

# A Governança Global no Âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT): O Caso do Brasil após a Reforma Trabalhista (2017-2019)

## *Global Governance within the Framework of the International Labor Organization (ILO): The Case of Brazil after the Labor Reform (2017-2019)*

Adriano Othon\*

\* Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Portugal;  
adriano\_othon@hotmail.com

### Resumo

O artigo discorre sobre a governança global operacionalizada no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), com enfoque na supervisão de parte das mudanças legislativas ocorridas no Brasil por força da reforma trabalhista (Lei n.º 13.467/2017). A investigação consiste em um estudo de caso, delimitado geográfica e cronologicamente, e uma abordagem qualitativa baseada em pesquisa bibliográfica, com ênfase em capítulos de livros e artigos científicos, além de registros institucionais da OIT disponibilizados na internet. Sua relevância está na contribuição para o conjunto de reflexões acerca dos rumos da governança desempenhada pela OIT, bem como no recorte empregado — o Brasil pós-reforma trabalhista —, considerando a escassez de estudos do tema sob tal perspectiva no campo da ciência política. Consta-se ao final do artigo que as críticas dirigidas pelo governo brasileiro ao sistema de controle normativo da OIT têm um potencial limitado de macular a reputação da governança global por esta desempenhada, pois tal percepção negativa se circunscreve sobretudo ao empresariado nacional. Para cidadãos, entidades e demais Estados-membros que se mantêm comprometidos com os postulados da justiça social, restam preservadas a importância e a imprescindibilidade da governança global por ela desempenhada na defesa e promoção dos direitos trabalhistas como baliza ética e piso civilizatório da globalização.

**Palavras-chave:** globalização; governança; Organização Internacional do Trabalho; Brasil; reforma trabalhista

## Abstract

The article addresses the global governance operationalized within the International Labour Organization (ILO) framework, focusing on the supervision of part of the legal changes that occurred in Brazil due to the labor reform (Law No. 13,467/2017). The research consists on a case study, delimited geographically and chronologically, and a qualitative approach based on bibliographic research, emphasizing book chapters and scientific articles and institutional records provided by ILO and available on the internet. Its relevance lies in contributing to the set of reflections on the direction of governance carried out by the ILO and the focus given – Brazil after labor reform –, considering the scarcity of studies on the subject under such perspective in political science. At the end of the article, it appears that the criticisms directed by the Brazilian government against the ILO's supervisory system has a limited potential to tarnish the reputation of the global governance performed by it, as this negative perception is mainly limited to the national business community. For citizens, entities and other Member States that remain committed to the postulates of social justice, the importance and indispensability of the global governance performed by it in the defense and promotion of labor rights as an ethical guideline and civilizational threshold of globalization are preserved.

**Keywords:** globalization; governance; International Labour Organization; Brazil; labor reform

---

## 1. Introdução

O artigo aborda a governança global operacionalizada no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), com enfoque na supervisão de mudanças legislativas promovidas no Brasil pela reforma trabalhista fruto da Lei n.º 13.467/2017 (Brasil, 2017). O tema está inserido no debate internacional acerca da dimensão social da globalização, sendo analisado a partir da contraposição do governo brasileiro às considerações feitas pela OIT sobre parte do conteúdo da referida lei.

A reforma trabalhista brasileira, aprovada durante o governo do Presidente Michel Temer (setembro de 2016 a dezembro de 2018), alterou cerca de duas centenas de dispositivos legais da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), principal norma laboral do País (Brasil, 1943). As mudanças legislativas promoveram-se sobremaneira à desregulamentação e à flexibilização das relações de trabalho. No campo específico das negociações coletivas entre patrões e empregados, a reforma implantou a chamada “prevalência do negociado sobre o legislado”, em que a norma jurídica fruto de eventual negociação coletiva prepondera ao texto de uma lei trabalhista nacional, ainda que aquela seja menos favorável aos interesses dos trabalhadores. No tocante a este ponto da reforma, os órgãos do sistema de controle normativo da OIT posicionaram-se contra a permissão incondicionada de rebaixamento do patamar legal de proteção social dos trabalhadores via negociação coletiva, o que suscitou a contrariedade do governo brasileiro.

A investigação do caso funda-se, assim, na seguinte pergunta de partida: como a postura do governo brasileiro impacta a reputação da governança global desempe-

nhada pela OIT? O objetivo geral do artigo é, com base nas discussões realizadas no Comitê de Aplicação de Normas da Conferência Internacional do Trabalho nos anos de 2017 a 2019, examinar criticamente as repercussões do posicionamento do governo brasileiro sobre o papel da OIT na governança global. Em razão da pandemia de COVID-19, a 109.<sup>a</sup> Conferência Internacional do Trabalho (CIT), originalmente agendada para acontecer entre maio e junho de 2020, foi adiada para junho de 2021 (International Labour Organization [ILO], 2020). Cumpre ressaltar que, dado o recorte em questão, este artigo não tem a pretensão de discutir todo o conjunto de problemas, desafios e perspectivas da governança da OIT, mas sim contribuir para este debate mediante as observações sobre o caso escolhido. Quanto aos objetivos específicos, partindo-se da compreensão dos conceitos de globalização e governança global, a investigação visa analisar o exercício do mandato da OIT na governança global em matéria laboral e, neste quadro, examinar a supervisão pela OIT de alterações legislativas operadas pela reforma trabalhista — particularmente, a mudança nas normas sobre negociação coletiva entre empregadores e trabalhadores — e os fundamentos da reação do governo brasileiro em defesa da nova legislação.

O presente artigo insere-se no conjunto de reflexões científicas relativamente aos rumos da governança desempenhada pela OIT, motivadas tanto pelo seu centenário, comemorado em 2019, quanto pelos desafios impostos à sua governança por profundas mudanças no domínio trabalhista, a exemplo da inteligência artificial, do trabalho via plataformas digitais (“uberização”) e do crescimento da informalidade e do desemprego. A investigação, ademais, justifica-se pelo recorte geográfico e temporal — o Brasil pós-reforma trabalhista —, face à escassez de estudos do tema sob tal perspectiva no campo da ciência política.

Metodologicamente, a investigação funda-se num estudo de caso, delimitado geográfica e cronologicamente, porém voltado à compreensão de um fenômeno mais complexo e abrangente: a governança global em matéria laboral na esfera da OIT. Adota-se uma abordagem qualitativa baseada em pesquisa bibliográfica, com ênfase em capítulos de livros e artigos científicos, além de registros institucionais da OIT disponibilizados na internet. Trata-se de estudo de caso com carácter tanto descritivo, especialmente na próxima secção, quanto exploratório, a fim de perquirir os elementos políticos do evento eleito (a postura do governo brasileiro diante das considerações feitas pela OIT quanto ao conteúdo da reforma trabalhista) em seu contexto real.

## **2. Globalização e Governança Global: Notas Teórico-conceituais**

Os dois termos que enunciam a secção, *globalização* e *governança global*, cuja compreensão é fundamental para os objetivos deste artigo, representam conceitos que vêm sendo investigados pelas Ciências Sociais ao longo de décadas, o que demonstra sua importância, complexidade e influência sobre as estruturas e relações sociais, culturais, políticas e econômicas.

Ao mesmo tempo em que possuem significado científico próprio, contudo, são palavras utilizadas frequentemente no discurso público ou por pesquisadores de forma

acrítica, com potencial de se tornarem o que Macamo (2017) designa como “palavras que pensam por nós”, ou seja, conceitos supostamente autoexplicativos e universalizáveis e sobre os quais inadvertidamente não há maior problematização. Por esta razão é que se afigura imprescindível, como primeiro passo, a delimitação do seu significado para os fins desta investigação.

A *globalização*, embora seja um fenômeno cujo epicentro é de índole econômica, também gera importantes repercussões nas esferas social, cultural e política. Portanto, adota-se neste artigo uma definição condizente com tal amplitude, conforme Held e McGrew (2003), para quem a globalização é um processo que acelera e aprofunda o impacto dos fluxos inter-regionais e padrões de interação social, referindo-se a uma “mudança ou transformação na escala da organização social humana que conecta comunidades distantes e expande o alcance das relações de poder nas principais regiões e continentes do mundo” (p. 4). Biersteker (1998) destaca as seguintes características da globalização: a intensificação mundial da interdependência socioeconômica, o aprofundamento da integração das atividades locais e nacionais na economia global e os modos de pensar mudando do nível nacional para os níveis regional e global. Por sua vez, Balão (2014, p. 29) observa que a globalização se tornou parte integrante da sociedade contemporânea e parece conduzir o mundo a uma “unidade política global”, apesar da complexidade deste intento.

Para fins de contextualização, esta investigação situa-se, em termos temporais, no seio da globalização desencadeada pelo fim da Guerra Fria (pós-1989). Economicamente, considera a predominância do paradigma neoliberal, exportado para os países em desenvolvimento de América Latina, África e Ásia (nos moldes do chamado Consenso de Washington, proposto em 1990 pelo economista britânico John Williamson), por obra principalmente do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Ademais, utiliza-se o termo *neoliberal*, conforme Haworth e Hughes (2014), para designar o conjunto das configurações econômicas que dominaram a formulação de políticas em níveis nacionais e internacionais desde os anos 1970: individualismo, liberalização econômica, privatização, “Estado mínimo”, provisão reduzida de bem-estar social, livre comércio e fluxos de investimento.

Já o conceito de *governança global* parte da proposta de Biersteker (2015), que a entende como “uma ordem objetiva e intersubjetivamente reconhecida em nível global, que define, restringe e molda as expectativas dos atores em um determinado domínio” (p. 160). Tal governança é baseada em sistemas de regras (formais e informais) que se aplicam a vários atores (públicos e privados), cujos comportamentos são coordenados por mecanismos, que variam da hierarquia e direção por um agente à autorregulação por um mercado, para atingir objetivos específicos. Em complemento, a contribuição de Gonçalves (2005) permite sintetizar a noção de governança como o conjunto de meios e processos pelos quais os indivíduos e as instituições públicas e privadas administram seus recursos econômicos, políticos e sociais a fim de produzir resultados eficazes, abrangendo instrumentos formais e informais que atendam aos seus interesses.

O enquadramento teórico deste artigo possui carácter holístico, não havendo filiação a alguma corrente de pensamento específica. Todas as leituras teóricas na qual se apoia a investigação buscam viabilizar a compreensão do tema central. A primeira delas, na linha de Cox (2014), é a teoria crítica, cuja principal preocupação reside nas mudanças ao longo do tempo — movimento da história, sobretudo a contemporânea —, visando tanto investigar a interação de forças quanto pensar como o curso futuro dos eventos pode ser influenciado de forma a produzir o resultado ideal para a humanidade. Assenta-se na análise cuidadosa do objeto de estudo para tomar ciência de quaisquer falhas ou fraquezas, porém buscando melhorar o que é criticado e prever a transformação da realidade existente (essência reformista ou revolucionária da teoria). Aplicada à governança global, a teoria crítica procura entender as dinâmicas da ordem mundial e dar orientação para se alcançar um desenvolvimento harmonioso da política internacional.

O segundo aporte teórico é o marxismo e seu método do materialismo histórico, extraído das leituras de Wood (2007) e Cammack (2014). A primeira autora demonstra como o capitalismo, diferentemente dos sistemas econômicos anteriores, foi bem sucedido ao se dissociar do poder político e militar estatal para exercer o poder econômico — conquanto não prescindia totalmente do sustento do Estado —, adotando um aparato próprio de coerção e dominação, bem como suas próprias hierarquias, de modo que os elementos não estejam sujeitos ao controle democrático (Wood, 2007). Este é um aspeto histórico relevante, ao se fazer um paralelo com as características da globalização sob o paradigma neoliberal. Já as lições trazidas por Cammack (2014) demonstram como a obra de Marx e Engels discute tópicos que mal estavam em evidência na época (meados do séc. XIX), mas que figuram com destaque na política global de hoje: o surgimento de uma cultura global, a «interdependência das nações», o alcance global dos mercados e das cadeias de abastecimento e, em especial, o estabelecimento do capitalismo e a intensificação da competição em escala genuinamente global.

Por fim, a pesquisa lança mão de leituras que abordam a governança global no âmbito das organizações internacionais, em geral, e da OIT, especificamente, permitindo a contextualização do caso de estudo. Haworth e Hughes (2014) refletem sobre a conjuntura global do trabalho, com destaque para os diversos níveis de governança do tema (empresa, acordos de integração regional e OIT) e os desafios criados ao movimento sindical. Por sua vez, Jakovleski, Jerbi, e Biersteker (2019) tratam da adaptação gradual da OIT às mudanças no cenário trabalhista internacional, a exemplo da tendência de utilização de instrumentos de *soft law* (Recomendações, Declarações e marcos políticos) a par dos padrões juridicamente vinculantes, o envolvimento de uma gama cada vez mais diversificada de atores em complemento à tradicional estrutura tripartite — esta, formada por governos dos Estados-membros e representantes de empregadores e trabalhadores —, bem como a governança descentralizada das normas trabalhistas por meio de dados e melhores práticas.

Embora o estudo de caso se situe no ambiente institucionalizado de controle da aplicação das normas vinculantes da OIT, com o governo brasileiro figurando como

alvo do sistema de supervisão, o conhecimento da miríade de novos mecanismos da governança global do trabalho afigura-se oportuno para a compreensão das limitações do modelo tripartite.

### **3. O Papel da Organização Internacional do Trabalho (OIT) na Governança Global**

A OIT, fundada em 1919 no rescaldo da Primeira Guerra Mundial, é a peça central da governança trabalhista global até os dias atuais, o núcleo institucional e epistêmico do sistema de Normas Internacionais do Trabalho. Baseada em um modelo tripartite, estabelecido nos primados do diálogo, da cooperação e da votação igualitária entre governos, empregadores e trabalhadores, a OIT continua sendo o fórum institucional mais poderoso para a voz global do trabalho (Haworth & Hughes, 2014).

Considerando a definição de governança global mencionada na seção precedente, que abarca atores públicos e privados nos processos que a compõem, vislumbra-se o pioneirismo da OIT ao incluir empregadores e trabalhadores em sua estrutura formal desde o nascedouro, muito antes da própria teorização acerca do referido conceito. Trata-se de uma marca distintiva fundamental à longevidade da entidade, mas que não a torna imune a ameaças.

O processo de globalização iniciado nos anos 1990 e a predominância do modelo econômico neoliberal vêm, desde então, desafiando o modelo tripartite. O neoliberalismo, em essência, não privilegia padrões mínimos de normas trabalhistas, pois prefere que os salários e condições de trabalho sejam acordados em termos de mercado, ou seja, individualmente entre o empregador e o trabalhador. Ideologicamente, o neoliberalismo também é avesso às noções pluralistas de parceria social; assim, a força dos trabalhadores diminuiu em muitas economias à medida que as políticas de livre mercado rejeitaram o recurso às negociações coletivas entre os atores sociais (empregadores e trabalhadores) e marginalizaram a voz sindical (Haworth & Hughes, 2014).

Não se pode perder de vista, conforme alerta Cammack (2014), as investidas das forças neoliberais para pautar o tema da reforma da proteção social com o fim de alinhá-la à promoção da produtividade e competitividade global. Neste contexto, até mesmo a OIT passou a encampar discursos que refletem e são condicionados pelo “estágio do desenvolvimento das forças materiais de produção” (p. 177).

As demais críticas atualmente feitas à atuação da OIT centram-se no declínio do seu papel na definição de normas, nas baixas taxas de ratificação das suas convenções, no mandato excessivamente ambicioso, nos processos restritivos de tomada de decisão e no déficit de representatividade (Jakovleski et al., 2019). Sobre este último aspecto, por exemplo, os trabalhadores e empregadores do setor informal não possuem representação instituída na OIT, apesar de atualmente corresponderem, conforme dados da própria Organização, a mais de 60% dos trabalhadores e 80% das empresas existentes no mundo (ILO, 2021b).

Para enfrentar tais problemas, a OIT, conquanto não tenha abandonado a tradicional estrutura tripartite e o modelo de padrões trabalhistas juridicamente vinculan-

tes — a propósito, conjuntura na qual sucede o caso de estudo deste artigo, objeto da próxima secção —, passou a também incorporar o que Jakovleski et al. (2019) denominam “camadas institucionais”. Estas não alteram a estrutura institucional formal de uma organização — que continua a gozar de um mínimo de legitimidade —, sendo uma forma conservadora de operar uma mudança organizacional ao serem adotadas novas práticas em acréscimo às instituições existentes.

O conceito de camadas institucionais abarca três dimensões de governança. A primeira delas é a adoção de instrumentos de *soft law*, ou seja, de cumprimento voluntário e não juridicamente vinculantes (Recomendações, Declarações e amplas agendas políticas de promoção do trabalho decente). A segunda, o envolvimento de novos atores em parcerias, seja com outras organizações internacionais, seja por intermédio de parcerias público-privadas. Por fim, uma governança descentralizada das normas trabalhistas por meio de dados (instituição de um conjunto básico de indicadores do mercado de trabalho para informar as prioridades de assistência técnica da OIT) ou de melhores práticas (Jakovleski et al., 2019).

Tais iniciativas revelam uma governança dotada de um elevado nível de descentralização e informalidade — por estimularem a observância voluntária de um piso de proteção sociolaboral — e vêm ganhando corpo na OIT como uma forma de manutenção do seu protagonismo, eis que o estabelecimento dos padrões — ainda que não vinculantes — continua sob sua responsabilidade. Esta é uma forma de complementar a tradicional governança de modelo tripartite, que, embora desgastada, continua a desempenhar papel central no mandato da OIT, conforme se extrai do caso a seguir.

#### **4. A Reforma Trabalhista Brasileira ante o Sistema de Controle Normativo da OIT**

A reforma trabalhista brasileira (Lei nº 13.467/2017), aprovada durante o governo do Presidente Michel Temer (setembro de 2016 a dezembro de 2018) e notoriamente voltada à desregulamentação e à flexibilização das relações de trabalho, alterou cerca de duas centenas de dispositivos legais da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), principal norma laboral do País (Brasil, 1943). A presente secção examina a supervisão realizada pela OIT sobre um dos aspectos das referidas mudanças legislativas — as normas sobre negociação coletiva entre empregadores e trabalhadores —, não sem antes proceder-se a uma contextualização histórico-política e uma breve análise do conteúdo da norma.

##### *4.1 Gênese, Contexto e Teor da Reforma*

A reforma em questão insere-se num movimento de migração de um modelo de regulação pública do trabalho — em que há participação ativa dos trabalhadores na definição das normas laborais, mediante negociação coletiva ou regulamentação estatal, a fim de limitar o poder do capital sobre a força de trabalho — para um modelo de regulação privada, cuja definição das normas aplicáveis fica a cargo do mercado autorregulado ou do poder discricionário do empregador. Esta mudança de para-



digma teve início nos anos 1980 na Europa Ocidental; no Brasil, deu-se a partir dos anos 1990, quando os governos utilizaram a flexibilização das leis trabalhistas como um meio de inserção na globalização sob o signo neoliberal. Nos anos 2000, durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), conquanto tenha havido mudanças pontuais e movimentos contraditórios no campo da proteção social, uma ampla reforma trabalhista e sindical não esteve em pauta. Com o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff, do PT, em agosto de 2016, e ascensão ao poder do seu Vice, Michel Temer, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), abriu-se caminho para reformas legislativas de caráter neoliberal, entre elas a trabalhista, para redefinição do papel do Estado brasileiro (Krein, 2018).

O teor da reforma trabalhista, fonte da alteração de 201 dispositivos legais da CLT, pode ser sistematizado com base nos seguintes impactos: adoção de formas de contratação mais precárias e atípicas; flexibilização da jornada de trabalho; rebaixamento da remuneração; alteração nas normas de saúde e segurança do trabalho; fragilização sindical e mudanças na negociação coletiva; limitação do acesso à Justiça do Trabalho e limitação do poder da Justiça do Trabalho (Galvão, A., Krein, J. D., Biavaschi, M. B., & Teixeira, M. O., 2017). O conteúdo da reforma, conforme se percebe, reduz o patamar legal de proteção social dos trabalhadores a fim de baratear os custos da mão de obra e atrair investimentos do setor privado nacional e internacional, revelando uma prática de mercantilização do trabalho. É um exemplo do que Supiot (2010) designou como *law shopping*, em que “ordenamentos jurídicos nacionais são tratados como produtos competindo no mercado internacional de normas” (p. 156).

O objeto da análise, contudo, centra-se na alteração das normas sobre negociação coletiva entre empregadores e trabalhadores. No Brasil, tais mudanças ficaram conhecidas pela expressão “prevalência do negociado sobre o legislado”, nos termos dos novos artigos 611-A e 611-B da CLT (Brasil, 1943). Tais dispositivos preveem temas laborais sobre os quais é possível que uma negociação coletiva entre sindicato de empregadores e trabalhadores (convenção coletiva de trabalho) ou entre empresa e sindicato de trabalhadores (acordo coletivo de trabalho) prevaleça sobre o texto de uma lei trabalhista nacional.

Registre-se que tal prevalência independe de a norma fruto da negociação coletiva (convenção ou acordo coletivo de trabalho) ser mais ou menos benéfica para os trabalhadores, sequer havendo a obrigação de se pactuarem contrapartidas recíprocas. Trata-se de uma mudança que, examinada isoladamente, não permite afirmar que é necessariamente nefasta, pois pressupõe a representação dos interesses dos trabalhadores pelo respetivo sindicato frente à contraparte empresarial (sindicato patronal ou empresa), o que se denomina, no jargão jurídico, “paridade de armas”. Foi assim, aliás, que este trecho da reforma trabalhista foi propagandeado pelo governo brasileiro.

A reforma, contudo, também alterou radicalmente a CLT nos artigos que tratam das fontes de financiamento dos sindicatos, pondo fim à chamada contribuição sindical compulsória, o que resultou numa repentina fragilização financeira dos sindicatos de trabalhadores justamente numa conjuntura jurídico-política que passa a lhe



exigir força e protagonismo. No primeiro ano após a vigência da Lei nº 13.467/2017 houve uma queda média de 90% nas receitas das entidades sindicais (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos, 2018). É o conjunto destas mudanças, portanto, que revela a verdadeira essência da “prevalência do negociado sobre o legislado”: permitir o rebaixamento dos padrões trabalhistas contidos na legislação infraconstitucional em matérias sobre as quais isto até então não era possível.

#### 4.2 *A Atuação do Sistema de Controle Normativo da OIT*

O sistema de controle normativo da OIT, responsável pela supervisão do cumprimento das convenções ratificadas pelos Estados-membros, possui a seguinte estrutura:

Comissão de Peritos para a Aplicação das Convenções e das Recomendações (CEACR), que examina as informações dos Estados-membros sobre as convenções por eles ratificadas, publicando um relatório anual para a CIT;

Comitê de Aplicação das Normas da Conferência (CAS), que examina o relatório anual da CEACR durante a CIT;

Reclamações e Queixas Entregues ao Conselho da Administração, canal para Estados-membros ou organizações de empregadores e de trabalhadores apresentarem à OIT reclamações contra qualquer Estado-membro que, na sua opinião, não tenha assegurado de forma satisfatória o cumprimento de uma convenção ratificada;

Comitê de Liberdade Sindical, que examina as queixas relativas às violações dos princípios da liberdade sindical e da negociação coletiva (derivados das Convenções 87 e 98), ainda que o Estado-membro acusado de infrações não tenha ratificado tais convenções. (ILO, 2021c, p. 1)

Para os fins deste artigo, o exame concentra-se nos dois primeiros órgãos, a Comissão de Peritos e o CAS, nos quais sucederam as discussões acerca da reforma trabalhista brasileira. A Comissão de Peritos, formada por 20 juristas de renome internacional, escolhidos pelo Conselho de Administração da OIT, com mandato de três anos, tem caráter técnico e imparcial, submetendo seu relatório anual ao CAS, composto por representantes dos governos e parceiros sociais (empregadores e trabalhadores). Neste é que decorrem as discussões sobre o conteúdo do relatório da Comissão de Peritos, com oportunidade para manifestação de todos os integrantes da estrutura tripartite. Os membros do CAS, contudo, elegem anualmente cerca de duas dezenas de casos de Estados-membros para serem discutidos individualmente, apontando eventuais descumprimentos dos termos de determinada convenção ratificada (ILO, 2017b). Estes são os chamados “casos individuais”, que naturalmente acabam por chamar mais atenção durante a CIT, por sinalizarem uma maior gravidade e relevância.

Assim, o impacto do exame de um caso individual pelo CAS é de natureza política, muito mais do que jurídica, eis que tem como um dos efeitos sobre o Estado-membro o constrangimento e o temor da sanção representada pela discussão pública. O fato de

um Estado-membro ser incluído na lista de casos individuais pode, portanto, ter um efeito dissuasivo e estimular alterações voluntárias da legislação nacional em direção à conformidade com os termos da convenção tida por descumprida. Diante da ausência de resposta satisfatória e de medidas concretas de adequação do Estado-membro, o caso individual tende a ser reiteradamente submetido à discussão pública nos anos subsequentes (ILO, 2011).

#### *4.3 A Reforma Trabalhista sob o Foco da OIT e a Reação do Governo Brasileiro*

Ainda durante a tramitação do projeto de lei que resultaria na reforma trabalhista, a Comissão de Peritos, no seu relatório anual, já ciente do teor da futura norma brasileira quanto à “prevalência do negociado sobre o legislado”, fez a seguinte observação:

A esse respeito, a Comissão recorda que o objetivo geral das Convenções n.ºs 98, 151 e 154 é a promoção da negociação coletiva para alcançar um acordo sobre termos e condições de trabalho que sejam mais favoráveis que os previstos na legislação. (ILO, 2017c, p. 1)

Em resposta, o delegado do governo brasileiro presente ao CAS da 106ª CIT, realizada em junho de 2017 (um mês antes da promulgação da Lei nº 13.467), declarou que “a modernização da legislação trabalhista era essencial para fortalecer a negociação coletiva e tornar as regras claras e objetivas, de modo a aumentar a segurança jurídica e gerar empregos” e que “o projeto de lei não prejudicava nenhum direito constitucional e ainda estava em tramitação legislativa” (ILO, 2017a, pp. 292-293).

Registre-se que, naquele ano, o Brasil não foi objeto de um “caso individual”. A última vez, aliás, que isto havia acontecido, foi em 2000, quando o CAS examinou as observações da Comissão de Peritos acerca da Convenção nº 111 (Discriminação em matéria de emprego e ocupação) (ILO, 2011).

Já em 2018, estando a reforma trabalhista em vigor e tendo sido confirmadas as suspeitas acerca da “prevalência do negociado sobre o legislado”, em que uma negociação coletiva entre empregadores e trabalhadores pode eventualmente rebaixar o patamar de proteção social previsto na legislação nacional, os membros do CAS — acolhendo as observações da Comissão de Peritos — decidiram submeter o Brasil ao exame via caso individual, por desconformidade com os termos da Convenção nº 98 (Direito de sindicalização e de negociação coletiva).

A resposta do governo brasileiro, ainda sob o Presidente Michel Temer, representado na ocasião pelo Ministro do Trabalho, seguiu duas linhas argumentativas, uma jurídica e outra política. A primeira — cujo detalhamento extrapola o escopo desta investigação —, defendeu o teor da reforma trabalhista e sua conformidade aos termos da Convenção nº 98 da OIT. Já a segunda, de teor político, criticou veementemente o sistema de controle normativo da OIT, sobretudo a Comissão de Peritos. Eis uma síntese dos principais argumentos: a discussão do caso brasileiro estava ocorrendo de forma prematura, tendenciosa, parcial e atécnica; a OIT havia sido manipulada politicamente; era chegado o momento de reformar o sistema para torná-lo mais coerente com o mundo do trabalho e com princípios democráticos e inclusivos, como o

devido processo legal, exigido de todos os órgãos do sistema da ONU, ou o sistema de supervisão de normas da OIT correria o grave risco de perder credibilidade e, assim, tornar-se irrelevante; tal reforma deveria prever a possibilidade de os governos participarem da seleção dos membros da Comissão de Peritos e da definição dos métodos de trabalho (ILO, 2018).

Em 2019, pelo segundo ano consecutivo, a desconformidade da legislação brasileira aos termos da Convenção nº 98 da OIT foi objeto de um caso individual perante o CAS. O representante do governo brasileiro, agora sob o Presidente Jair Bolsonaro, aprofundou as críticas do ano anterior, além de acrescentar um tom de ameaça. Seguem os principais pontos de sua fala: o sistema de supervisão precisa ser reformado de maneira urgente e completa, tanto no CAS quanto em outras partes da Conferência; tal sistema não é democrático, transparente, imparcial ou inclusivo; embora tenha todos os ingredientes de um sistema robusto, falta-lhe respeito ao devido processo legal e ao direito de defesa; o Brasil está em total conformidade com a Convenção nº 98, com base em instituições de pesquisa econômica, como a Universidade de São Paulo, e organizações internacionais, como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI); a Comissão de Peritos, apesar da eminência dos seus membros, não oferece um trabalho técnico sólido; há um limite para a capacidade ou disposição do Brasil em continuar engajado no sistema de supervisão da OIT, se um diálogo não puder ser estabelecido e as respostas forem tendenciosas e infundadas; “Caso esta situação indesejável permaneça inalterada, o Brasil se reserva o direito de considerar todas as opções disponíveis” (ILO, 2019, pp. 60-61).

Ante o exposto, a fim de responder à pergunta de partida (sobre como a postura do governo brasileiro impacta a reputação da governança global desempenhada pela OIT), é preciso observar aspectos atinentes à instrumentalização do governo brasileiro pela normatividade neoliberal. Esta, aplicada às relações laborais, concebe o trabalho como um custo a ser reduzido, independentemente dos impactos sociais negativos que a precarização impõe à sociedade e, por extensão, ao Estado. Tal visão tornou-se hegemônica nos governos Temer e Bolsonaro, em cuja base de apoio figuram setores relevantes do empresariado nacional (indústria, comércio, transportes e agronegócio, por exemplo).

É sintomático que o delegado brasileiro presente à reunião do CAS em 2019 tenha invocado em sua fala a posição de três bastiões da globalização neoliberal — Banco Mundial, FMI e OCDE —, cujas abordagens sociais estão condicionadas a estratégias de promoção da produtividade e competitividade global, e não verdadeiramente comprometidas com o desenvolvimento humano e a emancipação dos trabalhadores (Cammack, 2014). A OIT, ao menos por ora, tem conseguido resistir à adoção desta mentalidade como diretriz central.

A força do discurso pró-empregador, encampado pelo governo brasileiro, é uma prova da capacidade que o mercado possui de instrumentalizar o Estado para promover sua agenda governativa, uma das marcas distintivas da governança global con-

temporânea, conforme aponta Murphy (2000). No caso da OIT, ao se juntarem dois atores de uma estrutura tripartite (governo e empregadores) para a consecução dos mesmos objetivos, observa-se uma franca desvantagem dos trabalhadores, mesmo numa estrutura que lhe garante posição privilegiada, se se comparar à realidade de outras organizações internacionais.

Os argumentos utilizados pelos representantes do governo brasileiro nos dois últimos anos de reunião do CAS, conclamando para uma reforma do sistema de controle normativo da OIT com fulcro numa suposta falta de observância de princípios democráticos, dissimulam o inconformismo perante uma interpretação jurídica razoável da regra de “prevalência do negociado sobre o legislado”. O que se extrai efetivamente dessas manifestações é uma insurgência perante o funcionamento de uma organização internacional que ainda possui força institucional para fazer face ao paradigma de uma globalização neoliberal sem amarras sociais mínimas. Isto jamais seria possível se a OIT não incluisse na sua estrutura de governança a obrigatória participação dos representantes dos trabalhadores.

Pode-se concluir que, embora os choques do governo brasileiro com o sistema de controle normativo da OIT tenham o potencial de macular a reputação da governança global por esta desempenhada, tal percepção negativa circunscreve-se principalmente ao meio empresarial. Nesse sentido, a postura do governo brasileiro, ao atacar o funcionamento de uma organização internacional onde a lógica neoliberal pró-empregador não prevalece, pode ser interpretado como um aceno à sua base de apoio no empresariado nacional.

Por outro lado, a crítica do governo brasileiro repousa justamente no maior mérito da OIT — a promoção e a preservação do equilíbrio nas relações entre capital e trabalho —, o que evidencia a importância e imprescindibilidade da governança global exercida pela OIT na defesa e promoção dos direitos trabalhistas como baliza ética e piso civilizatório da globalização. Aos olhos dos cidadãos, das entidades e dos demais Estados-membros que mantêm o compromisso com os postulados da justiça social, a imagem pública da governança da OIT encontra-se preservada e fortalecida.

Isto não significa que o sistema de governança em matéria laboral no âmbito da OIT seja irrepreensível. Como visto na seção 3 deste artigo, há sim problemas a serem sanados para habilitá-la a enfrentar os desafios de um mundo do trabalho em transformação. Esses, contudo, não foram contemplados nas críticas feitas pelo governo brasileiro, que se insurgiu em face da nota distintiva da OIT: a inclusão e efetiva consideração da perspectiva dos trabalhadores na governança global.

## 5. Conclusão

Este artigo consistiu num esforço para a compreensão dos conceitos de globalização e governança global, designadamente em matéria laboral, procurando aplicá-los de modo claro e sistematizado ao caso de estudo proposto: a contraposição do governo brasileiro às considerações feitas pela OIT sobre parte do conteúdo da reforma trabalhista promovida através da Lei n.º 13.467/2017.

Em relação à pergunta de partida, verificou-se que as tensões do governo brasileiro em face do sistema de controle normativo da OIT têm um potencial limitado de macular a reputação da governança global por esta desempenhada, pois tal percepção negativa se circunscreve sobretudo ao empresariado nacional que o apoia. Quanto aos cidadãos, entidades e demais Estados-membros que se mantêm comprometidos com os postulados da justiça social, resta preservado o papel da Organização como elemento fundamental na defesa e promoção de um piso sociolaboral para conter minimamente os efeitos deletérios da globalização sobre os direitos dos trabalhadores. Os problemas vivenciados pela OIT, apontados na investigação, não se relacionam, portanto, às razões invocadas pelos representantes do governo brasileiro para defenderem uma reforma da entidade.

Por fim, são pistas para investigações futuras tanto o aprofundamento do objeto central deste trabalho quanto o exame de temas que o circundam, como os desafios impostos à governança da OIT pelas profundas mudanças no mundo do trabalho (impactos da inteligência artificial, precarização laboral fruto do trabalho via plataformas digitais e crescimento da informalidade e do desemprego, entre outras).

Data de receção: 22/04/2021

Data de aprovação: 30/12/2021

## Agradecimentos

Agradeço a Ana Gonçalves e Louise Souza pela leitura atenta e pelas sugestões de melhoria do texto original, bem como aos(às) pareceristas anônimos(as), cujos oportunos comentários proporcionaram o aprimoramento do artigo.

## Referências

- Balão, S. M. R. (2014). *A matriz do poder: Uma visão analítica da globalização e da anti-globalização no mundo contemporâneo* (2a ed.). Lisboa, Portugal: MGI.
- Biersteker, T. (1998). Globalization and the modes of operation of major institutional actors. *Oxford Development Studies*, 26(1), 15-31. <https://doi.org/10.1080/13600819808424143>
- Biersteker, T. (2015). Global governance. In R. Rotberg (Ed.), *On governance: National and international dimensions of measuring governance effectiveness* (pp. 151-172). Waterloo, Canada: CIGI.
- Brasil. (1943). *Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452compilado.htm)
- Brasil. (2017). *Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13467.htm)
- Cammack, P. (2014). Classical Marxism. In T. G. Weiss & R. Wilkinson (Eds.), *International organization and global governance* (pp. 169-179). London, England: Routledge.
- Cox, R. B. (2014). Critical theory. In T. G. Weiss & R. Wilkinson (Eds.), *International organization and global governance* (pp. 157-168). London, England: Routledge.

- Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. (2018). *Nota técnica nº 200: Subsídios para o debate sobre a questão do financiamento sindical*. Disponível em <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2018/notaTec200financiamentoSindical.pdf>
- Galvão, A., Krein, J. D., Biavaschi, M. B., & Teixeira, M. O. (Orgs.). (2017). *Contribuição crítica à reforma trabalhista*. Disponível em <http://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2017/06/Dossie-14set2017.pdf>
- Gonçalves, A. F. (2005). *O conceito de governança*. Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI, Fortaleza, Brasil. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>
- Haworth, N., & Hughes, S. (2014). Labor. In T. G. Weiss & R. Wilkinson (Eds.), *International organization and global governance* (pp. 335-348). London, England: Routledge.
- Held, D., & McGrew, A. (2003). The great globalization debate: An introduction. In D. Held & A. McGrew (Eds.), *The global transformations reader: An introduction to the globalization debate* (pp. 1-50). Cambridge, England: Polity Press.
- International Labour Organization. (1998). *Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho*. Disponível em [https://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration\\_portuguese.pdf](https://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_portuguese.pdf)
- International Labour Organization. (2011). *The Committee on the Application of Standards of the International Labour Conference: A dynamic and impact build on decades of dialogue and persuasion*. Geneva, Switzerland: ILO.
- International Labour Organization. (2017a). *Conference Committee on the Application of Standards: Extracts from the record of proceedings*. Disponível em [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_576287.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_576287.pdf)
- International Labour Organization. (2017b). *Nota de esclarecimento sobre a lista de Estados Membros convidados a se apresentarem ao Comitê de Peritos da OIT*. Disponível em [https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS\\_557306/lang-pt/index.htm](https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_557306/lang-pt/index.htm)
- International Labour Organization. (2017c). *Observation (CEACR) - adopted 2016, published 106th ILC session (2017): Right to organise and collective bargaining convention, 1949 (No. 98) - Brazil (ratification: 1952)*. Disponível em [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:3300844](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3300844)
- International Labour Organization. (2018). *Conference Committee on the Application of Standards: Record of proceedings*. Disponível em [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_643937.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_643937.pdf)
- International Labour Organization. (2019). *Conference Committee on the Application of Standards: Record of proceedings*. Disponível em [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_724769.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_724769.pdf)
- International Labour Organization. (2020). *109th Session of the International Labour Conference*. Disponível em <https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/109/lang-en/index.htm>
- International Labour Organization. (2021a). *Constituição OIT e Declaração de Filadélfia*. Disponível em [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/genericdocument/wcms\\_336957.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf)

- International Labour Organization. (2021b). *Informal economy*. Disponível em <https://www.ilo.org/global/topics/employment-promotion/informal-economy/lang--en/index.htm>
- International Labour Organization. (2021c). *Normas Internacionais de Trabalho*. Disponível em <https://www.ilo.org/brasil/temas/normas/lang--pt/index.htm>
- Jakovleski, V., Jerbi, S., & Biersteker, T. (2019). The ILO's role in global governance: Limits and potential. In C. Gironde & G. Carbonnier (Eds.), *The ILO @ 100: Addressing the past and future of work and social protection* (pp. 82-108). [https://doi.org/10.1163/9789004399013\\_006](https://doi.org/10.1163/9789004399013_006)
- Krein, J. D. (2018). O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: Consequências da reforma trabalhista. *Tempo social*, 30(1), 77-104. <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2018.138082>
- Macamo, E. (2016). *Blinded by capitalism: Words that think (for us)*. Disponível em <https://roape.net/2016/12/07/blinded-capitalism-words-think-us/>
- Murphy, C. N. (2000). Global governance: Poorly done and poorly understood. *International Affairs*, 76(4), 789-803. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00165>
- Supiot, A. (2010). A legal perspective on the economic crisis of 2008. *International Labour Review*, 149(2), 151-162. <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2010.00081.x>
- Wood, E. M. (2007). Capitalismo e democracia. In A. A. Boron, J. Amadeo, & S. González (Orgs.), *A teoria marxista hoje: Problemas e perspectivas* (pp. 417-430). Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

### Sobre o autor

ADRIANO OTHON é Mestrando em Ciência Política no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN (Natal, Rio Grande do Norte, Brasil). Analista Judiciário no Tribunal Regional do Trabalho da 21.<sup>a</sup> Região (Estado do Rio Grande do Norte, Brasil). Principais áreas de investigação: governança global, direito do trabalho, direitos humanos e democracia.

[ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3834-7002>]

### About the author

ADRIANO OTHON is Master's student in Political Science at the Institute of Social and Political Sciences, University of Lisbon (ISCSP-ULisboa). Bachelor Degree in Law from the Federal University of Rio Grande do Norte – UFRN (Natal, Rio Grande do Norte, Brazil). Judiciary Analyst at the Regional Labor Court of the 21<sup>st</sup> Jurisdiction Region (State of Rio Grande do Norte, Brazil). Main research interests: global governance, labor law, human rights and democracy.

[ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3834-7002>]