que o órgão exerce hoje (CRIVELLI, 2010, p. 78). Suas atribuições e poder foram ampliados em 1947, quando a 103ª reunião do Conselho de Administração determinou que a Comissão de Peritos é encarregada de examinar:

- a) os relatórios anuais sobre aplicação das convenções ratificadas, previstos pelo art. 22 da Constituição;
- b) informações e relatórios concernentes a convenções não ratificadas e recomendações, conforme o art. 19 da Constituição;
- c) informações e relatórios a respeito das medidas adotadas em observância ao art. 35 da Constituição (GRAVEL *et al*, 2003, p. 8).

A comissão encarrega-se, portanto, de avaliar a conformidade das legislações trabalhistas nacionais, exercendo um amplo poder de apreciação das normas internacionais do trabalho e, inclusive, de como os países estão conferindo-lhes eficácia. Todavia, apesar de a Comissão de Peritos exercer uma função quase-judiciária, não se trata de um tribunal (SÜSSEKIND, 2000, p. 250). No exercício de sua função, a Comissão desempenha inevitavelmente um papel interpretativo que tem ganhado reconhecimento internacional ao longo dos anos, mas Gravel *et al* (2003, p. 10) recorda que, consoante o teor do art. 37 da Constituição, cabe à Corte Internacional de Justiça a competência de apreciar interpretativamente convenções concluídas pelos Estados-membros⁴⁸. Apesar dessas restrições à sua competência, Crivelli observa que o trabalho da Comissão de Peritos vem ganhando maior densidade jurídica e notoriedade (2010, p. 79).

⁴⁸ Cumpre ressaltar que em casos em que governos expressam dúvidas quanto a diligências particulares a serem tomadas em observância a uma Convenção ou Recomendação, eles podem solicitar a *opinião* do Escritório Internacional do Trabalho. O Escritório prepara então um memorando a ser publicado no Boletim Oficial, contendo a opinião exarada pelo secretariado técnico-administrativo da OIT (OIT, 2006, p. 43).

No tópico anterior vimos que os relatórios sobre convenções, ratificadas ou não, e sobre recomendações devem ser encaminhados para análise da Comissão de Peritos. A esse órgão cabe, portanto, a função de analisar a forma como os Estados-membros estão dando efetividade às normas internacionais no âmbito interno, a partir dos elementos trazidos pelos relatórios enviados à Comissão, levando-se em consideração as observações já apostas ao relatório pelos representantes de trabalhadores e empregadores.

A Comissão então se reúne uma vez ao ano para uma sessão de três semanas, na sede da OIT em Genebra, normalmente entre novembro e dezembro. Em resposta aos relatórios, a Comissão de Peritos prepara dois tipos de comentários: *observações* e *recomendações diretas*. As observações são comentários sobre questões fundamentais que dificulta a aplicação de uma convenção por um Estado-membro. Normalmente esse tipo de comentário é feito quando a Comissão observa casos graves e persistentes de inexecução de obrigações de uma Convenção (GRAVEL *et al*, 2003, p. 13). As observações são publicadas anualmente no relatório da Comissão de Peritos e encaminhadas à Conferência Internacional do Trabalho. Esses tipos de comentários são o ponto de partida para a o exame de casos particulares por outra comissão, a de aplicação de normas da Conferência.

Por sua vez, as recomendações diretas tratam de questões mais técnicas ou demandam esclarecimentos para que a Comissão avalie com mais propriedade a aplicação de uma Convenção. Esse tipo de comentário, menos detalhado e com menos formalidades do que as observações, foi criado em 1957, exatamente para evitar a sobrecarga da Comissão na elaboração do seu relatório anual (*ibidem*, p. 13). No caso das recomendações diretas, elas não são objeto de publicação no relatório da Comissão de Peritos, nem encaminhadas à Conferência Internacional do trabalho, mas tão-somente comunicadas diretamente aos governos interessados.

Ao final, o relatório da Comissão de Peritos é submetido ao Conselho de Administração e é constituído de três partes, a saber:

- I) Primeira Parte: compreende um relatório geral no qual a comissão examina questões gerais concernentes às normas internacionais do trabalho e outros instrumentos normativos internacionais, além de comentários sobre a forma como os Estados-membros tem cumprido suas obrigações constitucionais;
- II) Segunda Parte: contém observações sobre a aplicação de convenções ratificadas, além de comentários sobre a obrigação dos Estados-membros e submeter os instrumentos adotados pela Conferência às autoridades competentes;

- III) Terceira Parte: compreende um estudo da conjuntura jurídica concernentes a uma determinada temática, tomando-se por base os documentos fornecidos pelos Estados-membros em observância ao art. 19 da Constituição.

Süssekind (2000, p. 251) observa que essa terceira parte – estudo de conjunto – constitui verdadeiro estudo de direito comparado, realizado a partir da análise de instrumentos normativos de diferentes origens.

O relatório anual da Comissão de Peritos é reconhecidamente um documento jurídico onde se analisa elementos jurídicos e fáticos que envolvem a aplicação efetiva de uma Convenção em determinado país (CRIVELLI, 2010, p. 82). Ressalve-se, entretanto, que não se trata de um trabalho de natureza jurisdicional, visto que a esse órgão, nem à organização intergovernamental do qual é parte, receberam legitimidade para exercer a função de “dizer o direito”, nem tampouco goza a OIT de soberania para tanto.

Além da análise de relatórios de aplicação de normas internacionais no âmbito da OIT, a Comissão de Peritos também tem sido convocada a lançar seus comentários sobre instrumentos adotados por outras organizações internacionais. Assim também, a Comissão envia relatórios periódicos a diferentes órgãos responsáveis pela aplicação de tratados de direitos humanos no sistema ONU.

O trabalho de controle de normas realizado pela Comissão de Peritos relaciona-se com o de outros órgãos de controle da OIT, como o da Comissão de Aplicação de Normas da Conferência e o do Comitê de Liberdade Sindical.

5.2.3. A Comissão de Aplicação de Normas da Conferência

Diversamente da Comissão de Peritos, que tem sessão anual, a Comissão de Aplicação de Normas da Conferência é um órgão da Conferência Internacional do Trabalho que funciona permanentemente. A Comissão foi criada pela mesma resolução que trouxe a lume a Comissão de Peritos, em 1926, e sua composição é tripartite.

Assim, também de forma diferente da Comissão de Peritos, que é órgão formado por juristas independentes, a Comissão de Aplicação de Normas da Conferência é composta tripartidamente por representantes de governos, trabalhadores e empregadores, indicados em

cada sessão da Conferência. Por via de consequência, esta Comissão realiza função de cunho muito mais político do que o da Comissão de Peritos (CRIVELLI, 2010, p. 84).

O trabalho da Comissão de Aplicação de Normas tem relação estreita com o da Comissão de Peritos, pois aquela examina o relatório anual da comissão de juristas, apresentado em dezembro. A partir da análise do relatório da Comissão de Peritos, a Comissão de Aplicação de Normas destaca alguns pontos relevantes a serem debatidos. Os governos implicados são então convidados a responder as questões da Comissão de Aplicação e a fornecer informações sobre os pontos em questão. Empós, a Comissão adota um relatório final com recomendações aos peritos e ao Conselho de Administração. Crivelli (ibidem, p. 84) observa que composição e natureza dessas recomendações tem caráter jurídico e político. Após concluído, o relatório da Comissão de Aplicação é votado na Conferência Internacional do Trabalho.

O procedimento seguido pela Comissão de Aplicação de Normas é também uma nova oportunidade que os governos tem para suplementarem as informações previamente transmitidas à Comissão de Peritos. Assim, após a primeira análise da Comissão da Conferência, os governos são chamados a prover mais informações sobre determinado caso (OIT, 2006, p. 39).

No relatório, a Comissão de Aplicação pode fazer recomendações que, depois de apreciadas e deliberadas pelo Conselho de Administração, são encaminhadas à Conferência, a quem é facultado adotá-las ou não. Algumas das medidas incluem a solicitação de análise e acompanhamento de “casos especiais” de países onde se constatou graves afrontas aos direitos do trabalho. Sússekind (2000, p. 259) ressalta a sanção moral que constitui a inclusão de um país na listas de casos especiais (“lista negra”, como se refere o eminente jurista).

Para os casos especiais, a Comissão de Aplicação de Normas da Conferência endereça recomendações críticas, convidando os países assim enquadrados a tomar as medidas necessárias para solucionar os problemas observados ou a aceitar missões de assistência técnica do Escritório Internacional do Trabalho. Crivelli (2010, p. 85) observa que pelo fato de esta comissão assumir composição tripartite paritária (1-1-1), é muito comum que empregadores e trabalhadores entrem em consenso, o que corresponde a maioria dos votos (2/3). Para o autor, respaldado pelo eminente jurisconsulto Nicolas Valticos, esse é um fator que tem levado a uma melhora na aplicação de normas internacionais do trabalho.

O relatório final⁴⁹ contendo os debates e conclusões dos casos examinados pela Comissão é publicado e contém, segundo classificação de Süsskind (2000, p. 259), os seguintes casos:

- a) falta de submissão de convenções e recomendações às autoridades nacionais ou ausência de informações a respeito;
- b) omissão quanto à remessa de relatórios e informações sobre a aplicação de convenções ratificadas (inobservância ao art. 22, da Constituição);
- c) casos especiais de aplicação de convenções em relação aos quais os governos devem enviar informações para a próxima sessão da Conferência;
- d) casos de recalcitrância e reiteradas omissões à apresentação de relatórios sobre convenções não ratificadas e recomendações escolhidas para o estudo anual de conjunto;
- e) casos de não-aplicação continuada de convenções ratificadas, que são considerados de alta gravidade pelos órgãos de controle da OIT.

Compreendido o funcionamento do sistema de controle regular e dos órgãos nele envolvidos, podemos ilustrar o procedimento desse tipo de controle da seguinte forma:

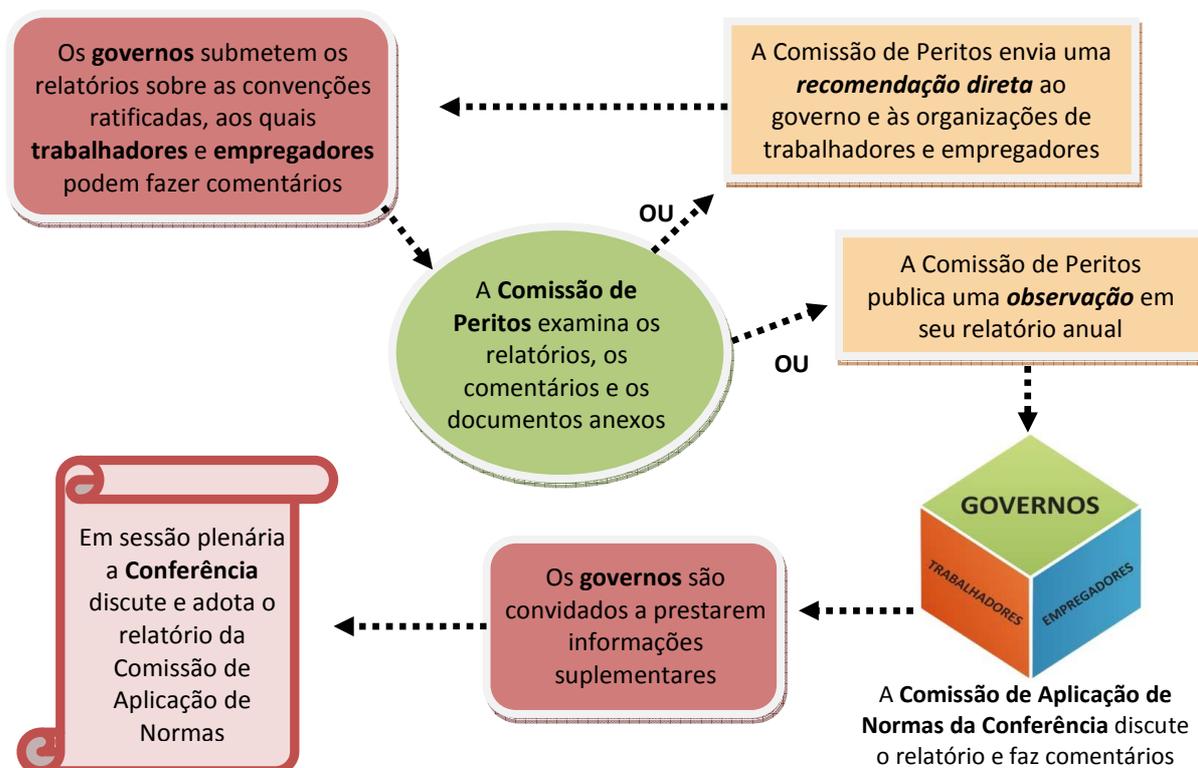


Figura 4: Esquema ilustrativo do sistema de controle regular. Adaptado de OIT, 2009, p. 87.

⁴⁹ Os relatórios anuais da Comissão de Peritos são disponibilizados no banco de dados ILOLEX, no sítio virtual da OIT.

5.2.4. Sistema de controle provocado: reclamações e queixas

Visando a conferir eficácia às normas internacionais do trabalho, a OIT foi também dotada de um sistema de controle provocado. Sússekind (2000, p. 265) denomina-o de sistema contencioso. Por esse sistema, o mecanismo de controle pode ser acionado por qualquer Estado-membro interessado, por organizações de empregadores ou trabalhadores, ou ainda por decisão do Conselho de Administração. Difere, portanto, em muito do controle regular por funcionar independentemente da vontade do Estado-membro em prestar informações.

Destarte, o sistema de controle provocado é dotado de dois mecanismos: a *reclamação* e a *queixa*.

A *reclamação* é o sistema de controle da OIT mais antigo em funcionamento. Fundamenta-se nos art. 24 e 25 da Constituição, que assim dispõem:

Art. 24 - Toda reclamação, dirigida ao Escritório Internacional do Trabalho, por uma organização profissional de empregados ou de empregadores, e segundo a qual um dos Estados-Membros não tenha assegurado satisfatoriamente a execução de uma convenção a que o dito Estado haja aderido, poderá ser transmitida pelo Conselho de Administração ao Governo em questão e este poderá ser convidado a fazer, sobre a matéria, a declaração que julgar conveniente.

Art. 25 - Se nenhuma declaração for enviada pelo Governo em questão, num prazo razoável, ou se a declaração recebida não parecer satisfatória ao Conselho de Administração, este último terá o direito de tornar pública a referida reclamação e, segundo o caso, a resposta dada.

O mecanismo de controle por reclamação confere o direito a organizações profissionais de trabalhadores e empregadores de apresentar ao Conselho de Administração uma reclamação contra um Estado-membro que “não tenha assegurado satisfatoriamente a execução de uma convenção”.

Dessa forma, os *sujeitos ativos* legitimados para propor uma reclamação são organizações profissionais de empregados ou de empregadores. Sússekind (*idem*, p. 266) aduz que essas organizações – que devem ter personalidade jurídica reconhecida, não podendo ser apenas organizações de fato – podem ser de âmbito nacional ou internacional e, ademais, “em

se tratando de organização profissional nacional, não é necessário que a reclamação se refira a inaplicação de convenção pelo país em que tem sede” (ibidem). Indivíduos não podem propor reclamações diretamente ao Conselho de Administração, mas eles podem transmitir as informações necessárias a uma organização de trabalhadores ou empregadores para que o faça (OIT, 2009, p. 90).

Cumpra observar que a reclamação deve ser feita ante o descumprimento de uma *convenção ratificada*, pelo que se exclui a aplicabilidade desse mecanismo em relação a recomendações e convenções adotadas pela OIT, mas não ratificadas pelo Estado-membro. Para esses casos, é cabível o disposto no art. 30 da Constituição. Dessa forma, o *objeto* da reclamação é o descumprimento de convenção ratificada.

Recebida a reclamação, o Diretor-Geral informa o governo interessado e a transmite ao Conselho de Administração. Nesse primeiro momento, o Conselho exerce exame de admissibilidade quanto à *forma* da reclamação⁵⁰.

Admitida a reclamação, o Conselho de Administração designará uma comissão tripartite composta por três de seus membros para examinar o *mérito* da questão em caráter confidencial. Todavia, se a reclamação tiver por objeto convenção concernente a direitos sindicais, deverá ser encaminhada ao Comitê de Liberdade Sindical, para que a examine.

Durante sua análise do caso, a comissão tripartite designada poderá solicitar informações complementares à organização reclamante, comunicar a reclamação ao governo solicitando-lhe que se manifeste a respeito e ainda pedir informações complementares à resposta do governo.

O juízo de mérito da comissão é exposto em um relatório, apresentando conclusões e propondo recomendações. O relatório é endereçado ao Conselho de Administração, que deliberará se adota ou não as recomendações apresentadas. Se a resposta do governo às recomendações não é satisfatória, o Conselho de Administração determinará a publicação da reclamação e da resposta dada pelo governo. Crivelli ressalta que “as recomendações ao governo reclamado, contidas na decisão do Conselho de Administração, serão acompanhadas pela Comissão de Peritos” (2010, p. 86), passando, assim a estarem sob observação do sistema regular de controle.

⁵⁰ Os requisitos formais observados são: a forma escrita; a procedência de uma organização profissional de empregadores ou trabalhadores dotada de personalidade jurídica; a expressa referência ao art. 24 da Constituição da OIT; a referência a explícita a um Membro da Organização e uma convenção por esse ratificada; a afirmação de que o Estado-membro não assegura satisfatoriamente o efetivo cumprimento da convenção em causa. (ILO, 2006, p. 48).

Se, a qualquer momento, o Conselho de Administração verificar que o governo denunciado não deu cumprimento satisfatório a uma convenção, pode esse órgão adotar *ex officio* o procedimento de queixa, disciplinado pelos art. 26 e seguintes da Constituição.

A procedimento acima descrito pode ser melhor visualizado pelo seguinte esquema:

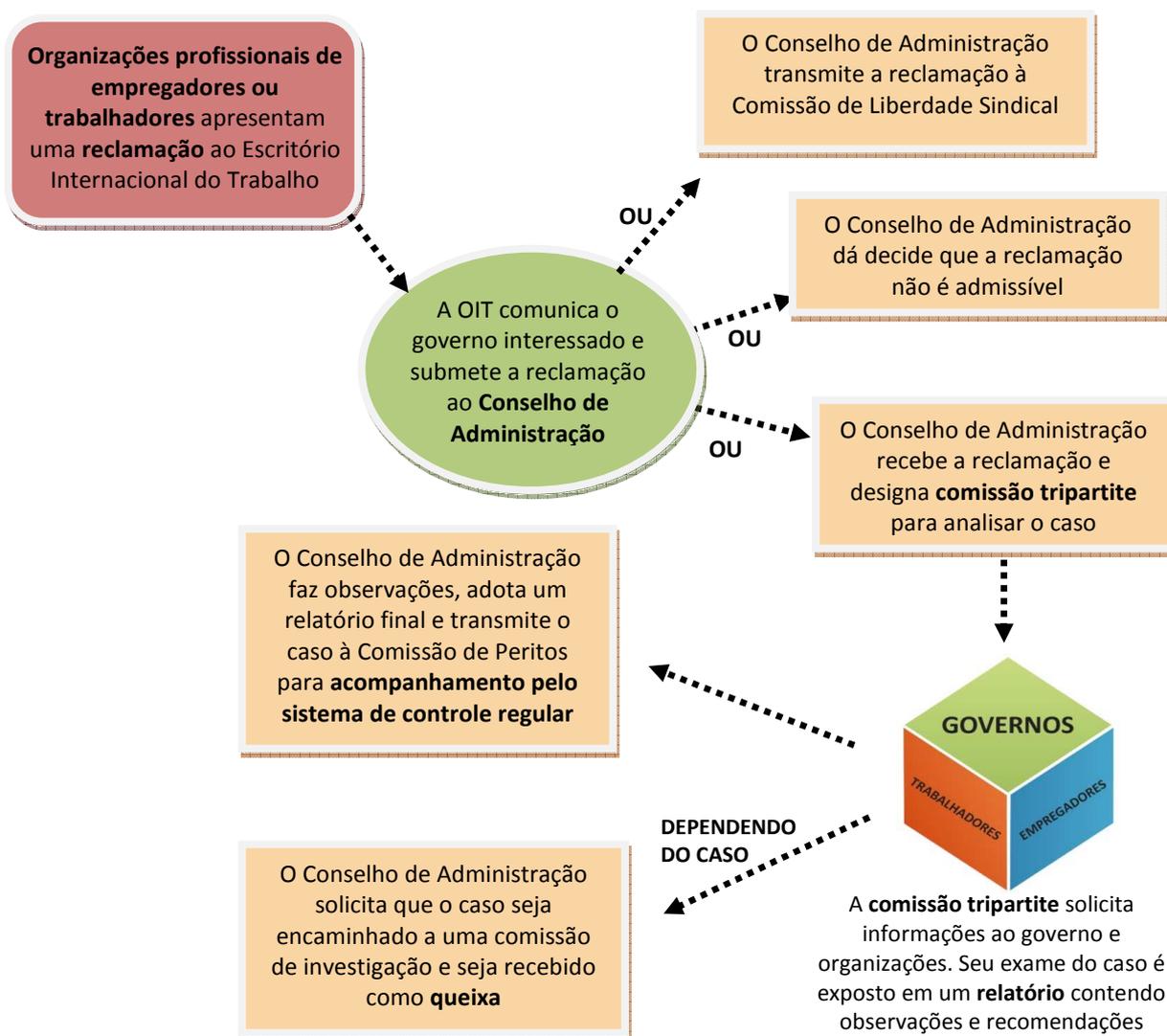


Figura 5: Esquema ilustrativo do procedimento de reclamação. Adaptado de OIT, 2009, p. 91.

Também dentro do sistema de controle provocado, a Constituição da OIT prevê a *queixa*. Esse mecanismo pode ser acionado por um Estado-membro contra um outro Estado também membro da OIT que esteja em descumprimento de uma convenção que ambos tenham ratificado. O Conselho de Administração também pode suscitar o procedimento *ex officio* ou a partir de queixa apresentada por delegado da Conferência Internacional do

Trabalho. O procedimento está disciplinado nos arts. 26 a 34 da Constituição sendo relevante colacionar alguns dispositivos que nos permitem extrair os sujeitos ativos e o objeto da queixa:

Art. 26 –

1. Cada Estado-Membro poderá enviar uma queixa ao Escritório Internacional do Trabalho contra outro Estado-Membro que, na sua opinião, não houver assegurado satisfatoriamente a execução de uma convenção que um e outro tiverem ratificado em virtude dos artigos precedentes.

(omissis)

4. O Conselho também poderá tomar as medidas supramencionadas, quer *ex officio*, quer baseado na queixa de um delegado à Conferência.

Além do *objeto* previsto no art. 26, qual seja o fato de um Estado-membro não ter satisfatoriamente assegurado a execução de uma convenção, o art. 30 inclui outro motivo que pode ensejar queixa. Esse dispositivo possibilita qualquer Estado-membro a apresentar queixa contra outro que não tenha cumprido, no prazo previsto, a obrigação do art. 19 da Constituição, referente à submissão das convenções e recomendações às autoridades competentes.

Süssekind (2000, p. 269), citando Valticos ressalta que o procedimento de queixa da OIT afastou o conceito clássico de dano direto como requisito para que os sujeitos ativos acima descritos possam formular a queixa. Não há necessidade que ele invoquem prejuízo direto.

Formulada a queixa, o Conselho de Administração decide se designa, inicialmente, uma Comissão de Inquérito para examinar o caso ou se solicita, em um primeiro momento, esclarecimentos do governo contra o qual se dirige a queixa. Não havendo resposta dentro de prazo razoável (art. 26, § 3º, da Constituição), pode o Conselho de Administração designar a referida Comissão de Inquérito.

Essa Comissão de Inquérito deverá ser composta de três membros independentes que terão por missão proceder a um exame aprofundado da queixa, de maneira a verificar os fatos e formular recomendações quanto às medidas a serem tomadas na solução dos problemas levantados.

A Comissão de Inquérito é o mais alto nível de investigação da OIT e é geralmente formada quando um Estado-membro é acusado de graves e reiteradas violações,

além de ter-se recusado recalcitrantemente a solucionar os problemas. Süssekind (ibidem) observa que, em sendo a queixa um procedimento de natureza judicial, ele deve-se rodear de todas as garantias de imparcialidade que um processo judicial pressupõe. Portanto, a formação da Comissão leva em consideração critérios de integridade, imparcialidade e reputação dos membros escolhidos.

Essa Comissão tem ampla liberdade para instruir o processo, seja visitando o país contra o qual foi formulada a queixa, para coleta de informações *in loco*, seja ouvindo autoridades locais, trabalhadores e empregadores. Diversamente da análise passiva que se empreende no procedimento de *reclamação*, a Comissão pode ativamente coletar dados e tomar as medidas necessárias para obter informações pertinentes. Cumpre ressaltar que até o momento apenas 12 comissões de inquérito foram formadas, sendo que a última se deu com base em queixa (art. 26, da Constituição) contra o governo do Zimbábue.

Depois de analisada a queixa, a Comissão de Inquérito preparará um relatório expondo o resultado de suas constatações e formulará recomendações que julgue necessárias para a solução do problema. No relatório, a Comissão estipulará prazos para que o Estado-membro adote as medidas recomendadas (art. 28 da Constituição).

O relatório, apresentado ao Diretor-Geral da OIT, será transmitido por este ao Conselho de Administração (art. 29, § 1º, da Constituição). É interessante observar a natureza jurisdicional exercida pela Comissão de Inquérito, que se afigura mais clara pela possibilidade de apelação, por parte do país acusado, à Corte Internacional de Justiça, nos termos do art. 29, § 2º, da Constituição:

Art. 29 –

2. Cada Governo interessado deverá comunicar ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho, dentro do prazo de três meses, se aceita ou não as recomendações contidas no relatório da Comissão, e, em caso contrário, se deseja que a divergência seja submetida à Corte Internacional de Justiça

A natureza apelatória da decisão a ser proferida pela Corte Internacional de Justiça resta clarificada pelos art. 31 e 32 da Constituição, que estabelecem que a decisão dessa corte, quer modifique ou não as conclusões e recomendações feitas pela Comissão de Inquérito, será inapelável.

Nesse sentido, Crivelli (2010, p. 87) entende que se deva concluir pelo reconhecimento da natureza jurisdicional do trabalho da Comissão, visto que “seria incompreensível reconhecer-se à corte internacional a natureza jurisdicional e àquele que desenvolve verdadeiro procedimento de conhecimento natureza diversa”.

Caso um país se recuse a aplicar as recomendações formuladas por uma Comissão de Inquérito ou em decisão da Corte Internacional de Justiça, o Conselho de Administração pode tomar “qualquer medida que lhe pareça conveniente para assegurar a execução das mesmas recomendações” (art. 33 da Constituição).

Esse artigo possibilita ao Conselho de Administração largos poderes para endereçar medidas que podem, inclusive, ser um pedido de atenção ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (SÜSSEKIND, 2000, p. 271).

O art. 33 foi utilizado pela primeira vez na história da OIT em 2000, quando o Conselho de Administração solicitou à Conferência Internacional do Trabalho que tomasse medidas necessárias para compelir o Myanmar a por fim ao trabalho forçado. O caso teve ensejo em 1996, iniciado por uma queixa fundamentada no art. 26 que apontava violações desse país contra a Convenção nº 29 sobre o trabalho forçado. A Comissão de Inquérito constatou um uso generalizado e sistemático desse tipo de trabalho no país (OIT, 2009, p. 92), que se recusou a dar efetiva solução ao problema, motivo pelo qual medidas mais firmes foram tomadas.

O governo que receber as recomendações da Comissão de Inquérito pode, a qualquer momento, informar o Conselho de Administração que “tomou as medidas necessárias a fim de se conformar com as recomendações da Comissão de Inquérito ou com as da decisão da Corte Internacional de Justiça”; nesse caso, pode o governo pedir que o Conselho nomeie uma Comissão de Inquérito para atestar a veracidade de suas afirmações. Constatado o fato, o Conselho de Administração se obriga de revogar, imediatamente, as medidas tomadas com fundamento no art. 33.

No procedimento de queixa, a Comissão de Peritos e a Comissão de Aplicação de Normas da Conferência, ambos órgãos permanentes de controle da OIT, encarregam-se de, ao final do procedimento, acompanhar o cumprimento das conclusões e recomendações.

Descrito o procedimento de queixa podemos melhor visualizá-lo pelo esquema que segue:

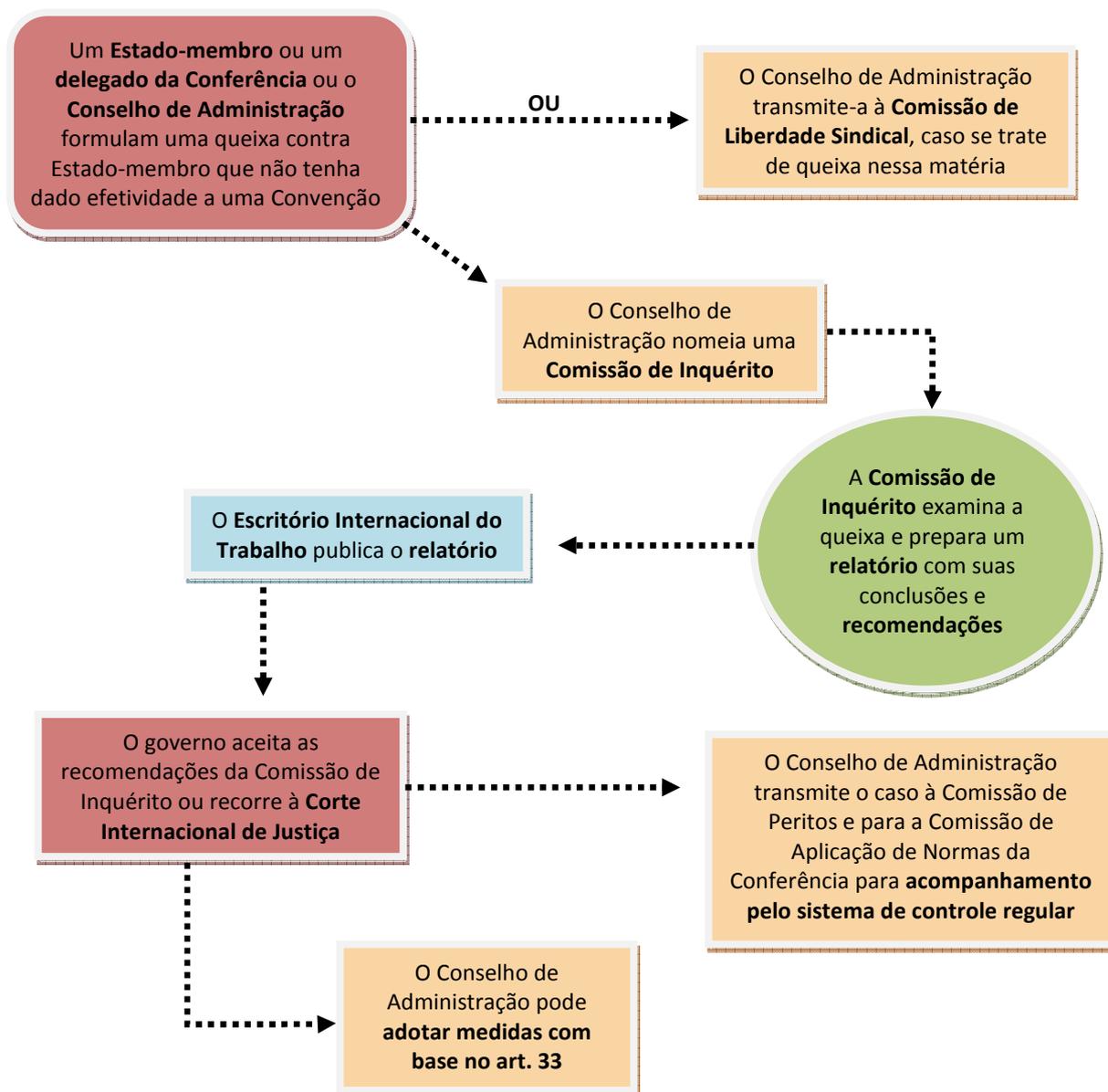


Figura 6: Esquema ilustrativo do procedimento de queixa. Adaptado de OIT, 2009, p. 93.

5.2.5. Sistemas especiais de controle para a defesa da liberdade sindical

A liberdade sindical, assim como o direito à organização e negociação coletiva foram alçados, em 1998, à categoria de princípios fundamentais da OIT. Assim, as convenções que regulamentam a matéria – Convenção nº 87 (de 1948) e Convenção nº 98 (1949), respectivamente – fazem parte do conjunto das oito convenções fundamentais da OIT.

Apesar desse atual reconhecimento, já em fins da década de 1950, quando ambas foram adotadas, a OIT já reconhecia sua importância e, entendendo que a matéria exigia

controle especial, criou mecanismos para garantir que as referidas convenções fossem respeitadas mesmo em países que não as ratificaram⁵¹.

Destarte, a OIT instituiu, juntamente com a ONU – em especial com o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) – a *Comissão de Investigação em Matéria de Liberdade Sindical*, atribuindo-lhe competência para examinar casos de supostas infrações de direitos sindicais que lhe fossem submetidos e a examinar a situação com o governo interessado, objetivando a sanar os problemas pela via consensual. Swepston (1998, p. 188) recorda que a ONU tem sim interesse em garantir tal direito, uma vez que a própria Declaração Universal dos Direitos do Homem proclamou, no § 4º do art. 23 que “Toda pessoa tem o direito de fundar, com outras, sindicatos e de se afiliar a sindicatos para a defesa de seus interesses”⁵².

Por se tratar de Comissão cuja competência foi previamente acordada entre a OIT e a ECOSOC (ONU), o órgão pode analisar casos de países que não sejam membros da OIT, mas que tomem assento na Assembléia Geral das Nações Unidas. Daí é que alguns autores se referem a essa comissão como Comissão Mista de Investigação e Conciliação (SÜSSEKIND, 2000, p. 274; CRIVELLI, 2010, p. 87).

Em 1951, a OIT criou, no seu âmbito interno, o *Comitê de Liberdade Sindical*, composto tripartidamente por nove membros, sendo três representantes de governos, três de trabalhadores e três de empregadores. Os membros são escolhidos pelo Conselho de Administração da OIT e se reúne três vezes ao ano.

Inicialmente, o Comitê foi designado a proceder ao exame prévio dos casos submetidos à Comissão Mista de Investigação e Conciliação. Porém, dada a necessidade de prévia anuência do Estado investigado para o exame do caso por parte da Comissão de Investigação Mista de Investigação e Conciliação, seu funcionamento foi paralisado e perdeu importância. Dessa forma, os casos passaram a ser submetidos ao Comitê de Liberdade Sindical, que não exige assentimento do Estado investigado (SWEPSTON, 1998, p. 194). Isso contribuiu para conferir importância e autonomia ao Comitê.

⁵¹ Sússekkind (2000, p. 279) recorda que o Comitê de Liberdade Sindical já rejeitou tese contrária sustentada pelo governo da União Sul-Africana, pelo que foi endossado pelo Conselho de Administração.

⁵² Swepston assinala que a ONU seguiu um caminho paralelo à OIT na defesa por direitos de organização e sindicalização. No âmbito da ONU, o dispositivo da Declaração Universal citado foi melhor regulamentado em 1966, pelo Pacto internacional relativo aos direitos civis e pelo Pacto internacional relativo aos direitos econômicos, sociais e culturais (cf. SWEPSTON, 1998, p. 190).

Assim, compete ao Comitê o exame de queixas e reclamações atinentes a violações de princípios da liberdade sindical. A atuação do Comitê pode ser requerida mesmo se o Estado acusado não tenha ratificado as convenções concernentes à matéria, pois tais convenções encerram princípios fundamentais da OIT. As queixas e reclamações podem ser apresentadas por organizações (de âmbito nacional ou internacional) de empregadores ou trabalhadores, sendo estes, portanto, os únicos *sujeitos ativos* legitimados a instaurar o procedimento.

A queixa (em sentido *lato*, compreendendo aqui os procedimentos previstos pelos arts. 24 a 34 da Constituição) é apresentada ao Comitê que realiza prévio exame de admissibilidade, onde se analisa os pressupostos exigidos *ex ratione personae* e *ex ratione materiae*. Em caso de admissão, o Comitê resume os fatos e transmite suas alegações ao governo acusado para que este envie suas observações ao Diretor-Geral, dentro do prazo fixado.

Se durante o exame do caso o Comitê achar necessário a apresentação de mais elementos para conclusão de sua análise, pode demandar ao Conselho de Administração que este requeira informações complementares por parte do Estado acusado ou pela organização denunciante (OIT, 2009, p. 94).

Se, por outro lado, o Comitê concluir que houve violação de normas ou princípios relativos à liberdade sindical, ele preparará um relatório que será submetido ao Conselho de Administração e formulará suas recomendações para que a situação seja solucionada.

O governo é então convidado a se manifestar em relação às recomendações. Se acaso o país investigado for signatário das convenções pertinentes, a Comissão de Peritos pode se encarregar de analisar os aspectos legislativos. O Comitê pode ainda propor meios de solução do problema através do diálogo direto com o Estado-membro em questão.

Por sua intensa atuação, tendo analisado nos seus 60 anos de existência mais de 2.700 casos, envolvendo 60 países nos cinco continentes, Sússekind afirma que o Comitê de Liberdade Sindical da OIT é o “mais eficiente mecanismo mundial de salvaguarda da liberdade sindical” (SÜSSEKIND, 2000, p. 275). O Comitê organizou suas decisões em um corpo de jurisprudência (Recopilação de Decisões) que tem grande relevância por disponibilizar uma rica fonte de informações sobre regras e práticas da OIT em matéria de proteção à liberdade sindical e ao direito sindical.

De forma resumida, podemos ilustrar o procedimento de controle em matéria de liberdade sindical pelo esquema seguinte. Não levamos em consideração as queixas

apresentadas à Comissão Mista de Investigação e Conciliação (OIT-ONU) pela sua reduzida atuação e por dar preferência aos mecanismos no âmbito da OIT:

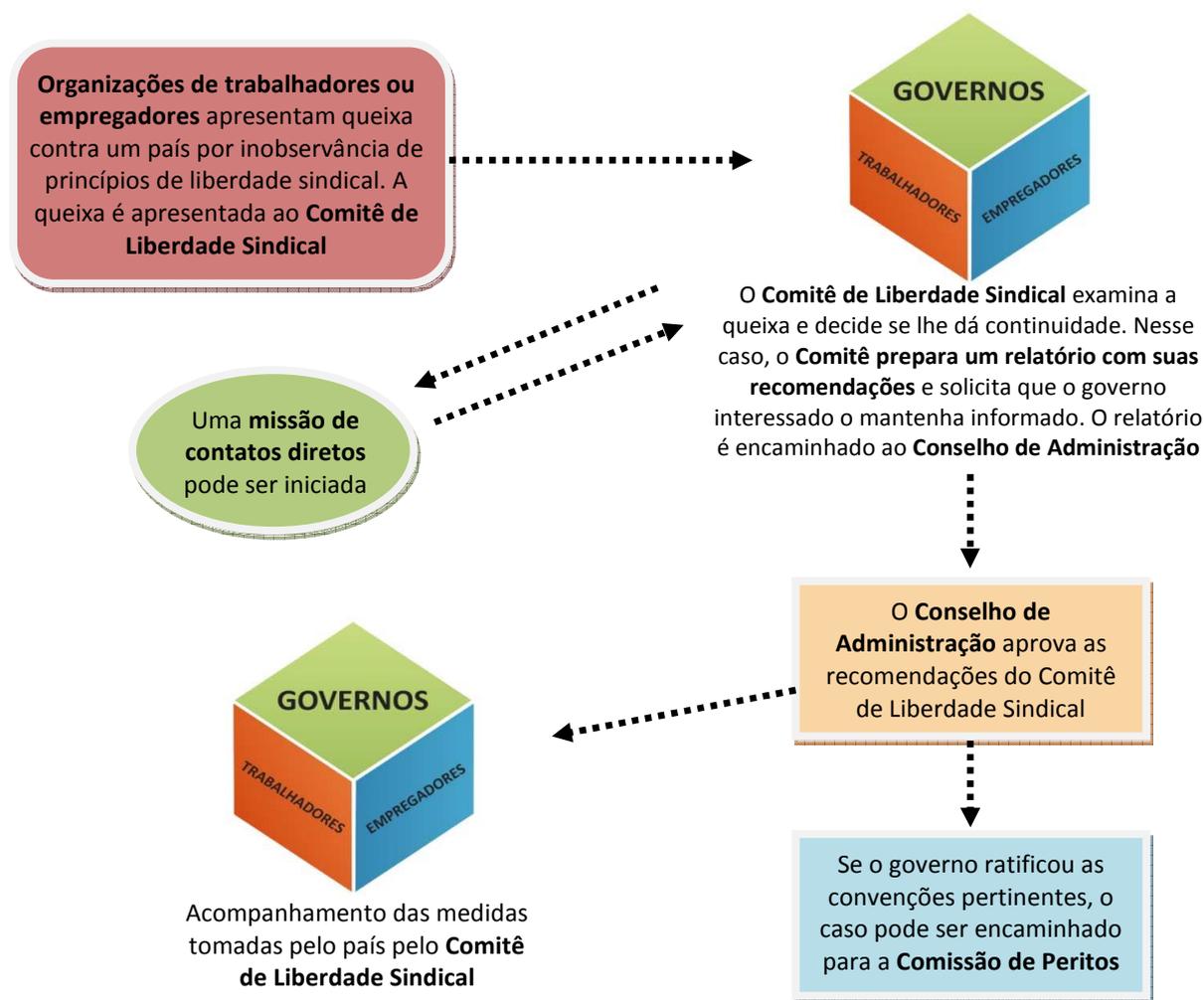


Figura 7: Esquema ilustrativo do procedimento de controle em matérias concernentes à liberdade sindical. Adaptado de OIT, 2009, p. 95.

Todo esse arcabouço normativo, assim como a experiência acumulada pela atuação dos sistemas de controle, dá à OIT um papel de extrema importância na construção do Direito Internacional do Trabalho. É certo que a prática da organização não se resume a atividades no campo jurídico, mas suas atividades legiferante, decisional, e interpretativa dotam a organização de um corpo de fazer e saber jurídico de grande importância.

A experiência tem apontado muitos avanços alcançados pelos sistemas de controle. Nos últimos anos, com o desenvolvimento de uma agenda que busca dar efetividade aos objetivos últimos das normas internacionais do trabalho, a OIT tem buscado aproximar-se de meios para alcançar o diálogo entre trabalhadores, empregadores e governos. Apesar de

ainda tímida, a participação de ONGs tem sido cada vez mais aventada, não sem certa resistência de alguns Estados-membros e mesmo de representantes de trabalhadores e empregadores.

Mas não se pode passar ao largo das muitas limitações que o direito internacional como um todo – aqui em especial o direito internacional do trabalho – vem passando por uma importante crise (GOLDSMITH *et al*, 2003; CRIVELLI, 2010; BRONSTEIN, 2009). Exatamente quando o mundo experimenta uma internacionalização nunca antes vivenciada, o que por consequência leva à necessidade de fortalecer meios jurídicos que regulem essa vida social global, o direito internacional se vê às voltas em muitas dúvidas.

Assim é que os sistemas de controle ora estudados também são questionados acerca de sua eficácia jurídica, o que merece melhor atenção para a compreensão dos avanços e obstáculos do direito internacional do trabalho.

6 OS LIMITES DA EFICÁCIA DO DIREITO INTERNACIONAL DO TRABALHO

A compreensão dos avanços e limitações do direito internacional do trabalho exige que se considerem diversos elementos da conjuntura sócio-político-econômica global na contemporaneidade. As diferenças de desenvolvimento entre países, a perda da centralidade do Estado-nação no atual cenário internacional, a reduzida autonomia jurídica de organismos internacionais, a pluralidade de normas e de sistemas de controle, e uma série de outros fatores devem ser atentamente levados em consideração para que se tenha um estudo aprofundado da larga temática.

As óbvias limitações desse trabalho monográfico nos premem a inserir tão vasto tema de forma breve no presente capítulo, como complemento do estudo dos sistemas jurídicos e de controle da OIT. Malgrado a concisão com que será tratado o tema, acreditamos que não se pode discutir direito internacional sem empreender mínimas referências ao atual cenário da prática jurídica a nível global (no que tem de avançado e no que tem como obstáculo a ser superado), partindo por análises que considerem fatores que extrapolam o fenômeno jurídico em si. Portanto, buscaremos enfrentar o tema, buscando pavimentar um caminho para questionamentos, reflexões e pesquisas vindouras.

No âmbito do Direito Internacional, a força executiva da norma ainda carece de maior coercitividade. Nesse ramo de escala global, não há um poder soberano relativamente aos demais sujeitos da relação jurídica (Estados) que possa exercer o uso legítimo da força como é próprio do Estado segundo a clássica definição de Max Weber. O sociólogo é peremptório ao afirmar que “este [o Estado] é a única fonte do ‘direito’ de exercer coação” (WEBER, 1999, p. 525)⁵³.

Daí o ceticismo de muitos autores em relação à eficácia do Direito Internacional. De fato, o DI tem se defrontado com essas questões, sobretudo porque sua atuação tem sido inevitavelmente requerida em tempos de intensificação dos processos de globalização.

Nesse sentido, Goldsmith e Posner (2005, p. 87) entendem que tratados internacionais tem como substrato lógico para sua atuação a cooperação entre os países

⁵³ O célebre sociólogo alemão entende que só se pode definir o Estado moderno pelo meio que lhe é específico, qual seja a coação. O autor ressalva que esse não é seu único meio, mas seu meio específico. O sociólogo assim define o Estado: “Hoje, o Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território [...], reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima, pois o específico da atualidade é que a todas as demais associações ou pessoas individuais somente se atribui o direito de exercer a coação física na medida em que o Estado o permita” (WEBER, 1999, p. 525).

signatários. Suas condições são definidas em termos de expectativas de ação cooperativa. Os autores defendem que mesmo sob a coordenação de uma organização intergovernamental (como é o caso da OIT), a força executiva de tratados ainda depende da ação dos Estados que conferem legitimidade à norma e à própria atuação da organização.

Partindo de um viés realista, Goldsmith e Posner comparam o interesse dos Estados em garantir coercitividade às normas internacionais a confluência de interesses que, segundo essa vertente do pensamento das relações internacionais, é o que move os Estados. Dessa maneira, os Estados, da mesma forma que agem pensando em seus interesses quando da adesão a um tratado, agiriam quando é necessário emprestar à comunidade internacional a coerção para obrigar um outro a cumprir determinado acordo (ibidem, p. 89).

Na mesma trilha, Bronstein (2009, p. 92) aponta fraquezas do direito internacional e especificamente das convenções da OIT pelo fato de que a ratificação requerida para sua exigibilidade não é obrigatória. O autor acrescenta que, além disso, mesmo após a ratificação, a efetividade das normas da OIT no âmbito nacional varia dependendo dos meios disponíveis em cada país para que elas alcancem seus resultados práticos. Outro elemento é o fato de que os Estados ainda tem muitas restrições para aceitar uma Lei supranacional, o que significaria abrir mão de boa parte de sua soberania.

Esse tipo de lei (supranacional) é apontado como uma alternativa para conferir auto-executividade às normas internacionais (como de certa maneira já ocorre com o direito europeu). Porém, leis supranacionais esbarram na variedade de contextos nos diferentes países em que deve ser aplicada, inclusive no tocante à interpretação dessas normas em diferentes países (ibidem, p. 93). Para o autor, isso exigiria um órgão interpretativo supranacional e mesmo um judiciário supranacional (ibidem). No momento essa solução parece ser extrema, mas, a nosso ver modesto sentir, tem sido uma solução cada vez mais nítida ao horizonte. Tome-se como exemplo os tribunais de direitos humanos europeu e americano e a atuação cada vez mais frequente da Corte Internacional de Justiça e do Tribunal Penal Internacional.

Muito tempo teremos ainda de esperar para ver concretizar-se o ideal internacionalista de dotar um mundo de eficazes órgãos jurisdicionais, mas em se tratando de dar às normas internacionais os resultados práticos que fundamentaram suas formulações, podemos observar que estratégias alternativas devem ser mobilizadas para que os direitos fundamentais do trabalho sejam efetivamente assegurados aos trabalhadores do mundo.

6.1. O impacto das normas internacionais do trabalho e dos sistemas de controle da OIT

O impacto das normas internacionais do trabalho e dos sistemas de controle que buscam dar-lhes eficácia deve ser entendido a partir de um enfoque alargado, que compreenda a eficácia da norma para além da eficácia de sistemas sancionatórios. No direito internacional, as sanções assumem formas e valores diferentes, e a sanção moral decorrente, por exemplo da inclusão de uma país em uma lista negra de casos especiais pode sim dotar de eficácia uma norma protetiva do trabalho.

Preocupada em aferir os impactos de seus sistemas de normas (produção e controle), a OIT realiza, desde 1964, estudos que apontam “*casos de progressos*” em diversos países (GRAVEL *et al*, 2003). Além de verificar um aumento nas ratificações de convenções, os estudos desses tipos de casos também incluem o impacto do controle preventivo exercido pela Comissão de Peritos da OIT. Esses casos tendem a remanescer invisíveis, mas a efetividade da norma e das funções de suporte técnico da OIT não pode ser negligenciada, visto que, em casos como dessa natureza, situações de remediação são preventivamente evitadas.

Nos casos de progresso, o diálogo da OIT (através da sua Comissão de Peritos) e os governos é notado como um elemento sempre presente. Dessa forma o processo de controle da aplicação de normas exige necessariamente certa colaboração da parte dos Estados-membros para se fazer eficaz. Assim também, a atuação das organizações de trabalhadores e empregadores assume crucial importância para prover informações de fácil acesso a esses sujeitos à Comissão de Peritos. A atuação da OIT nesse aspecto depende, portanto, de um diálogo social amadurecido, em que diferentes partes participem de forma independente. Ademais, esse deve ser um diálogo aberto, daí é que os relatórios da Comissão de Peritos são tornados públicos, inclusive como forma de gerar sanção moral ante os países recalcitrantes na defesa dos direitos dos trabalhadores defendidos pela OIT.

Dentre os casos de progresso apontados pela OIT, o Brasil figura algumas vezes (GRAVEL, *et al*, 2003) como por exemplo pela adoção da Lei n. 7.210/1984 (Lei de Execuções Penais) que adequou o país à Convenção n. 28 (combate ao trabalho forçado), exigindo o livre consentimento do prisioneiro para prestação de trabalho durante execução da pena (art. 36, § 3º, da LEP).

Também a promulgação da Lei n. 7783/1989 (Lei de Greve) foi observada pela Comissão de Peritos da OIT como um caso de progresso do Brasil, tendo afastado a Lei n. 4.330/1964, que declarava a greve ilegal prevendo o trabalho obrigatório como pena para um grande número de circunstâncias prevista nesta Lei, assim como o Decreto-Lei n. 1.632/1978 que tornava proibida a greve em “serviços de interesse nacional”.

Relativamente à Convenção n. 111 (Discriminação em matéria de emprego e ocupação), a Comissão de Peritos verificou caso de progresso do Brasil pela adoção da Lei n. 9.029/1995 que proíbe os empregadores de exigir um certificado médico que ateste a esterilização de uma trabalhadora, prevendo severas sanções em casos de infração (GRAVEL, *et al*, 2003, p. 70). Ainda em relação a essa Convenção, progressos são observados pelo lançamento de programas para proteção de direitos humanos por parte do Governo Federal. Da mesma forma, a Lei n. 7716/1989, que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor, teve suas penas aumentadas, além de os tipos penais de preconceito por etnia, origem e raça terem sido alargados.

Além dos casos de progresso acima descritos, efeitos do sistema normativo da OIT também podem ser referenciados quanto a procedimentos iniciados pelo sistema de controle provocado. O caso mais célebre envolvendo o Brasil, e que sempre merece atenção, é o reconhecimento do Estado brasileiro da existência de trabalho forçado em seu território. O caso é complexo e envolveu a atuação de ONGs e a Pastoral da Terra ao denunciar à Corte Internacional de Justiça e à Corte Interamericana de Direitos Humanos um caso gravíssimo em que dois trabalhadores fugiram da fazenda Espírito Santo, localizada no estado do Pará. Na fazenda, mais de 60 trabalhadores encontravam-se trabalhando em condições análogas a de escravo. Um dos trabalhadores foi morto na fuga e o outro, José Pereira, conseguiu escapar e denunciou o caso que ganhou repercussão internacional (COSTA, 2010, p. 7).

Não obstante a observância por parte da Comissão de Peritos da existência de inúmeros casos de trabalho forçado, o país permaneceu negligente à situação, chegando a negar em 1992 a existência de trabalho forçado no país (*ibidem*).

Em 1993 a Central Latino Americana de Trabalhadores apresentou uma reclamação contra o Brasil alegando falha do Estado-membro em dar eficácia às Convenções n. 29 e 105 (ambas sobre trabalho forçado). Dois anos após a reclamação⁵⁴, o Governo

⁵⁴ O relatório completo da reclamação pode ser consultado na Internet no endereço virtual: < <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=40&chapter=16&query=%28Brazil%29+%40ref&highlight=&querytype=bool&context=0> >. Acessado em 20/05/2011.

brasileiro reconheceu oficialmente a existência de trabalho forçado no país, dando início a uma série de ações que tem levado ao efetivo combate ao trabalho em condições análogas a de escravo, inclusive pela melhor definição do tipo penal do art. 149 do Código Penal Brasileiro.

Como são múltiplos e complexos os fatores que envolvem a aplicação das normas do trabalho, elas tem impacto diferente em cada país a depender do interesse governamental, do nível de organização de trabalhadores e empregadores, do grau de publicidade dado aos atos tomados pelo governo, ao impacto negativo que a inobservância de uma norma pode ocasionar ao país, etc.

Gravel *et al* (2008) analisam dois casos de aplicação de normas internacionais do trabalho por órgãos jurisdicionais internos. Para o seu estudo, os autores tomaram como referências casos de dois países que recepcionam diferentemente as normas internacionais: a França que é país que adota o sistema monista e o Canadá, que adota o sistema dualista.

A partir da análise de casos nos dois países, os autores observam que as normas internacionais do trabalho tem sido mais referenciadas pela jurisdição internas (GRAVEL *et al*, 2003, p. 447), superando uma antiga resistência em fundamentar as decisões com base em Convenções da OIT. Os autores concluem que os sistemas nacionais e internacional se alimentam reciprocamente e ressaltam a silenciosa influência que as normas internacionais exercem sobre a produção normativa interna.

Nesse sentido, quando se analisa os impactos das normas internacionais e sistemas de controle da OIT, devem-se levar em conta as várias formas como elas podem ser utilizadas. Primeiramente, as normas internacionais produzidas no âmbito da OIT servem de modelos e objetivos para a legislação do trabalho interna, assim como referências para políticas sociais de proteção do trabalho (OIT, 2009, p. 22). Não necessariamente uma Convenção deve ser ratificada para que o seu conteúdo seja posto em prática por um país. Esses instrumentos tem potencial para servir de influência para a harmonização de práticas locais com o “Código Internacional do Trabalho”.

Sendo ratificadas, as Convenções se aplicam diretamente no ordenamento jurídico interno. Assim, órgãos jurisdicionais podem fundamentar suas decisões com base nesses instrumentos.

Considerando os novos atores no cenário internacional, as normas internacionais também tem repercutido em outros domínios de influência. Assim é que mecanismos de responsabilidade social das empresas tem estado cada vez mais em voga, inclusive com a

adoção de códigos de conduta por parte de grande empresas (ibidem, p. 23). Ainda que a maioria dessas empresas atuem em países de economia central, o potencial multiplicador dessa aplicação se justifica pelo fato de que a produção é hoje globalizada, sendo fruto do trabalho executado em diversos países, em que quase sempre se inclui a mão-de-obra mobilizada em países periféricos na economia mundial.

Acordos de trabalho de abrangência internacional também tem sido celebrados. Até dezembro de 2007 a OIT reconhecia 62 acordos dessa natureza, que são negociados entre empresas multinacionais e federações sindicais mundiais, afim de que as empresas respeitem as mesmas normas de trabalho em todos os países onde opera. Na maioria das vezes os acordos fazem referência às normas fundamentais da OIT (ibidem).

O conjunto de normas do trabalho da OIT é também utilizado por outras organizações internacionais, como outras agências especializadas do sistema ONU. O Banco Mundial e o Banco Asiático do Desenvolvimento inseriram em suas atividades normas internacionais do trabalho. Destarte, o Banco Mundial explicitou entre suas estratégias o reconhecimento de que a criação de empregos deve respeitar a proteção dos direitos fundamentais dos trabalhadores (ibidem, p. 24).

Outrossim, acordos multilaterais ou bilaterais de livre comércio, assim como acordos de integração econômica regionais (União Européia, MERCOSUL, ALBA, dentre outros) contem disposições sociais relativas aos direitos dos trabalhadores.

Apesar do ainda baixo reconhecimento da importância das organizações não governamentais por parte da OIT, as normas do trabalho desenvolvidas no âmbito dessa organização tem sido mobilizadas como referenciais normativos por parte de ONGs com atuação local e internacional. Conquanto a participação de organizações dessa natureza tenha ganhado maior vulto (KERNS & MIGNST, 2010, p. 238), é necessário que esses atores tenham participação mais efetiva na produção e no controle de normas internacionais do trabalho. A participação de ONGs ainda esbarra na pluralidade desses atores e na dificuldade de incluir todos no debate o que obrigaria, como tem sido feito, a uma hierarquização argüida como injusta por organizações que não são reconhecidas para tomar parte nas discussões.

Verifica-se, portanto, que as normas internacionais do trabalho tem alcançado considerável êxito. É certo que maior dinamicidade deve ser dada aos sistemas de controle da OIT, inclusive com uma maior interlocução com sistemas da OMC e adoção de cláusulas sociais como as que esta organização vem promovendo, mas não se pode afastar a atuação da

OIT. Igualmente, deve-se reiterar que as normas e a prática da OIT constituem um importante referencial jurídico, capaz de ser mobilizado tanto a nível global como local.

Relativamente ao impacto desses sistemas no Brasil, uma pesquisa que enfocasse a análise da jurisprudência da Justiça do Trabalho no Brasil, a exemplo do estudo de Gravel *et al* (2008), seria de grande relevância. A pesquisa deveria incluir ainda métodos que permitissem identificar ou aferir a influência de normas internacionais do trabalho sobre a produção de normas internas, considerando o conteúdo de normas ratificadas e não ratificadas, mas cujo conteúdo é protegido por normas locais.

6.2. Obstáculos ao Direito Internacional do Trabalho

Se os avanços parecem ser convincentes, os obstáculos à eficácia do sistema normativo da OIT são bastante desafiadores. Decerto que sua superação depende de uma reconfiguração do próprio sistema da OIT, mas fatores externos e de difícil controle dificultam a adoção de soluções rápidas.

A reestruturação da produção global iniciada no final da década de 1970 trouxe uma dinamicidade ao mercado internacional que desafia o direito internacional do trabalho. Os elementos trazidos pela nova lógica de fragmentação da produção em diversos países, de provisão de serviços *off-shore* e as facilidades na implantação de plantas produtivas em países com baixa densidade justrabalhista, exigem de um ramo cuja evolução é naturalmente lenta, respostas mais eficazes.

Um dos grandes desafios do direito internacional é a disparidade de condições sócio-econômicas e de desenvolvimento dos países. O direito internacional do trabalho se desenvolveu primordialmente para regularizar situações entre países de certa forma equilibrados entre si. Eram países europeus (e já em certa medida os Estados Unidos da América) que buscavam equilibrar a competitividade, uns alegando que seus produtos eram mais caros em decorrência de uma maior proteção da mão-de-obra. Estes exigiam, portanto, que aqueles que seus concorrentes protegessem também seus trabalhadores.

Esse diálogo parecia ser fácil quando restrito a um só continente onde os países tinham já certa similaridade de condições. O debate se torna mais difícil diante da necessidade

de incluir países que vêm na instalação de sucursais estrangeiras uma oportunidade para criação de empregos e geração de divisas.

Decerto que a igualdade de soberania entre os países é apenas uma concepção ideal se tomamos a experiência prática. Os Estados se diferenciam pelo seu poderio econômico, político, tecnológico e bélico. Apesar de o jogo do direito internacional ser dotado de muitas regras, elas são muito mais flexibilizadas por não haver a definição de alguém que tenha soberania sobre os demais jogadores. Sabemos que, na prática, esses países em maior condição político-econômica exercem um papel central no cenário internacional, mas quem os autorizou a tanto? Donde deriva sua capacidade de ação?

Não é preciso ir longe para apontar casos em que a decisão de agir no plano internacional, inclusive contra outra soberania, partiu da vontade de um Estado. Veja-se, por exemplo, a recente Guerra do Iraque, contra a qual se manifestaram membros do Conselho de Segurança da ONU como França e Rússia, além de potências como a Alemanha e a própria OTAN. O Conselho de Segurança da ONU não foi capaz de deter a invasão comandada por norte-americanos e britânicos.

Para teóricos realistas como Clausewitz, Raymond Aaron e Kenneth Waltz as relações internacionais são fundamentalmente anarquistas no sentido de que os Estados agem de acordo com seus próprios interesses. Para esta escola, a harmonização de interesses de Estados distintos seria impossível (ROCHE, 2008, p. 29). Como então equacionar diferentes interesses para que os países adotem medidas protetivas do trabalho?

Na mesma senda, torna-se difícil a execução de sanções internacionais sem o consentimento mútuo de outros Estados quem dêem suporte à sanção. Isso transfere a atividade jurisdicional de cortes internacionais, ou de órgãos com importante papel jurídico (embora não propriamente jurisdicional) como o Conselho de Segurança da ONU e o Conselho de Peritos da OIT, ao interesse político dos Estados em compor forças no sentido de dar efetividade a uma decisão. Ainda que o exemplo se faça com um caso em que estão em jogo outros direitos, a analogia é válida para apontar o quanto o interesse e o poderio ainda preponderam na ação dos países frente a outras soberanias.

Ademais, cumpre ressaltar que não se pode mais afirmar que os Estados são os únicos atores no cenário internacional. Não há como negligenciar a importância de grupos organizados transnacionalmente e que operam exercendo pressão política na defesa de direitos difusos e coletivos. São vários os tipos de atores privados que tem expandido o conceito de “governança global”, aí inclusos grupos religiosos, movimentos sociais, fundações,

comunidades acadêmicas assim também como empresas multinacionais (KERNS & MINGST, 2010, p. 232).

Destarte, a centralidade dos Estados no jogo internacional vem sendo abalada há pelo menos duas décadas. Por via de consequência, também a centralidade de organizações internacionais intergovernamentais tem sido questionada. Assim, a legitimidade das normas da OIT e seu sistema normativo são desafiados por acordos multilaterais ou bilaterais, o que termina por enfraquecer politicamente a organização e seus mecanismos.

Tudo isso nos permite constatar que os mecanismos de controle da OIT (regular e provocado), apesar de muito bem sistematizados, carecem de força executiva. Mas esse não é um problema da OIT ou de suas normas, mas sim do direito internacional e das relações internacionais. Esse é um cenário onde as sanções são frouxas pela pluralidade de sistemas de normas e de órgãos produtores de normas. Esses aspectos minam a segurança jurídica que é princípio fundamental a ser observado por qualquer ordenamento jurídico moderno.

Por outro lado, isso não quer significar a inutilidade das normas internacionais. As sanções nesse terreno são um fato, podendo afirmar a forma de sanções morais, políticas, econômicas e inclusive interventivas. Até mesmo a perda da centralidade do Estado, comumente visualizada como um problema, pode resultar em maior legitimidade na aplicação do direito internacional através da participação de atores representantes da sociedade civil. Isso tem sido cada vez mais comum sobretudo no campo dos direitos ambientais através de intervenções e lobby por parte de ONGs como Greenpeace, WWF e Friends of The Earth.

Em relação aos direitos humanos as ONGs também tem cumprido um importante papel de vigilância, mobilização de redes de ação, publicização de problemas, proposição e cobrança de ação por parte de governantes. Assim, a nível global podemos citar a atuação de ONGs de grande credibilidade social como Human Rights Watch, Anistia Internacional, Centro para a Justiça e Direito Internacional (CEJIL), Advogados sem Fronteiras e Cruz Vermelha.

Embora a participação nas instâncias de participação internacional ainda seja bastante restrita a esses atores não-estatais, suas ações tem relevante impacto para influenciar a atuação de Estados nessas instâncias que ainda lhes são exclusivamente reservadas.

Além do aspecto político, a relação entre o direito internacional e o comércio internacional também entra como um importante fator na aplicação das normas internacionais do trabalho. Nesse caso, não podemos dizer que essa relação é em si um fator limitante à proteção do trabalho, mas sim ao sistema da OIT. A organização tem-se mostrado relutante

para se adequar aos novos cenários, sobretudo após a criação da OMC e os esforços para construir o livre comércio em escala global trazidos pela atualização do GATT, em 1994.

Entretanto, mecanismos de sanção econômica e comercial tem-se mostrado eficazes para garantir a aplicação de normas internacionais do trabalho. Os mecanismos trazidos pelo GATT defendem o livre comércio através da adoção do princípio da não discriminação (CRIVELLI, 2010, p. 223). Esse princípio intenta afastar a adoção de medidas protetivas entre países, inclusive aquelas que são definidas pela organização de blocos regionais. Nesse campo de atuação, a OMC foi dotada de um Sistema de Solução de Controvérsias capaz de adotar sanções aos Estados que descumprirem suas obrigações.

Também nessa seara se vislumbram as cláusulas sociais como potenciais soluções à eficácia das normas internacionais do trabalho. As cláusulas sociais são condições que tomam parte em tratados ou acordos de comércio internacional, dotando-os de mecanismos de investigação e imposição de sanções (geralmente de natureza econômica e comercial) para países que violaram direitos dos trabalhadores internacionalmente reconhecidos (BRONSTEIN, 2009, p. 95). Sua adoção tem sido bastante suscitada no âmbito da OMC, mas muitos entendem que esta organização não deve se imiscuir em assuntos de defesa dos padrões de trabalho.

A utilização das cláusulas sociais tem despertado muita controvérsia (KAWAY *et al.*, 2010; BRONSTEIN, 2009, p. 95), pois países desenvolvidos estariam desvirtuando o objetivo de proteção social desse mecanismo para justificar a aplicação de medidas dessa natureza, visando a reduzir concorrência internacional. Assim, países centrais da economia global defendem a aplicação de cláusulas sociais contra o que consideram “concorrência desleal” praticada por países em desenvolvimento que adotam baixas condições de trabalho (KAWAY *et al.*, 2010, p. 11).

Já países em desenvolvimento, dentre os quais se inclui o Brasil, tem defendido restrições à aplicação de cláusulas sociais. Para esses países, a cláusula tem sido desvirtuada de seus propósitos originais, servindo como meio de protecionismo de mercados por parte de países desenvolvidos (*ibidem*, p. 12).

O crescente poder de barganha de grandes corporações também tem entrado em cena, exercendo um importante peso na desregulamentação do trabalho pelas normas internacionais existentes. Para compensar essa inviabilização da norma internacional do trabalho, as corporações buscam, elas mesmas, mostrar que podem construir códigos de

conduta, esvaziando a função dos Estados em aplicar as normas juslaborais através de responsabilidade social das empresas (ibidem; BRNSTEIN, 2009, p. 113).

Kaway *et al* observam que a adoção desses instrumentos normativos privados tem levado a uma diluição dos padrões das normas trabalhistas, pois que “surge um subsistema normativo dentro de sistemas normativos nacionais” (2010, p. 18). Bronstein (2009, p. 123), por sua vez, sustenta que instrumentos normativos privados devem ser um complemento à ação Estatal sem substituí-la.

Dentre seus argumentos, o autor alega que, diferentemente de instrumentos concebidos e controlados pelo Estado, esses instrumentos privados tornam mais difícil qualquer reclamação de trabalhadores ante o descumprimento do acordo. Não concordamos com Bronstein nesse sentido, visto que se tratará nesse caso de um descumprimento de contrato semelhante ao que ocorre na esfera privada, mas plenamente passível de controle pelo Estado na função de Juiz. Todavia, concordamos com o autor quanto ao fato alegado de que a confecção de códigos de conduta por empresas multinacionais vai depender da sua disposição para adotar normas protetivas (ibidem).

O tema da regulação do trabalho e sua relação com o comércio internacional é vasto e tem despertado muita discussão. Apesar das poucas definições nesse campo, muitas propostas tem sido experimentadas, e o sistema de normas da OIT se vê diante da necessidade de adotar medidas nesse sentido. Não se trata de defender a centralidade da OIT a todo custo, mas de dotar a parte hipossuficiente dessa relação, os trabalhadores – sobretudo aqueles em países em desenvolvimento –, de mecanismos que assegurem eficazmente sua proteção.

Por derradeiro, é importante ressaltar a necessidade de se empreender discussões mais aprofundadas acerca da aplicabilidade das normas do sistema da OIT no Brasil. Como se verificou no tópico anterior, os mecanismos de controle agiram diversas vezes para dotar a legislação pátria de novos mecanismos jurídicos de proteção laboral. Apesar de o país ter ratificado grande parte das 188 Convenções da OIT, sua aplicação jurisprudencial é, à primeira análise, ainda muito tímida. Seria necessário aferir como os tribunais tem reagido ao longo dos anos na aplicabilidade dessas normas.

Deve-se, contudo fazer a ressalva de que muitas dessas Convenções serviram de inspiração para normas nacionais autônomas, obnubilando o impacto que as normas internacionais tem no âmbito interno.

Os obstáculos à eficácia do direito internacional do trabalho no âmbito nacional incluem o atual enfraquecimento do movimento sindical, que é ator essencial para o

funcionamento da OIT. Esses atores exercem um papel essencial de controle, sendo dotados de capacidade para formular reclamações ou queixas diante do sistema de controle provocado da OIT⁵⁵. A dispersão do movimento sindical traz, nesse sentido, evidente prejuízo aos trabalhadores.

O cenário internacional sempre foi um espaço de instabilidade e de conflitos. O século XXI se descortina com muitos desafios ao direito do trabalho, seja no plano nacional seja a nível internacional. O reconhecimento de que esses dois planos não são estanques e que se conectam cada vez com mais intensidade é muito importante para que seja conferida devida atenção ao direito internacional do trabalho. Esse é já grande passo para dar maior peso e eficácia jurídica a esse ramo do direito, mas a solução para as limitações ora discutidas depende em grande parte do próprio desenvolvimento histórico do direito internacional como um todo, a inserção dos novos atores de relações internacionais e da forma como os Estados se relacionam e se submetem juridicamente.

⁵⁵ Recentemente, em 28/04/2011, o Sindicato dos Trabalhadores em Gastronomia e Hospedagem de São Paulo e Região e da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Turismo e Hospitalidade formulou reclamação contra o Ministério Público do Trabalho. O sindicato alega que o MPT atua contra as suas reivindicações.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito Internacional não é um fenômeno novo, mas podemos constatar que ele tem ganhado maior importância no século XX, sobretudo nas últimas décadas, em decorrência da intensificação da vida social global. A constituição de uma verdadeira sociedade a nível mundial, estimulada pelo aumento do fluxo de comunicação e circulação de bens e valores, faz valer a máxima de que onde há sociedade aí também há o Direito para regular as relações entre os indivíduos que a compõem.

Se nas origens do Direito Internacional apenas os Estados eram reconhecidos como sujeitos aptos a atuar nesse cenário, o século XX viu a reivindicação de muitos grupos não-estatais em participar ativamente das relações internacionais. Assim, esse ramo jurídico que nasceu primordialmente para regular a guerra e as relações comerciais entre países tem paulatinamente aderido a outras preocupações ligadas à proteção a direitos individuais e coletivos como a saúde, o trabalho, a proteção da propriedade intelectual, da produção de informações, de imigrantes, etc.

Podemos observar a estreita relação que tem o Direito do Trabalho com seu viés internacionalista, pois seu processo de construção histórica é indissociável do processo de construção de normas internacionais do trabalho. O século XIX assistiu à construção do Direito do Trabalho pelo esforço conjunto de trabalhadores, intelectuais, empregadores, juristas, sociólogos, membros de governos, dentre outros. Buscava-se dar respostas aos problemas decorrentes da Revolução Industrial, e na última década daquele longo século viria a lume a Associação Internacional para a Proteção Legal dos Trabalhadores de quem a Organização Internacional do Trabalho seria herdeira.

Da Associação, a OIT recebeu um legado normativo ainda tímido, mas que apontava para o que viria a ser considerado como direitos fundamentais do trabalho. Essas diretrizes foram apontadas pelo art. 427 do Tratado de Versalhes, em 1919 e até hoje são de grande atualidade, exercendo forte influência no Direito do Trabalho como afirmação do que deve ser minimamente observado em termos de legislação obreira.

Diante do vácuo normativo do começo do século e da necessidade de dar respostas às atrocidades da guerra e ao avanço comunista na Rússia, a OIT teve inicialmente uma grande profusão jurígena que perduraria até a Segunda Guerra Mundial. Esses primeiros

anos de intensa produção normativa construíram o que a OIT reconhece como “Código Internacional do Trabalho”.

Mas a mudança de paradigma econômico e produtivo e suas conseqüências sociais após a queda do muro de Berlim exigiram uma nova postura da organização. Nesse sentido, é sintomático o enfoque dado pela OIT a aspectos outros da proteção do trabalho que não se restringem a uma abordagem jurídica. A OIT reforçou sua capacidade de prover suporte técnico e passou a dar maior importância a programas de desenvolvimento sócio-econômico, buscando inovar através de estratégias que aproximem governos, trabalhadores, empregadores e ONGs em ações conjuntas de geração de emprego, fomento de pequenos empreendimentos (com enfoque especial na formação de jovens), apoio ao cooperativismo, estratégias para criação de trabalhos ambientalmente sustentáveis (empregos verdes), desenvolvimento de setores específicos da economia, dentre outras.

Esse novo enfoque da OIT ficou bastante evidenciado na Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, de 1998 e pela adoção da Agenda do Trabalho Digno. Já na primeira década do século XXI, a OIT reforçou seu atual posicionamento através da Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Justa, em 2008.

A importância dada ao aspecto de suporte técnico da OIT parte da constatação por parte da própria organização da necessidade de se adequar à nova dinâmica do mundo do trabalho. A hegemonia do paradigma de rigidez normativa internacional vivenciada no período da Guerra Fria ruiu com o fim da bipolaridade. A existência de dois centros polarizadores do poder dava lugar a partir de então a uma multipolaridade que, embora na prática pendesse em favor das grandes potências, recolocava o mundo em uma potencial anarquia das relações internacionais, corroborando as teorias realistas.

É importante ressaltar que, apesar das atuais críticas que se fazem ao sistema das Nações Unidas e da representatividade exercida pelas organizações internacionais, a OIT – herdeira que foi das lutas dos trabalhadores ao longo do século XIX e, mais precisamente da Associação Internacional para a Proteção Legal dos Trabalhadores –, trouxe desde a sua formação a inclusão formal de atores não-estatais (representantes de empregadores e trabalhadores) na sua composição.

O tripartismo que lhe é inerente tem sido de grande valia para reduzir a distância da organização com as realidades de trabalho vividas mundo afora. Todavia, não se pode fechar os olhos ao fato de que, diante dos recentes esforços de outros atores sociais em tomar

parte nas ações da OIT, esses mesmos atores não-estatais, que muitas vezes se manifestaram favoráveis à participação de vozes da sociedade civil, tem reagido negativamente às tentativas de inclusão de novos componentes.

O tripartismo foi concebido em um momento histórico em que a representatividade formal de sindicatos de trabalhadores e empregadores se afigurava justa e legítima. Porém, a crise vivenciada pelo mundo do trabalho também atinge a atuação daqueles que outrora foram reconhecidamente grandes defensores dos direitos do trabalho. O sindicalismo vive uma forte crise e ela repercute também a nível internacional. As conseqüências se estendem seja no processo deliberativo para extensão de direitos do trabalho, na manutenção de direitos já positivados, assim como na força de aplicação das normas internacionais do trabalho. Isso se dá pelo fato desses representantes de trabalhadores e empregadores serem atores legitimados a mover procedimentos de controle provocado da OIT, seja reclamações, queixas ou mesmo procedimentos em defesa da liberdade de associação. Concluímos que, apesar do avanço que o tripartismo representa, a crise em que ele e os mecanismos da OIT dele derivados se encontra também tem raízes na crise do sindicalismo, que não se restringe ao Brasil.

As adaptações por que vem passando a OIT também são uma resposta ao fortalecimento de outros sistemas normativos concorrentes, como é o caso das normas de trabalho da União Européia e outros blocos regionais, de códigos de conduta privados adotados por grandes corporações, de adoção de cláusulas sociais em tratados e acordos multilaterais, de padrões internacionais acordados por setores econômicos e dos mecanismos de soluções de conflito da Organização Mundial de Comércio. Estes últimos, reforçados pela criação do GATT-1994, proporcionaram um aumento do comércio internacional pela quebra de muitas barreiras comerciais e tarifas alfandegárias.

Com a queda dessas barreiras de natureza econômica, outros fatores que levam à diferenciação dos preços de produtos vieram à baila. Assim ficou exposta a situação de disparidade de condições de trabalho em diferentes países, o que passou a ser observado, sobretudo por países desenvolvidos, como concorrência desleal. A OMC criou um sistema de solução de controvérsias capaz de aplicar sanções de natureza econômica e comercial que tem demonstrado grande eficácia, concorrendo com a OIT e pondo em relevo as fraquezas dos sistemas de controle desta organização. Apesar de a OMC manifestar que questões trabalhistas são da competência da OIT, seus mecanismos de soluções de controvérsias

continuam a ser uma alternativa à baixa eficácia dos sistemas de controle da OIT, desafiando a posição de centralidade que esta organização outrora ocupara.

Mas assim como o desequilíbrio de condições sócio-econômicas entre países é um obstáculo para a aplicação de normas da OIT, o sistema de soluções de controvérsias da OMC também encontra nesse fato um aspecto limitante. Mas no último caso, o enfoque é na redução de barreiras comerciais. A proteção ao trabalho é mormente argüida como instrumento de retórica dos países desenvolvidos que se vêem desafiados pela crescente produção industrial vindas de países em desenvolvimento, onde a proteção ao trabalho é reduzida. Esses países, por sua vez, para se manterem competitivos, e sob a pressão de produzirem mercadorias para exportação, encontram-se no dilema entre adotar medidas impostas pelos mecanismos da OMC e manter sua balança comercial favorável ou proteger os trabalhadores do chamado *dumping* social (TEKLÈ, 2010, pp. 29-33). Não é necessário grande esforço intelectual para supor, com larga margem de acerto, qual opção tem sido priorizada.

Daí podermos observar que muitos países em desenvolvimento, dentre os quais o Brasil, tem-se manifestado contrários a mecanismos como o de cláusulas sociais e o de soluções de controvérsias proposto pela OMC. Esses países argumentam que a manutenção desses meios de imposição de normas sem nenhuma contrapartida efetiva para a melhoria das condições sócio-econômicas nos contextos locais só aumenta a possibilidade de *dumping* social sem trazer desenvolvimento a médio e longo prazo. Nesse sentido, entendemos que ao invés de equilíbrio nas relações entre países, esses mecanismos propugnam maior desequilíbrio e competitividade acirrada cujo preço é a desvalorização do trabalhador, carente de proteção.

Diante disso, podemos observar que, apesar de muito bem desenvolvidos, os mecanismos de controle de normas da OIT enfrentam múltiplos problemas para lhes conferir a eficácia pretendida. Aqui entendemos eficácia em seu amplo significado, relativo a dar à norma o alcance de sua finalidade última. Em outros termos podemos dizer que a norma seria eficaz quando satisfeita a sua *ratio legis*. Dentre as várias dificuldades verificadas, talvez possamos afirmar que a perda do valor do trabalho, enquanto categoria social, e sua desregulamentação no mundo fático é a pedra angular do problema. Dele decorrem muitas outras interrogações como, apenas para citar um exemplo, o tratamento legal que se pode dar ao crescimento avassalador do mercado informal no mundo.

Concernentemente à aplicabilidade das normas internacionais do trabalho, é imprescindível que se considere a diferença de condições entre países, o seu grau de desenvolvimento, o nível de protagonismo dos representantes de trabalhadores, o estado de organização jurídica, etc. Isso parece óbvio, porém as situações vivenciadas pelos países em desenvolvimento devem ser especialmente consideradas (cf. TEKLÈ, 2010).

Em relação às normas internacionais do trabalho no contexto brasileiro, é interessante observar que o país, que é Estado-membro fundador da OIT, vem assumindo um papel político muito importante na organização. Do ponto de vista das relações políticas no âmbito da OIT, o Brasil tem sido considerado um grande agente intermediador entre países desenvolvidos (Norte) e subdesenvolvidos (Sul). O país tem adotado muitas políticas de promoção dos direitos fundamentais da OIT, sendo considerado modelo no combate ao trabalho infantil e no combate ao trabalho forçado.

Apesar disso, as normas internacionais do trabalho são pouco conhecidas no Brasil, mesmo pelos operadores do direito na seara laboral. Convenções ainda são timidamente referenciadas jurisprudencialmente, embora quando ratificadas assumam *status* constitucional. Também os sindicatos e centrais sindicais, que poderiam (e deveriam) exercer um importante papel de fiscais da aplicação dos direitos fundamentais do trabalho perante os sistemas de controle da OIT, tem sido pouco ativos nesse sentido. Mesmo os proponentes de ações judiciais, como advogados e membros do Ministério Público, tem pouco se valido do arcabouço jurídico da OIT, que inclui não só normas, como ainda doutrina e jurisprudência fartas, configurando, no entender de Crivelli (2010, p. 89), verdadeira dogmática jurídica do Direito Internacional do Trabalho.

Podemos levantar a hipótese de que isso ocorra pelo fato de boa parte das normas da OIT terem sido internalizadas no ordenamento jurídico pátrio de forma indireta. Nesse sentido, ainda que uma Convenção tenha sido ratificada passando pelos necessários trâmites formais para sua recepção, acaso haja norma nacional tratando do mesmo assunto, é comum que se faça referência direta a este instrumento, relegando a norma internacional a segundo plano. Para darmos um exemplo, tomemos o combate ao trabalho forçado, que é internacionalmente representado por duas convenções fundamentais da OIT, a saber a C. 29 e a C. 105. Casos dessa matéria no Brasil limitam-se, muitas vezes, a tratar o tema a partir do art. 149 do Código Penal, além de dispositivos de leis trabalhistas relativas a meio ambiente de trabalho, inclusive Normas Regulamentadoras do Ministério do Trabalho e Emprego (NRs).

Obviamente que ao há aqui nenhum erro. Mas é interessante observar que, em sendo verdadeira tal hipótese, a menção à norma internacional do trabalho confere ao caso uma importância maior. Assim entendemos considerando que as normas que alcançaram reconhecimento internacional (adotadas pelo longo trâmite de produção e posterior aprovação pela Conferência Internacional do Trabalho) compõem um arcabouço justralhista fundamental e universal. Ali estão reconhecidos valores jurídicos cuja importância é tamanha que alcançou reconhecimento de inúmeros países.

Certo que essa é uma concepção que pode parecer bastante idealista, porém, por um viés mais prático-jurídico, a fundamentação de casos enfrentados com base em convenções ratificadas pelo Brasil significa dotar a subsunção do fato à norma de um viés constitucional, visto que convenções tem natureza jurídica de tratado internacional e, quando ratificadas, são dotada de *status* de norma constitucional. Portanto, convenções ratificadas podem inclusive ser invocadas em discussão de conflitos normativos, onde prevalecerá, a princípio, a norma de maior hierarquia dentro da concepção da pirâmide kelseniana.

Nesse ínterim, consideramos relevante empreenderem-se estudos relativos ao impacto das normas internacionais do trabalho na prática forense pátria, sobretudo no que tange à prestação jurisdicional. Estudos empíricos de análise jurisprudencial, realizados a partir de recortes temporais, poderiam evidenciar com mais clareza tendência jurisprudenciais no que tange à opção dos órgãos julgadores em valer-se, ou não, de instrumentos juslaborais internacionais.

Diante dos desafios e incertezas que o mundo do trabalho enfrenta, e considerando a crescente interdependência global em que vivemos, consideramos que, apesar das não poucas limitações à aplicação das normas internacionais do trabalho, é de suma relevância ter conhecimento delas e saber operá-las. O desconhecimento acerca dos direitos os esvaziam de sentido, tornando-os letra morta. Assim, o Direito Internacional do Trabalho e a dogmática jurídica da OIT podem ser profícuas fontes de soluções jurídicas em prol da defesa desse elemento central à sociabilidade humana que é o trabalho.

REFERÊNCIAS:

ACCIOLY, Hidelbrado; SILVA, G. E. do Nascimento e. **Manual de Direito Internacional Público**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e Mundialização do capital**: a nova degradação do trabalho na era da globalização. Londrina: Praxis, 1999.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

BADIE, Bertrand. **La diplomatie des droits de l'homme**: entre éthique et volonté de puissance. Paris: Fayard, 2002. 322p.

BAUMAN, Zygmunt. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

_____. **Globalização**: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

_____. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar,

BECK, Ulrich. **The brave new world of work**. Cambridge: Polity Press, 2000.

BENJAMIN, Walter. **Mágica e Técnica, Arte e Política**. (Trad. Sérgio Paulo Rouanet), São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**. 26 ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

BODANSKY, Daniel. The concept of legitimacy in International Law. In: WOLFRUM, R.; ROBEN, V. (orgs.). **Legitimacy in International Law**. Heidelberg: Springer, 2008. pp. 309-317.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

BRONSTEIN, Arturo. **International and comparative Labour Law**: current challenges. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009. 295p.

COSTA, Patrícia Trindade Maranhão Costa. **Combatendo o trabalho escravo contemporâneo: o exemplo do Brasil**. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, Escritório da OIT no Brasil, 2010. 194p.

CRIVELLI, Ericson. **Direito Internacional do Trabalho Contemporâneo**. São Paulo: LTr, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

DUPAS, Gilberto. **Economia Global e Exclusão Social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

FORRESTER, Viviane. **O Horror Econômico**. São Paulo, UNESP, 1997.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: história da violência nas prisões**. Petrópolis: Vozes, 1987.

GIDDENS, Anthony. **The consequences of modernity**. Cambridge : Polity Press, 1990.

GOLDSMITH, Jack L.; POSNER, Eric A. **The limits of International Law**. New York: Oxford Press, 2004.

GRAVEL, Eric; DELPECH, Quentin. Contrôle des normes internationales du travail et complémentarité des systèmes nationaux et internationaux: récentes évolutions. **Revue Internationale du Travail**, vol. 147 (2008), no 4. Genebra: OIT. pp. 439-453.

GRAVEL, Eric; CHARBONNEAU-JOBIN, Chloé. **La Commission d'experts pour l'application des conventions: Dynamique et impact**. Genebra: OIT, 2003. 110p.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 15 ed. São Paulo: Loyola, 2006.

HOWARD-ELLIS, Charles. **The origin, structure & working of the League of Nations**. New Jersey: The Law Book Exchange, Ltd., 2003.

JACQUÉ, Jean Paul. **Droit Institutionnel de L'Union Européenne**. 5 ed. Paris: Dalloz, 2009.

KARNS, Margaret P.; MINGST, Karen A. **International Organizations: the politics and processes of global governance**. 2a ed. Londres: Rienner, 2010.

KAWAY, Mina; VIDAL, Pedro Walter G. Tang. **Dumping Social: As Normas de Trabalho e sua Relação com o Comércio Internacional**. 2010. Disponível em: <<http://www.declatra.com.br/MyFiles/Artigos/Artigo%20Cl%C3%A1usula%20Social.pdf>>. Acesso em: 21/04/11.

LAPLATINE, François. **Aprender antropologia**. São Paulo: Brasiliense, 2003.

MATZ-LÜCK, Nele. Promoting the unity of International Law: Standard-setting by international tribunals. In: WOLFRUM, R.; ROBEN, V. (orgs.). **Legitimacy in International Law**. Heidelberg: Springer, 2008. pp. 99-121.

MARX, Karl. **Para a crítica da economia política e Manuscritos econômicos-filosóficos**. in: Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

McLUHAN, Marshall; FIORE, Q. **The Medium is the Message**. New York: Bantam, 1967.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. vol.1. 15 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MELO, Luís Gonzaga de. **Introdução ao estudo do Direito Internacional Privado**. São Paulo: EDUEP, 2001.

NAKATANI, P.; SABADINI, Maurício de Souza. Desestruturação e informalidade do mercado de trabalho no Brasil. **Revista Venezolana de Analisis de Coyuntura**, Caracas, v. VIII, n. 2, p. 265-290, 2002.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Les règles du jeu: une brève introduction aux normes internationales du travail**. Genebra: ILO, 2009. 111p.

_____. International Labour Standards Department. **Handbook of procedures relating to international labour Conventions and Recommendations**. Genebra: ILO, 2006. 69p.

_____. **ILSE: International Labour Standards Eletronic Library** 2010. Genebra: ILO, 2010. 1 CD-ROM.

_____. **APPLIS – Application of International Labour Standards**. Banco de dados contendo informações atualizadas sobre a aplicação de normas internacionais

do trabalho pelos Estados-membros. Disponível em: < <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm?lang=EN> >. Acesso em 10/05/2011.

_____. **Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, 2011.** Banco de dados contendo relatórios atualizados da Comissão de Peritos. Disponível (também em francês e espanhol) na página virtual ILOLEX em: < <http://www.ilo.org/ilolex/gbe/ceacr.htm> >. Acesso em 10/05/2011.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO; ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Globalization and informal jobs in developing countries: A joint study of the International Labour Office and the Secretariat of the World Trade Organization.** OIT, OMS, Genebra, 2009.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries.** Paris: OCDE, 2008.

PAVIA, Marie-Luce; REVET, Thierry (orgs.). **La dignité de la personne humaine.** Collection Études Juridiques. Paris: Economica, 1999.

POLITAKIS, George P. (org.). **Protecting labour rights as human rights: present and future of international supervision.** Genebra: OIT, 2007. 312p.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito.** 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RIFKIN, Jeremy. **The end of work: the decline of the global labor force and the dawn of the post-market era.** Nova Iorque: Putnam Book, 1995.

ROCHE, Jean-Jacques. **Théories des relations internationales.** 7ed. Paris: Lextenso, 2008.

RODGERS, Gerry; LEE, Eddy; SWEPSTON, Lee; DAELE, Jasmien Van. **The ILO and the quest for social justice, 1919-2009.** Genebra: ILO, 2009. 272p.

SANTOS, João Bosco Feitosa dos. **O avesso da maldição do gênesis: a saga de quem não tem trabalho.** 1ª ed. São Paulo: Annablume; Fortaleza Secretaria da Cultura e Desporto do Governo Estadual do Ceará, 2000.

SALERNO, Mário. **Organização do trabalho e da produção: flexibilidade e terceirização.** Anais do III Encontro Nacional de Estudos do Trabalho. Rio de Janeiro, 1993.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito Internacional do Trabalho.** 3 ed. São Paulo: LTr, 2000.

SWEPSTON, Lee. Droits de l'homme et liberté syndicale: évolution sous le contrôle de l'OIT. **Revue Internationale du Travail**. Genebra. vol. 137, n° 2, 1998, pp. 187-213.

TELLES, Vera da Silva. Mutações do trabalho e experiência urbana. In: **Tempo Social**. Revista de Sociologia da USP. São Paulo, v. 18, n. 1, p. 173-195, 2006.

TEKLÈ, Tzehainesh. **Labour Law and worker protection in developing countries**. Oxford: Hart Publishing, 2010. 301p.

TOKMAN, Victor E. Économie informelle, insecurity et cohésion sociale en Amérique latine. **Revue Internationale du Travail**. Genebra. vol. 146, n° 1-2, 2007, pp. 89-116.

TODOROV, Tzvetán. **A Conquista da América: A Questão do Outro**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

VASOPOLLO, Luciano. **O trabalho atípico e a precariedade**. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

SOUZA, Leivison Viana de. **A normatividade justralhista e sua adequação ao cenário contemporâneo**: a problemática da flexibilização de direitos. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, Biblioteca da Faculdade de Direito, 2010.

VOSKO, Leah F.; ZUKEWICH, Nancy; CRANFORD, Cynthia. Le travail précaire: une nouvelle typologie de l'emploi. In: **Perspective**, Toronto, vol. 4, n. 10. outubro, 2003. pp. 17-28.

WALLERSTEIN, Immanuel. The national and the universal. In: KING, A. (org.). **Culture, Globalization and the World System**. Londres: Macmillan, 1991.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

_____. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. V. 2. Brasília: Editora UnB, 1999.

WOLFRUM, Rüdiger. Legitimacy of International Law from a legal perspective: some introductory considerations. In: WOLFRUM, R.; ROBEN, V. (orgs.). **Legitimacy in International Law**. Heidelberg: Springer, 2008. pp. 1-24.

ANEXO A

CONSTITUIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT) E SEU ANEXO (Declaração de Filadélfia)

O texto em vigor da Constituição da Organização Internacional do Trabalho foi aprovado na 29ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Montreal -- 1946) e tem, como anexo, a Declaração referente aos fins e objetivos da Organização, que fora aprovada na 26ª reunião da Conferência (Filadélfia -- 1944).

A Constituição, assim revista, substituiu a adotada em 1919 e que fora emendada em 1922, 1934 e 1945. Sua vigência teve início em 20 de abril de 1948.

O Brasil ratificou o instrumento de emenda da Constituição da OIT em 13 de abril de 1948, conforme Decreto de Promulgação n. 25.696, de 20 de outubro de 1948.

O texto constitucional que reproduzimos neste livro corresponde à revisão de 1946, com as emendas de 1953, 1962 e 1972, todas em vigor no âmbito internacional e ratificadas pelo Brasil. Em 1964 foi aprovada uma emenda ao art. 35, que, todavia, ainda não obteve o número de ratificações necessário para gerar sua vigência. E, em 1986, a 72ª reunião da Conferência, realizada em Genebra, aprovou ampla revisão da Constituição (arts. 1, 3, 6, 7, 8, 13, 16, 17, 19, 21 e 36), que também não entrou em vigor, pois o instrumento de emenda ainda não foi ratificado por dois terços dos Estados- Membros da OIT, incluídos, entre estes, cinco dos dez países de maior importância industrial (o Brasil é um deles), tal como exige o art. 36 do texto vigente.

INSTRUMENTO PARA A EMENDA DA CONSTITUIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

"A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho,

Convocada pelo Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho e reunida em Montreal a 19 de setembro de 1946, em sua vigésima nona sessão,

Após haver decidido adotar determinadas propostas para a emenda da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, questão compreendida no segundo item da ordem do dia da sessão,

Adota, aos nove de outubro de mil novecentos e quarenta e seis, o instrumento seguinte para a emenda da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, instrumento que será denominado: Instrumento para a Emenda da Constituição da Organização Internacional do Trabalho, 1946.

Artigo 1º

A partir da data da entrada em vigor do presente instrumento, a Constituição da Organização Internacional do Trabalho, cujo texto se encontra reproduzido na primeira coluna do anexo ao citado instrumento, vigorará na forma emendada que consta da segunda coluna.

Artigo 2º

Dois exemplares autênticos do presente instrumento serão assinados pelo Presidente da Conferência e pelo Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho. Um destes exemplares será depositado no arquivo da Repartição Internacional do Trabalho e o outro será entregue ao Secretário-Geral das Nações Unidas para fins de registro, de acordo com o art. 102 da Carta das Nações Unidas. O Diretor-Geral transmitirá uma cópia, devidamente autenticada, desse instrumento a cada um dos Estados-Membros da Organização Internacional do Trabalho.

Artigo 3º

1. As ratificações ou aceitações formais do presente instrumento serão comunicadas ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho, que dará das mesmas conhecimento aos Estados-Membros da Organização.
2. O presente instrumento entrará em vigor nas condições previstas pelo art. 36 da Constituição da Organização Internacional do Trabalho.
3. Assim que o presente instrumento entrar em vigor, tal fato será comunicado, pelo Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho, a todos os Estados-Membros da referida Organização, ao Secretário-Geral das Nações Unidas e a todos os Estados signatários da Carta das Nações Unidas.

CONSTITUIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

Preâmbulo

"Considerando que a paz para ser universal e duradoura deve assentar sobre a justiça social;

Considerando que existem condições de trabalho que implicam, para grande número de indivíduos, miséria e privações, e que o descontentamento que daí decorre põe em perigo a paz e a harmonia universais, e considerando que é urgente melhorar essas condições no que se refere, por exemplo, à regulamentação das horas de trabalho, à fixação de uma duração máxima do dia e da semana de trabalho, ao recrutamento da mão-de-obra, à luta contra o desemprego, à garantia de um salário que assegure condições de existência convenientes, à proteção dos trabalhadores contra as moléstias graves ou profissionais e os acidentes do trabalho, à proteção das crianças, dos adolescentes e das mulheres, às pensões de velhice e de invalidez, à defesa dos interesses dos trabalhadores empregados no estrangeiro, à afirmação do princípio "para igual trabalho, mesmo salário", à afirmação do princípio de liberdade sindical, à organização do ensino profissional e técnico, e outras medidas análogas;

Considerando que a não adoção por qualquer nação de um regime de trabalho realmente humano cria obstáculos aos esforços das outras nações desejosas de melhorar a sorte dos trabalhadores nos seus próprios territórios.

AS ALTAS PARTES CONTRATANTES, movidas por sentimentos de justiça e humanidade e pelo desejo de assegurar uma paz mundial duradoura, visando os fins enunciados neste preâmbulo, aprovam a presente Constituição da Organização Internacional do Trabalho:

CAPÍTULO I ORGANIZAÇÃO

Artigo 1

1. É criada uma Organização permanente, encarregada de promover a realização do programa exposto no preâmbulo da presente Constituição e na Declaração referente aos fins e objetivos da Organização Internacional do Trabalho, adotada em Filadélfia a 10 de maio de 1944 e cujo texto figura em anexo à presente Constituição.

2. Serão Membros da Organização Internacional do Trabalho os Estados que já o eram a 1º de novembro de 1945, assim como quaisquer outros que o venham a ser, de acordo com os dispositivos dos parágrafos 3º e 4º do presente artigo.

3. Todo Estado-Membro das Nações Unidas, desde a criação desta instituição e todo Estado que for a ela admitido, na qualidade de Membro, de acordo com as disposições da Carta, por decisão da Assembléia Geral, podem tornar-se Membros da Organização Internacional do Trabalho, comunicando ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho que aceitou, integralmente as obrigações decorrentes da Constituição da Organização Internacional do Trabalho.

4. A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho tem igualmente poderes para conferir a qualidade de Membro da Organização, por maioria de dois terços do conjunto dos votos presentes, se a mesma maioria prevalecer entre os votos dos delegados governamentais. A admissão do novo Estado-Membro tornar-se-á efetiva quando ele houver comunicado ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho que aceita integralmente as obrigações decorrentes da Constituição da Organização.

5. Nenhum Estado-Membro da Organização Internacional do Trabalho poderá dela retirar-se sem aviso prévio ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho. A retirada tornar-se-á efetiva dois anos depois que este aviso prévio houver sido recebido pelo Diretor-Geral, sob condição de que o Estado-Membro haja, nesta data, preenchido todas as obrigações financeiras que decorrem da qualidade de Membro. Esta retirada não afetará, para o Estado-Membro que houver ratificado uma convenção, a validade das obrigações desta decorrentes, ou a ela relativas, durante o pedido previsto pela mesma convenção.

6. Quando um Estado houver deixado de ser Membro da Organização, sua readmissão nesta qualidade, far-se-á de acordo com os dispositivos dos parágrafos 3º e 4º do presente artigo.

Artigo 2

A Organização permanente compreenderá:

- a) uma Conferência geral constituída pelos Representantes dos Estados-Membros;
- b) um Conselho de Administração composto como indicado no art. 7º;
- c) uma Repartição Internacional do Trabalho sob a direção de um Conselho de Administração.

Artigo 3

1. A Conferência geral dos representantes dos Estados-Membros realizará sessões sempre que for necessário, e, pelo menos, uma vez por ano. Será composta de quatro representantes de cada um dos Membros, dos quais dois serão Delegados do Governo e os outros dois representarão, respectivamente, os empregados e empregadores.
2. Cada Delegado poderá ser acompanhado por consultores técnicos, cujo número será de dois no máximo, para cada uma das matérias inscritas na ordem do dia da sessão. Quando a Conferência discutir questões que interessem particularmente às mulheres, uma ao menos das pessoas designadas como consultores técnicos deverá ser mulher.
3. Todo Estado-Membro responsável pelas relações internacionais de territórios não metropolitanos poderá designar, a mais, como consultores técnicos suplementares de cada um de seus delegados:
 - a) pessoas, por ele escolhidas, como representantes do território, em relação às matérias que entram na competência das autoridades do mesmo território;
 - b) pessoas por ele escolhidas como assistentes de seus delegados em relação às questões de interesse dos territórios que não se governam a si mesmos.
4. Tratando-se de um território colocado sob a autoridade conjunta de dois ou mais Estados-Membros, poder-se-á nomear assistentes para os delegados dos referidos Membros.
5. Os Estados-Membros comprometem-se a designar os delegados e consultores técnicos não governamentais de acordo com as organizações profissionais mais representativas, tanto dos empregadores como dos empregados, se essas organizações existirem.
6. Os consultores técnicos não serão autorizados a tomar a palavra senão por pedido feito pelo delegado a que são adidos e com a autorização especial do Presidente da Conferência. Não poderão votar.
7. Qualquer delegado poderá, por nota escrita dirigida ao Presidente, designar um de seus consultores técnicos como seu substituto, e este, nesta qualidade, poderá tomar parte nas deliberações e votar.
8. Os nomes dos delegados e de seus consultores técnicos serão comunicados à Repartição Internacional do Trabalho pelo Governo de cada Estado-Membro.
9. Os poderes dos delegados e de seus consultores técnicos serão submetidos à verificação da Conferência, que poderá, por dois terços, ou mais, dos votos presentes, recusar admitir qualquer delegado ou consultor técnico que julgue não ter sido designado conforme os termos deste artigo.

Artigo 4

1. Cada delegado terá o direito de votar individualmente em todas as questões submetidas às deliberações da Conferência.

2. No caso em que um dos Estados-Membros não haja designado um dos delegados não governamentais a que tiver direito, cabe ao outro delegado não governamental o direito de tomar parte nas discussões da Conferência, mas não o de votar.

3. Caso a Conferência, em virtude dos poderes que lhe confere o art. 3º, recuse admitir um dos delegados de um dos Estados-Membros, as estipulações deste artigo serão aplicadas como se o dito delegado não tivesse sido designado.

Artigo 5

As sessões da Conferência realizar-se-ão no lugar determinado pelo Conselho de Administração, respeitadas quaisquer decisões que possam haver sido tomadas pela Conferência no decurso de uma sessão anterior.

Artigo 6

Qualquer mudança da sede da Repartição Internacional do Trabalho será decidida pela Conferência por uma maioria de dois terços dos sufrágios dos delegados presentes.

Artigo 7

1. O Conselho de Administração será composto de 56 pessoas:

28 representantes dos Governos,
14 representantes dos empregadores e
14 representantes dos empregados.

2. Dos vinte e oito representantes dos Governos, dez serão nomeados pelos Estados-Membros de maior importância industrial e dezoito serão nomeados pelos Estados-Membros designados para esse fim pelos delegados governamentais da Conferência, excluídos os delegados dos dez Membros acima mencionados.

3. O Conselho de Administração indicará, sempre que julgar oportuno, quais os Estados-Membros de maior importância industrial, e, antes de tal indicação, estabelecerá regras para garantir o exame, por uma comissão imparcial, de todas as questões relativas à referida indicação. Qualquer apelo formulado por um Estado-Membro contra a resolução do Conselho de Administração quanto aos Membros de maior importância industrial, será julgado pela Conferência, sem contudo suspender os efeitos desta resolução, enquanto a Conferência não se houver pronunciado.

4. Os representantes dos empregadores e os dos empregados serão, respectivamente, eleitos pelos delegados dos empregadores e pelos delegados dos trabalhadores à Conferência.

5. O Conselho será renovado de três em três anos. Se, por qualquer motivo, as eleições para o Conselho de Administração não se realizarem ao expirar este prazo, será mantido o mesmo Conselho de Administração até que se realizem tais eleições.

6. O processo de preencher as vagas, de designar os suplentes, e outras questões da mesma natureza, poderão ser resolvidas pelo Conselho de Administração, sob ressalva da aprovação da Conferência.

7. O Conselho de Administração elegerá entre os seus membros um presidente e dois vice-presidentes. Dentre os três eleitos, um representará um Governo e os dois outros, empregadores e empregados, respectivamente.

8. O Conselho de Administração estabelecerá o seu próprio regulamento e reunir-se-á nas épocas que determinar. Deverá realizar uma sessão especial, sempre que dezesseis dos seus Membros, pelo menos, formularem pedido por escrito para esse fim.

Artigo 8

1. A Repartição Internacional do Trabalho terá um Diretor-Geral, designado pelo Conselho de Administração, responsável, perante este, pelo bom funcionamento da Repartição e pela realização de todos os trabalhos que lhe forem confiados.

2. O Diretor-Geral ou o seu suplente assistirão a todas as sessões do Conselho de Administração.

Artigo 9

1. O pessoal da Repartição Internacional do Trabalho será escolhido pelo Diretor-Geral de acordo com as regras aprovadas pelo Conselho de Administração.

2. A escolha deverá ser feita, pelo Diretor-Geral, sempre que possível, entre pessoas de nacionalidades diversas, visando a maior eficiência no trabalho da Repartição.

3. Dentre essas pessoas deverá existir um certo número de mulheres.

4. O Diretor-Geral e o pessoal, no exercício de suas funções, não solicitarão nem aceitarão instruções de qualquer Governo ou autoridade estranha à Organização. Abster-se-ão de qualquer ato incompatível com sua situação de funcionários internacionais, responsáveis unicamente perante a Organização.

5. Os Estados-Membros da Organização comprometem-se a respeitar o caráter exclusivamente internacional das funções do Diretor-Geral e do pessoal e a não procurar influenciá-los quanto ao modo de exercê-las.

Artigo 10

1. A Repartição Internacional do Trabalho terá por funções a centralização e a distribuição de todas as informações referentes à regulamentação internacional da condição dos trabalhadores e do regime do trabalho e, em particular, o estudo das questões que lhe compete submeter às discussões da Conferência para conclusão das convenções internacionais assim como a realização de todos os inquéritos especiais prescritos pela Conferência, ou pelo Conselho de Administração.

2. A Repartição, de acordo com as diretrizes que possa receber do Conselho de Administração:

a) preparará a documentação sobre os diversos assuntos inscritos na ordem do dia das sessões da Conferência;

- b) fornecerá, na medida de seus recursos, aos Governos que o pedirem, todo o auxílio adequado à elaboração de leis, consoante as decisões da Conferência, e, também, ao aperfeiçoamento da prática administrativa e dos sistemas de inspeção;
- c) cumprirá, de acordo com o prescrito na presente Constituição, os deveres que lhe incumbem no que diz respeito à fiel observância das convenções;
- d) redigirá e trará a lume, nas línguas que o Conselho de Administração julgar conveniente, publicações de interesse internacional sobre assuntos relativos à indústria e ao trabalho.

3. De um modo geral, terá quaisquer outros poderes e funções que a Conferência ou o Conselho de Administração julgarem acertado atribuir-lhe.

Artigo 11

Os Ministérios dos Estados-Membros, encarregados de questões relativas aos trabalhadores, poderão comunicar-se com o Diretor-Geral por intermédio do representante do seu Governo no Conselho de Administração da Repartição Internacional do Trabalho, ou, na falta desse representante, por intermédio de qualquer outro funcionário devidamente qualificado e designado para esse fim pelo Governo interessado.

Artigo 12

1. A Organização Internacional do Trabalho cooperará, dentro da presente Constituição, com qualquer organização internacional de caráter geral encarregada de coordenar as atividades de organizações de direito internacional público de funções especializadas, e também, com aquelas dentre estas últimas organizações, cujas funções se relacionem com as suas próprias.

2. A Organização Internacional do Trabalho poderá tomar as medidas que se impuserem para que os representantes das organizações de direito internacional público participem, sem direito de voto, de suas próprias deliberações.

3. A Organização Internacional do Trabalho poderá tomar todas as medidas necessárias para consultar, a seu alvitre, organizações Internacionais não governamentais reconhecidas, inclusive organizações internacionais de empregadores, empregados, agricultores e cooperativistas.

Artigo 13

1. A Organização Internacional do Trabalho poderá concluir com as Nações Unidas quaisquer acordos financeiros e orçamentários que pareçam convenientes.

2. Antes da conclusão de tais acordos, ou, se, em dado momento, não os houver em vigor:

- a) cada Membro pagará as despesas de viagem e de estada dos seus delegados, consultores técnicos ou representantes, que tomarem parte, seja nas sessões da Conferência, seja nas do Conselho de Administração;
- b) quaisquer outras despesas da Repartição Internacional do Trabalho, ou provenientes das sessões da Conferência ou do Conselho de Administração, serão debitadas pelo Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho no orçamento da Organização Internacional do Trabalho;
- c) as regras relativas à aprovação do orçamento da Organização Internacional do Trabalho, à distribuição das contribuições entre os Estados-Membros, assim como à arrecadação destas,

serão estabelecidas pela Conferência por uma maioria de dois terços dos votos presentes. Tais regras estipularão que o orçamento e os acordos relativos à distribuição das despesas entre os Membros da Organização deverão ser aprovados por uma comissão constituída por representantes governamentais.

3. As despesas da Organização Internacional do Trabalho serão custeadas pelos Estados-Membros, segundo os acordos vigentes em virtude do parágrafo 1 ou do parágrafo 2 letra c do presente artigo.

4. Qualquer Estado-Membro da Organização, cuja dívida em relação a esta seja, em qualquer ocasião, igual ou superior ao total da contribuição que deveria ter pago nos dois anos completos anteriores, não poderá tomar parte nas votações da Conferência, do Conselho de Administração ou de qualquer comissão, ou nas eleições para o Conselho de Administração. A Conferência pode, entretanto, por maioria dos dois terços dos votos presentes, autorizar o Estado em questão a tomar parte na votação, ao verificar que o atraso é devido a motivo de força maior.

5. O Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho será responsável perante o Conselho de Administração pelo emprego dos fundos da Organização Internacional do Trabalho.

CAPÍTULO II FUNCIONAMENTO

Artigo 14

1. O Conselho de Administração elaborará a ordem do dia das sessões da Conferência, depois de ter examinado todas as propostas feitas pelos Governos de quaisquer dos Membros, por qualquer organização representativa indicada no artigo 3º, ou por qualquer organização de direito internacional público, sobre as matérias a incluir nessa ordem do dia.

2. O Conselho de Administração elaborará diretrizes para que a adoção pela Conferência de uma convenção ou de uma recomendação seja, por meio de uma conferência técnica preparatória ou por qualquer outro meio, precedida de um aprofundado preparo técnico e de uma consulta adequada dos Membros principalmente interessados.

Artigo 15

1. O Diretor-Geral exercerá as funções de Secretário-Geral da Conferência e deverá fazer com que cada Estado-Membro receba a ordem do dia, quatro meses antes da abertura da sessão. Deverá, também, por intermédio dos referidos Estados-Membros, enviá-la, com essa antecedência, aos delegados não governamentais já nomeados e, ainda, àqueles que o forem dentro desse prazo.

2. Os relatórios sobre cada assunto inscrito na ordem do dia deverão ser comunicados aos Membros de modo a dar-lhes tempo de estudá-los convenientemente, antes da reunião da Conferência. O Conselho de Administração formulará diretrizes para execução deste dispositivo.

Artigo 16

1. Cada Estado-Membro terá o direito de impugnar a inscrição, na ordem do dia da sessão, de um, ou diversos dos assuntos previstos. Os motivos justificativos dessa oposição deverão ser expostos numa memória dirigida ao Diretor-Geral, que deverá comunicá-la aos Estados-Membros da Organização.
2. Os assuntos impugnados ficarão, não obstante, incluídos na ordem do dia, se assim a Conferência o decidir por dois terços dos votos presentes.
3. Toda questão, que a Conferência decidir, pelos mesmos dois terços, seja examinada (diversamente do previsto no parágrafo precedente), será incluída na ordem do dia da sessão seguinte.

Artigo 17

1. A Conferência elegerá um presidente e três vice-presidentes. Os três vice-presidentes serão, respectivamente, um delegado governamental, um delegado dos empregadores e um delegado dos trabalhadores. A Conferência formulará as regras do seu funcionamento; poderá instituir comissões encarregadas de dar parecer sobre todas as questões que ela julgar conveniente sejam estudadas.
2. As decisões serão tomadas por simples maioria dos votos presentes, exceto nos casos em que outra fórmula não for prescrita pela presente Constituição, por qualquer convenção ou instrumento que confira poderes à Conferência, ou, ainda, pelos acordos financeiros e orçamentários adotados em virtude do artigo 13.
3. Nenhuma votação será válida, se o número dos votos reunidos for inferior à metade do dos delegados presentes à sessão.

Artigo 18

A Conferência poderá adir às suas comissões consultores técnicos, sem direito de voto.

Artigo 19

1. Se a Conferência pronunciar-se pela aceitação de propostas relativas a um assunto na sua ordem do dia, deverá decidir se essas propostas tomarão a forma:
 - a) de uma convenção internacional;
 - b) de uma recomendação, quando o assunto tratado, ou um de seus aspectos não permitir a adoção imediata de uma convenção.
2. Em ambos os casos, para que uma convenção ou uma recomendação seja aceita em votação final pela Conferência, são necessários dois terços dos votos presentes.
3. A Conferência deverá, ao elaborar uma convenção ou uma recomendação de aplicação geral, levar em conta os países que se distinguem pelo clima, pelo desenvolvimento incompleto da organização industrial ou por outras circunstâncias especiais relativas à indústria, e deverá sugerir as modificações que correspondem, a seu ver, às condições particulares desses países.

4. Dois exemplares da convenção ou da recomendação serão assinados pelo Presidente da Conferência e pelo Diretor-Geral. Um destes exemplares será depositado nos arquivos da Repartição Internacional do Trabalho e o outro entregue ao Secretário-Geral das Nações Unidas. O Diretor-Geral remeterá a cada um dos Estados-Membros uma cópia autêntica da convenção ou da recomendação.

5. Tratando-se de uma convenção:

- a) será dado a todos os Estados-Membros conhecimento da convenção para fins de ratificação;
- b) cada um dos Estados-Membros compromete-se a submeter, dentro do prazo de um ano, a partir do encerramento da sessão da Conferência (ou, quando, em razão de circunstâncias excepcionais, tal não for possível, logo que o seja, sem nunca exceder o prazo de 18 meses após o referido encerramento), a convenção à autoridade ou autoridades em cuja competência entre a matéria, a fim de que estas a transformem em lei ou tomem medidas de outra natureza;
- c) os Estados-Membros darão conhecimento ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho das medidas tomadas, em virtude do presente artigo, para submeter a convenção à autoridade ou autoridades competentes, comunicando-lhe, também, todas as informações sobre as mesmas autoridades e sobre as decisões que estas houverem tomado;
- d) o Estado-Membro que tiver obtido o consentimento da autoridade, ou autoridades competentes, comunicará ao Diretor-Geral a ratificação formal da convenção e tomará as medidas necessárias para efetivar as disposições da dita convenção;
- e) quando a autoridade competente não der seu assentimento a uma convenção, nenhuma obrigação terá o Estado-Membro a não ser a de informar o Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho -- nas épocas que o Conselho de Administração julgar convenientes -- sobre a sua legislação e prática observada relativamente ao assunto de que trata a convenção. Deverá, também, precisar nestas informações até que ponto aplicou, ou pretende aplicar, dispositivos da convenção, por intermédio de leis, por meios administrativos, por força de contratos coletivos, ou, ainda, por qualquer outro processo, expondo, outrossim, as dificuldades que impedem ou retardam a ratificação da convenção.

6. Em se tratando de uma recomendação:

- a) será dado conhecimento da recomendação a todos os Estados-Membros, a fim de que estes a considerem, atendendo à sua efetivação por meio de lei nacional ou por outra qualquer forma;
- b) cada um dos Estados-Membros compromete-se a submeter, dentro do prazo de um ano a partir do encerramento da sessão da Conferência (ou, quando, em razão de circunstâncias excepcionais, tal não for possível, logo que o seja, sem nunca exceder o prazo de 18 meses após o referido encerramento), a recomendação à autoridade ou autoridades em cuja competência entre a matéria, a fim de que estas a transformem em lei ou tomem medidas de outra natureza;
- c) os Estados-Membros darão conhecimento ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho das medidas tomadas, em virtude do presente artigo, para submeter a recomendação à autoridade ou autoridades competentes, comunicando-lhe, também as decisões que estas houverem tomado;
- d) além da obrigação de submeter a recomendação à autoridade ou autoridades competentes, o Membro só terá a de informar o Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho -- nas épocas que o Conselho de Administração julgar convenientes -- sobre a sua legislação e prática observada relativamente ao assunto de que trata a recomendação. Deverá também precisar nestas informações até que ponto aplicou ou pretende aplicar dispositivos da

recomendação, e indicar as modificações destes dispositivos que sejam ou venham a ser necessárias para adotá-los ou aplicá-los.

7. No caso de um Estado federado serão aplicados os dispositivos seguintes:

a) as obrigações do Estado federado serão as mesmas que as dos Membros que o não forem, no tocante às convenções e às recomendações para as quais o Governo Federal considere que, de acordo com o seu sistema constitucional, é adequada uma ação federal;

b) no que disser respeito às convenções e recomendações para as quais o Governo Federal considere que, de acordo com o seu sistema constitucional, uma ação da parte dos Estados, das províncias ou dos cantões que o compõem, é – relativamente a alguns ou a todos os pontos -- mais adequada do que uma ação federal, o referido Governo deverá:

D) concluir, segundo a sua própria constituição e as dos Estados componentes, províncias ou cantões interessados, acordos efetivos para que tais convenções ou recomendações sejam, no prazo máximo de 18 meses após o encerramento da sessão da Conferência, submetidas às devidas autoridades federais ou às dos Estados competentes, províncias ou cantões, para fins de uma ação legislativa ou outra de qualquer natureza;

II) tomar as necessárias medidas -- sob reserva do consentimento dos Governos dos Estados componentes, províncias ou cantões interessados -- para que, periodicamente, as autoridades federais, de um lado e de outro, a dos Estados componentes, províncias ou cantões, se consultem reciprocamente, a fim de empreenderem uma ação coordenada no sentido de tornarem efetivos, em todo o país, os dispositivos destas convenções e recomendações;

III) informar o Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho das medidas tomadas, em virtude do presente artigo, para submeter tais convenções e recomendações às devidas autoridades federais, às dos Estados componentes, províncias ou cantões, comunicando-lhe todas as informações sobre as autoridades consideradas como legítimas e sobre as decisões que estas houverem tomado;

IV) relativamente a uma convenção não ratificada, informar o Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho, nas épocas que o Conselho de Administração julgar convenientes, sobre a legislação da federação, dos Estados constituintes, das províncias ou dos cantões, e sobre a prática, por umas e outros, observada, relativamente ao assunto de que trata essa convenção. Deverá, também, precisar até que ponto deu-se ou se pretende dar aplicação a dispositivos da mesma convenção, por intermédio de leis, por meios administrativos, por força de contratos coletivos, ou, ainda por qualquer outro processo;

V) relativamente a uma recomendação, informar o Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho, nas épocas que o Conselho de Administração julgar convenientes, sobre a legislação da federação, dos Estados constituintes, das províncias ou dos cantões, e sobre a prática, por umas e outros, observada relativamente ao assunto de que trata essa recomendação. Deverá, também, precisar, nestas informações, até que ponto deu-se ou se pretende dar aplicação a dispositivos da recomendação, indicando as modificações destes dispositivos que sejam ou venham a ser necessárias para adotá-los ou aplicá-los.

8. Em caso algum, a adoção, pela Conferência, de uma convenção ou recomendação, ou a ratificação, por um Estado-Membro, de uma convenção, deverão ser consideradas como afetando qualquer lei, sentença, costumes ou acordos que assegurem aos trabalhadores interessados condições mais favoráveis que as previstas pela convenção ou recomendação.

Artigo 20

Qualquer convenção assim ratificada será comunicada pelo Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho ao Secretário-Geral das Nações Unidas, para fins de registro, de acordo com o art. 102 da Carta das Nações Unidas, obrigando apenas os Estados-Membros que a tiverem ratificado.

Artigo 21

1. Todo projeto que, no escrutínio final, não obtiver dois terços dos votos presentes, poderá ser objeto de uma convenção particular entre os Membros da Organização que o desejarem.
2. Toda convenção, assim concluída, será comunicada pelos Governos interessados ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho e ao Secretário-Geral das Nações Unidas para fins de registro, de acordo com os termos do art. 102 da Carta das Nações Unidas.

Artigo 22

Os Estados-Membros comprometem-se a apresentar à Repartição Internacional do Trabalho um relatório anual sobre as medidas por eles tomadas para execução das convenções a que aderiram. Esses relatórios serão redigidos na forma indicada pelo Conselho de Administração e deverão conter as informações pedidas por este Conselho.

Artigo 23

1. O Diretor-Geral apresentará à Conferência, na sessão seguinte, um resumo das informações e dos relatórios que, de acordo com os artigos 19 e 22, lhe houverem sido transmitidos.
2. Os Estados-Membros remeterão às organizações representativas, reconhecidas como tais, para os fins mencionados no art. 3º, cópia das informações e dos relatórios transmitidos ao Diretor-Geral, de acordo com os arts. 19 e 22.

Artigo 24

Toda reclamação, dirigida à Repartição Internacional do Trabalho, por uma organização profissional de empregados ou de empregadores, e segundo a qual um dos Estados-Membros não tenha assegurado satisfatoriamente a execução de uma convenção a que o dito Estado haja aderido, poderá ser transmitida pelo Conselho de Administração ao Governo em questão e este poderá ser convidado a fazer, sobre a matéria, a declaração que julgar conveniente.

Artigo 25

Se nenhuma declaração for enviada pelo Governo em questão, num prazo razoável, ou se a declaração recebida não parecer satisfatória ao Conselho de Administração, este último terá o direito de tornar pública a referida reclamação e, segundo o caso, a resposta dada.

Artigo 26

1. Cada Estado-Membro poderá enviar uma queixa à Repartição Internacional do Trabalho contra outro Estado-Membro que, na sua opinião, não houver assegurado satisfatoriamente a execução de uma convenção que um e outro tiverem ratificado em virtude dos artigos precedentes.
2. O Conselho de Administração poderá, se achar conveniente, antes de enviar a questão a uma comissão de inquérito, segundo o processo indicado adiante, pôr-se em comunicação com o Governo visado pela queixa, do modo indicado no art. 24.
3. Se o Conselho de Administração não julgar necessário comunicar a queixa ao Governo em questão, ou, se essa comunicação, havendo sido feita, nenhuma resposta que satisfaça o referido Conselho, tiver sido recebida dentro de um prazo razoável, o Conselho poderá constituir uma comissão de inquérito que terá a missão de estudar a reclamação e apresentar parecer a respeito.
4. O Conselho também poderá tomar as medidas supramencionadas, quer *ex officio*, quer baseado na queixa de um delegado à Conferência.
5. Quando uma questão suscitada nos termos dos arts. 25 ou 26, for levada ao Conselho de Administração, o Governo em causa, se não tiver representante junto àquele, terá o direito de designar um delegado para tomar parte nas deliberações do mesmo, relativas ao caso. A data de tais deliberações será comunicada em tempo oportuno ao Governo em questão.

Artigo 27

No caso de ser enviada uma queixa em virtude do art. 26, a uma Comissão de Inquérito, todo Estado-Membro, nela diretamente interessado ou não, comprometer-se-á a pôr à disposição da Comissão todas as informações que se acharem em seu poder relativas ao objeto da queixa.

Artigo 28

A Comissão de Inquérito, após exame aprofundado da queixa, redigirá um relatório do qual constarão não só suas verificações sobre todos os pontos que permitam bem medir o valor da contestação, como, também, as medidas que recomenda para dar satisfação ao Governo queixoso e os prazos, dentro dos quais, as mesmas medidas devam ser postas em execução.

Artigo 29

1. O Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho transmitirá o relatório da Comissão de Inquérito ao Conselho de Administração e a cada Governo interessado no litígio, assegurando a sua publicação.
2. Cada Governo interessado deverá comunicar ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho, dentro do prazo de três meses, se aceita ou não as recomendações contidas no relatório da Comissão, e, em caso contrário, se deseja que a divergência seja submetida à Corte Internacional de Justiça.

Artigo 30

Caso um dos Estados-Membros não tome, relativamente a uma convenção ou a uma recomendação, as medidas prescritas nos parágrafos 5 b, 6 b, ou 7 b, I do art. 19, qualquer outro Estado-Membro terá o direito de levar a questão ao Conselho de Administração. O Conselho de Administração submeterá o assunto à Conferência, na hipótese de julgar que o Membro não tomou as medidas prescritas.

Artigo 31

Será inapelável a decisão da Corte Internacional de Justiça sobre uma queixa ou questão que lhe tenha sido submetida, conforme o art. 29.

Artigo 32

As conclusões ou recomendações eventuais da Comissão de Inquérito poderão ser confirmadas, alteradas ou anuladas pela Corte Internacional de Justiça.

Artigo 33

Se um Estado-Membro não se conformar, no prazo prescrito, com as recomendações eventualmente contidas no relatório da Comissão de Inquérito, ou na decisão da Corte Internacional de Justiça, o Conselho de Administração poderá recomendar à Conferência a adoção de qualquer medida que lhe pareça conveniente para assegurar a execução das mesmas recomendações.

Artigo 34

O Governo culpado poderá, em qualquer ocasião, informar o Conselho de Administração que tomou as medidas necessárias a fim de se conformar com as recomendações da Comissão de Inquérito ou com as da decisão da Corte Internacional de Justiça. Poderá, também, pedir ao Conselho que nomeie uma Comissão de Inquérito para verificar suas afirmações. Neste caso, aplicar-se-ão as estipulações dos arts. 27, 28, 29, 31 e 32, e, se o relatório da Comissão de Inquérito ou a decisão da Corte Internacional de Justiça, for favorável ao referido Governo, o Conselho de Administração deverá imediatamente recomendar que as medidas tomadas de acordo com o art. 33 sejam revogadas.

CAPÍTULO III DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 35

1. Excetuados os casos em que os assuntos tratados na convenção não se enquadrem na competência das autoridades do território e aqueles em que a convenção for aplicável, dadas as condições locais, os Estados-Membros comprometem-se a aplicar as convenções que -- de acordo com os dispositivos da presente Constituição -- houverem ratificado aos territórios não metropolitanos, por cujas relações internacionais forem responsáveis, inclusive aos territórios sob tutela cuja administração lhes competir, admitindo-se reserva quanto às modificações necessárias para se adaptarem tais convenções às condições locais.

2. Todo Estado-Membro deve, no mais breve prazo, após haver ratificado uma convenção, declarar ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho até que ponto se compromete a aplicá-la aos territórios não visados pelos parágrafos 4 e 5 abaixo, e fornecer-lhe, também, todas as informações que possam ser prescritas pela mesma convenção.
3. Todo Estado-Membro, que tiver formulado uma declaração como previsto no parágrafo precedente, poderá, de acordo com os artigos da convenção, fazer, periodicamente, nova declaração que modifique os termos mencionados no parágrafo precedente.
4. Quando os assuntos tratados na convenção forem da competência das autoridades de um território não metropolitano, o Estado-Membro responsável pelas relações internacionais deste território deverá, no mais breve prazo possível, comunicar a convenção ao Governo do mesmo, para que este Governo promulgue leis ou tome outras medidas. Em seguida poderá o Estado-Membro, de acordo com o mencionado Governo, declarar ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho que aceita as obrigações da convenção em nome do território.
5. Uma declaração de aceitação das obrigações de uma convenção poderá ser comunicada ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho:
 - a) por dois ou mais Estados-Membros da Organização, em se tratando de um território sob sua autoridade conjunta;
 - b) por qualquer autoridade internacional responsável pela administração de um território por força dos dispositivos da Carta das Nações Unidas, ou de qualquer outro dispositivo em vigor que se aplique ao mesmo território.
6. A aceitação das obrigações de uma convenção, segundo os parágrafos 4 e 5, acarretará a aceitação, em nome do território interessado, das obrigações que resultam dos termos da convenção, e, também, daquelas que, de acordo com a Constituição da Organização, decorrem da ratificação. Qualquer declaração de aceitação pode especificar as modificações dos dispositivos da convenção que seriam necessárias para adaptá-las às condições locais.
7. Todo Estado-Membro ou autoridade internacional, que houver feito uma declaração na forma prevista pelos parágrafos 4 e 5 do presente artigo, poderá, de acordo com os artigos da convenção, formular periodicamente nova declaração que modifique os termos de qualquer das anteriores ou que torne sem efeito a aceitação da convenção em nome do território interessado.
8. Se as obrigações decorrentes de uma convenção não forem aceitas quanto a um dos territórios visados pelos parágrafos 4 ou 5 do presente artigo, o Membro, os Membros, ou a autoridade internacional transmitirão ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho, um relatório sobre a legislação do mesmo território e sobre a prática nele observada, relativamente ao assunto de que trata a convenção. O relatório indicará até que ponto se aplicaram ou se pretendem aplicar dispositivos da convenção, por intermédio de leis, por meios administrativos, por força de contratos coletivos, ou por qualquer outro processo, expondo, outrossim, as dificuldades que impedem ou retardam a ratificação da dita convenção.

Artigo 36

As emendas à presente Constituição, aceitas pela Conferência por dois terços dos votos presentes, entrarão em vigor quando forem ratificadas por dois terços dos Estados-Membros da Organização, incluindo cinco dentre os dez representados no Conselho de Administração como sendo os de maior importância industrial, de acordo com o disposto no artigo 7, parágrafo 3, da presente Constituição.

Artigo 37

1. Quaisquer questões ou dificuldades relativas à interpretação da presente Constituição e das convenções ulteriores concluídas pelos Estados-Membros, em virtude da mesma, serão submetidas à apreciação da Corte Internacional de Justiça.

2. O Conselho de Administração poderá, não obstante o disposto no parágrafo 1 do presente artigo, formular e submeter à aprovação da Conferência, regras destinadas a instituir um tribunal para resolver com presteza qualquer questão ou dificuldade relativa à interpretação de uma convenção que a ele seja levada pelo Conselho de Administração, ou, segundo o prescrito na referida convenção. O Tribunal instituído, em virtude do presente parágrafo, regulará seus atos pelas decisões ou pareceres da Corte Internacional de Justiça. Qualquer sentença pronunciada pelo referido tribunal será comunicada aos Estados-Membros da Organização, cujas observações, a ela relativas, serão transmitidas à Conferência.

Artigo 38

1. A Organização Internacional do Trabalho poderá convocar conferências regionais e criar instituições do mesmo caráter, quando julgar que umas e outras serão úteis aos seus fins e objetivos.

2. Os poderes, as funções e o regulamento das conferências regionais obedecerão às normas formuladas pelo Conselho de Administração e por ele apresentadas à Conferência Geral para fins de confirmação.

CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES DIVERSAS

Artigo 39

A Organização Internacional do Trabalho deve ter personalidade jurídica, e, precipuamente, capacidade para:

- a) adquirir bens, móveis e imóveis, e dispor dos mesmos;
- b) contratar;
- c) intentar ações.

Artigo 40

1. A Organização Internacional do Trabalho gozará, nos territórios de seus Membros, dos privilégios e das imunidades necessárias a consecução dos seus fins.

2. Os delegados à Conferência, os membros do Conselho de Administração, bem como o Diretor-Geral e os funcionários da Repartição, gozarão, igualmente, dos privilégios e imunidades necessárias para exercerem, com inteira independência, as funções que lhes competem, relativamente à Organização.

3. Tais privilégios serão especificados por um acordo em separado, que será elaborado pela Organização para fins de aceitação pelos Estados-Membros.

ANEXO

DECLARAÇÃO REFERENTE AOS FINS E OBJETIVOS DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

A Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho, reunida em Filadélfia em sua vigésima sexta sessão, adota, aos dez de maio de mil novecentos e quarenta e quatro, a presente Declaração, quanto aos itens e objetivos da Organização Internacional do Trabalho e aos princípios que devem inspirar a política dos seus Membros.

I

A Conferência reafirma os princípios fundamentais sobre os quais repousa a Organização, principalmente os seguintes:

- a) o trabalho não é uma mercadoria;
- b) a liberdade de expressão e de associação é uma condição indispensável a um progresso ininterrupto;
- c) a penúria, seja onde for, constitui um perigo para a prosperidade geral;
- d) a luta contra a carência, em qualquer nação, deve ser conduzida com infatigável energia, e por um esforço internacional contínuo e conjugado, no qual os representantes dos empregadores e dos empregados discutam, em igualdade, com os dos Governos, e tomem com eles decisões de caráter democrático, visando o bem comum.

II

A Conferência, convencida de ter a experiência plenamente demonstrado a verdade da declaração contida na Constituição da Organização Internacional do Trabalho, que a paz, para ser duradoura, deve assentar sobre a justiça social, afirma que:

- a) todos os seres humanos de qualquer raça, crença ou sexo, têm o direito de assegurar o bem-estar material e o desenvolvimento espiritual dentro da liberdade e da dignidade, da tranquilidade econômica e com as mesmas possibilidades;
- b) a realização de condições que permitam o exercício de tal direito deve constituir o principal objetivo de qualquer política nacional ou internacional;
- c) quaisquer planos ou medidas, no terreno nacional ou internacional, máxime os de caráter econômico e financeiro, devem ser considerados sob esse ponto de vista e somente aceitos, quando favorecerem, e não entravarem, a realização desse objetivo principal;
- d) compete à Organização Internacional do Trabalho apreciar, no domínio internacional, tendo em vista tal objetivo, todos os programas de ação e medidas de caráter econômico e financeiro;

e) no desempenho das funções que lhe são confiadas, a Organização Internacional do Trabalho tem capacidade para incluir em suas decisões e recomendações quaisquer disposições que julgar convenientes, após levar em conta todos os fatores econômicos e financeiros de interesse.

III

A Conferência proclama solenemente que a Organização Internacional do Trabalho tem a obrigação de auxiliar as Nações do Mundo na execução de programas que visem a:

- a) proporcionar emprego integral para todos e elevar os níveis de vida;
- b) dar a cada trabalhador uma ocupação na qual ele tenha a satisfação de utilizar, plenamente, sua habilidade e seus conhecimentos e de contribuir para o bem geral;
- c) favorecer, para atingir o fim mencionado no parágrafo precedente, as possibilidades de formação profissional e facilitar as transferências e migrações de trabalhadores e de colonos, dando as devidas garantias a todos os interessados;
- d) adotar normas referentes aos salários e às remunerações, ao horário e às outras condições de trabalho, a fim de permitir que todos usufruam do progresso e, também, que todos os assalariados, que ainda não o tenham, percebam, no mínimo, um salário vital;
- e) assegurar o direito de ajustes coletivos, incentivar a cooperação entre empregadores e trabalhadores para melhoria contínua da organização da produção e a colaboração de uns e outros na elaboração e na aplicação da política social e econômica;
- f) ampliar as medidas de segurança social, a fim de assegurar tanto uma renda mínima e essencial a todos a quem tal proteção é necessária, como assistência médica completa;
- g) assegurar uma proteção adequada da vida e da saúde dos trabalhadores em todas as ocupações;
- h) garantir a proteção da infância e da maternidade;
- i) obter um nível adequado de alimentação, de alojamento, de recreação e de cultura;
- j) assegurar as mesmas oportunidades para todos em matéria educativa e profissional.

IV

A Conferência -- convencida de que uma utilização mais ampla e completa dos recursos da terra é necessária para a realização dos objetivos enumerados na presente Declaração, e pode ser assegurada por uma ação eficaz nos domínios internacional e nacional, em particular mediante medidas tendentes a promover a expansão da produção e do consumo, a evitar flutuações econômicas graves, a realizar o progresso econômico e social das regiões menos desenvolvidas, a obter maior estabilidade nos preços mundiais de matérias-primas e de produtos, e a favorecer um comércio internacional de volume elevado e constante -- promete a inteira colaboração da Organização Internacional do Trabalho a todos os organismos internacionais aos quais possa ser atribuída uma parcela de responsabilidade nesta grande missão, como na melhoria da saúde, no aperfeiçoamento da educação e do bem-estar de todos os povos.

V

A Conferência afirma que os princípios contidos na presente Declaração convêm integralmente a todos os povos e que sua aplicação progressiva, tanto àqueles que são ainda dependentes, como aos que já se podem governar a si próprios, interessa o conjunto do mundo civilizado, embora deva-se levar em conta, nas variedades dessa aplicação, o grau de desenvolvimento econômico e social atingido por cada um.

ANEXO B

DECLARAÇÃO DA OIT SOBRE OS PRINCÍPIOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS NO TRABALHO (1998)

Considerando que a criação da OIT procede da convicção de que a justiça social é essencial para garantir uma paz universal e permanente;

Considerando que o crescimento econômico é essencial, mas insuficiente, para assegurar a equidade, o progresso social e a erradicação da pobreza, o que confirma a necessidade de que a OIT promova políticas sociais sólidas, a justiça e instituições democráticas;

Considerando, portanto, que a OIT deve hoje, mais do que nunca, mobilizar o conjunto de seus meios de ação normativa, de cooperação técnica e de investigação em todos os âmbitos de sua competência, e em particular no âmbito do emprego, a formação profissional e as condições de trabalho, a fim de que no âmbito de uma estratégia global de desenvolvimento econômico e social, as políticas econômicas e sociais se reforcem mutuamente com vistas à criação de um desenvolvimento sustentável de ampla base;

Considerando que a OIT deveria prestar especial atenção aos problemas de pessoas com necessidades sociais especiais, em particular os desempregados e os trabalhadores migrantes, mobilizar e estimular os esforços nacionais, regionais e internacionais encaminhados à solução de seus problemas, e promover políticas eficazes destinadas à criação de emprego;

Considerando que, com o objetivo de manter o vínculo entre progresso social e crescimento econômico, a garantia dos princípios e direitos fundamentais no trabalho reveste uma importância e um significado especiais ao assegurar aos próprios interessados a possibilidade de reivindicar livremente e em igualdade de oportunidades uma participação justa nas riquezas a cuja criação têm contribuído, assim como a de desenvolver plenamente seu potencial humano;

Considerando que a OIT é a organização internacional com mandato constitucional e o órgão competente para estabelecer Normas Internacionais do Trabalho e ocupar-se das mesmas, e que goza de apoio e reconhecimento universais na promoção dos direitos fundamentais no trabalho como expressão de seus princípios constitucionais;

Considerando que numa situação de crescente interdependência econômica urge reafirmar a permanência dos princípios e direitos fundamentais inscritos na Constituição da Organização, assim como promover sua aplicação universal;

A Conferência Internacional do Trabalho,

1. Lembra:

a) que no momento de incorporar-se livremente à OIT, todos os Membros aceitaram os princípios e direitos enunciados em sua Constituição e na Declaração de Filadélfia, e se comprometeram a esforçar-se por alcançar os objetivos gerais da Organização na medida de suas possibilidades e atendendo a suas condições específicas;

b) que esses princípios e direitos têm sido expressados e desenvolvidos sob a forma de direitos e obrigações específicos em convenções que foram reconhecidas como fundamentais dentro e fora da Organização.

2. Declara que todos os Membros, ainda que não tenham ratificado as convenções aludidas, têm um compromisso derivado do fato de pertencer à Organização de respeitar, promover e tornar realidade, de boa fé e de conformidade com a Constituição, os princípios relativos aos direitos fundamentais que são objeto dessas convenções, isto é:

a) a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva;

b) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório;

c) a abolição efetiva do trabalho infantil; e

d) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação.

3. Reconhece a obrigação da Organização de ajudar a seus Membros, em resposta às necessidades que tenham sido estabelecidas e expressadas, a alcançar esses objetivos fazendo pleno uso de seus recursos constitucionais, de funcionamento e orçamentários, incluída a mobilização de recursos e apoio externos, assim como estimulando a outras organizações internacionais com as quais a OIT tenha estabelecido relações, de conformidade com o artigo 12 de sua Constituição, a apoiar esses esforços:

a) oferecendo cooperação técnica e serviços de assessoramento destinados a promover a ratificação e aplicação das convenções fundamentais;

b) assistindo aos Membros que ainda não estão em condições de ratificar todas ou algumas dessas convenções em seus esforços por respeitar, promover e tornar realidade os princípios relativos aos direitos fundamentais que são objeto dessas convenções; e

c) ajudando aos Membros em seus esforços por criar um meio ambiente favorável de desenvolvimento econômico e social.

4. Decide que, para tornar plenamente efetiva a presente Declaração, implementar-se-á um seguimento promocional, que seja crível e eficaz, de acordo com as modalidades que se estabelecem no anexo que será considerado parte integrante da Declaração.

5. Sublinha que as normas do trabalho não deveriam utilizar-se com fins comerciais protecionistas e que nada na presente Declaração e seu seguimento poderá invocar-se nem utilizar-se de outro modo com esses fins; ademais, não deveria de modo algum colocar-se em questão a vantagem comparativa de qualquer país sobre a base da presente

Declaração e seu seguimento.

Anexo

Seguimento da Declaração

I.OBJETIVO GERAL

1. O objetivo do seguimento descrito a seguir é estimular os esforços desenvolvidos pelos Membros da Organização com o objetivo de promover os princípios e direitos fundamentais consagrados na Constituição da OIT e a Declaração de Filadélfia, que a Declaração reitera.

2. De conformidade com este objetivo estritamente promocional, o presente seguimento deverá contribuir a identificar os âmbitos em que a assistência da Organização, por meio de suas atividades de cooperação técnica, possa resultar útil a seus Membros com o fim de ajudá-

los a tornar efetivos esses princípios e direitos fundamentais. Não poderá substituir os mecanismos de controle estabelecidos nem obstar seu funcionamento; por conseguinte, as situações particulares próprias ao âmbito desses mecanismos não poderão discutir-se ou rediscutir-se no âmbito do referido seguimento.

3. Os dois aspectos do presente seguimento, descritos a seguir, recorrerão aos procedimentos existentes; o seguimento anual relativo às convenções não ratificadas somente suporá certos ajustes às atuais modalidades de aplicação do artigo 19, parágrafo 5, e) da Constituição, e o relatório global permitirá otimizar os resultados dos procedimentos realizados em cumprimento da Constituição.

II. SEGUIMENTO ANUAL RELATIVO ÀS CONVENÇÕES FUNDAMENTAIS NÃO RATIFICADAS

A. Objeto e âmbito de aplicação

1. Seu objetivo é proporcionar uma oportunidade de seguir a cada ano, mediante um procedimento simplificado que substituirá o procedimento quadrienal introduzido em 1995 pelo Conselho de Administração, os esforços desenvolvidos de acordo com a Declaração pelos Membros que não ratificaram ainda todas as convenções fundamentais.

2. O seguimento abrangerá a cada ano as quatro áreas de princípios e direitos fundamentais enumerados na Declaração.

B. Modalidades

1. O seguimento terá como base relatórios solicitados aos Membros em virtude do artigo 19, parágrafo 5, e) da Constituição. Os formulários de memória serão estabelecidos com a finalidade de obter dos governos que não tiverem ratificado alguma das convenções fundamentais, informação sobre as mudanças que ocorreram em sua legislação e sua prática, considerando o artigo 23 da Constituição e a prática estabelecida.

2. Esses relatórios, recopilados pela Repartição, serão examinados pelo Conselho de Administração.

3. Com o fim de preparar uma introdução à compilação dos relatórios assim estabelecida, que permita chamar a atenção sobre os aspectos que mereçam em seu caso uma discussão mais detalhada, a Repartição poderá recorrer a um grupo de peritos nomeados com este fim pelo Conselho de Administração.

4. Deverá ajustar-se o procedimento em vigor do Conselho de Administração para que os Membros que não estejam nele representados possam proporcionar, da maneira mais adequada, os esclarecimentos que no seguimento de suas discussões possam resultar necessárias ou úteis para completar a informação contida em suas memórias.

III. RELATÓRIO GLOBAL

A. Objeto e âmbito de aplicação

1. O objeto deste relatório é facilitar uma imagem global e dinâmica de cada uma das categorias de princípios e direitos fundamentais observada no período quadrienal anterior,

servir de base à avaliação da eficácia da assistência prestada pela Organização e estabelecer as prioridades para o período seguinte mediante programas de ação em matéria de cooperação técnica destinados a mobilizar os recursos internos e externos necessários a respeito.

2. O relatório tratará sucessivamente cada ano de uma das quatro categorias de princípios e direitos fundamentais.

B. Modalidades

1. O relatório será elaborado sob a responsabilidade do Diretor-Geral sobre a base de informações oficiais ou reunidas e avaliadas de acordo com os procedimentos estabelecidos. Em relação aos países que ainda não ratificaram as convenções fundamentais, referidas informações terão como fundamento, em particular, no resultado do seguimento anual antes mencionado. No caso dos Membros que tenham ratificado as convenções correspondentes, estas informações terão como base, em particular, os relatórios (memórias) tal como são apresentados e tratados em virtude do artigo 22 da Constituição.

2. Este relatório será apresentado à Conferência como um relatório do Diretor-Geral para ser objeto de uma discussão tripartite. A Conferência poderá tratá-lo de um modo distinto do inicialmente previsto para os relatórios aos que se refere o artigo 12 de seu Regulamento, e poderá fazê-lo numa sessão separada dedicada exclusivamente a esse informe ou de qualquer outro modo apropriado. Posteriormente, corresponderá ao Conselho de Administração, durante uma de suas reuniões subseqüentes mais próximas, tirar as conclusões de referido debate no relativo às prioridades e aos programas de ação em matéria de cooperação técnica que deva implementar durante o período quadrienal correspondente.

IV. FICA ENTENDIDO QUE:

1. O Conselho de Administração e a Conferência deverão examinar as emendas que resultem necessárias a seus regulamentos respectivos para executar as disposições anteriores.

2. A Conferência deverá, em determinado momento, reexaminar o funcionamento do presente seguimento considerando a experiência adquirida, com a finalidade de comprovar si este mecanismo está ajustado convenientemente ao objetivo enunciado na Parte I.

3. O texto anterior é o texto da Declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu seguimento devidamente adotada pela Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho durante a Octogésima sexta reunião, realizada em Genebra e cujo encerramento foi declarado em 18 de junho de 1998.

É FÉ DO QUAL foi assinado neste décimo nono dia de junho de 1998.

Presidente da Conferência
JEAN-JACQUES OECHSLIN

O Diretor Geral da Oficina Internacional do Trabalho
MICHEL HANSENNE