



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, CONSTITUIÇÃO E
DEMOCRACIA

A PROTEÇÃO AO TRABALHO E OS NOVOS DESAFIOS PARA A ANÁLISE
JURÍDICA: O USO DE INDICADORES COMO INSTRUMENTOS PARA A
DETERMINAÇÃO DE DIREITOS SUBJETIVOS NAS RELAÇÕES DE TRABALHO

BRUNA VASCONCELOS DE CARVALHO KERTH

BRASÍLIA
2018

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
BRUNA VASCONCELOS DE CARVALHO KERTH

**A PROTEÇÃO AO TRABALHO E OS NOVOS DESAFIOS PARA A ANÁLISE
JURÍDICA: O USO DE INDICADORES COMO INSTRUMENTOS PARA A
DETERMINAÇÃO DE DIREITOS SUBJETIVOS NAS RELAÇÕES DE TRABALHO**

Dissertação apresentada à Banca examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como exigência parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Professor Doutor Marcus Faro de Castro.

BRASÍLIA
2018

Bruna Vasconcelos de Carvalho Kerth

A PROTEÇÃO AO TRABALHO E OS NOVOS DESAFIOS PARA A ANÁLISE JURÍDICA: O USO DE INDICADORES COMO INSTRUMENTOS PARA A DETERMINAÇÃO DE DIREITOS SUBJETIVOS NAS RELAÇÕES DE TRABALHO

Dissertação apresentada à Banca examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como exigência parcial para obtenção do título de Mestre.

Aprovada em: 27 de fevereiro de 2018

Banca Examinadora:

Presidente: Prof. Dr. Marcus Faro de Castro
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

Integrante: Prof.a Dr.a Gabriela Neves Delgado
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

Integrante: Prof.a Dr.a Ana Virgínia Moreira Gomes
Faculdade de Direito da Universidade de Fortaleza

Integrante (suplente): Prof.a Dr.a Ana Cláudia Farranha
Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

AGRADECIMENTOS

No filme “O grande ditador”, o personagem de Charles Chaplin marcou o mundo do cinema com a seguinte frase: “nossos conhecimentos nos fizeram céticos; nossa inteligência nos tornou empedernidos. Pensamos demais, e sentimos bem pouco. Mais do que máquinas, precisamos de humanidade. Mais do que inteligência, precisamos de afeição e doçura. Sem essas virtudes, a vida será de violência e tudo estará perdido”. Essa fase final do mestrado foi repleta de vários sentimentos, mas o maior deles, sem dúvidas, é a gratidão. Por isso, agradeço a todos aqueles que, ao longo desses dois anos, partilharam sua afeição e doçura comigo, tornando essa jornada na pós-graduação muito mais virtuosa.

Primeiramente, agradeço a Deus. Afinal, não foi nos livros de direito ou de filosofia onde obtive discernimento quanto ao significado transcendental de justiça social, mas foi na Palavra de Deus. Agradeço a Ele, o Deus vivo, *Yahweh Tsidkenu*, que, por meio do seu Santo Espírito, cravou no meu coração os ensinamentos fundamentais sobre justiça, amor ao próximo e também responsabilidade pela sociedade que cativamos. Para a honra e para a glória de Deus, sejam todas as coisas, e, assim, também seja este trabalho.

Não posso deixar de honrar a meus pais, Mônica e Marcelo, a quem agradeço pelo infinito cuidado que ainda hoje dedicam a mim. À minha mãe, agradeço, particularmente, por me receber em sua casa e cuidar de mim durante o período em que escrevi minha dissertação. Sou agradecida por sua compreensão quanto à fragilidade das minhas emoções. Agradeço por seu amor. A meu pai, sou grata por não deixar passar um dia sequer sem dizer o quanto me ama. Sua presença em minha vida é luz. Obrigada por seu amor.

Ao meu irmão Marcelinho, meu Shell, agradeço por todo apoio, todas as distrações, todas as sobremesas e todo o café pontualmente preparados especialmente para mim. Eu deveria cuidar dele, mas foi ele, meu caçulinha, quem cuidou de mim.

Ao Guilherme, meu amor, agradeço por me incentivar a buscar os meus sonhos, ainda que isso lhe tomasse grande parte do nosso tempo juntos, ainda que isso significasse reinventar nossas vidas constantemente em novos endereços. Agradeço por poder contar com você em todas essas aventuras. Agradeço por você acreditar que eu tenho um potencial infinito para realizar tudo o que eu quiser, mesmo quando eu, cansada, acho que não vou conseguir. A imagem de quem sou, aos seus olhos, acrescenta uma força revigorante na minha vida.

Ao melhor professor que já tive, Professor Doutor Marcus Faro de Castro, sou agradecida por ter me ensinado a ver o Direito de maneira completamente diferente: um direito dinâmico, imbuído de um incrível poder de mudança social. Sua disposição não só para corrigir os meus erros, mas também para me orientar ao longo dos estudos dos textos e da escrita de trabalhos, estabeleceu a diferença na minha vida acadêmica.

Também não posso deixar de agradecer ao Grupo Direito, Economia e Sociedade (GDES), a Rede de Estudos Empíricos em Direito (REED), ao grupo de pesquisa Trabalho, Constituição e Cidadania, que, por meio de debates enriquecedores, muito contribuíram para a evolução da minha pesquisa. Agradeço, particularmente, aos meus amigos Adriano, Ana Paula, Hugo, Paulo Sampaio e Marcus Thulio que, de maneira direta, ajudaram a aperfeiçoar meu trabalho.

Também dirijo agradecimentos ao Coordenador Nacional do Projeto "Monitorando e Avaliando o Progresso no Trabalho Decente" (MAP), José Ribeiro Soares Guimarães, e ao Professor Doutor Wilson Roberto Theodoro Filho pelas avaliações finais quanto ao conteúdo deste ensaio.

*Se a Justiça se fizer surda-muda
ao aflito que a procura,
mas se mostrar atenta
à ambição do poderoso,
-Não te curves. Resiste.*

*Se os homens da lei
inverterem seus princípios,
para coação dos oprimidos
Não serão juízes, por certo.
-Não te curves. Resiste.*

*Se os doutores da Justiça
forem insensíveis à força da verdade,
julgando-se eternos à tua frágil existência
na negação do teu direito,
-Não te curves. Resiste.*

*Se o fracasso da tua causa
decorrer do poder de quem manda,
e quem manda tem o poder do dinheiro,
nada importará porque o poder também passa,
Cada um tem seu tempo certo de sair.
-Não te curves. Resiste.*

*Crê na tua verdade, que é pura.
Cre na tua justiça, que é tão esperada,
pelas quais nada terás que pagar
ainda que sob a ameaça da coisa julgada.
-Não te curves. Resiste.*

*Não temas a tirania das sentenças injustas,
pede a Deus que dê longa vida a seus signatários
para que eles vejam o resultado dos seus atos.
Eles terão um juiz implacável: o tempo.
-Espera e verás. Persiste.*

(José Feliciano de Carvalho)

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Indicadores de Regulamentação do Mercado de Trabalho do Projeto Doing Business em 2017	77
Tabela 2 – Componentes do Índice de Fruição Empírica do direito do trabalho	106
Tabela 3 – Componentes do Índice de Fruição Empírica de Jornada e Remuneração.....	110
Tabela 4 – Distâncias até a fronteira entre valores empíricos de componentes do IFE _{JR} e seus valores referenciais de validação jurídica.....	111

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

A	Acesso ao emprego
AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
AIPLT	Associação Internacional para Proteção Legal dos Trabalhadores
AIT	Associação Internacional de Trabalhadores
AJPE	Análise Jurídica da Política Econômica
ANTD	Agenda Nacional de Trabalho Decente
ATD	Agenda de Trabalho Decente
Balancing Regulations	Balancing regulations to promote jobs: from employment contracts to unemployment benefits
Bird (Banco Mundial)	Banco de Reconstrução e Desenvolvimento das Nações Unidas e Associadas
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
C	Combate a formas odiosas de trabalho
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CCA	Common Country Analysis
CFI	Corporação Financeira Internacional
CLIT	Comissão de Legislação Internacional do Trabalho
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
CRI	Change Readiness Index
Cúpula Social	Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social
DBP	Doing Business Project
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DRI	Desenvolvimento Rural Integrado
DTT	Direito Transnacional do Trabalho
DWA	Decent Work Agenda
EFW	Economic Freedom of the World
ETI	Enabling Trade Index
F	Dias de férias
FAT	Federação Americana do Trabalho
FiD	Percentual de empresas fiscalizadas, em um dado período, que apresentem regularidade no quesito “descanso”, segundo o Sistema Federal de Inspeção do Trabalho.

FiJ	Percentual de empresas fiscalizadas, em um dado período, que apresentem regularidade no quesito “jornada”, segundo o Sistema Federal de Inspeção do Trabalho.
FiS	Percentual de empresas fiscalizadas, em um dado período, que apresentem regularidade no quesito “salário”, segundo o Sistema Federal de Inspeção do Trabalho
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GCI	Global Competitiveness Index
GTCI	Global Talent Competitiveness Index
GII	Global Innovation Index
HCI	Human Capital Index
HIV / SIDA	Síndrome da imunodeficiência adquirida
HLCP	High-Level Committee on Programmes
I	Inclusão social
IEF	Index of Economic Freedom
IFE	Índice de Fruição Empírica
ILO	International Labour Organization
InCiSe	International Civil Service Effectiveness
IOE	International Organisation of Employers
IRMT	Indicadores de Regulamentação do Mercado de Trabalho
ITDs	Indicadores de Trabalho Decente
ITUC	International Trade Union Confederation
JR	Jornada de trabalho e remuneração
JS	Jornada de trabalho semanal máxima praticada
KILM	Key Indicators of the Labor Market
LAEP	Legal Analysis of Economic Policy
N	Negociação coletiva
NRI	Networked Readiness Inde
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIC	Organização Internacional do Comércio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações não governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PDB	Projeto Doing Business

PIB	Produto Interno Bruto
PVJ	Padrão de Validação Jurídica
Q	Qualificação profissional
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RIT	Repartição Internacional do Trabalho
S	Média de salários apurados por categoria profissional
SFIT	Sistema Federal de Inspeção do Trabalho
SN	Salário-mínimo necessário, segundo o cálculo proposto pelo DIEESE.
SS	Saúde e segurança dos trabalhadores
TLL	Transnational Labor Law
TTCI	Travel and Tourism Competitiveness Index

RESUMO

A conjugação de interesses do trabalho e do capital na promoção de uma agenda de desenvolvimento integrada é aspecto que constantemente desafia novas abordagens de análise jurídica. Esta dissertação explora esta temática, focalizando novos instrumentos jurídicos para direcionar as políticas públicas, no sentido de lhes conferir maior capacidade de satisfazer os anseios sociais, especificamente, aqueles associados à fruição de direitos do trabalho. As disparidades entre as distintas estratégias de promoção do trabalho digno e do crescimento econômico são retratadas na análise da atuação de duas organizações internacionais: a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Banco Mundial. Em uma perspectiva histórico-descritiva, a dissertação analisa o surgimento da Organização Internacional do Trabalho e seu contributo para regulamentação e promoção da Agenda de Trabalho Decente (ATD), no âmbito transnacional. Ainda nessa perspectiva, também é descrito o surgimento do Banco Mundial, com sua influência na conformação de arranjos jurídico-institucionais nacionais. É particularmente enfatizado o uso de indicadores por essas duas organizações como instrumentos de governança global. Com efeito, afigura-se o contraste entre os indicadores utilizados para promover a ATD da OIT e os indicadores do Projeto *Doing Business* (PDB) do Banco Mundial, especialmente em razão das influências jurídicas provocadas pelas distintas perspectivas dessas instituições sobre os direitos do trabalho na agenda de desenvolvimento. Alinhando-se à ATD, esta pesquisa propõe a utilização da Análise Posicional, método aplicado pela Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE), para elaboração de indicadores voltados à aferição empírica do efetivo proveito social de direitos por pessoas ou grupos. Para demonstrar a aplicação prática dessa abordagem, é oferecida uma proposta de Índice de Fruição Empírica de Jornada e Remuneração com base em dados quantitativos sobre a situação dos trabalhadores da construção civil no Distrito Federal, em dezembro de 2015. Em conclusão, a Análise Posicional desponta como “tecnologia jurídica” apta a contribuir para a efetivação de direitos do trabalho na realidade brasileira e para a promoção de análises jurídicas críticas sobre as inter-relações dos diversos aspectos da vida em sociedade.

Palavras-chave: OIT. Trabalho Decente. Banco Mundial. *Doing Business*. Indicadores. Política Pública. Análise Jurídica da Política Econômica.

ABSTRACT

The combination of labor and capital interests in promoting an integrated development agenda is a matter that constantly challenges new legal analysis approaches. This dissertation explores this topic, focusing on new legal instruments to direct public policies, in order to give them a greater capacity to satisfy social anxieties, specifically those associated with the enjoyment of labor rights. The disparity among the different strategies to promote decent work and economic growth are portrayed in the analysis of the performance of two international organizations: the International Labour Organization (ILO) and the World Bank. In a historical-descriptive perspective, the dissertation analyzes the emergence of the International Labour Organization and its contribution to the regulation and promotion of the Decent Work Agenda (DWA) at the transnational level. By considering this perspective, the emergence of the World Bank and its influence on the formation of national legal-institutional arrangements are also described. The use of indicators by these two organizations as instruments of global governance is particularly emphasized. In fact, the contrast among the indicators used to promote the ILO's DWA and the indicators of the World Bank's *Doing Business* Project (DBP) is highlighted, especially because of the legal impacts caused by the different perspectives of these institutions on labor rights in the development agenda. Aligned with the DWA, this research proposes the use of Positional Analysis, a method applied by the Legal Analysis of Economic Policy (LAEP), to elaborate indicators aimed at empirically assessing the effective social benefit of rights by individuals or groups. In order to demonstrate the practical application of this approach, a proposal of an Index of Working Time and Earnings Empirical Enjoyment is offered based on quantitative data regarding the situation of construction workers in the Federal District in December, 2015. In conclusion, the Positional Analysis emerges as a "legal technology" capable of contributing to the realization of labor rights in the Brazilian reality and to the promotion of critical legal analyses of the interrelations among the various aspects of life in society.

Key-words: ILO. Decent Work. World Bank. Doing Business. Indicators. Public Policy. Legal Analysis of Economic Policy.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	12
2.	PARADIGMAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: O PAPEL DOS “GLOBALIZERS”.....	18
2.1	ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO E A GLOBALIZAÇÃO DOS REFERENCIAIS JURÍDICOS DE TRABALHO DIGNO.....	21
2.1.1	Antecedentes históricos: a formação do processo de regulamentação internacional do trabalho.....	21
2.1.2	O novo marco programático da OIT: a dignidade da pessoa humana e a promoção de justiça social como fins do desenvolvimento	31
2.1.3	A Agenda de Trabalho Decente: a consolidação da política social internacional de trabalho.....	36
2.2	O BANCO MUNDIAL E SEU PAPEL NO “NEGÓCIO” DO DESENVOLVIMENTO	41
3.	O DIREITO E OS NOVOS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA: O PODER DOS INDICADORES.....	61
3.1	O PROJETO DOING BUSINESS: A AFERIÇÃO DO TRABALHO COMO CUSTO EMPRESARIAL.....	65
3.2	CRÍTICAS DA OIT AO PROJETO <i>DOING BUSINESS</i> : O DESENVOLVIMENTO DO MERCADO DE TRABALHO VS. A CORRIDA PELA DESREGULAMENTAÇÃO TRABALHISTA.....	73
3.3	OS INDICADORES DE TRABALHO DECENTE: O USO DE FERRAMENTAS QUALIQUANTITATIVAS PARA AUXILIAR AS ESTRATÉGIAS DE AÇÃO NACIONAIS	85
3.4	O DIREITO DO TRABALHO NO BRASIL E OS DESAFIOS PARA A ANÁLISE JURÍDICA	92
4.	NOVAS ABORDAGENS JURÍDICAS PARA A PROMOÇÃO DE POLÍTICAS DE TRABALHO EFETIVAS	97
4.1.	A ANÁLISE JURÍDICA DA POLÍTICA ECONÔMICA.....	100
4.2	ÍNDICE DE FRUIÇÃO EMPÍRICA DA JORNADA DE TRABALHO E REMUNERAÇÃO: UMA PROVOCAÇÃO PARA A ELABORAÇÃO DE INDICADOR JURÍDICO.....	109
5.	CONCLUSÃO.....	114
	REFERÊNCIAS.....	119
	ANEXO – Medição do trabalho decente com base nas orientações recebidas na Reunião Tripartite de Peritos sobre a Medição do Trabalho Decente em setembro de 2008.	129

1. INTRODUÇÃO

“Development consists of the removal of various types of unfreedoms that leave people with little choice and little opportunity of exercising their reasoned agency. The removal of substantial unfreedoms, it is argued here, is constitutive of development.”

(Amartya Sen)

Sen, na obra *Development as freedom*, expressa uma concepção de desenvolvimento focada na ampliação das liberdades humanas substantivas. Essa perspectiva rompe com visões reducionistas, tais como as que associam a ideia de desenvolvimento a resultados obtidos por indicadores de escopo limitado (*e.g.*, Produto Interno Bruto – PIB), e defende a noção de desenvolvimento como liberdade, assim entendida a possibilidade de as pessoas viverem como gostariam, afirmando-se elas próprias por meio de escolhas de vida não contingenciais (SEN, 2000, p. 38). Sen exprime uma abordagem ampla de desenvolvimento que prestigia o estudo empírico das variadas relações sociais, dos arranjos socioeconômicos e das dinâmicas político-institucionais. Essa concepção de desenvolvimento também traz repercussões jurídicas, uma vez que a liberdade, nos moldes sugeridos pelo autor, é uma verdadeira reivindicação à fruição de direitos. Esta dissertação adota a ideia de desenvolvimento expressa por Sen, aqui entendida, em termos jurídicos, como o *efetivo proveito de direitos pelos seus titulares*.

Nessa linha, quando se trata dos objetivos de desenvolvimento, é preciso que se esteja atento ao conjunto de expectativas sociais e econômicas que informam e dinamizam a vida em sociedade. Essas expectativas podem ser identificadas, por exemplo, como o direito a tratamento médico e a medicamentos, à moradia digna para toda a família, à alimentação apropriada, à educação, à liberdade de expressão cultural e religiosa, a condições de trabalho decente e à proteção contra discriminações odiosas por qualquer motivo. Ou seja, os objetivos de desenvolvimento estão relacionados a interesses da sociedade quanto a condições que proporcionam o bem-estar individual e coletivo de seus membros, investindo-os de liberdade para autodeterminação das suas escolhas de vida. Essa rede de interesses materiais e ideais, quando institucionalizados, passam a compor direitos subjetivos das pessoas e devem orientar as políticas públicas do Estado.

Esse direcionamento da ação pública, por sua vez, depende da devida compreensão do significado empírico desses direitos na perspectiva da sociedade. O que significa o direito a tratamento médico e a medicamentos? O que significa o direito à moradia digna? O que significa o direito à alimentação apropriada? O que significa o direito à educação? O que significa a

liberdade de expressão? O que significa o trabalho decente? O que caracteriza uma discriminação odiosa? A determinação dos elementos que representam a expressão empírica da efetivação de direitos se torna condição essencial para dar concretude aos anseios de justiça de uma sociedade. Assim, com uma perspectiva que não compreende o Direito como uma concepção distanciada de um propósito real, mas como parte constitutiva do desenvolvimento, é possível explorar novos mecanismos jurídicos que, com suporte numa determinação clara dos objetivos de desenvolvimento perseguidos, permitam avaliar e (re)direcionar as políticas públicas para a realização desses anseios.

Essa abordagem se mostra particularmente relevante quando os direcionamentos dados às políticas públicas são objeto de controvérsia, a exemplo das políticas de promoção de direitos do trabalho. Com efeito, embora os direitos dos trabalhadores sejam hoje reconhecidos transnacionalmente como condições essenciais à promoção do desenvolvimento,¹ incertezas quanto à melhor maneira de proteção a esses direitos tem promovido contínuos debates, nacionais e internacionais, bem como motivado a constituição de várias arquiteturas jurídicas. Nesse contexto, cabe destacar o discurso, que tem ganhado espaço nos debates políticos desde os anos de 1990,² em defesa da necessidade de “flexibilizar” e “modernizar” as relações de trabalho, mediante a desregulamentação desses direitos. A “flexibilização” do trabalho surge como estratégia político-econômica para reduzir os custos empresariais, desonerando os empregadores de obrigações trabalhistas legais, com o intuito de impulsionar a atividade econômica e, como efeito colateral desejado, estimular a geração de empregos. Essa estratégia de flexibilização é ainda respaldada por análises econômicas baseadas em paradigmas da economia tradicional, como os indicadores *Labor Market Efficiency* do *Global Competitiveness Index* do Fórum Econômico Mundial; o *World Competitiveness Index* do *IMD World Competitiveness Center*; o *Economic Freedom of the World* do Fraser Institute e os Indicadores de Regulamentação do Mercado de Trabalho (IRMT) do Projeto *Doing Business* (PDB) do Banco Mundial.³

Por outro lado, essas abordagens são criticadas por promoverem uma visão parcial da ideia de desenvolvimento, privilegiando apenas o crescimento econômico e negligenciando os influxos negativos dessas medidas para o desenvolvimento social.⁴ As críticas abrangem, inclusive, a falta

¹ Cf. ONU (2015).

² Cf. Delgado MG (2017) e Supiot (2014).

³ Cf. Aleksynska e Cazes (2014).

⁴ Cf. Santos (2009; 2014); Maior (2017); Delgado MG (2017).

de credibilidade das informações divulgadas por meio de indicadores e pesquisas que, centrados em abordagens estritamente econômicas, deixam de considerar aspectos relevantes do contexto empírico de funcionamento dos mercados de trabalho e de seus benefícios para uma pauta abrangente de desenvolvimento.⁵ Ademais, não resta claro, no aspecto político, o modo como a desregulamentação dos direitos dos trabalhadores contribuiria para o cumprimento das pautas de cooperação social transnacionais e, no caso brasileiro, das normas que orientam o pacto social nacional, o que torna questionável o conteúdo democrático das propostas de flexibilização.

Mesmo havendo dessas controvérsias, a ideia de flexibilização de direitos e incentivo à ordem econômica motiva a adoção de reformas trabalhistas, especialmente em períodos de crise econômica (*e.g.*, a reforma trabalhista brasileira de 2017 e a reforma trabalhista espanhola de 2012). Ocorre que, se, por um lado, as motivações econômicas justificam mudanças nos arranjos jurídicos e na própria definição do papel dos direitos dos trabalhadores no âmbito local, no sentido reverso, o Direito pouco faz para avaliar a projeção das influências das reformas jurídicas e orientações políticas na fruição de direitos. Esse contexto é agravado pela utilização de abordagens formalistas e dogmáticas na orientação do pensamento jurídico em países como o Brasil. A falta de abertura interdisciplinar dificulta o desenvolvimento de metodologias que permitam explorar as interconexões das diversas áreas de interesse da sociedade e, com origem nas percepções mais abrangentes, desenvolver representações jurídicas adequadas para os contextos práticos. Em meio a essa realidade, esta dissertação se propõe a responder à seguinte indagação: como o Direito pode contribuir para avaliar e (re)direcionar as políticas públicas para a efetivação dos direitos dos trabalhadores?

Com o objetivo de desenvolver uma análise jurídica apta a orientar a promoção de políticas públicas no sentido da efetivação de direitos subjetivos do trabalhador, alguns pontos subjacentes precisam ser igualmente enfrentados. O primeiro deles consiste em determinar, em termos concretos, o que significa a fruição de direitos do trabalho. Para essa tarefa, é preciso entender que a percepção de direitos e sua correlação com políticas públicas demanda necessariamente a análise do contexto fático e de seus multivariados fatores de interação (fatores políticos, econômicos, sociológicos, jurídicos, religiosos etc.), o que deve ser feito mediante a promoção de uma pesquisa com suporte empírico. Por essa razão, noções jurídicas de base formalista ou metafísica não serão úteis. O segundo aspecto consiste em explorar de que maneiras o Direito pode contribuir para a

⁵ Berg e Cazes (2007); Aleksynska e Cazes (2014).

promoção do desenvolvimento. Nesse aspecto, é relevante avaliar as variadas funções que a análise jurídica exerce em meio a uma agenda de desenvolvimento de direitos subjetivos do trabalhador. Em outras palavras, isso significa destacar o papel do pensamento jurídico na determinação de objetivos políticos, no desenvolvimento de ideias e na constituição de mecanismos e instrumentos que permitam avaliar como as políticas públicas contribuem para a efetivação de direitos, segundo a perspectiva dos seus titulares. O terceiro ponto consiste em desenvolver mecanismos que viabilizem essa análise jurídica. Por fim, considerando que há várias percepções sobre desenvolvimento e diversas agendas políticas em curso, é preciso verificar, por meio dos mecanismos de análise jurídica estabelecidos, em que medida essas políticas públicas podem vir a prejudicar ou favorecer a implementação da agenda de desenvolvimento de direitos trabalhistas. Com base nessa abordagem é que esta dissertação foi elaborada.

O método empregado para desenvolver essa formulação jurídica é a Análise Posicional, que tem como referência os trabalhos desenvolvidos por Castro (2006; 2009; 2014a; 2014b). Esse método é um dos procedimentos analíticos desenvolvidos pela Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE) e consiste na elaboração de um Índice de Fruição Empírica (IFE) para aferir, quantitativamente, o grau de proveito, empiricamente constatado, que ocorre em benefício dos titulares dos direitos avaliados em um dado contexto jurídico-institucional. Esse índice deve ser elaborado segundo critérios de aferição democraticamente estabelecidos e de modo a representar as categorias jurídicas essenciais à fruição do direito, segundo as expectativas locais. Em seguida, o IFE é contrastado com os valores representativos de uma experiência de proveito de direitos ideal para fins de validação jurídica. Essa confrontação de resultados é utilizada como critério para avaliação da efetividade das políticas públicas, bem como para traçar novas abordagens de ação.

Com base essa proposta, é postulada nesta dissertação a ideia de ser possível: (i) avaliar em que medida as reformas jurídicas ou políticas públicas podem afetar a fruição de direitos; (ii) identificar os aspectos em que a fruição de direito é deficitária; e (iii) traçar propostas de reforma de políticas públicas que visem a ampliar o proveito social de direitos dos trabalhadores, com base nas informações coletadas. Com isso, o Direito deixa de ser apenas um elemento passivo nas estratégias de desenvolvimento e passa a exercer uma função constitutiva e construtiva, traçando objetivos e elaborando mecanismos analíticos que contribuam ativamente para a realização dos anseios de justiça.

A opção por esse método se justifica pelo fato de representar uma abordagem com abertura interdisciplinar para caracterização do Direito, não se prendendo a uma orientação formalista, mas viabilizando uma formulação democrática e plural do significado prático do Direito. A Análise Posicional, por não ser dogmática, também possui abertura crítica para promover inovações jurídicas e revisar seus paradigmas, reconhecendo, portanto, que os indicadores elaborados segundo os procedimentos da AJPE não denotam uma “verdade absoluta ou final” sobre o Direito, mas apenas instrumentos para guiar a ação pública de reforma institucional. As ideias expressas neste introito são desenvolvidas ao longo dos três capítulos seguintes.

O capítulo 2, por meio de uma abordagem histórico-jurídica baseada em pesquisas bibliográficas e documentais, reporta-se ao surgimento da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e à formação dos direitos trabalhistas no âmbito transnacional. Esse segmento é dividido em três etapas: primeiramente, é descrita a formação da regulamentação internacional dos direitos do trabalho (seção 2.1.1); em seguida, é apontada a incorporação dos direitos do trabalho a um plano transnacional de desenvolvimento (seção 2.1.2); por fim, é indicada a Agenda de Trabalho Decente (ATD), como marco dos objetivos estratégicos da OIT e sua principal diretriz de atuação (seção 2.1.3). Ainda no capítulo 2, na seção 2.2, é descrito o contexto de surgimento do Banco Mundial e seu papel como agente político e intelectual⁶ na promoção de uma agenda global de desenvolvimento focada no crescimento econômico, mediante incentivo à iniciativa privada à proteção ao direito de propriedade.

No capítulo 3, são trazidas algumas considerações sobre o uso de indicadores como instrumentos de governança, enfatizando que esses construtos podem servir tanto como mecanismos para dominação e legitimação de ordens postas, como também podem servir de meios de expressão das vontades públicas e contestação de ordens injustas. Nesse âmbito, é defendida a utilização da análise jurídica na elaboração e avaliação dos indicadores, a fim de garantir que a utilização desses instrumentos não se dê em desfavor dos interesses da sociedade. Na seção 3.1, é oferecida uma análise crítica aos Indicadores de Regulamentação do Mercado de Trabalho (IRMT) do PDB, mediante análise dos relatórios publicados pelo Banco Mundial no âmbito do Projeto, dos relatórios de avaliação expressos por grupos e comissões consultivas independentes, e de estudos desenvolvidos pela OIT. A opção por trabalhar com os indicadores do PDB, e não outros, tais como o *Global Competitiveness Index*, do Fórum Econômico Mundial, se deu em razão de ter ocorrido

⁶ Cf. Pereira (2010).

um amplo debate entre o Banco Mundial e a OIT sobre os influxos desse Projeto nas relações de trabalho, o que permitiu explorar as distintas perspectivas sobre o papel dos direitos do trabalhador em um contexto prático. Essas discussões são expostas na seção 3.2. Na seção 3.3, o enfoque estritamente econômico do IRMT do PDB é contraposto aos Indicadores de Trabalho Decente (ITDs) da OIT. Os ITDs são destacados, em meio a essa comparação, como abordagem mais plural e substancialmente diversificada na representação dos direitos do trabalho. A seção 3.4, contém breves considerações sobre a análise jurídica brasileira e os benefícios da utilização da AJPE para o desenvolvimento de políticas públicas no contexto nacional.

O capítulo 4, seção 4.1, aponta os procedimentos analíticos da Análise Posicional da AJPE. Em seguida, na seção 4.2, vem a aplicação empírica desse procedimento devidamente demonstrada, tomando como referencial a situação dos trabalhadores da indústria da construção civil no Distrito Federal, em dezembro de 2015. A elaboração do IFE por meio da Análise Posicional utiliza dados quantitativos obtidos junto aos sistemas oficiais do governo, notadamente, a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT) e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), além de dados obtidos por meio de pesquisas do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).

Por fim, as conclusões desta dissertação – capítulo 5 – confirmam não só a possibilidade de explorar novos mecanismos jurídicos para a avaliação e (re)direcionamento das políticas públicas em favor da realização de justiça social e econômica, mas aponta os procedimentos da Análise Posicional da AJPE como método analítico adequado a essa finalidade.

2. PARADIGMAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: O PAPEL DOS “GLOBALIZERS”

Many mainstream economists, government officials, corporate spokespersons and pundits assume that free trade creates net gains in wealth for society as a whole—and it may. But society as a whole is an intellectual construct, not real people in the real world. In real economies, there are winners and losers, and workers are often the losers.

(David M. Trubek e Lance Compa)

Trabalho e atividade econômica pertencem a uma relação simbiótica, em que as partes diretamente envolvidas (trabalhadores e empregadores) deveriam assumir o compromisso de desenvolver interações sustentáveis e igualmente proveitosas, mediante ações cooperativas e diálogo social. No trato dessas interações, todavia, racionalidades distintas entram em conflito. Por um lado, os trabalhadores buscam a ampliação dos seus direitos, o que, pelo caráter transversal dos direitos trabalhistas, representa a busca pela melhoria da sua qualidade de vida em diversos aspectos (redução da pobreza, redução das desigualdades sociais, inclusão social, qualidade de alimentação, moradia e vestuário dos indivíduos e de suas famílias, maior acesso à educação e saúde, disponibilidade de tempo para convivência social e familiar, e lazer), e não apenas naqueles restritos ao ambiente de trabalho em si. De outra parte, há o interesse empresarial de reduzir os custos com a produção e aumentar a produtividade, a fim de manter o comércio estimulado e os empreendimentos mais competitivos, contribuindo, como consequência, para o crescimento das economias nacionais. Ocorre que, no confronto desses variados interesses, a adoção de medidas conciliatórias é prejudicada pela implementação de estratégias de desenvolvimento parciais, que não percebem a economia como um conjunto de agregados contratuais em que os interesses individuais devem ser articulados em favor da harmonização do todo social. Como expressão dessa estratégia restrita de desenvolvimento, o estímulo às atividades econômicas resulta na percepção dos direitos trabalhistas como meros custos empresariais, tornando o grau de restrição desses direitos o grande foco de barganha entre as classes trabalhadoras e patronais e para direcionamento das políticas públicas regulatórias.

Esse conflito de racionalidades é intensificado no contexto de globalização econômica,⁷ em que a competição comercial envolve vários países, com distintos níveis de desenvolvimento e

⁷ Delgado MG (2017, p. 15-16) define globalização como a “fase do sistema capitalista despontada no último quartel do século XX, que se caracteriza por uma vinculação especialmente estreita entre os diversos subsistemas nacionais,

prioridades políticas. Nesse âmbito, estabelecer consensos sobre os padrões de governança envolvendo as relações e condições de trabalho ultrapassa os limites estritamente nacionais e compõe matéria do que alguns doutrinadores designam como Direito Transnacional do Trabalho – DTT (*Transnational Labor Law – TLL*).⁸ Trubek e Compa (2006, p. 223) apontam como conteúdos do DTT:

- a) as regras internacionalmente estabelecidas, bilateral ou multilateralmente, fixando sanções ou estímulos para o cumprimento de “padrões internacionais de trabalho”;
- b) os próprios padrões internacionalmente firmados, global ou regionalmente;
- c) os programas para aumento da proteção social;
- d) os novos instrumentos que incentivem a melhoria as condições de existência e códigos de conduta público-privados.

A matéria trabalhista pode ainda ser inserida em um campo mais abrangente, privilegiando o que Berman (2005, p. 491) designou como “direito e globalização”, abordagem que prestigia o pluralismo jurídico e proporciona uma ampliação do objeto de estudo: (i) expandindo a concepção de Direito para incluir normas estabelecidas em fóruns não governamentais; (ii) estimulando a abertura interdisciplinar; (iii) superando a tradicional divisão entre direito público e privado e (iv) superando a visão clássica de soberania dos Estados-Nações.

Em todo caso, a atuação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ganha destaque no direcionamento das políticas de trabalho, uma vez que essa organização concentra a maior atividade de regulamentação internacional em matéria trabalhista. Como parte de suas atribuições institucionais, a entidade também é responsável por fixar padrões de “trabalho digno”, desenvolvendo, para tanto, um amplo sistema de monitoramento e apoio às unidades nacionais, malgrado não gozar de poder coercitivo para fazer cumprir suas determinações. Um dos mais relevantes referenciais já desenvolvidos pela OIT, e seu atual marco diretivo, consiste na Agenda de Trabalho Decente (ATD), cuja implementação decorre de uma construção conjunta de

regionais ou comunitários, de modo a criar, como parâmetro relevante para o mercado, a noção de globo terrestre, e não mais, exclusivamente, nação ou região.”

⁸ Segundo Trubek e Compa (2006, p. 223), o DTT é o conjunto de medidas que faria, no âmbito internacional, o que o direito nacional do trabalho fez para os sistemas nacionais do período pós-Segunda Guerra Mundial. Berman (2005, p. 488-489), por sua vez, esclarece a distinção entre direito internacional e direito transnacional, destacando que esse último contemplaria não apenas as relações travadas entre Estados-Nações, mas também as relações entre diversos outros agentes, sejam eles governamentais, ou não, na disciplina jurídica de situações que superam os limites das jurisdições nacionais, além de prestigiar a influência judicial na aplicação de normas e a cooperação transnacionais.

estratégias de ação pelos Estados e pela OIT, as quais são monitoradas pelos indicadores de Trabalho Decente (OIT, 2016).

A OIT, juntamente outros organismos internacionais, como Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OMC), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), atuam como verdadeiros agentes “globalizadores” (“*globalizers*”⁹), traçando recomendações políticas de escopo mundial, a fim de alcançar um equilíbrio nas relações internacionais e facilitar a cooperação entre Estados. Ocorre que os processos de cooperação internacional nem sempre implicam a adoção de políticas harmoniosas entre as diversas organizações do sistema multilateral. Como resultado disso, o conflito de interesses entre capital e trabalho é evidenciado na dinâmica das interações desses organismos internacionais. O caso explorado nesta seção toma como exemplo os vários paradigmas e abordagens de avaliação adotados entre a Agenda de Trabalho de Decente (ATD) da OIT e do Projeto *Doing Business* (PDB) do Banco Mundial.

A dificuldade de analisar os fatores controvertidos que resultam do confronto entre a ATD e o PDB está na identificação de qual critério adotar para promoção de políticas públicas adequadas, haja vista que as propostas de ambas as entidades cuidam de abordagens supostamente técnicas, desenvolvidas por equipes de especialistas com grande capacidade de pesquisa e prestígio internacional. Dadas tais condições, haveria uma abordagem “correta” a ser seguida?

O objetivo deste capítulo é demonstrar que as propostas políticas dessas organizações não decorrem de constatações puramente técnicas ou estritamente científicas, mas recebem influência dos agentes envolvidos na sua elaboração, além de prestigiarem valores distintos em suas abordagens. Como resultado dessas articulações entre agentes, ideias e processos políticos, as políticas públicas recomendadas, em cada caso, podem influir, de modo positivo ou negativo, no proveito de direitos pelos diversos grupos sociais afetados. Por essa razão, sugere-se que a análise jurídica deve compor o quadro de critérios empregados nos modelos de avaliação dessas políticas, de modo a esclarecer como esse “conglomerado” de variados interesses e ponderações deve ser considerado para fins de direcionamento da ação do Estado. Não haveria, portanto, uma só resposta “certa” ou um “modelo universal” para a disciplina justicialista, sendo preciso contextualizar, isto é, acessar as realidades no nível local, para desenvolver as melhores estratégias para promoção do trabalho digno.

⁹ A expressão já é adotada por alguns doutrinadores, a exemplo de Woods (2006).

Mediante uma análise documental e bibliográfica, este capítulo descreve o surgimento e a consolidação da OIT e do Banco Mundial, a fim de esclarecer como essas organizações compreendem os direitos dos trabalhadores e de que modo isso reflete em suas ações no âmbito da cooperação internacional. Na seção 2.1 e suas subseções, serão mostrados o surgimento e a consolidação da OIT desde o período que antecedeu a Primeira Guerra Mundial até publicação da Declaração de Desenvolvimento Sustentável, em 2015. Na seção 2.2, será relatado o contexto de surgimento do Banco Mundial com sua abordagem sobre os temas de desenvolvimento e direitos sociais.

2.1 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO E A GLOBALIZAÇÃO DOS REFERENCIAIS JURÍDICOS DE TRABALHO DIGNO

A compreensão dos papéis desempenhados pela OIT no âmbito da cooperação internacional está interligada ao acompanhamento da trajetória de sua formação e consolidação no panorama mundial. O contexto sociopolítico em que emergem as primeiras reivindicações trabalhistas, o perfil heterogêneo dos agentes políticos engajados na pacificação internacional de temas em matéria de trabalho, as ideologias, os valores, os interesses e as distintas percepções sobre problemas sociais são elementos que se entrelaçam, tanto para favorecer o surgimento da OIT, como para, com o tempo, remodelar seu perfil de atuação. Malgrado uma investigação exaustiva sobre esse processo histórico de desenvolvimento da OIT fuja aos objetivos deste ensaio, uma síntese dessa narrativa precisa ser mostrada para esclarecer como foi formado o referencial internacional de direitos dos trabalhadores e como são administradas as políticas de implementação desse referencial nas economias nacionais.

2.1.1 Antecedentes históricos: a formação do processo de regulamentação internacional do trabalho

Treaties have been concluded between one country to another by which they have bound themselves to kill men; why should they not be concluded today for the purpose of preserving men's lives and making them happier?

(Jérôme-Adolphe Blanqui)

A Organização Internacional do Trabalho surgiu em 1919, com a assinatura do Tratado de Versalhes, logo após armistício de 11 novembro de 1918, que encerrou os confrontos da Primeira

Guerra Mundial. Naquele momento, a inclusão da regulamentação das relações de trabalho na agenda política internacional se deu pela convergência entre três principais eventos: (i) a notoriedade que os problemas sociais e a incipiente organização de trabalhadores alcançaram nos países industrializados,¹⁰ (ii) a necessidade de cooperação entre Estados beligerantes e lideranças sindicais¹¹ e (iii) o interesse econômico em garantir uma padronização internacional dos custos da produção, especificamente, aqueles relativos à mão de obra.¹²

Tal circunstância foi, ainda, favorecida pelas ideias que, antes mesmo da deflagração da Primeira Guerra Mundial, já difundiam a necessidade de internacionalização dos padrões de trabalho, a exemplo das manifestações estendidas por Robert Owen, Charles Hindley, Daniel Legrand, Jérôme-Adolphe Blanqui e Louis-René Villermé. Esses agentes, motivados por questões humanitárias, políticas ou econômicas, defendiam não só a melhoria das condições de trabalho, mas também a preservação do equilíbrio na concorrência comercial internacional, de modo a evitar que os países que não concedessem direitos trabalhistas usufríssem de indevida vantagem competitiva sobre os demais.

Desde a segunda metade do século XIX, essas ideias começaram a suscitar maior mobilização em favor da assinatura de tratados bilaterais, da realização de conferências internacionais e da constituição de organizações voltadas ao debate sobre a internacionalização da regulamentação de direitos trabalhistas (SCOTT, 1934, p. 3-5; BASU *et al.*, 2003, p. 37). Dentre esses eventos, a criação da Associação Internacional de Trabalhadores (AIT) e a da Associação Internacional para Proteção Legal dos Trabalhadores (AIPLT) merecem destaque por constituírem exemplos da formação de entidades precursoras da OIT. A AIPLT, em especial, serviu, em muitos aspectos, de paradigma para a constituição da estrutura organizacional da OIT.

A AIT, mais conhecida como “Primeira Internacional”, surgiu em 1864, influenciada por diversas ideologias de base social. Essa associação logrou reunir várias classes e nacionalidades de trabalhadores em torno da ideia de “proletariado”, superando o modelo fragmentado com que até então eram percebidos os grupos heterogêneos de trabalhadores (HOBBSAWM, 2002, p. 180-181). Essa Associação, criada em um período marcado por greves e por tentativas de afirmação dos trabalhadores nos espaços políticos e sociais, tinha o intuito de fortalecer o movimento grevista, inclusive para obstar, mediante a cooperação operária, que os trabalhadores estrangeiros fossem

¹⁰ Cf. Delgado GN (2015, p. 132-139).

¹¹ Cf. Crivelli (2010, p. 51).

¹² Cf. Crivelli (2010, p. 71).

utilizados para substituir mão de obra nacional durante as paralisações; promover a melhoria das condições de trabalho e garantir a troca de conhecimentos e experiências em favor da proteção, progresso e emancipação dos trabalhadores (SCOTT, 1934, p. 5; RODGERS *et al.*, 2009, p. 4; STEKLOFF, 1968, p. 34-50). A relevância da AIT consistiu, portanto, em trazer as demandas políticas do movimento operário para o debate internacional, viabilizando a formação de agendas comuns entre os trabalhadores de várias origens nacionais.

Também contou com expressão internacional a ação deflagrada pelo Conselho Federal Suíço, em 1889, ao aprovar proposta em favor da realização de tratativas internacionais para debater e disciplinar temas como trabalhos aos domingos, fixação de idade mínima para o trabalho de crianças, limitação da jornada de trabalho, proibição do trabalho de mulheres e crianças em indústrias perigosas, restrições ao trabalho noturno, além de propor a criação de uma entidade internacional para administrar a regulamentação internacional do trabalho. A liderança dessas tratativas foi assumida pelo imperador Guilherme II, da Alemanha, que promoveu a Conferência de Berlim, em março de 1890, para discussão dessa mesma pauta de assuntos. Essa conferência, de que participaram catorze Estados, ensejou um protocolo de intenções sobre a regulamentação dos assuntos discutidos, além da previsão de elaboração de relatórios, por parte dos países signatários, sobre as providências adotadas quanto às questões deliberadas na Conferência, medida esta que seria, posteriormente, adotada pela OIT como um de seus mecanismos de controle (MEIRELES, 2016, p. 162). Em termos práticos, no entanto, a conferência não obteve os resultados desejados: a pauta abrangente de temas e a ausência de preparação política e social para implementação das medidas no âmbito nacional dificultaram estabelecer consensos e exigir providências por parte dos Estados participantes. Não obstante, essa Conferência contribuiu para o reforço e o amadurecimento das bases de reflexão sobre a regulamentação trabalhista internacional, além de ter promovido uma das primeiras tentativas de realização de convenções internacionais sobre trabalho (SCOTT, 1934, p. 6-7).

Como desdobramento dessas discussões, os pontos debatidos na Conferência de Berlim, bem como a proposta de criar uma repartição internacional do trabalho e uma associação internacional para promover a agenda de regulamentação trabalhista voltaram a ser enfrentadas na Conferência de Bruxelas, em 1897. Essa, no entanto, não logrou agregar grande pluralidade de participantes. Com efeito, não houve significativa presença de trabalhadores e representantes sindicais, sendo seus participantes, em maioria, membros da academia. Os impasses enfrentados

ao longo da Conferência de Bruxelas - notadamente em razão da resistência da “escola liberal” francesa¹³ às medidas que resultassem em intervencionismo estatal - viabilizaram apenas a concordância genérica dos participantes com o fato de que: “[o] pensamento geral que domina todos os debates que ocorreram é que alguma regulamentação é necessária e inevitável e que todos os povos chegarão a esse ponto”. Assim, ao final da Conferência de Bruxelas, ficou decidida a necessidade de criação de uma “união internacional”, constituída sob a forma de organização privada, para promover o progresso da legislação social. Com esse propósito, em 1900, durante a Exposição Universal de Paris, foi realizado o Congresso Internacional pela Proteção Legal dos Trabalhadores, que contou com presença expressiva de professores e inspetores do trabalho, tendo ainda participado do evento engenheiros, alguns empregadores e associações de trabalhadores. Esse Congresso alcançou seu objetivo central, qual seja, a criação de duas organizações: a Associação Internacional para a Proteção Legal dos Trabalhadores (AIPLT), cuja assembleia constituinte foi realizada no ano seguinte em Basileia; e a Repartição Internacional do Trabalho (RIT), que funcionava como unidade responsável por coletar, estudar e comparar as legislações trabalhistas nacionais, bem como promover conferências internacionais (LICHTENBERGER, 1900, p. 6-8).

Em sua composição, a AIPLT não contou com a participação de grandes sindicatos (exceto de alguns sindicatos britânicos), nem com o concurso de organizações políticas mais expressivas, tais como o movimento social democrático alemão. A AIPLT era composta, basicamente, por uma “classe média de reformadores que eram simpatizantes das classes trabalhadoras”. (SCOTT, 1934, p. 8). Os participantes, portanto, eram pessoas das mais diversas origens, como empregados, empregadores, altos funcionários públicos, políticos e membros da academia. Já quanto a sua estratégia de ação, a AIPLT optou por limitar seu objeto de trabalho a temas com maior aceitabilidade internacional, estimulando, assim, a cooperação dos governos com as propostas da Associação. Na prática, os temas escolhidos para regulamentação eram estudados e debatidos com maior aprofundamento nas 15 seções nacionais constituídas nos países mais industrializados. Posteriormente, o produto desses debates nacionais era apresentado na assembleia geral da AIPLT, que, após enfrentar os temas em suas comissões internas e em plenária, elaborava um texto final a ser proposto aos governos nacionais (SCOTT, 1934, p. 8; RODGERS *et al.*, 2009, p. 4).

¹³ Dentre os representantes dessa escola no evento, devem-se destacar Yves Guyot, Henry Fleury-Ravarin, Hubert-Valleroux, Strauss (LICHTENBERGER, 1900, p. 7).

Os dois primeiros temas abordados pela AIPLT envolviam a proibição do trabalho noturno de mulheres e a proibição de fósforo branco nas indústrias, e foram tratados nas Conferências de Berna de 1905 e 1906. No primeiro momento, a Conferência de 1905 promoveu o debate entre especialistas para discutir os conteúdos das normas, a maneira como os países então reunidos enfrentavam esses temas em âmbito nacional, bem como para avaliar o influxo econômico dessas medidas na concorrência internacional; na segunda ocasião, em 1906, os diplomatas reunidos em conferência cuidaram das formalizações finais para conclusão dos tratados. Essa metodologia foi repetida em 1913 para tratar da limitação da jornada de trabalho das mulheres e jovens, bem como da proibição do trabalho noturno de jovens, contudo a formalização desses tratados, prevista para 1914, não chegou a ocorrer em virtude da deflagração da Primeira Guerra Mundial.

Mesmo com a interrupção das suas atividades em razão da guerra, a AIPLT teve sua relevância histórica, pois iniciou a cooperação internacional sobre a disciplina legal das questões trabalhistas. Em muitos aspectos, a AIPLT inspirou a estrutura da OIT, servindo como verdadeiro laboratório, onde foram identificadas as primeiras dificuldades no desenvolvimento das atribuições de uma organização internacional no trato de matérias trabalhistas. Como exemplos dessas dificuldades, podem ser citadas a falta de consenso quanto à necessidade de medidas de controle sobre a implementação dos tratados, as divergências quanto às condições de vigência dos tratados, a tradição e predileção dos países-membros pelos acordos bilaterais, a limitação de influência da Associação a apenas alguns países europeus e os problemas de legitimidade das diretrizes traçadas pela Associação (RODGERS *et al.*, 2009, p. 4). Com efeito, a AIPLT funcionou como um espaço para experimentação de estratégias que, após amadurecidas, serviram como base para direcionar a constituição da OIT e os seus instrumentos de ação.

Apesar de a deflagração da Primeira Guerra Mundial ter obstado o avanço das deliberações na AIPLT, isso não afetou, de maneira geral, outras mobilizações em busca da conquista de uma regulamentação internacional do trabalho. Na perspectiva econômica, ainda que a guerra houvesse prejudicado a dinâmica das relações comerciais, continuava o interesse dos países industrializados em manter o equilíbrio comparativo de custos da produção com os demais países. Na perspectiva política e social, vários fatores contribuíram para que os Estados intendessem manter um espírito colaborativo com as lideranças sindicais, sem perder o controle sobre os movimentos sociais. Afinal, se, por um lado, era preciso conter o avanço da revolução bolchevique e garantir a continuidade de produção de insumos, mesmo diante da redução da mão de obra no período da

guerra, por outro, era inviável negligenciar as contínuas manifestações e articulações entre sindicatos europeus e estadunidenses em favor de uma regulamentação internacional das cláusulas sociais de trabalho (CRIVELLI, 2010, p. 51). Nesse âmbito, concessões precisavam ser feitas.

Na França, por exemplo, a carência de mão de obra, em razão das baixas humanas na guerra, fez com que o governo recrutasse trabalhadores estrangeiros, estendendo a eles a proteção da legislação trabalhista nacional, mediante acordos bilaterais firmados com os governos cedentes. Essas tratativas, embora diretamente voltadas aos problemas vinculados ao período de guerra, criaram um contexto favorável à promoção de medidas mais abrangentes e de maior durabilidade, o que, no caso da França, propiciou, por exemplo, a formação do Comitê Interministerial de Tratados Internacionais do Trabalho, em 1917, para definir os temas que poderiam ser objeto de tratados internacionais em matéria de condições de trabalho (SCOTT, 1934, p. 84-85).

Ainda na França, em 1918, tanto a Associação Nacional para Legislação do Trabalho, que era um ramo da AIPLT no País, como o Comitê sobre Trabalho da Câmara dos Deputados elaboraram resoluções, demandando que o governo pleiteasse a inserção de cláusulas que garantissem a observância de condições humanas de trabalho no tratado de paz que marcaria o fim da Primeira Guerra Mundial. Ainda nessas resoluções, foi demandada a ratificação das convenções de Berna, a promoção periódica de uma conferência internacional do trabalho e a constituição de uma repartição internacional do trabalho para realização dos estudos estatísticos e comparativos sobre as legislações laborais nas diversas economias. Havia, portanto, interesse em dar continuidade ao trabalho da AIPTL e da RIT, dotando-as de maior autoridade internacional (SCOTT, 1934, p. 85-86).

A França estava, em grande medida, alinhada com as orientações do Reino Unido sobre a disciplina internacional das condições de trabalho. Para o Reino Unido, o apoio à criação de uma organização internacional atendia aos interesses econômicos de preservação do equilíbrio concorrencial com os demais países industrializados, além servir de resposta à pressão dos sindicatos de trabalhadores. Particularmente no Reino Unido, o movimento trabalhista saiu reforçado ao fim da Primeira Guerra Mundial em razão do aumento do número de sindicalizados e do maior intervencionismo estatal na economia durante o período de guerra. A expressão que as organizações de trabalhadores alcançaram na região, bem como o temor de avanço da revolução bolchevique, apenas reforçavam o interesse do Reino Unido em assumir o controle sobre o desenvolvimento das demandas trabalhistas em âmbito internacional. Com esse propósito, o Reino

Unido estava articulado com diversas redes transnacionais de proteção ao trabalho (AIPTL, e a segunda internacional, por exemplo), de onde extraía muitas de suas propostas políticas.

Nesse âmbito favorável às demandas trabalhistas nacionais, os trabalhadores britânicos passaram a cobrar do então Primeiro Ministro, David Lloyd George, as promessas de apoio firmadas durante a guerra, a fim de que o governo contribuísse para a promoção de uma política social internacional. Ao mesmo tempo, conferências internacionais, promovidas na Filadélfia, em 1914, em São Francisco em 1915, em Baltimore em 1916,¹⁴ em Leeds em 1916, em Berna em 1917 e em Londres em 1917 e 1918, confirmavam a relevância da regulamentação internacional das condições de trabalho na agenda das lideranças sindicais de vários países e serviam de veículo de manifestação para que essas organizações reivindicassem espaço para apresentação de demandas durante a conferência de paz. O intuito dessas mobilizações era garantir a inclusão de cláusulas de proteção ao trabalho no tratado de paz que seria firmado (Tratado de Versalhes, de 1919), a fim de garantir um mínimo de direitos aos trabalhadores, a despeito dos rumos da concorrência capitalista internacional. Assim, influenciado pelos trabalhos da AIPLT e pelas ideias dos grupos reformistas sociais, e com o intuito de manter o controle sobre o avanço da disciplina das relações de trabalho em âmbito internacional, o governo britânico consolidou sua proposta de estrutura, poderes e composição de uma organização internacional para disciplina das questões trabalhistas por meio do “*Memorandum on the Machinery and Procedure Required for the International Regulation of Industrial Conditions*”, de janeiro de 1919, que contou com a colaboração de empregadores e de sindicatos de trabalhadores na sua elaboração (HIDALGO-WEBER, 2013, p. 18-22; CRIVELLI, 2010, p. 52-53). Esse documento, em razão do seu nível de detalhamento técnico, veio a ser a matriz utilizada na criação da OIT.

Em 18 de janeiro de 1919, foi iniciada a Conferência de Paz em Paris e, em razão da relevância dos debates, a regulamentação internacional do trabalho foi o terceiro tema tratado na ordem do dia. Na ocasião, os conferencistas decidiram constituir uma Comissão de Legislação

¹⁴ No que concerne aos debates ocorridos nos Estados Unidos, a Federação Americana do Trabalho (FAT) contribuiu para a defesa da inclusão de cláusulas sociais trabalhistas no acordo de paz. Inclusive, é oportuno salientar que essa Federação chegou a reivindicar que, dentre os delegados ianques indicados para a conferência de paz, constassem representantes dos trabalhadores, o que não era uma prática da época; todavia, no que concerne à ação governamental propriamente dita, a preparação estadunidense para a conferência de paz não foi a mais expressiva. Os problemas associados às relações de trabalho, por estarem vinculadas às competências das unidades federativas, fugiam à agenda do governo federal. Além disso, a representação trabalhista no País não conseguiu exercer influência na Indústria da Guerra (*war industries*) e nas Juntas Comerciais da Guerra (*War Trade Boards*), o que restringia ainda mais seu poder de influência política. De maneira geral, não havia alinhamento político entre o programa ianque e o programa europeu em matéria trabalhista (SCOTT, 1934, p. 97-104).

Internacional do Trabalho (CLIT) formada por 15 membros, sendo que cada uma das cinco maiores potências industriais da época (Estados Unidos, Reino Unido, França, Japão e Itália) indicou dois membros para compor a CLIT, formando o que se designou “*Council of Ten*”, os outros cinco membros foram eleitos pelos demais poderes representados na Conferência de Paz. No caso, foram destinadas duas vagas para a Bélgica, em razão de sua relevância industrial, uma vaga para Cuba e uma vaga para a Checoslováquia (CRIVELLI, 2010, p. 53; OIT, 1923, p. 1). Os trabalhos da CLIT contaram com estudos preliminares elaborados pelas delegações estadunidense, francesa e britânica, sendo a proposta britânica adotada como referencial, haja vista a profundidade dos seus estudos e a prévia articulação política com diversos grupos de interesse e países sobre o conteúdo da proposta (CRIVELLI, 2010, p. 53; HIDALGO-WEBER, 2013, p. 23-25).

A CLIT apresentou, como traço distintivo às tradicionais conferências internacionais diplomáticas, a participação oficial não apenas de representantes do governo, mas também de especialistas, representantes dos trabalhadores e alguns representantes de empregadores. Essa pluralidade na composição dos participantes foi, posteriormente, incorporada à estrutura permanente da OIT. O objetivo da CLIT era “investigar as condições de emprego em uma perspectiva internacional, considerar os meios internacionais necessários para assegurar ações comuns em assuntos que afetem condições de trabalho e recomendar a formação de uma agência permanente”. (OIT, 1923, p. 1). Antes mesmo de iniciar os trabalhos, já havia certo consenso entre os membros da comissão quanto à necessidade de incluir a criação desse organismo internacional no Tratado de Versalhes. Outros pontos de consenso eram ainda garantir a representação tripartite (governo, empregados e empregadores)¹⁵ na estrutura desse organismo e estabelecer sua competência para elaborar convenções internacionais em favor da melhoria das condições de trabalho. Por outro lado, as divergências foram intensas no que concerne ao detalhamento do conteúdo da regulamentação internacional e à forma de exigência dos termos convencionados. A questão contrapunha o confronto entre a efetividade das convenções internacionais e a soberania dos Estados em um contexto em que a compreensão sobre a supranacionalidade de organismos internacionais ainda não estava amadurecida. A proposta britânica previa não só a imediata eficácia das convenções internacionais, com caráter mandatário, mas também a possibilidade de aplicação de sanções comerciais aos países que descumprissem o convencionado. Essa visão mais

¹⁵ Convém observar que a Conferência Internacional do Trabalho, que funciona como assembleia geral da OIT, adota o modelo de tripartismo não paritário, sendo destinados dois votos para a representação de governo, um voto para a representação de empregados e um voto para a representação dos empregadores (CRIVELLI, 2010, p. 55).

progressista sobre o papel a ser desempenhado pelo organismo internacional, contudo, foi objeto da resistência das demais delegações, não sendo incorporada na proposta final (CRIVELLI, 2010, p. 54-55).

Ao final, o conjunto normativo que tratou das relações internacionais de trabalho foi assentado ao Tratado de Paz em três partes distintas. Primeiramente, no artigo 23, alíneas “a” e “f”, a constituição da Sociedade das Nações estabelecia que seus membros assumiam o compromisso de estatuir e manter condições de trabalho humanas e justas não só em seus países, mas também nos países com que mantinham relações comerciais e industriais, bem como promover medidas para prevenir e controlar doenças. No artigo 312, o governo alemão se comprometeu a transferir às potências em favor das quais se cederam territórios alemães as verbas destinadas a garantir os seguros sociais daquelas populações. Por fim, na Parte XIII do Tratado, ficou prevista uma disciplina mais extensa sobre a regulamentação internacional do trabalho como medida de promoção da justiça social (LIGA DAS NAÇÕES, 1919).

Na Parte XIII do Tratado de Versalhes, constou não apenas a constituição, organização, funcionamento e prescrições gerais da OIT, mas também princípios jurídicos para disciplina das relações de trabalho. Como pressupostos, o Tratado reconheceu formalmente a suprema importância do bem-estar físico, moral e intelectual dos trabalhadores, bem como o princípio de que o trabalho não deve ser considerado apenas como um item de comércio, a despeito das diferenças de clima, hábitos, costumes, oportunidades econômicas e tradição industrial em curso nos diversos países. Com base nesses pressupostos, nove itens, entre princípios e métodos de atuação, foram elencados, correspondendo eles às seguintes estipulações: (1) o trabalho não é mercadoria, (2) deve ser respeitado o direito de livre associação; (3) deve ser garantido o direito a um salário adequado para manter um padrão de vida razoável, conforme as condições da época e do país, (4) deve ser buscada a implementação de um padrão de jornada de trabalho de oito horas diárias e quarenta semanais, (5) deve ser buscada a implementação de um descanso semanal de vinte e quatro horas, (6) deve ser abolido o trabalho infantil e restringido o trabalho de jovens, de modo a viabilizar a continuidade de sua educação e desenvolvimento físico, (7) homens e mulheres devem receber igual remuneração para trabalho de igual valor, (8) cada país deve estabelecer em lei que as condições de trabalho devem ter em conta o tratamento econômico equitativo de todos os trabalhadores legalmente residentes e (9) cada estado deve garantir um sistema de inspeção do trabalho para fins de reforçar o cumprimento das leis (LIGA DAS NAÇÕES, 1919).

Em outubro de 1919, a OIT realizou a primeira conferência, em Washington, ocasião em que foram eleitos os membros do Conselho de Administração e o Diretor-Geral,¹⁶ assim como foram aprovadas seis convenções e recomendações internacionais (CRIVELLI, 2010, p. 58-59). A partir de então, a OIT iniciou sua consolidação internacional, oportunidade em que também buscou reforçar autonomia política, financeira e organizacional. Embora a OIT houvesse sido criada como um órgão técnico da Sociedade das Nações, ao longo dos seus primeiros 20 anos de existência, essa organização adotou posturas que contribuíram para o desenvolvimento de uma identidade própria, com autonomia na sua dinâmica de funcionamento. Exemplos disso podem ser observados na paulatina desvinculação da obrigação de que seus membros tivessem que aderir previamente à Sociedade das Nações; no prestígio dado às decisões do Conselho de Administração da OIT, sem sujeição dos conflitos deliberativos ao Conselho da Sociedade das Nações; na autonomia praticada na definição de seu orçamento financeiro, o qual era apenas ratificado pela Sociedade das Nações; e, na decisão de transferência temporária de sua sede para Montreal durante a Segunda Guerra Mundial (CRIVELLI, 2010, p. 61-62).

De 1919 até meados da Segunda Guerra Mundial, a atividade da OIT foi marcada por intensa produção regulatória (67 convenções e 65 recomendações). A proteção ao trabalho, no primeiro momento, estava associada ao estabelecimento de critérios técnicos e normativos que deveriam informar as relações de trabalho. A regulamentação trabalhista internacional tinha por finalidade fixar um patamar mínimo de direitos que deveriam ser observados pelos países-membros da organização nas questões laborais, tais como a jornada de trabalho na indústria, a proteção à maternidade, o combate ao desemprego, o trabalho noturno para mulheres e jovens e o salário-mínimo, apenas para citar os temas das seis primeiras convenções aprovadas.

A formulação dessas convenções e recomendações passou por um processo inovador de elaboração, garantindo que os principais grupos afetados (governo, empregados e empregadores) tivessem espaço para manifestação de seus interesses. Mesmo com as controvérsias iniciais quanto

¹⁶ A estrutura da OIT é composta pela Conferência Internacional do Trabalho, pelo Conselho de Administração e pela Repartição Internacional do Trabalho. A Conferência Internacional do Trabalho ocorre pelo menos uma vez por ano e conta com a participação de quatro representantes de cada um dos Estados, sendo dois delegados do governo e os outros dois delegados, respectivamente, dos empregados e empregadores. O Conselho de Administração é composto por 28 representantes dos Estados, 14 representantes dos trabalhadores e 14 representantes dos empregadores. Dentre os representantes dos Estados, dez deles são indicados pelos países de maior importância industrial (Alemanha, Brasil, China, Estados Unidos da América, França, Índia, Itália, Japão, Reino Unido e Rússia) e os demais, eleitos a cada três anos, são indicados pelos delegados governamentais na Conferência. A Repartição Internacional do Trabalho funciona sob a direção do Conselho de Administração, que lhe designa um Diretor-Geral (OIT, 1944).

aos limites de sua competência normativa e seu grau de intervenção nos processos produtivos nacionais,¹⁷ a OIT foi gradativamente ampliando seu campo de atuação, aumentando o número de novos países-membros e aprofundando seus estudos estatísticos e comparativos em matéria trabalhista. Essa fase inicial de fundação da regulamentação trabalhista internacional estabeleceu paradigmas fundamentais para a proteção jurídica dos trabalhadores, ajudando, com isso, a delinear o papel dos direitos dos trabalhadores diante dos problemas mais ostensivos da época. Os direitos dos trabalhadores, contudo, somente foram inseridos em uma perspectiva de política social após a Segunda Guerra Mundial.

2.1.2 O novo marco programático da OIT: a dignidade da pessoa humana e a promoção de justiça social como fins do desenvolvimento

Esse período de atrocidades inéditas [1919 a 1945] conheceu de Verdum a Hiroshima, passando por Auschwitz e Gulag, variações do horror. Mas trata-se de variações sobre um mesmo tema, que consiste em considerar os homens 'cientificamente', como 'material humano' (na terminologia nazista) ou 'capital humano' (na terminologia comunista) e a lhes aplicar os mesmos cálculos de utilidade e os mesmos métodos industriais que os da exploração de recursos naturais.

(Alain Supiot)

Durante a Segunda Guerra Mundial, o papel desempenhado pela OIT foi reconfigurado. As questões humanitárias que passaram a ser invocadas após as constatações das barbarias da Segunda Guerra Mundial trouxeram para o centro da agenda política internacional a relevância da proteção dos direitos humanos. Além disso, as repercussões econômicas e políticas do pós-guerra já estavam sendo antecipadas pelas principais potências, que viam, na elaboração de um modelo cooperativo internacional, uma maneira de promover a integração econômica e a reconstrução dos países afetados pela Guerra. Assim, a cooperação social internacional, promovida no final da Segunda Guerra Mundial, consistiu em estabelecer outra ordem fundada nos preceitos de direito e justiça, tendo como marco axiológico a promoção e preservação da dignidade da pessoa humana (SUPIOT, 2014). Essa abordagem, focada no valor humano, propunha que a promoção da liberdade e da paz estaria diretamente associada à efetivação de direitos e à satisfação das necessidades materiais e espirituais das pessoas.

¹⁷ Sobre os casos em debate na OIT que foram levados à Corte Permanente de Justiça Internacional, ver Crivelli (2010, p. 60-61).

Com esse enfoque, a 26ª Conferência da OIT aprovou, em 1944, a Declaração de Filadélfia, que renovou os fins e objetivos da Organização, alinhando-os a essa nova versão integrada do bem-estar social. A Declaração de Filadélfia, que passou a compor o anexo da Constituição da OIT, foi a primeira declaração de direitos com finalidade universal (SUPIOT, 2014, p. 9) e trouxe como princípios fundamentais uma percepção do trabalho como elemento de sociabilidade, e não como elemento mercantil (“*o trabalho não é uma mercadoria*”).¹⁸ Além disso, a Declaração passou tratar os direitos dos trabalhadores como parte de uma política democraticamente desenvolvida para alcance da prosperidade, sendo a liberdade de expressão e de associação mecanismos essenciais a esse processo.¹⁹

Considerando o objetivo mais amplo de promoção da justiça social, o direito de se alcançar o “*bem-estar material e o desenvolvimento espiritual dentro da liberdade e da dignidade, da tranquilidade econômica e com as mesmas possibilidades*” (OIT, 1944) passa a constituir o arquétipo de avaliação da adequação das políticas nacionais e internacionais, subjugando a esse preceito não só as políticas de trabalho, mas também as medidas ou planos de caráter econômico e financeiro, os quais deveriam ser “*somente aceitos, quando favorecerem, e não entravarem, a realização desse objetivo principal*”. (OIT, 1944). Para garantir o protagonismo da OIT na promoção desses valores, a Declaração de Filadélfia expressamente reconhece que a Organização detém competência para avaliar os programas de ação e medidas de caráter econômico e financeiro no domínio internacional, inclusive para propor recomendações sobre o tema.

Supiot (2014, p. 20-21) destaca como um dos traços distintivos da Declaração de Filadélfia o fato de seu conteúdo não ser “revelado”, tal como uma aparição divina, ou “descoberto”, igualmente a um elemento da natureza, não sendo, portanto, algo “dado” ou metafisicamente deduzido, mas um entendimento firmado com base na experiência social dos eventos da guerra.²⁰

¹⁸ Segundo Meireles (2016, p. 46-57), o trabalho teria uma finalidade além do simples aspecto objetivo material (aferição de renda ou bens), sendo uma modalidade de inserção social.

¹⁹ Na parte I, alínea “a”, a Declaração de Filadélfia, de 1944, estabelece que “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.*” (Grifou-se).

²⁰ Supiot (2014, p. 20-21) conclui seu entendimento sobre esse assunto apontando a natureza dogmática da afirmação de direitos humanos. Sobre esse ponto, esta dissertação adota uma perspectiva diferente. No entendimento esposado neste trabalho, a afirmação de direitos humanos não estaria isenta de críticas ou contextualizações próprias das realidades sociais em que se aplicaria, não sendo, portanto, uma proposta hermeticamente fechada em uma preconcepção dogmática. Como o próprio autor enfatiza, a afirmação de direitos humanos se deu após uma avaliação da realidade trazida pela guerra. Essa interlocução crítica entre o papel dos direitos e a realidade social evidencia que

Esse prestígio dado aos direitos humanos voltou a ser afirmado em 1948, com a Declaração Universal de Direitos Humanos, que traz uma caracterização do trabalho não como um mero fator de produção, acessório à atividade econômica, mas como um direito amplo, que abrange uma rede de outros direitos, como o direito à livre escolha do trabalho, à não discriminação, à remuneração equitativa e satisfatória, que lhe permita e à sua família uma existência conforme com a dignidade humana, e à proteção social, com destaque à proteção contra o desemprego. O conteúdo dessas declarações ganhou força de compromisso internacional por meio do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, adotados pela Assembleia das Nações Unidas em 1966, que reafirmam seu conteúdo essencial, notadamente associando a noção de liberdade à fruição de direitos, como medida de justiça.

Esse reconhecimento sobre a necessidade de integração dos conteúdos sociais e econômicos acompanhou, desde o início, os trabalhos da OIT, razão pela qual seu programa de ação, desde os anos de 1920, já se imiscuia em assuntos de natureza econômica, e não apenas de regulamentação jurídica das questões estritamente sociais. Na prática, no entanto, a falta de interlocução dos diversos projetos desenvolvidos na OIT, bem como entre suas pesquisas nas áreas econômica e jurídica, dificultaram estabelecer um discurso claro quanto à agenda política proposta por essa organização e à estratégia de ação adotada para melhoria das condições de trabalho, como meio para a promoção de desenvolvimento econômico duradouro e equilibrado.

Além disso, no contexto da nova cooperação internacional articulada no fim da Segunda Guerra Mundial, a disciplina dos assuntos econômicos e financeiros passou a ser dominada pelas instituições de Bretton Woods (FMI e Banco Mundial), enquanto o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas passou a ser a referência para a coordenação econômica e social, a despeito do seu papel inexpressivo na constituição de uma política social internacional vigorosa nesse período (RODGERS *et al.*, 2009, p. 210). A carência de uma veiculação mais coesa e assertiva sobre a relevância das políticas sociais para a promoção do desenvolvimento em uma noção ampla e equilibrada, somada à proeminência do capital financeiro-especulativo na agenda política econômica internacional do último quartel do século XX,²¹ ensejou um descompasso da proteção ao trabalho em relação ao prestígio ao livre mercado. Nesse descompasso residem, pois, as desigualdades e as injustiças.

esse universo de direitos não se encontra tolhido em um dogma, mas se trata de uma concepção dinâmica e em contínua renovação.

²¹ Cf. Helleiner (1994).

Com efeito, esse contexto contribuiu para a subordinação do valor-trabalho – assim apreendidas as significações sociais, econômicas, humanas e psicológicas que o trabalho possui na dinâmica da vida das pessoas – a um imperativo isolado de crescimento econômico. Assim, nos anos de 1970, a hegemonia das políticas “ultraliberais”,²² orientadas pelo pensamento econômico dominante na época, conhecido pelo epíteto de “neoliberalismo”,²³ foram favorecidas pela ausência de uma contraposição política e ideológica eficaz, bem como pelo refluxo do sindicalismo, cuja atuação foi minimizada em razão do aumento do desemprego e da inflexibilidade dos novos governos (DELGADO MG 2017). De 1980 ao início de 1990, no entanto, duas questões voltaram a trazer a tema geral da política social internacional para o centro dos debates: a possibilidade de inclusão de cláusulas sociais no âmbito da OMC e a realização do encontro da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (Cúpula Social).

A proposta de inclusão de cláusulas sociais em tratados internacionais que, em última instância, motivou a própria criação da OIT, sempre foi assunto controverso, especialmente quanto ao caráter mandatório dos parâmetros trabalhistas impostos. O tema aflorou por ocasião da Carta de Havana,²⁴ em 1948, e voltou a ser levantado em 1986 na Rodada Uruguaí de negociações comerciais do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). A proposta contou, no entanto, com forte oposição dos países em desenvolvimento, que identificavam uma arquitetura tendenciosa do comércio internacional em favor das grandes economias, sendo as cláusulas sociais apenas mais uma medida de aumentar a vantagem comparativa desses países. A questão das cláusulas sociais também foi levantada em outras reuniões internacionais, inclusive na Conferência Internacional do Trabalho de 1994, onde foi defendida por meio de representantes dos trabalhadores (MEIRELES, 2016, p. 292-296). Em razão da falta de consenso sobre o tema, por ocasião da Conferência Ministerial em Cingapura, em 1996, a OMC (1996) se limitou a ratificar a relevância das normas

²² A expressão “ultraliberal” é adotada para distinguir o modelo de liberalismo desenvolvido no final do século XX do liberalismo clássico. Delgado MG (2017, p. 24) também se refere a esse ultraliberalismo como “liberalismo readequado” e “liberalismo extremado”.

²³ Ante as múltiplas definições do que seria uma abordagem neoliberal, Harvey (2007, p. 2) sugere que: “[o] neoliberalismo é, em primeira instância, uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano possa avançar mediante a liberalização da liberdade e habilidades empresariais individuais dentro de um quadro institucional caracterizado por fortes direitos de propriedade privada, mercados livres e comércio livre. O papel do Estado é criar e preservar um quadro institucional adequado a tais práticas.”

²⁴ A Carta de Havana foi o documento que consolidou a síntese dos acordos estabelecidos na Conferência de Comércio e Emprego das Nações Unidas, em 1948, propondo a criação de uma Organização Internacional do Comércio (OIC) e firmando o compromisso de promover padrões justos de trabalho (ONU, 1948). As limitações impostas à livre iniciativa pelo conteúdo social da Carta contribuíram para que o projeto de criação da OIC não fosse ratificado pelos Estados Unidos.

trabalhistas fundamentais e a competência da OIT para estabelecer essas normas, bem como refutou a utilização de normas trabalhistas como meios de protecionismo comercial. Com isso, as cláusulas sociais perderam espaço na composição dos tratados internacionais em matéria comercial.

Já em 1995, houve a realização a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, promovida pela ONU em Copenhague e organizada por Juan Somavia, embaixador chileno das Nações Unidas. Essa conferência, rompendo com a temática predominante do discurso “neoliberal”, voltava a inserir nos debates internacionais a necessidade de promover a justiça social para manutenção da paz, mas agora acrescentando a importância do desenvolvimento social e do bem-estar da humanidade (ONU, 1995). Com esse enfoque, a Cúpula Social contemplou temas como erradicação da pobreza, pleno emprego, integração social, igualdade entre homens e mulheres, acesso universal à educação, desenvolvimento da África, programas de ajuste estrutural que incorporem metas de desenvolvimento social, além de outras condições para implementação do desenvolvimento social e fortalecimento da cooperação internacional (RODGERS *et al.*, 2009, p. 219). Considerando que esses temas dialogam com os propósitos institucionais da OIT, essa organização foi provocada a contribuir ativamente no processo preparatório da reunião da Cúpula,²⁵ tendo sido em razão dessa demanda que foi elaborado o primeiro *World Employment Report* (RODGERS *et al.*, 2009, p. 217-218). Ao final do encontro, o conteúdo da Declaração e Programa de Ação emitido pela Cúpula Social de 1995 refletiu a influência da participação da OIT em seu processo de elaboração, uma vez que, além de adotar as diretrizes da política de emprego da OIT (Convenção nº 122), afirmou o papel estratégico do trabalho na redução da pobreza e exclusão social e o compromisso de observar os princípios e valores fundamentais da Organização, os quais haviam sido previamente declarados na Conferência Internacional do Trabalho de 1994 (RODGERS *et al.*, 2009, p. 218-219).

Nesse ambiente oportuno à promoção de políticas sociais, e com o incentivo dos representantes patronais, a OIT deixou de concentrar sua ação apenas na aprovação de novas convenções internacionais e na fixação de outras obrigações trabalhistas específicas, passando a enfatizar a importância de políticas públicas que reforcem o núcleo de princípios e valores

²⁵ Mesmo após encerrada a reunião, a OIT continuou vinculada à promoção das ações firmadas no programa de ações previsto pela Cúpula Social de 1995. Com efeito, foi atribuído à OIT o encargo de acompanhar o programa interinstitucional na política de emprego. Apesar das trocas de conhecimentos institucionais, inclusive com o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), não foi registrada, todavia, nenhuma contribuição política significativa no cenário internacional (RODGERS *et al.*, 2009, p. 220).

fundamentais da Organização, os quais incluem: a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva, a eliminação de todas as modalidades de trabalho forçado ou obrigatório, a abolição efetiva do trabalho infantil e a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação. Essa mudança representou uma ampliação do foco de atuação da OIT, que passou a defender a conjugação entre a observância às normas técnicas sobre trabalho e a promoção de programas e ações que refletissem os valores propagados pela Organização. Assim, em 1998, a OIT aprovou a Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, cobrindo temas, cujos conteúdos essenciais se encontram dispostos em oito convenções internacionais.²⁶

A fixação de objetivos gerais da organização por meio de uma declaração promocional foi um passo relevante para o direcionamento das ações da OIT e para o chamamento dos países a envidarem esforços para garantir a observância a esses preceitos básicos. A OIT, no entanto, ainda permanecia com o desafio de estabelecer um programa claro, apto a satisfazer os diferentes anseios dos seus membros (empregadores, empregados e governo), e que conjugasse a expansão de direitos básicos do trabalho, a promoção do emprego e da renda, o crescimento empresarial, a seguridade e proteção social, o desenvolvimento social e o diálogo (RODGERS *et al.*, 2009, p. 222-223). Isso somente foi alcançado com o programa de Trabalho Decente.

2.1.3 A Agenda de Trabalho Decente: a consolidação da política social internacional de trabalho

The economically globalizing world, with all its opportunities as well as its problems and difficulties, calls for a similarly globalized understanding of the priority of decent work and of its manifold demands on economic, political and social arrangements.

(Amartya Sen)

A Agenda de Trabalho Decente (ATD) foi o primeiro programa desenvolvido por Juan Somavia como Diretor-Geral da OIT, tendo sido apresentado no relatório submetido à octogésima sétima sessão da Conferência Internacional do Trabalho em Genebra, em 1999. Nesse relatório, o

²⁶ As convenções fundamentais originais são as de números 29 e 105, que tratam da proibição do trabalho forçado; as convenções números 87 e 98, que cuidam da liberdade sindical e de negociação coletiva, respectivamente; as convenções números 100 e 111, que se reportam, respectivamente, da igualdade de remuneração e da não discriminação no emprego ou ocupação. Posteriormente, as convenções números 138 e 182, que estabelecem a idade mínima para o trabalho e regulam as piores formas de trabalho infantil, respectivamente, foram incluídas no conjunto das convenções fundamentais.

recém-eleito Diretor-Geral afirmou: “o principal objetivo da OIT hoje é promover oportunidades para que mulheres e homens tenham acesso a trabalho decente e produtivo em condições de liberdade, igualdade, segurança e dignidade humana” (SOMAVIA, 1999). O conceito de “Trabalho Decente” surge, portanto, como resposta institucional da OIT às mudanças no mundo do trabalho em meio à globalização, acrescentando um “rosto humano à economia global” e corrigindo o descompasso da economia real em relação aos sistemas financeiros focados no mercado total (SOMAVIA, 1999).

A proposta da Agenda de Trabalho Decente consistia em uma estratégia política, substantiva e administrativa para reafirmar a importância dos direitos do trabalho no panorama internacional e dar coesão às suas abordagens de implementação (RODGERS *et al.*, 2009, p. 223). No campo político, o relatório enfatizou a legitimidade da OIT no trato das políticas de trabalho, destacando sua atuação como plataforma internacional para debates e negociações em matéria de políticas sociais, centro normativo do mundo do trabalho, referência internacional em matéria de emprego e fonte de informação e orientação na montagem de políticas sociais. Como expressão dessa autoridade da OIT em matéria trabalhista, o Trabalho Decente serviu como mecanismo para “globalizar” a proposta de proteção aos direitos dos trabalhadores e direcionar as políticas nacionais de regulação e atuação das instituições públicas nos termos preconizados pela Organização. No terreno substantivo ou material, o Trabalho Decente deveria sintetizar uma concepção ampla de política de trabalho, que conjugasse os aspectos jurídicos e econômicos,²⁷ bem como agregasse um modelo de avaliação abrangente dos aspectos quali-quantitativo dessa política.²⁸ Por fim, na seara administrativa, o “Trabalho Decente” seria o elemento de integração que estaria faltando aos diversos projetos da OIT, representando a convergência dos quatro objetivos estratégicos da organização, quais sejam: o respeito aos direitos do trabalho, a promoção do emprego produtivo e de qualidade, a extensão da proteção social e o fortalecimento do diálogo social. Funcionando como princípio organizativo, o Trabalho Decente visava a “aumentar a

²⁷ Cf. Rodgers *et al.* (2009, p. 224).

²⁸ Na tricentésima primeira reunião do Conselho de Administração da OIT, o Diretor-Geral consignou em seu relatório (OIT, 2008a): “Dada a natureza do trabalho decente como um conceito multifacetado, o progresso para a sua realização não pode ser avaliado apenas por indicadores quantitativos padrão. O uso de tais indicadores para avaliar o progresso deve levar em conta o contexto em que tal progresso ocorre. Assim, indicadores quantitativos por si só não podem capturar adequadamente a natureza abrangente e qualitativa de muitos aspectos do trabalho decente. Alguns aspectos, como o emprego, os salários, o tempo de trabalho e a segurança social, se prestam mais facilmente à medida estatística, enquanto outras dimensões, como o diálogo social, o funcionamento dos mercados de trabalho e a aplicação das normas internacionais do trabalho exigem diferentes metodologias para gerar medidas objetivas”. (Tradução Livre).

sinergia” entre as diferentes áreas de trabalho da OIT e revigorar o senso de propósito comum entre os constituintes, o qual estava enfraquecido desde o fim da Guerra Fria (RODGERS *et al.*, 2009, p. 223; SOMAVIA, 1999).

A constituição de uma “dimensão social da globalização” envolveu a definição do conteúdo do Trabalho Decente, a integração dos projetos da OIT a esse novo paradigma, a transformação da ideia de Trabalho Decente em uma proposta política viável para a economia global e a aplicação dessa política em nível nacional (OIT, 2000, p.3). Ao longo desse processo, contudo, a Agenda de Trabalho Decente contou com resistências dentro e fora da OIT. Por um lado, havia a dificuldade de mudar a cultura organizacional interna e promover maior coesão entre os projetos desenvolvidos; de outra parte, havia as críticas externas, que acusavam a falta de rigor analítico do programa, a subjetividade da concepção de “trabalho decente” e a necessidade de aprofundar o conteúdo empírico que embasava a proposta. Era ainda alegado que o próprio modelo de aferição do Trabalho Decente esbarrava na carência de meios quantitativos aptos a apurar os conceitos jurídicos apresentados, como “liberdade de associação” e “segurança econômica”. Além disso, havia receio de implementação do programa por parte dos empregadores e governos, ao temerem que a OIT utilizasse esse novo paradigma para promover um *ranking* entre os países (RODGERS *et al.*, 2009, p. 233-234).

Mesmo com as ressalvas e fragilidades apontadas, o então Diretor-Geral se empenhou em promover a “globalização” do programa de Trabalho Decente e afirmar o papel da OIT como uma organização apta a auxiliar o desenvolvimento de políticas nacionais. Assim, para superar o ceticismo quanto à possibilidade de promoção de uma agenda integrada, a OIT constituiu, em 2001, a Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização, composta de representantes de governos, empregados e empregadores para desenvolver medidas consensuais sobre a integração global das políticas sociais e econômicas. (RODGERS *et al.*, 2009, p. 229). Em 2004, essa Comissão apresentou o relatório “Por uma globalização justa: criando oportunidades para todos”, que, adotando uma abordagem focada na proteção à pessoa humana, invocava aproximação e compatibilização das agendas das grandes organizações do sistema multilateral a fim de garantir maior coerência política entre suas estratégias de ação e harmonização entre as pautas de desenvolvimento social e econômico (OIT, ONU, OMC, Banco Mundial, FMI). Nesse relatório, foi criticada a negligência aos aspectos sociais decorrentes da adoção de políticas econômicas baseadas no modelo “*one-size-fits-all*”, que, prestigiando a liberalização econômica, tratava os

temas de emprego e renda como meros efeitos secundários do crescimento econômico (OIT, 2004a). A ênfase na necessidade de coerência entre as propostas políticas das organizações do sistema multilateral de cooperação internacional motivou, inclusive, o lançamento da Iniciativa de Coerência Política.²⁹

Além disso, houve intensa difusão da ideia de Trabalho Decente nos principais fóruns internacionais. Com esse intento, no ano 2000, o Diretor-Geral da OIT participou da 10ª Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, em Bangkok; do Fórum Econômico Mundial em Davos; e, em 2001, do Fórum Social Mundial, em Porto Alegre. Mesmo com esses esforços, contudo, a Cúpula do Milênio da ONU, reunida no ano 2000, não contemplou expressamente os temas “trabalho” e “coesão social” como Objetivos do Milênio (ODM).³⁰ Essa restrição a temas socialmente relevantes na pauta dos ODM era reflexo da articulação entre organizações de Bretton Woods, OCDE e ONU para reduzir o conteúdo da agenda social internacional, que, até então, era definido segundo as propostas firmadas na Cúpula Social de 1995 (RODGERS *et al.*, 2009, p. 227).

Em resposta à não inclusão dos temas “trabalho” e “coesão social” como ODM, a OIT envidou esforços para demonstrar que o trabalho e a renda são os principais meios para superação da pobreza. O tratamento de tais temas, segundo a OIT, deve se fazer de modo sempre associado à efetivação de direitos, ao diálogo e à proteção social para uma globalização sustentável e justa (OIT, 2010). Como desdobramento dessa perspectiva, a OIT implementou um estudo-piloto para avaliar a promoção de políticas nacionais de Trabalho Decente, em Bahrein, Bangladesh, Dinamarca, Gana, Cazaquistão, Marrocos, Panamá, Filipinas. O estudo visava a demonstrar que as políticas sociais de trabalho contribuíram para a redução da pobreza (caso das Filipinas e da República do Gana), enfretamento da competição internacional (caso de Bangladesh e Marrocos) e promoção da democratização (caso de Bahrein). A OIT ainda logrou introduzir aspectos da

²⁹ A Iniciativa de Coerência Política é um programa desenvolvido pela OIT com o intuito de ajudar os países a formularem e implementarem portfólios de políticas públicas que conciliem os objetivos de crescimento econômico e de promoção do Trabalho Decente (OIT, 2004a).

³⁰ Em setembro do ano 2000, chefes de Estado e de Governo, reunidos na 55ª sessão da Assembleia Geral da ONU, adotaram a declaração do Milênio, por meio da qual referidas autoridades acordaram em promover uma cooperação internacional para que a “globalização se torne uma força positiva para todas as pessoas do mundo”, reconhecendo, assim, a existência de uma responsabilidade coletiva a nível internacional na defesa da dignidade humana, igualdade e justiça (ONU, 2000a). Esse documento inspirou a adoção dos “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, que estabelecia oito metas a serem atingidas até o ano de 2015, a saber: (1) erradicar a pobreza extrema e a fome; (2) alcançar educação primária e de qualidade; (3) promover a igualdade de gênero e valorização das mulheres; (4) reduzir a mortalidade infantil; (5) melhorar a saúde das gestantes; (6) combater a SIDA, a malária e outras doenças; (7) garantir um meio ambiente sustentável e (8) desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento (ONU, 2000b).

política de Trabalho Decente em iniciativas do Banco Mundial e da OCDE (RODGERS *et al.*, 2009, p. 228, 232; OIT, 2006).

O desenvolvimento de pesquisa empírica sobre a Agenda de Trabalho Decente baseada no estudo das condições locais dos países investigados (Agendas Nacionais de Trabalho Decente), associado aos esforços para propagar a política de “Trabalho Decente” na contextura internacional, contribuíram para a consolidação dessa proposta como elemento integrante da pauta de cooperação internacional na área social. Assim, a despeito de o tema do Trabalho Decente não constar expressamente dentre os ODM, o encontro da Cúpula Mundial da ONU em 2005 reconheceu a importância dessa política para a realização dos referidos objetivos;³¹ no mesmo sentido, a Declaração Ministerial do Conselho Econômico e Social da ONU, em 2006, expressamente provocou o sistema multilateral a difundir a proposta de Trabalho Decente (RODGERS *et al.*, 2009, p. 232). Essa mudança de posicionamento da ONU, no sentido de demonstrar um engajamento formal com a política de Trabalho Decente, restou refletida na Declaração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, firmada em 2015, que incluiu o Trabalho Decente e o crescimento econômico como oitavo objetivo da agenda de desenvolvimento a ser implementada até 2030 (ONU, 2015).³²

No âmbito da própria OIT, o amadurecimento do posicionamento da Organização diante das mudanças no modelo global de governança e da sua nova estratégia de ação (a ATD) restou confirmada na Declaração Sobre Justiça Social para uma Globalização Justa de 2008,³³ por meio da qual se reafirma a universalidade dos objetivos estratégicos da ATD e a proposta de trabalho digno, representado na expressão oficial “Trabalho Decente”, como uma alternativa para evitar os efeitos deletérios da globalização.

³¹ O Trabalho Decente foi reconhecido pela ONU não apenas como parte da estratégia internacional de desenvolvimento, mas também como elemento fundamental das estratégias nacionais. Esse compromisso foi reafirmado em julho 2006, durante a sessão do Conselho Econômico e Social da ONU. Com a proposta de auxiliar a implementação do Trabalho Decente no âmbito nacional, a ONU demandou que OIT elaborasse o “*Toolkit for Mainstreaming Employment and Decent Work*”, que foi formalmente adotado em 2007 pelo Comitê de Alto Nível sobre Programas (*High-Level Committee on Programmes - HLCP*) da ONU (OIT, 2007a).

³² A Agenda de 2030 estabelece o compromisso dos países em trabalhar para o alcance de objetivos e metas específicos, voltados a “acabar com a pobreza e a fome em todos os lugares; combater as desigualdades dentro e entre os países; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger os direitos humanos e promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas; e assegurar a proteção duradoura do planeta e seus recursos naturais. [...] criar condições para um crescimento sustentável, inclusivo e economicamente sustentado, prosperidade compartilhada e trabalho decente para todos, tendo em conta os diferentes níveis de desenvolvimento e capacidades nacionais.” (ONU, 2015).

³³ Cf. OIT (2009a).

Em termos ideológicos, a Agenda de Trabalho Decente alcançou a consolidação desejada como paradigma político de regramento dos direitos dos trabalhadores. A dificuldade prática de lograr alguma mudança nas políticas econômicas difundidas por outras organizações do sistema multilateral, bem como a fragilidade do compromisso dos Estados na implementação das respectivas Agendas Nacionais de Trabalho decente, no entanto, continuam motivando a campanha pela promoção desse programa político e a avaliação crítica das abordagens justtrabalhistas no cenário internacional por parte da OIT. A natureza meramente exortatória das declarações de direitos e a dependência de procedimentos nacionais para garantir a efetivação dos compromissos assumidos pela a OIT fragilizam sobremaneira a obtenção efetiva dos resultados desejados. Por essa razão, novos instrumentos para auxiliar nas conexões conceituais e práticas entre as políticas nacionais e internacionais se fazem cada vez mais necessários.

2.2 O BANCO MUNDIAL E SEU PAPEL NO “NEGÓCIO” DO DESENVOLVIMENTO

O Banco Mundial, muito mais do que um banco, enfeixa um complexo de entidades e uma gigantesca base de ação econômica, social, intelectual e ideológica (...). Estudar o funcionamento do Grupo Banco Mundial (...) envolveu esmiuçar as múltiplas conexões internacionais que tecem a hierarquia entre os países, organizam a desigualdade econômica e promovem convencimento, o qual, apoiando-se em inúmeras e variadas imposições e sanções, levam a crer que o mundo sobre o qual vivemos é a única maneira possível de produzir a existência.

(Virgínia Fontes)

Em 1941, antes do fim da Segunda Guerra Mundial, uma nova ordem econômica internacional começava a ser delineada sob a liderança dos Estados Unidos. No contexto geopolítico do período, havia não apenas o interesse das principais potências em garantir o restabelecimento da paz, a promoção de estabilidade econômica e a reestruturação das economias afetadas pela guerra, mas, particularmente, para os Estados Unidos, havia o intuito de que fossem firmados acordos multilaterais para garantir a abertura dos mercados ao capital estadunidense, superando o modelo de protecionismo econômico e de desvalorizações cambiais que marcaram o período entre guerras.³⁴

No âmbito das negociações informais sob o comando de Harry Dexter White e John Maynard Keynes, representantes do Tesouro dos Estados Unidos e do Reino Unido,

³⁴ Cf. Gilpin e Gilpin (2001).

respectivamente, havia certo consenso quanto à necessidade de estabelecer um modelo de cooperação econômica que conjugasse os ideais de livre comércio, pleno emprego e encorajamento de investimentos internacionais, sem prejuízo da proteção das economias nacionais em face das pressões financeiras externas (PEREIRA, 2010, p. 98). Já no início das negociações formais em 1943, no entanto, as propostas mais dirigentes de Keynes³⁵ foram prontamente rejeitadas pelos Estados Unidos, que, gozando de posição político-econômica privilegiada, não concordavam com as limitações que o projeto impunha a sua soberania política monetária, tampouco com os encargos que teriam que arcar na qualidade de país superavitário.

Evidenciando a assimetria de poderes entre as partes, White passou a conduzir a elaboração da proposta, que, naquele momento, se concentrava, essencialmente, na criação de um fundo de estabilização monetária (posteriormente designado Fundo Monetário Internacional – FMI) e de um Banco de Reconstrução e Desenvolvimento das Nações Unidas e Associadas (posteriormente designado Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - Bird, mais conhecido como Banco Mundial). A ideia central em torno dessas organizações seria reunir todos os Estados-Nação, especialmente o grupo dos Aliados, para constituir uma nova ordem econômica, proporcionando, assim, a formação de um sistema de Estados supostamente multilateral e cooperativo, ainda que a cooperação fosse limitada pela preponderância dos interesses estadunidenses.

“*The White Plan*”, como ficou conhecida a proposta de White, seguia o modelo de liberalismo assistido (“*embedded liberalism*”)³⁶ e denotava claro favoritismo aos interesses dos Estados Unidos. Com essa estratégia, atribuía-se relevante papel regulador ao Estado, adotando aspectos do *New Deal* para o plano de recuperação internacional. Ao final das três semanas da Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, na cidade de Bretton Woods, em julho de 1944, os Estados Unidos não apenas foram um dos principais responsáveis pela modelagem de

³⁵ É importante observar que Keynes defendia os interesses do Reino Unido, como economia deficitária, e não necessariamente um modelo de cooperação econômica equânime. Dentre as propostas apresentadas por Keynes, constam a criação da União de Compensações Internacional (*International Clearing Union*) para disciplina financeira e promoção de ajustes automáticos entre países com déficit e superávit, e o *bancor*, moeda supranacional, cujo propósito seria promover uma “desmoneterização” do ouro e menor dependência internacional do dólar.

³⁶ “*Embedded liberalism*” representa um modelo de capitalismo em que a promoção do bem comum não depende exclusivamente da livre atuação das forças dos mercados, mas conta com algum grau de intervencionismo do Estado, especialmente para administrar as crises econômicas. Nesse sentido, Ruggie (1982, p. 393) esclarece que: “ao contrário do nacionalismo econômico da década de trinta, [o liberalismo assistido] seria de caráter multilateral; ao contrário do liberalismo do padrão-ouro e do livre comércio, seu multilateralismo dependeria do intervencionismo doméstico”. (Tradução livre).

duas grandes organizações internacionais, o FMI e o Banco Mundial (as “gêmeas de Bretton Woods”), mas também pela definição de uma política econômica internacional que confirmaria seu papel hegemônico.

Desde aí, a atuação dessas organizações passou a estar pautada, primordialmente, conforme os interesses políticos das principais potências mundiais, o que, no entanto, não significa dizer que a manifestação desses interesses sempre tenha sido uníssona. Ao longo dos anos, as diretrizes político-econômicas adotadas pelo Banco Mundial não só foram objeto de muitas discordâncias entre as principais potências,³⁷ como também entre os grupos de poder dentro de cada País-membro.³⁸

No que concerne ao Banco Mundial, esse alinhamento de interesses com as principais economias do mundo decorre do seu modelo de estruturação. Os cargos estratégicos de direção, por exemplo, são reservados aos países com maior influência econômica, a exemplo da presidência do Banco, que sempre foi ocupada por um estadunidense,³⁹ malgrado tal exigência não conste formalmente dos artigos do seu acordo constitutivo (WOODS, 2006, p. 26).⁴⁰ Ademais, a diretoria executiva do Banco Mundial, formada por doze membros e a responsável pelas operações gerais da organização, tem cinco dos seus membros indicados pelos cinco maiores acionistas, sendo os demais membros eleitos em processo geral de votação (BANCO MUNDIAL, 1944). Os diretores executivos indicados pelos maiores acionistas da organização estão sujeitos às instruções definidas pelo governo que o elegeu, sob pena de destituição do cargo, enquanto os demais diretores eleitos pelas circunscrições de Países-membros não possuem o dever de cumprir as instruções passadas pelo grupo de países que os elegeram, não podendo ser removidos até o fim de seu mandato (WOODS, 2006, p. 192). Essa divisão assimétrica de poder torna questionável a existência de uma representação imparcial de interesses pela organização e, conseqüentemente, a legitimidade de suas propostas para fins de atendimento dos interesses econômicos e de desenvolvimento de todos os Estados envolvidos.

³⁷ Exemplo dessa divergência de posicionamentos pode ser encontrado nas discussões travadas entre o Banco Mundial e o Japão, nos anos de 1980 e 1990, quanto ao papel do Estado nas estratégias de desenvolvimento adotadas por aquela organização e seu alinhamento às diretrizes estadunidense (WADE; WOLFSON, 1997).

³⁸ Pereira (2010, p. 226-230) relata que houve embates entre o Congresso, o Departamento de Estado e a Secretaria do Tesouro estadunidense quanto ao direcionamento político a ser encampado pelo Banco Mundial ao longo dos anos.

³⁹ A relevância desse ajuste informal, como expressão do dirigismo dos Estados Unidos nas políticas do Banco, incentivou que Sir James Wolfensohn, um advogado e banqueiro australiano, fosse naturalizado estadunidense antes de sua designação para a presidência do Banco Mundial, a qual veio a exercer no período de 1995 a 2005.

⁴⁰ Enquanto à liderança do Banco Mundial é destinada a um estadunidense, o ajuste informal travado entre as principais potências também prevê que a Diretoria do FMI seja tradicionalmente ocupada por um europeu.

Além disso, o sistema de votos adotado pelo Banco Mundial também favorece a concentração de poder nos maiores acionistas, uma vez que, diferentemente das demais unidades da Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial não aplica o princípio da igualdade de votos ou o voto ponderado de acordo com o tamanho da população do País-membro. Ao contrário, o poder de voto é resultado da soma dos votos básicos (voto independentemente do número de quotas) e do voto proporcional ao capital subscrito (quotas), sendo ele definido “[...] formalmente em função da economia doméstica e da renda *per capita* e, informalmente, da força política dos Estados na economia internacional”. (PEREIRA, 2010, p. 76-77). Os votos básicos, que deveriam funcionar como um “equalizador” entre os países, sendo expressão do caráter multilateral da organização, com o tempo, passaram a representar menos de 3% do total de votos da instituição (WOODS, 2006, p. 27). Esse sistema, aliado à concentração da maior quantidade de quotas, garante aos Estados Unidos o poder de veto nas decisões do Banco, política essa que se mantém até hoje.

Analisando essa distribuição de quotas como expressão do poder das economias mundiais na direção do Banco, é possível constatar que, em agosto de 1947, os Estados Unidos detinham 34,18% do poder de voto da organização, seguido pelo Reino Unido (14,17%), China (6,68%), França (5,88%) e Índia (4,55%) (PEREIRA, 2010, p. 116); ou seja, os Estados Unidos e o Reino Unido, juntos, detinham quase metade dos votos do Banco Mundial. Já em outubro de 2017, os seis maiores acionistas e, conseqüentemente, os países com maior poder de voto na organização são os Estados Unidos (16,28%), Japão (7,02%), China (4,53%), Alemanha (4,11%), Reino Unido (3,85%) e França (3,85%) (BANCO MUNDIAL, 2017a). As redistribuições de quotas no Banco Mundial, ao longo dos anos, expressaram tanto a necessidade de ampliar o capital geral do Banco, como de adequar sua configuração interna à participação de novos agentes, mantendo, no entanto, o poder de veto estadunidense.⁴¹ Esses números evidenciam que, mesmo em um contexto geopolítico internacional mais estável e economicamente mais competitivo, o poder do Banco ainda resta concentrado em algumas poucas potências, refletindo o desequilíbrio no poder político e econômico na contextura internacional.

Considerando o perfil dos países que controlavam a organização durante seu período de consolidação, de 1944 a 1962, e os interesses dessas potências, a agenda do Banco Mundial não

⁴¹ A redução das quotas dos Estados Unidos foi compensada pela exigência de maioria especial de 70 ou 85% dos votos para aprovação de questões envolvendo 64 categorias de decisões, o que antes era previsto apenas para nove categorias. Com isso, os Estados Unidos mantêm seu poder de veto no Banco Mundial (WOODS, 2006, p. 27).

contemplou maiores intervenções em favor do desenvolvimento da área social de países de terceiro mundo, nem o apoio a políticas (re)distributivas.⁴² No primeiro momento, a prioridade do Banco Mundial era conquistar sua aceitação no mercado internacional. Para tanto, a organização selecionou uma equipe de profissionais que inspiravam segurança à ala de investidores financeiros; traçou um distanciamento da ONU, a fim de assegurar sua independência de ação; e realizou uma forte campanha de persuasão junto aos investidores dos Estados Unidos, inclusive demonstrando seu potencial lucrativo, mediante os acordos de empréstimos (PEREIRA, 2010, p. 118-121).

Esse enfoque na afirmação da lucratividade do Banco, associado ao papel desempenhado por essa organização na realização da agenda política americana de contenção do avanço comunista na Guerra Fria,⁴³ fez com que sua atuação para promover o desenvolvimento fosse inexpressiva.⁴⁴ A promoção de “desenvolvimento”, então compreendido pelo Banco Mundial como equivalente à noção de “crescimento econômico”, restou reduzida à ideia de incentivos a projetos de infraestrutura e de industrialização. As ideias fundamentais incorporadas pela organização seguiam as diretrizes propagadas pelo *mainstream* econômico estadunidense e inglês, que apostavam na hipótese de Kuznets⁴⁵ e na teoria “*trickle-down*” (o efeito de “gotejamento” de riquezas e benefícios sociais, que deveria ocorrer após o crescimento econômico) para justificar o distanciamento do Banco em relação ao emprego de políticas distributivas e o seu relativo desinteresse em abordar problemas sociais diretamente. Em resumo, prevalecia a ideia de incentivar o crescimento para, só então, dividir o que sobrava do “bolo”.

Adotando um discurso de forte base econômica, o Banco pouco fez para promover o crescimento e a independência econômica de países em desenvolvimento ao longo de sua fase inicial de consolidação. Na verdade, o que se observou foi, até 1957, a concentração de seus

⁴² Contribuíram para a realização de ações na área social a criação, em 1956, da Corporação Financeira Internacional (CFI), organização voltada à concessão de crédito para empresas privadas nos países em desenvolvimento, e, em 1960, da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), organização responsável por expandir a concessão de empréstimos, alcançado países considerados de baixa solvabilidade pelo Banco Mundial, em 1960.

⁴³ O alinhamento das ações do Banco Mundial com prioridades determinadas pelo contexto da Guerra Fria pode ser deduzido pela análise dos empréstimos realizados a países que contribuiriam para a contenção do avanço comunista. Nesse sentido, cabe citar os empréstimos realizados à Iugoslávia (1948) ao romper com o bloco da União Soviética; à Nicarágua, em apoio ao regime de Somoza; e ao Irã (1957-1974), para conter o avanço do Iraque, nação simpatizante da União Soviética (WOODS, 2006, p. 33).

⁴⁴ Reitera-se a noção de desenvolvimento como liberdade, apresentada na introdução desta dissertação.

⁴⁵ Simon Kuznets (1955), no artigo “*Economic growth and income inequality*”, defendia que a distribuição de renda seria alterada com o desenvolvimento econômico. Assim, durante a expansão da economia, seria verificado maior desigualdade na distribuição da renda, a qual, no entanto, seria revertida com um determinado nível de crescimento econômico.

financiamentos em benefício de países capitalistas mais industrializados (reflexo de sua atuação na recuperação das economias devastadas pela Segunda Guerra Mundial), o financiamento de projetos que reforçavam modelos de dominação internacional (especialmente nas antigas colônias),⁴⁶ e a imposição de aplicação dos empréstimos concedidos em compras de bens e serviços de países capitalistas avançados (PEREIRA, 2010, p. 118-128).

Somente por volta dos anos de 1960, com a descolonização e posicionamento dos países de periferia em favor de uma articulação anti-imperialista,⁴⁷ o Banco passou a promover uma nova proposta de desenvolvimento, baseada na ideia de reformas sociais, modernização tecnológica e consolidação de modelos políticos liberais-democráticos (PEREIRA, 2010, p. 150). A mudança no posicionamento do Banco, até então marcado pela restrição na avaliação de elegibilidade de seus devedores, estava alinhada com a agenda estadunidense, que, na gestão do Presidente John F. Kennedy, apregoava a “aliança para o progresso” e a defesa da “década do desenvolvimento” em favor dos países de periferia, notadamente Paquistão, Índia e países da América Latina (PEREIRA, 2010, p. 151). Essa mudança, no entanto, antes de implicar a inclusão de países periféricos na arena de decisões internacionais, representava a formação de um novo modelo de interdependência, vinculando esses países ao domínio dos Estados Unidos e afastando-os da influência comunista.

A abertura para realização de investimentos considerados como “não produtivos” (saneamento básico e educação, por exemplo) e para novos devedores, até então qualificados como de baixa solvabilidade, permaneceu atrelada aos interesses geopolíticos derivados da Guerra Fria. Mesmo assim, essa mudança de posicionamento proporcionou o crescimento do Banco e a expansão de seu poderio no mundo, ampliando sua capacidade de influência na administração de vários outros países.⁴⁸

Nesse intuito expansionista, o Banco Mundial buscou promover suas ideias não só no âmbito internacional, mas também na administração local dos países por meio de incentivo à criação de agências especializadas e de treinamento de seus gestores. Tudo isso era feito com base em um discurso de alegada “neutralidade técnica” e *expertise* em assuntos da gestão e política

⁴⁶ Com base nos relatórios anuais do Banco Mundial de 1946 a 1962, a Alemanha, a Bélgica, o Canadá, os Estados Unidos, a França, a Itália, o Japão, os Países Baixos, a Suécia, a Suíça, e o Reino Unido, juntos, concentravam mais de 94% da distribuição geográfica dos gastos efetuados com empréstimos do Banco Mundial (PEREIRA, 2010, p. 127).

⁴⁷ É exemplo dessa articulação a Conferência de Bandung, em 1955.

⁴⁸ Para uma análise do crescimento do Banco Mundial, ver Kapur, Lewis e Webb (1997).

econômica.⁴⁹ Esse processo de expansão foi acentuado no período de 1963 a 1968, quando o Banco passou a contar tanto com a pressão internacional pelo desenvolvimento capitalista em países pobres, como com a concorrência de novos bancos multilaterais, a exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e de fundos de assistência bilateral. Esse novo matiz da ideia de desenvolvimento fez com que o Banco passasse a explorar o conceito de “pobreza relativa”, aferida pela apuração de renda *per capita*, para fomentar a concessão de empréstimos com viés social. Não houve, contudo, uma significativa superação da debilidade dos investimentos nessa seara, que foram assumidos com maior vigor pela AID (especialmente em matéria de educação), uma vez que a atividade financeira do Banco permanecia fortemente vinculada à necessidade de aumento de produtividade e de recuperação de custos de investimentos (PEREIRA, 2010, p. 170-171; KAPUR *et al.*, 1997, p. 201-202).

Durante a gestão de McNamara (1968-1981), o Banco Mundial passou a adotar um discurso mais enfático quanto à necessidade de estabelecer a meta de redução da pobreza como pauta central dos incentivos ao desenvolvimento, e não apenas como efeito colateral do crescimento econômico. Assim, para deflagrar ações do Banco com aparente enfoque social, McNamara diversificou ainda mais as fontes de financiamento do Banco e de destinação de empréstimos, ensejando uma mobilização mais intensa e volumosa de recursos (a chamada “cultura do desembolso”), embora mantendo a maior parte dos investimentos concentrada em setores produtivos - transporte, energia e telecomunicações (PEREIRA, 2010, p. 182-187; KAPUR *et al.*, 1997, p. 239; WOODS, 2006, p. 44-45).

Ao incentivar uma intensa mobilização de empréstimos, no entanto, o Banco deixou de prestigiar a qualidade dos projetos a que se destinavam. As abordagens técnicas simples e replicáveis para “enfrentamento” da pobreza não perscrutavam suas causas estruturais, tampouco traçavam estratégias de desenvolvimento nacional que possibilitassem o rompimento do modelo de dependência econômica que se impunha às economias periféricas. Segundo Pereira (2010, p. 187-188), um traço marcante da proposta de expansão de atividade financeira nesse período era:

⁴⁹ Os artigos do acordo constitutivo do Banco Mundial determinavam, na seção dez, que ele e seus escritórios não interfeririam nos assuntos de natureza política de qualquer de seus membros, tampouco se deixaria influenciar pela orientação política de seus membros. Assim dispõe: “O Banco e seus oficiais não devem interferir nos assuntos políticos de qualquer membro; nem devem ser influenciados em suas decisões pelo caráter político do membro ou dos membros interessados. Somente as considerações econômicas devem ser relevantes para suas decisões, e essas considerações devem ser ponderadas de forma imparcial para atingir os objetivos estabelecidos no Artigo I.” (BANCO MUNDIAL, 1944, tradução livre).

[a] crença na primazia do quantitativo sobre o qualitativo, o etnocentrismo subjacente aos modelos de crescimento adotados e, cada vez mais a crença no poder da ‘engenharia social’, i.e., na existência de métodos científicos válidos que permitissem um tratamento de tipo administrativo a qualquer fenômeno social.

A política de combate à pobreza (“*poverty-oriented approach*”) somente ganhou contornos mais claros em 1973, quando o Banco adotou o conceito de “pobreza rural absoluta” e o agregou ao projeto de “Desenvolvimento Rural Integrado” (DRI), que passou a funcionar como veículo de ação desse objetivo social. De todo modo, em termos práticos, o crescimento econômico continuava sendo o principal objetivo do Banco, inclusive por falta de conhecimento necessário para compreender as condições políticas e sociais específicas dos países-clientes e traçar uma estratégia de ação mais abrangente, conquanto a expansão realizada nos setores de pesquisa do Banco durante a gestão de McNamara (WOODS, 2006, p. 44-45).

É oportuno observar que um dos fatores que contribuiu para aperfeiçoar o direcionamento das políticas do Banco Mundial foi a crescente crítica, no início dos anos 1970,⁵⁰ sobre a indevida subordinação da ideia de desenvolvimento social a mero efeito positivo do crescimento econômico (modelo *trickle-down*), em vez de eleger o desenvolvimento social como um objetivo político por si mesmo. Segundo registra Pereira (2010, p. 199-201), ao publicar estudos de caso demonstrando que o crescimento econômico não contribuía para a redução da desigualdade e trazendo para discussão temas como “equidade” e “redistribuição”, a OIT teria influenciado o Banco Mundial a repensar sua atuação estratégica quanto aos temas de conteúdo social. Com efeito, a ameaça à liderança intelectual do Banco em matéria de desenvolvimento, provocada pelos resultados das pesquisas realizadas pela OIT, fez com que o Banco mudasse sua abordagem diante do problema da pobreza. Essa preocupação em proteger o papel intelectual do Banco na seara internacional residia no reconhecimento de que seu poder de influência era realizado mais expressivamente pela difusão de ideias e de assistência técnica aos países (a chamada “construção institucional”), do que pela magnitude de seus empréstimos, que totalizavam menos de 2% do total de capital despendido pelos Países-membros em prol do desenvolvimento (KAPUR *et al.*, 1997, p. 271).

Assim, a nova posição do Banco Mundial consistia, em síntese, em desenvolver uma

⁵⁰ Pereira (2010, p. 201) relata que as políticas de desenvolvimento em curso foram objeto de questionamentos e críticas nas obras: “*Development reconsidered: bridging the gap between government and the people*”, de Edgar Owens e Robert Shaw, 1972; “*Small is beautiful: economics as if people mattered*”, de Ernst Schumacher, 1973; e “*Growth from below: a people-oriented development strategy*”, de James Grant, 1973.

estratégia distributiva incremental, por meio da reorientação do investimento em grupos-alvo de “pobreza absoluta”, a fim de aumentar a produtividade dos mais pobres, inserindo-os no mercado e, assim, garantir o aumento de renda desse grupo. Não houve, portanto, uma mudança substantiva nas diretrizes do Banco, que continuava focado na busca do crescimento econômico. O que se verificou foi uma mudança no discurso, subvertendo a lógica da redistribuição e da equidade e propagando uma visão da pobreza como fenômeno em si mesmo. Em outras palavras, isso significava desvincular a pobreza das relações desiguais e dos modelos de exploração da sociedade e determinar que a sua superação somente ocorreria por meio da inserção dos mais pobres em atividades produtivas (PEREIRA, 2010, p. 205-209). Essa linha de argumentação legitimava a manutenção de regimes jurídicos com baixa aderência política à efetivação de direitos sociais, inclusive não se opondo a relações de trabalho precárias que garantissem a inserção produtiva dos assalariados.

Os projetos orientados por essa abordagem adotaram uma visão técnica, *top-down* e insensível às diversidades locais no tratamento da “pobreza rural absoluta”. Tais projetos, conseqüentemente, não alcançaram seus objetivos. O foco na mobilização de empréstimos em favor de projetos passíveis de reprodução homogênea e com máximo retorno financeiro se sobrepôs às medidas de avaliação necessárias à aferição de sua efetividade e ao prestígio que deveria ter sido dado no alcance de populações efetivamente carentes. Mesmo diante das deficiências na abordagem adotada, o Banco Mundial, todavia, se tornou um canal relevante de influência no direcionamento das políticas setoriais e sociais dos países, sendo tal atribuição mais substancial do que impacto financeiro decorrente dos empréstimos (PEREIRA, 2010, p. 220-223). Com efeito, a influência dos empréstimos concedidos pelo Banco para os projetos de conteúdo social foi continuamente reduzida à medida que os interesses geopolíticos associados à Guerra Fria (temor do avanço comunista) já não se mostravam tão relevantes. Finalmente, com a segunda crise do petróleo, em 1979, o alívio da pobreza deixa de compor a agenda política do Banco, que passou a enfatizar a realização de empréstimos produtivos associados a uma política de ajustamento estrutural (PEREIRA, 2010, p. 226).

Referido ajuste estrutural consistia em uma série de medidas de austeridade que compunham orientações preponderantes do Banco em matéria de política macroeconômica e que estavam alinhadas à política monetária do FMI. As medidas de austeridade, por sua vez, implicavam a restrição de direitos sociais, dentre eles, os direitos trabalhistas. Embora tendo

iniciado com um discurso sobre a relevância das questões sociais para a política econômica, McNamara concluiu sua gestão endossando um modelo de acumulação de renda e dependência externa (endividamento) dos países emergentes, sem espaço para o trato da defesa dos direitos sociais na agenda política.

Essa oposição à proposta de uma agenda socialmente inclusiva foi intensificada no período de 1981 a 1995, ante a guinada política liberal-conservadora nas principais potências mundiais que exerciam influência no Banco.⁵¹ Seguindo uma abordagem neoliberal, o Banco Mundial se distanciou da proposta de alívio da pobreza e passou a defender, de modo mais explícito, a necessidade de fortalecimento do setor privado, em oposição à regulamentação estatal e ao protecionismo de mercados nacionais. A nova orientação do Banco elegia o capital privado como principal fonte de fomento à economia e estimulava os países clientes a promoverem mudanças em seus ambientes jurídicos e institucionais a fim de torná-los ambientes mais favoráveis ao desenvolvimento do empreendimento privado, segundo os parâmetros dessa doutrina.

A agenda de austeridade promovida pelo Banco Mundial demonstrava a preocupação em estabelecer rapidamente um novo desenho institucional para os países clientes, razão pela qual passaram a ser impostas condicionalidades de ajustamento estrutural⁵² e, posteriormente (1983), de ajustamento setorial. Essas reformas foram promovidas mediante uma proposta de “terapia de choque” (abordagem designada de “*big bang*”), que impunha ajustes macroeconômicos agressivos de maneira rápida, a fim de evitar o prolongamento de debates e críticas que poderiam ser apresentados pela oposição (PEREIRA, 2010, p. 252-254; KAPUR *et al.*, 1997, p. 354-355). Mesmo diante das adversidades que começavam a despontar em países emergentes,⁵³ em decorrência dos anos de sujeição a políticas de endividamento e de baixa efetividade de direitos sociais, o Banco continuou a reforçar a necessidade de ajustes para resolver os problemas de liquidez de seus clientes, demonstrando verdadeira deficiência na autocrítica quanto à influência negativa gerada por suas recomendações técnicas divulgadas em anos anteriores. A defesa à agenda

⁵¹ Nesse período, o Reino Unido contava com Margaret Thatcher como primeira-ministra (1979–1990), enquanto, nos Estados Unidos, Ronald Reagan assumia como presidente (1981–1989) e, na Alemanha, Helmut Kohl tonava-se chanceler (1982–1998).

⁵² As condicionalidades de ajustamento estrutural compõem um conjunto de políticas de austeridade impostas às economias nacionais como condição para recebimento de empréstimos do Banco Mundial e do FMI. Essas condicionalidades, na retórica do Banco, representavam medidas que promoveriam o equilíbrio macroeconômico das economias.

⁵³ Pereira (2010, p. 246; 250) relata a crise nos indicadores sociais da África Subsaariana durante os anos de 1970 e a crise da dívida externa mexicana deflagrada em 1982.

neoliberal pode ser verificada no *World Development Report*, de 1989 (BANCO MUNDIAL, 1989), em que a reforma macroeconômica e a liberalização financeira foram amplamente reforçadas pelo Banco, em especial para países da América Latina.

Esse modelo político-econômico propagado pelo Banco foi sintetizado num arranjo de dez políticas macroeconômicas, as quais foram compiladas por John Williamson e resumidas na expressão “Consenso de Washington”. Essas medidas envolvem: (1) disciplina fiscal, (2) prioridades dos gastos públicos em setores de retorno econômico e de formação do capital humano (e.g., educação primária e saúde), (3) reforma tributária, (4) taxa de juros determinada pelo mercado, (5) taxa de câmbio competitiva, (6) liberalização comercial, (7) abertura dos mercados nacionais aos investimentos estrangeiros, (8) privatização, (9) desregulamentação da economia e (10) proteção aos direitos de propriedade. Assim, para os tecnocratas de instituições financeiras, como Banco Mundial, FMI, Departamento do Tesouro Americano, BID, *Federal Reserve*, bem como para os altos membros da Administração e Congresso dos Estados Unidos, a adoção dessas políticas estaria associada a objetivos de crescimento econômico, redução de inflação, manutenção de balanço de pagamentos viável e distribuição equitativa de renda (WILLIAMSON, 1990). Sobre o tema, Pereira (2010, p. 278) registra:

No conjunto, o consenso expressava, ao mesmo tempo, o fim da tolerância de Washington com um mundo de capitalismo nacionais e o assalto do capital contra o conjunto de direitos sociais e trabalhistas forjados no pós-guerra.

[...]

Em nome da racionalidade técnica e dos cânones macroeconômicos, esse processo levou, gradativamente, à consolidação de um bloco de poder distinto daquele que havia comandado o estilo de desenvolvimento anterior, ao privilegiar os setores econômicos exportadores, aumentar o grau de mercantilização da vida social e atacar os direitos sociais e o mundo do trabalho.

Na linha da orientação político-econômica do Banco, o crescimento econômico e a superação das crises sociais dos países estariam associados à abertura de mercados, privatizações e incentivos oferecidos à iniciativa privada, bem como à reorganização das prioridades públicas, o que implicava cortes nos gastos sociais e nos investimentos públicos. No caso, “[...] a política social deixava de ser pensada como um insumo necessário ao investimento privado, como uma dimensão estrutural da acumulação capitalista, e passava a ser vista estritamente como gasto”. (PEREIRA, 2010, p. 281).

Ante, todavia, a constatação de que os problemas de liquidez não seriam de rápida solução,

e reconhecendo a necessidade de um posicionamento institucional em face das críticas aos programas de austeridade, expressas por organizações internacionais⁵⁴ e ONGs, o Banco Mundial passou a incluir medidas contingenciais de compensação social no seu programa de políticas. As chamadas “*safety nets*” constituíam, assim, medidas de curto prazo, sem o vigor necessário para promover mudanças estruturais que resultassem na melhoria na qualidade de vida das pessoas, mas que funcionavam como paliativos para evitar que a precariedade na fruição de direitos sociais levasse a sociedade ao conflito e, conseqüentemente, prejudicasse a continuidade do programa econômico em curso (PEREIRA, 2010, p. 250-270).

O “programa social do tipo neoliberal”, como designou Pereira (2010, p. 266), substituía a “oferta universal de bens e serviços públicos pelo atendimento a demandas (*demand-driven approach*)”, especificamente voltadas ao atendimento de grupos-alvo mais vulneráveis. Essa estratégia permitia que o Banco assumisse novamente um discurso positivo quanto às ações de cunho social da organização, em que pese a flagrante omissão na construção de um programa integrado com a agenda econômica e efetivamente inclusivo quanto aos diversos segmentos sociais afetados pelas políticas propostas. Como se observa, o enfrentamento das questões sociais continuaria dependente do crescimento econômico e do esperado efeito “*trickle-down*”, seguindo a orientação traçada desde os anos de 1960.

Incrementando, no entanto, a abordagem anterior, agora os Estados não só deveriam assumir uma atitude favorável ao mercado (“*market-friendly*”), como também deveriam se sujeitar às regras de “boa governança”, o que, na prática, consistia em incluir medidas voltadas à eficiência na administração de recursos públicos, responsabilização (*accountability*), estrutura jurídico-institucional propícia aos negócios, controle da corrupção, estabilidade política, ausência de violência e terrorismo, transparência e informação como focos estratégicos do Banco (KREVER, 2013, p. 137; PEREIRA, 2010, p. 288). De maneira geral, a noção de boa governança estava associada ao paradigma do “*rule of law*”, que, nesse contexto, significava a promoção de um ambiente jurídico-institucional favorável aos interesses dos investidores privados (KREVER, 2013, p. 142; SCHAPIRO, 2010). Esse doutrinamento sobre a “boa governança” contemplava ainda questões como a inclusão e a participação dos países em desenvolvimento na implementação das agendas de reforma, não obstante o Banco manter referidos países excluídos de uma

⁵⁴ Como exemplo, cabe citar a campanha da Unicef “*Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth—A Study by UNICEF*”, de 1987.

participação interna mais significativa nos processos decisórios da organização (WOODS, 2006, p. 193).

Além da noção de governança, o Banco Mundial passou a empregar categorias como “comunidade internacional” e “democracia de mercado”,⁵⁵ como meios de propagar uma visão homogeneizante sobre o papel dos mercados como “caminho único” ou o “caminho certo” para o alcance do desenvolvimento econômico. Não obstante, essa visão de mundo logo começou a ser desacreditada em razão dos maus resultados alcançados nos países que implementaram suas propostas reformistas, especialmente considerando o aprofundamento da desigualdade social.⁵⁶

Agravando a situação de sua imagem institucional, vieram à tona relatórios sobre projetos apoiados pelo Banco, como, por exemplo, o Relatório Morse e o Relatório Wapenhans, que acusavam a organização de “negligência” e “corrupção intelectual” ao promover avaliações que não possuíam a devida acuidade técnica quanto ao influxo negativo dos projetos aprovados, bem como não demonstrarem efetiva imparcialidade, mas apenas respaldavam a realização de ações do interesse do Banco (PEREIRA, 2010, p. 302-314).

Na mesma linha, Wade e Wolfson (1997, p. 381-385), analisando os relatórios do Banco Mundial sobre o “milagre asiático”, apontam a tendência do Banco em deturpar análise de dados, a fim de garantir a convergências das conclusões das pesquisas com sua pauta política. Esses relatórios, além de se valerem primordialmente de pesquisas fomentadas pelo próprio Banco (em especial, *World Development Reports*), exageravam na interpretação das constatações em favor do mercado e na defesa de que não haveria outra opção para o direcionamento das políticas públicas que não fosse o incentivo a um ambiente favorável à atividade privada.

A falta de imparcialidade nas pesquisas conduzidas pelo Banco pode ser atribuída, em certa medida, à própria orientação ideológica restritiva encampada pela organização. Na seleção de sua equipe técnica, a organização prestigiava a contratação de pessoas com formação em universidades estadunidenses e britânicas que partilhassem preceitos da economia ortodoxa, garantindo, com isso, a manutenção de um mesmo perfil entre seus pesquisadores, sem prejuízo do extensivo controle sobre produção do seu pessoal, mediante uma cadeia hierarquizada de revisão. Além de

⁵⁵ Pereira (2010, p. 294-295) apresenta a ideia de “comunidade internacional” como sendo a “condição de reconhecimento e parâmetro de avaliação da qualidade do regime político e da engenharia institucional dos países de periferia”. Nesse contexto, a “democracia de mercado” implicaria nas condições de governo para manutenção do modelo de capitalismo proposto.

⁵⁶ Cf. Pereira (2010, p. 298-302; 325-326).

não garantir a representatividade dos países por meio de uma equipe técnica plural, havia enorme dificuldade em aceitar ideias fora do âmbito da economia neoclássica, entendida como a “profissão” do Banco. Essa limitação de pesquisa inviabilizava que o Banco pudesse compreender os problemas sob novas perspectivas (especialmente as perspectivas locais), gerando, como consequência, soluções não inovadoras, centradas apenas na valorização da eficiência econômica, e, muitas vezes, sem a efetividade desejada (WADE; WOLFSON, 1997, p. 381; WOODS, 2006, p. 53-55). Por outro lado, essa abordagem limitada sobre os problemas de desenvolvimento, somada ao monitoramento do discurso pelas instâncias hierárquicas superiores e ao elevado aporte de pesquisas baseadas em dados quantitativos, garantia uniformidade e coerência às constatações divulgadas pelo Banco, o que, por consequência, reforçava a legitimidade de suas recomendações técnicas.⁵⁷

A partir do final dos anos 1980 e início dos anos 1990, no entanto, as propostas do Banco Mundial passaram a ser objeto de protestos em razão do influxo negativo das políticas de ajuste estrutural. Isso revela a discrepância entre o discurso pró-desenvolvimento e os resultados práticos da estratégia política adotada, demonstrando haver um claro distanciamento da avaliação econômica do Banco em relação à percepção social quanto à influência dessas políticas no proveito de seus direitos. São exemplos desse contexto a campanha “50 anos bastam” (1993), em que grupos de causas ambientalistas e sociais satirizavam a comemoração de cinquenta anos do Banco Mundial e do FMI, e a campanha “As outras vozes do planeta” (1994), em que os protestantes reclamavam contra os efeitos negativos das medidas de austeridade e demandavam o cancelamento da dívida externa dos países do sul global (PEREIRA, 2010, p. 324). Na mesma linha, em 1984, a Declaração de Quito, apresentada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe e aprovada pelos Estados-membros, exigia “[...] uma atitude de corresponsabilidade dos governos dos países credores, das instituições financeiras internacionais e dos bancos privados internacionais na resolução do problema da dívida externa”. (CEPAL, 1984).

As oposições contra os posicionamentos do Banco Mundial, somadas, posteriormente, aos escândalos de corrupção interna,⁵⁸ fizeram com que a gestão do presidente Wolfensohn (1995 a

⁵⁷ Segundo Wade e Wolfson (1997, p. 385, tradução livre), “as pesquisas do Banco devem ser, em grande medida quantitativas, já que as cifras e técnicas econométricas, em si mesmas, conferem autoridade”. A autoridade decorrente do uso de ferramentas quantitativas e seu papel na difusão de políticas públicas será explorado no capítulo 3 desta dissertação.

⁵⁸ Cf. Pereira (2010, p. 343-345).

2005) fosse marcada pela busca da recuperação da imagem institucional da organização. A estratégia traçada por Wolfensohn tinha, na aproximação com ONGs, uma forma de conquistar apoio ao programa neoliberal, dar credibilidade às suas propostas e expandir seu campo de atuação. Com esse intuito, o Banco buscou transformar a “cultura do desembolso” na “cultura dos resultados”, ou seja, tentando prestigiar projetos com maior potencial de satisfazer os objetivos de desenvolvimento dos países clientes.⁵⁹ O Banco também tinha interesse de assumir um papel de “banco de conhecimento”, destacando, assim, sua função como agente disseminador de conhecimentos técnicos em matéria de desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2011; PEREIRA, 2010, p. 342).

A revitalização da imagem do Banco e a recuperação da confiança internacional não implicavam, todavia, a mudança na pauta neoliberal. Nesse sentido, observe-se que no início do mandato de Wolfensohn, em 1995, foi publicado o relatório “*World Development Report: workers in a integrating world*” (BANCO MUNDIAL, 1995), em que o Banco Mundial voltou a afirmar uma política trabalhista eficiente que deveria funcionar em harmonia com as regras de livre mercado, sem estabelecer privilégios para grupos específicos, assim entendidos os trabalhadores urbanos formais. Seguindo essa linha de argumentação, o aumento de salários e oportunidades de emprego deveriam ocorrer conforme o crescimento econômico de um país, e não por meio de intervenção estatal, que deveria se limitar a garantir a proteção aos direitos de propriedade e a incentivar o setor privado.

Da leitura desse relatório, conclui-se que o Banco Mundial sugere reequilibrar o tratamento jurídico entre trabalhadores formais, que ocupam a base de uma cadeia de exploração em um contexto juridicamente tutelado, e trabalhadores informais, que ocupam a base da cadeia de exploração sem qualquer aparato protetivo estatal, mediante a exclusão das intervenções protetivas em favor daqueles. Noutras palavras, a promoção da “equidade” se dá entre pares mediante um “nivelamento por baixo”. A proposta, no entanto, não cogitava na promoção de equidade considerando as partes contratuais, empregador e empregado, tampouco considerava a realização de um “nivelamento por cima”, buscando modos de incentivo à formalização com manutenção de direitos trabalhistas mínimos.

As diretrizes do programa político do Banco continuavam a prestigiar a defesa dos

⁵⁹ Na prática, o Banco continuou a promover a “cultura do desembolso”, uma vez que o gerenciamento interno das atividades do Banco ainda estava focado no volume de recursos contratados pelos seus países clientes (PEREIRA, 2010, p. 339-341).

interesses do setor financeiro privado, mediante incentivo às medidas que estimulassem a proteção à propriedade privada e o não intervencionismo Estatal. Houve, no entanto, mudanças sensíveis no discurso empregado nesse programa, uma vez que o papel reduzido do Estado não era mais sustentado em razão de sua suposta “ineficiência” e de sua atuação prejudicial ao desenvolvimento dos mercados, mas como elemento de colaboração ao bom funcionamento dos mercados. Com isso, as reformas estruturais avançavam para o segundo nível, passando a incorporar uma agenda microeconômica associada à reestruturação institucional, que abrangia medidas como a revisão da legislação trabalhista, ajuste fiscal mediante reforma da previdência, reforma do Poder Judiciário, independência do Banco Central, privatizações e redução do funcionalismo público (KREVER, 2013, p. 133; PEREIRA, 2010, p. 372). O Estado deixava de ser um oponente e passava a ser um ator-chave na defesa dos interesses dos mercados, sob o auspício de uma regulamentação jurídica favorável aos negócios. Pereira (2010, p. 380) sintetiza a ideia desse “novo constitucionalismo” como

[...] a promoção, em favor do capital, de reformas políticas e legais que redefinem a relação entre o político e o econômico por meio de uma série de mecanismos jurídicos vinculantes, desenhados para ter *status* quase permanente, a fim de enquadrar e definir as regras dentro das quais a política “ordinária”, convencional, pode se dar. Enquanto tal, o “novo constitucionalismo” volta-se para a contenção da oposição ao capitalismo neoliberal, por meio da cooptação, domesticação, neutralização e despolitização.

Essas reformas de “segunda geração” ou pós-Consenso de Washington, implementadas desde a gestão de Wolfensohn, foram, em parte, respostas às críticas apresentadas às estratégias de desenvolvimento, até então, promovidas por instituições financeiras internacionais (“reformas de primeira geração”⁶⁰). Com base no que já se expôs sobre a trajetória de medidas e projetos capitaneados pelo Banco, essas críticas podem ser resumidas na afirmação de que as reformas incentivadas por essa organização estavam mais focadas na cobrança de dívidas e proteção de investimentos do que na efetiva promoção do crescimento econômico dos países clientes. Além disso, a concepção restrita de desenvolvimento como apenas “crescimento econômico” era considerada particularmente prejudicial aos grupos sociais mais afetados pelas práticas discriminatórias ou exploratórias vigentes, a exemplo das mulheres e dos trabalhadores. Por fim, havia críticas de que as reformas de primeira geração não teriam obtido o sucesso apregoado em

⁶⁰ Cf. Banco Mundial (2000).

termos de crescimento econômico e redução da pobreza, mas, ao contrário, teriam prejudicado o bem-estar da sociedade em que foram promovidas (RITTICH, 2006, p. 206).

Acontece que as respostas a essas críticas, em meados da década dos anos de 1990 (segunda geração de reformas), não consistiram em verdadeira mudança da abordagem do Banco aos problemas socioeconômicos, mas apenas estratégias de redefinição do papel do Estado, do Direito e das políticas sociais e de direitos humanos, mantendo-se, no entanto, a eficiência dos mercados, a proteção aos direitos de propriedade e o cumprimento dos contratos como objetivos primordiais de suas reformas.

No que concerne ao papel do Estado, o Banco incentivou a adoção de um modelo “pós-regulatório”, em que questões antes sujeitas ao âmbito do governo passaram a ser tratadas por meio de políticas de “boa governança”. Isso significou estimular um modelo de gestão que privilegiava a autonomia privada, inclusive mediante incentivo ao funcionamento dos mercados, e as novas formas de regulamentação, tais como *soft law*, arbitragem, negociações coletivas, dentre outros mecanismos regulatórios que podem ser implementados sem a direta interferência estatal. De maneira geral, na proposta do Banco, o Estado perde seu protagonismo e assume o papel de incentivador do mercado (“*enabling state*”). Além disso, deixando de anunciar suas ideias sob o enfoque “*one-size-fits-all*”, o Banco Mundial buscou promover, ao menos no aspecto retórico, uma maior apropriação do teor das reformas pelos Estados-membros destinatários (RITTICH, 2006, p. 204), o que, na prática, mais significava a atribuição de responsabilidade aos Estados pela realização das reformas sugeridas do que efetiva abertura para eles pudessem contribuir com a pauta de desenvolvimento.

A utilização da ideia “boa governança” também possibilitou que o Banco Mundial transformasse suas recomendações sobre “boas práticas políticas” em matérias puramente técnicas. Essas recomendações, por afetarem substancialmente a estrutura jurídico-institucional dos Estados, em tese, invadiriam o campo das decisões políticas soberanas e, portanto, deveriam se sujeitar ao escrutínio público nos estados democráticos. Ao considerar, no entanto, o conteúdo dessas reformas como medidas “necessárias” ao desenvolvimento econômico, as reformas sugeridas pelo Banco não eram interpretadas como meio de interferência política, logo, não conflitariam com a vedação contida na seção dez⁶¹ dos artigos do acordo constitutivo do Banco Mundial (RITTICH, 2006, p. 236).

⁶¹ Cf. Nota de rodapé 49.

Para atender à agenda desenvolvimentista do Banco, as medidas de boa governança se somam aos projetos de reformas jurídicas, que, nesse momento, passam a estar fundamentados não só na promoção do crescimento econômico, como também na promoção de direitos humanos. Como parte da estratégia de legitimação de suas ações, o Banco passa a defender a promoção dos direitos humanos como elementos constitutivos do desenvolvimento, e não apenas como um de seus efeitos colaterais (RITTICH, 2006, p. 205). Ao mesmo tempo, contudo, em que os direitos humanos surgem no discurso do Banco Mundial como uma área de interseção entre os interesses econômicos e sociais, a perspectiva dessa instituição financeira quanto ao trato desses direitos permaneceu restrita ao reconhecimento normativo e formalista dos direitos humanos “básicos” (RITTICH, 2006, p. 226). Isso significa dizer que, “[a]lém da proteção dos direitos de propriedade e contrato, as regras, instituições, políticas e práticas que organizam economia, trabalho e produção geralmente não se enquadram no quadro normativo dos direitos humanos” (RITTICH, 2006, p. 226, tradução livre), ou seja, o tratamento jurídico da atividade econômica, de maneira geral, continua sem abranger preocupações de cunho social. Na prática, portanto, não houve mudanças substantivas na arquitetura institucional, nem no núcleo da agenda de reformas jurídicas, que permanecem atreladas à ênfase na competitividade e na eficiência dos mercados (RITTICH, 2006, p. 225).

Ademais, o Banco Mundial encontrou na Nova Economia Institucional⁶² fundamento doutrinário para sujeitar a avaliação da “eficiência” das instituições a sua contribuição para a economia de mercado, retirando dessa equação a apreciação dos demais interesses públicos, em clara sujeição da Política e do Direito aos paradigmas da economia neoclássica.⁶³ Assim, “[...] o institucional é instrumentalizado e subordinado à liberalização econômica, construída a partir de relações de poder aceitas como algo dado, naturalizado” (PEREIRA, 2010, p. 382), criando com isso um novo modelo de racionalidade que não contabiliza as diferenças de força entre os agentes envolvidos ou a tutela de interesses jurídicos fundamentais ao fixar “as regras do jogo” (SCHAPIRO, 2010). Essa abordagem converge para as linhas ortodoxas de percepção das relações entre Direito e Economia, como, por exemplo, a chamada “Teoria das Origens”,⁶⁴ e tem sido aplicada nas pesquisas desenvolvidos pelo Banco Mundial como premissa axiológica.⁶⁵

⁶² Cf. North (1990).

⁶³ Nesse sentido, Schapiro (2010).

⁶⁴ O capítulo 3 desta dissertação apresentará explicações sobre a Teoria das Origens.

⁶⁵ Como crítica à influência do Banco Mundial no mercado de crédito brasileiro, ver Fabiani (2011).

Essas ideias que subjazem às pesquisas do Banco Mundial são introduzidas como maneiras de conhecimento técnico, altamente especializado, baseado em análises supostamente objetivas da economia, nos países com que essa organização mantém relacionamento por meio da cooperação internacional. O papel epistêmico do Banco Mundial é ainda reforçado em virtude da sua atuação junto a governos em crise, uma vez que esses últimos, diante de situações incertas e de vulnerabilidade econômica, estão mais propícios a acatar mudanças na sua orientação política (WOODS, 2006, p. 68; 181).

A “Economia não dá respostas perfeitas sobre como os governos devem conduzir suas economias” (WOODS, 2006, p. 181); todavia. Portanto, a análise dos contextos locais específicos, que aborde as vulnerabilidades econômicas e os interesses e valores socialmente relevantes, associada à promoção de pesquisas empíricas abertas às contribuições de outros ramos do conhecimento e de outras abordagens técnicas, é medida fundamental para compreensão dos reais obstáculos ao desenvolvimento dos países, e não apenas do seu crescimento econômico. Nesse processo, a implementação de um modelo de avaliação de resultados que privilegie a percepção das políticas públicas pelos principais agentes interessados são aspectos importantes para constituir propostas de reforma que contem com aderência pública e tenham aptidão para produzir resultados efetivos. Atualmente, a abordagem *top-down* prestigiada pelo Banco, embora garanta a uniformidade de suas ações, tem prejudicado seu acesso aos contextos locais e, conseqüentemente, a efetividade de suas ações.

Essa retrospectiva sobre o processo de formação do Banco Mundial e suas formas de atuação permite compreender que essa organização exerce um importante papel econômico, político e epistêmico no contexto da cooperação internacional. Em matéria de política econômica, fica evidenciado como o Banco Mundial concentra suas ações em favor do crescimento econômico, especialmente por meio dos incentivos à iniciativa privada, da proteção aos direitos de propriedade e da limitação da interferência estatal. Por outro lado, também fica evidenciado que a promoção dos direitos sociais, embora cada vez mais recorrentes no discurso do Banco, ocupa uma posição secundária em suas ações: os direitos humanos são abordados em uma perspectiva formalista e a efetividade de direitos sociais é tradicionalmente tratada como uma consequência do crescimento econômico. A carência de uma visão integrada do desenvolvimento econômico e social têm provocado resultados indesejados nas políticas do Banco e a resistência social quanto às suas recomendações técnicas (PEREIRA, 2010, KREVER, 2013, p. 134).

Em termos políticos, é possível concluir que a atuação do Banco Mundial é afetada pelas preferências de seus membros mais influentes, pelas ideias cultivadas na organização, pelos processos políticos nos Estados-clientes e pelas burocracias da sua estrutura interna (WOODS, 2006, p. 179). Nesse sentido, o poder de influência do Banco Mundial o torna um instrumento de ação das principais potências mundiais, que tendem a tirar vantagem da existente divisão assimétrica de poder na organização para influir na dinâmica de relações econômicas internacionais, inclusive mediante o delineamento das condicionalidades em caso de empréstimo e a realização de avaliações técnicas por meio de indicadores, que se tornam instrumentos de direcionamento das ações dos demais agentes financeiros.

Por fim, quanto ao seu papel epistêmico, o Banco exerce sua maior influência no campo da disseminação de ideias e incentivo a reformas. Contando com amplos recursos e amparo técnico e midiático, as pesquisas desenvolvidas pelo Banco Mundial têm sido normalmente aceitas pelos países-receptores, que não podem competir com o grau de especialização e capacidade de pesquisa dessa instituição internacional. Com isso, ideias vinculadas à economia neoliberal têm sido difundidas como estratégias “técnicas” que “revelam” as melhores opções para os governos locais, incentivando a promoção de políticas que negligenciam interesses públicos relevantes para a vida em sociedade.

Ainda que o Banco Mundial tenha muito evoluído quanto à transparência de seus dados, ampliando suas bases de pesquisa e sua interlocução com agentes locais, não se pode concluir que se trata de uma organização cujas recomendações são baseadas em fundamentos “essencialmente técnicos”, sendo fundamental uma análise crítica das suas proposições.

3. O DIREITO E OS NOVOS INSTRUMENTOS DE GOVERNANÇA: O PODER DOS INDICADORES

If law is the development community's new church, quantitative analysis is the rock on which it is built.

(Tor Krever)

A OIT e o Banco Mundial, a exemplo de outras organizações com poder para influenciar as diretrizes políticas internacionais, utilizam diversos instrumentos para difundir e garantir a implementação de suas agendas políticas no mundo, sendo o desenvolvimento de indicadores uma das estratégias de governança mais prestigiadas para tanto.

Com efeito, a sociedade moderna tem sido qualificada como uma “sociedade de auditagem” (POWER, 1999). Essa afirmação implica reconhecer o prestígio que constatações realizadas com base em compilações de dados quantitativos têm obtido na sociedade em geral. Nesse contexto, o uso de indicadores como meio de obter e organizar informações empíricas sobre realidades locais é compreendido como maneira de atribuir maior credibilidade a avaliações promovidas por organizações internacionais relativamente a políticas públicas, inclusive abrangendo o que se convencionou chamar “clima de investimentos”.⁶⁶

Ante o influxo que as avaliações com o uso dos indicadores podem causar na captação de recursos de agências internacionais, muitos países, independentemente de qualquer coerção externa, passam a adotar um mecanismo de “*self-checking*”, impondo a si mesmos a necessidade de conformação aos parâmetros estabelecidos nos indicadores ordinariamente aceitos pelo mercado internacional. Isso é por deveras favorável ao interesse de organizações internacionais, como o Banco Mundial, que se equipam, por meio dos seus indicadores, para promover um “governo à distância”. (MERRY, 2011, p. 88).

Práticas de “governo a distância”, que se intensificaram nos últimos 20 anos, trazem consigo um anseio da sociedade contemporânea em agir “racionalmente”, optando por medidas mais “inteligentes” e consideradas favoráveis ao “desenvolvimento”. Em resposta a essa demanda, a matemática, com sua linguagem simbólica e supostamente neutra, apresenta-se como um meio

⁶⁶ O Grupo Banco Mundial possui um departamento exclusivo para auxiliar os países a se adaptarem aos modelos regulatórios propostos pela instituição (*The Investment Climate Department*), visando a promover mercados mais competitivos, crescimento econômico e criação de empregos, mediante recursos do Banco Mundial, da Corporação Financeira Internacional e Agência Multilateral de Garantia de Investimentos.

objetivo de alcançar tal intento. Merry (2011, p. 89) define o prestígio conferido aos números como “epítome do fato moderno”, indicando que o jeito ocidentalizado de compreender a sociedade se pauta em uma percepção dos fenômenos que é resistente a conjecturas e tenta resguardar-se na estabilidade das regras matemáticas. Nesse contexto, os indicadores teriam a aptidão de converter “[...] fenômenos complicados e contextualmente variáveis em medidas não ambíguas, claras e impessoais”. (MERRY, 2011, p. 84).

Ocorre que, assim como são muitos os caminhos considerados “racionais” para o alcance de interesses da sociedade, e muitas as concepções do que seria uma sociedade desenvolvida, também são diversas as propostas de construtos matemáticos criados para guiar ações que avancem na direção do atingimento dessas finalidades. Nesse sentido, importa esclarecer que a matemática não exprime verdades absolutas sobre o mundo, mas pode apresentar, com precisão, apenas algumas propostas de representação de conceitos ou fenômenos.

Por essa razão, a representação matemática de categorias abstratas, como “corrupção”, “pobreza”, “desenvolvimento” e “trabalho decente”, depende de um processo prévio de codificação e de convenções sociais, por meio do qual são eleitos os elementos constitutivos desses conceitos e a metodologia aplicada para a apuração (MERRY, 2011, p. 84; DESROSIÈRES, 1998, p. 331-335). Essas escolhas, por sua vez, são imbuídas de subjetividades, percepções de mundo, valores, e, portanto, passíveis de análise crítica e debate democrático.

Assim, considerando que os indicadores passaram a ser utilizados na representação substantiva de interesses juridicamente relevantes, e que tais representações, como maneiras de propagação de conhecimento, afetam as escolhas políticas de um país, mostra-se imperioso que o Direito também seja uma ferramenta de avaliação desses construtos. Para tanto, o ensino jurídico deve romper com a tradição presa ao enciclopedismo vazio, que abraça as elaborações da dogmática e do formalismo jurídico (CASTRO, 2014a; COUTINHO, 2013a), e deve voltar sua atenção para as expectativas da sociedade quanto ao atendimento de suas reais demandas materiais, culturais e espirituais. Hoje, a satisfação dos interesses sociais tem sido reduzida, muitas vezes, a uma simples análise de custo-benefício, fazendo silenciar demandas jurídicas por meio do uso de uma linguagem estritamente econômica.⁶⁷ Com uma visão mais pragmática, o Direito pode assumir

⁶⁷ A transição de um direito administrativo ligado ao “antigo desenvolvimentismo” para um direito público que põe ênfase no cálculo microeconômico ocorreu, no Brasil, nos anos de 1990, quando foram adotadas as chamadas reformas “pró-mercado”, ou neoliberais. Ver Castro (2013).

uma instância instrumental, habilitando o jurista a analisar a adequação dos meios empregados para a realização de políticas públicas, sem incorrer em um “fetichismo quantitativo”.

O uso de indicadores para orientação de decisões políticas aufere espaço especialmente no contexto dos anos de 1980 e 1990, quando o discurso chamado neoliberal passou a sustentar a relevância de instituições transparentes e favoráveis aos negócios. De fato, nesse período, se observa uma profusão do uso de indicadores, notadamente aqueles usados na promoção do livre mercado, na limitação da ação do Estado e na desregulamentação e privatização, aderindo ao modelo de “globalização legal neoliberal”, expressão cunhada por Souza Santos (KREVER, 2013, p. 133).

Como exemplo dessa realidade, vale citar os indicadores de *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA), lançados pelo Banco Mundial no início dos anos 1980, os quais se prestavam a avaliar a qualidade das políticas públicas dos países. Adotando o uso de indicadores como instrumento de governança, o Banco Mundial passou a prestigiar as avaliações de desempenho institucional, em vez de demandar diretamente a realização de ajustes estruturais como critérios para concessão de financiamento. Nesse processo, uma das preocupações quanto ao emprego de indicadores para fins de governança reside na possibilidade de que essas “tecnologias” venham a ser apropriadas por certos grupos, que assim acabam conseguindo assegurar a prevalência de seus interesses, em detrimento das aspirações de outros grupos sociais, destituídos do direito de participar democraticamente da constituição dos consensos políticos. Conley⁶⁸ acrescenta comentário ao trabalho de Merry (2011, p. 93), enfatizando o poder dos indicadores, nos seguintes termos:

Denominar uma categoria, definir os critérios de inclusão e exclusão, estabelecer as regras para a sua medição, é, simultaneamente, produzir conhecimento e poder. Esse poder tende a reproduzir-se, pois o mesmo conhecimento elitizado que desenhou e promulgou o indicador irá provavelmente manter o papel de policiá-lo. (Tradução livre).

A utilização dos indicadores como “instrumentos de poder” tende a causar o fechamento do espaço para debates democráticos, despolitizando e naturalizando modelos impositivos da gestão dos interesses públicos e perpetuando padrões de exploração. Nessa linha, Merry (2011, p. 85) associa o prestígio do uso de indicadores à concentração do poder de tomadas de decisão no

⁶⁸ Os comentários de John M. Conley estão incluídos ao artigo de Merry (2011).

Norte global, onde esses instrumentos são usualmente elaborados e rotulados. A autora sugere, com isso, o perigo da difusão de uma visão particular de mundo, em detrimento de outras percepções, como aquelas que podem ser aferidas nos países em desenvolvimento.

Ante um ambiente de prestígio dado à linguagem técnica e matematizada, a análise jurídica desempenha uma função — por assim dizer — acanhada, sem exercer um papel crítico quanto à modulação dessas novas tecnologias. Os indicadores, todavia, não são construtos insuscetíveis à crítica jurídica, que, por sua vez, pode contribuir tanto para a avaliação dos aspectos formais, como dos aspectos substantivos desses instrumentos.

Analisando o uso dos indicadores quanto aos critérios formais, as preocupações essencialmente recaem sobre a metodologia empregada em sua formulação. A credibilidade e representatividade das informações coletadas; o processo adequado de tratamento de dados; as cautelas quanto a aspectos históricos, culturais, políticos e institucionais que podem deturpar a interpretação dos dados levantados; estas são apenas algumas das questões jurídico-formais que merecem atenção no desenvolvimento de indicadores. No que concerne aos critérios substantivos, a análise jurídica recai sobre o conteúdo desses indicadores, investigando as categorias empregadas em sua composição, seu processo seletivo, os possíveis beneficiados e as repercussões socioeconômicas decorrentes da aplicação desses construtos na orientação de políticas públicas

Em oposição ao “caminho único” oferecido pelos reformadores favoráveis às políticas neoliberais, a análise jurídica tem o potencial de explorar a feitura de indicadores, dando novas nuances às práticas de governança na área das relações trabalhistas. Conforme proposto por Porter (1995) e endossado por Desrosières (2014), os indicadores podem ter um papel de “instrumentos da fraqueza”, isto é, instrumentos que os mais fracos usam para opor-se aos modelos de dominação e para questionar a hegemonia, apresentada como “natural”, de ideias que lhes são impostas. Com esse intuito, deve haver um maior engajamento da análise jurídica na verificação dos interesses considerados na composição dos indicadores.

Os indicadores poderiam, assim, funcionar como uma linguagem para proposição de demandas sociais e econômicas legítimas, que abundantemente emergem nos debates democráticos. Com essa construção, os indicadores podem passar a “[...] contribuir para criar realidades, e não apenas representá-las”, conforme ressalta Desrosières (2014, p. 352).

É com discernimento sobre o potencial nocivo do uso de indicadores quando desenvolvidos e mantidos alheios ao debate democrático, mas, sobretudo, com a consciência do potencial

construtivo desses instrumentos, que se passa a explorar a aplicação desses recursos na análise da regulamentação trabalhista.

A subseção 3.1 descreve, a seguir, uma síntese da elaboração dos indicadores de mercado de trabalho do PDB e de suas premissas teóricas. Na sequência, a seção 3.2 traz as críticas da OIT ao PDB e as mudanças implementadas no âmbito desse projeto, a fim de demonstrar como a crítica jurídica e o debate público podem influenciar a construção e direcionamento indicadores. A seção 3.3 descreve a proposta de Indicadores de Trabalho Decente da OIT. Por fim, a seção 3.4 externa breves considerações sobre os desafios para a análise jurídica brasileira.

3.1 O PROJETO *DOING BUSINESS*: A AFERIÇÃO DO TRABALHO COMO CUSTO EMPRESARIAL

Em 2002, o Grupo Banco Mundial deu início ao Projeto *Doing Business* (PDB). Esse Projeto se propunha analisar, mensurar e comparar os ambientes regulatórios de países diversos, a fim de identificar aqueles que se mostrassem “[...] mais favoráveis ao desenvolvimento das atividades empresariais”, bem como sugerir reformas aos países que se encontrassem com um modelo regulatório supostamente “ineficiente”.⁶⁹

Com esse intuito, o PDB desenvolveu indicadores para analisar etapas relevantes da dinâmica empresarial, abrangendo questões diversas, desde a abertura até o encerramento da empresa. Os resultados obtidos por meio desses indicadores são compilados, obtendo-se um índice geral de avaliação da “eficiência regulatória” de cada economia, o chamado “*ease of doing business index*”. Diante do valor apurado para cada uma das economias avaliadas, o PDB promove uma classificação, formando o “*ease of doing business ranking*”.

Por trás do formato objetivo com que o Banco Mundial passou a comunicar ao mundo quais eram os melhores lugares para se fazer negócio, todavia, há diversas decisões políticas e orientações ideológicas ocultadas do debate público. O resultado, apresentado por meio de *rankings*, traz a lume apenas o final dessa cadeia de escolhas e ganha, com isso, uma aparência de “verdade”, incentivando os países a um processo de conformação às diretrizes divulgadas.

É oportuno registrar que, desde o início, o PDB ambicionava funcionar como um marco direcionador das políticas regulatórias em todo o mundo, inclusive ampliando seu campo de

⁶⁹ A ideia de uma “eficiência regulatória” é expressamente adotada nos relatórios desse Projeto, mas não é endossada nesta dissertação.

abrangência de pesquisa. Assim, o PDB, que iniciou avaliando 133 economias, mediante cinco principais indicadores, hoje alcança 190 países, que são avaliados segundo onze diferentes tópicos, além de abranger pesquisas subnacionais.

O potencial de crescimento desse projeto e o poder de propagação de suas ideias com o respaldo do Banco Mundial o tornam um instrumento relevante no direcionamento das políticas públicas. Com isso, surge o interesse de outras organizações internacionais, tais como a OIT, em investigar e esclarecer quais são os conteúdos efetivamente contemplados pelos indicadores do PDB, ampliando o debate sobre sua adequação para fins de reforma em matéria trabalhista.

Em termos práticos, o PDB tem como núcleo de sua proposta a identificação de condições que contribuem para um ambiente normativo favorável aos negócios. Desde seu primeiro relatório, os pesquisadores do PDB deixaram claro que o alcance desse propósito dependeria de um setor privado forte, o qual seria, segundo essa percepção, o responsável pela geração de empregos, mobilização de investimentos e aumento de produtividade. Com isso, restou evidenciado que o projeto partia do pressuposto de que o desenvolvimento econômico nas diversas economias nacionais estaria associado à existência de um modelo regulatório marcado pela menor intervenção estatal. Para essa abordagem, o Estado assumiria um papel secundário, de contenção, limitando-se a garantir a estabilidade macroeconômica, a reduzir barreiras alfandegárias e a promover privatizações (BANCO MUNDIAL, 2003, p. viii).

Assim, a promoção de um ambiente regulatório seguro e de baixo custo deveria ser incentivado mediante a proteção dos direitos dos empresários e a flexibilização de suas obrigações legais. Especialmente nos primeiros anos do PDB, as limitações impostas à atividade empresarial eram avaliadas como fatores de ineficiência, como uma rigidez incapaz de promover efetiva proteção social. Isso pode ser constatado pela leitura do *Doing Business report 2004 – Understanding regulation* (BANCO MUNDIAL, 2003, p. xii):

O que é preciso é criar empregos produtivos e novos empreendimentos que gerem riquezas. Para isso, as empresas precisam ajustar-se às novas condições de mercado e aproveitar as oportunidades de crescimento. Mas muito frequentemente essa flexibilidade é cerceada em razão de uma regulamentação pesada. Empresas produtivas prosperam onde o governo limita suas atividades à definição e proteção de direitos de propriedade. Mas, onde o governo regula densamente cada aspecto da atividade empresarial, os negócios tendem a operar na economia informal. (Tradução livre).

Esses pressupostos, por sua vez, estão diretamente associados à leitura do cenário regulatório internacional sob o fundamento teórico-econômico da chamada Teoria das Origens.⁷⁰ Sobre à Teoria das Origens, vale a pena esclarecer que se trata de um conjunto de proposições segundo o qual a abordagem regulatória adotada por cada país é fortemente influenciada por sua tradição jurídica, ou seja, “[...] os sistemas de controle da vida social e econômica extremamente persistentes ao longo da história”. (LA PORTA; LOPEZ-DE-SILANES; SHLEIFER, 2008, p. 286).

A Teoria das Origens está baseada em quatro pressuposições fundamentais: (i) a estrutura das normas jurídicas e regulamentos variaria sistematicamente entre países, sendo que essa variação poderia ser medida e quantificada; (ii) essas variações seriam, em grande medida, passíveis de explicação com base nas origens legais desses países; (iii) as diferenças de tradição jurídica entre *common law*, com seu fundamento em ações pró-mercado, e *civil law*, com seu enfoque na implementação de políticas públicas, seriam a base de explicação para as distintas abordagens adotadas nos ordenamentos jurídicos; (iv) as diferenças apuradas entre as regras jurídicas teriam impacto relevante nos resultados econômicos e sociais (LA PORTA; LOPEZ-DE-SILANES; SHLEIFER, 2008, p. 326).

Segundo La Porta, Lopez-de-Silanes e Shleifer (2008), a Teoria das Origens é uma abordagem importante para compreender as variações do capitalismo, haja vista que os modelos de ordenamentos jurídicos de *common law* e de *civil law* francês refletiriam formas distintas de compreensão da lei e da sua finalidade.⁷¹ Enquanto a abordagem de *common law* prestigiaria a estratégia de controle social por meio do funcionamento do mercado privado, sem imposição de condicionamentos às contratações particulares e com incentivo à resolução das disputas, o *civil law* prestigiaria a intervenção estatal, a promoção de políticas públicas e a imposição de condicionalidades nas contratações privadas. Em síntese, os precursores dessa teoria imputaram aos países de tradição civilista a típica opção por um sistema baseado em densa regulamentação, enquanto, no caso de países que adotam instituições jurídicas do *common law*, seria típica a opção por menos regulamentação e maior liberdade de atuação judicial.

⁷⁰ Essa abordagem teórica auferiu impulso com a publicação de La Porta *et al.* (1998).

⁷¹ Além dos modelos de *common law* e de *civil law* de modelo francês, citam os autores o modelo de *civil law* germânico, com influências no Japão, Coreia e Taiwan; o modelo socialista, adotado pelos países sujeitos à influência da então União Soviética; e o modelo escandinavo, com influência na Suécia, Noruega, Dinamarca e Finlândia (BOTERO *et al.*, p. 8, 2004).

Isso, no entanto, não significaria a superioridade de um modelo sobre o outro. Segundo os autores, as pesquisas por eles desenvolvidas indicam que o modelo de *civil law* se mostraria mais adequado para enfrentar contextos de instabilidade e desordem (como, por exemplo, um cenário de guerra ou grave crise financeira), mas que o modelo de *common law*, em contextos normais, apresentaria melhor performance em face às demandas econômicas e sociais do mundo globalizado (LA PORTA; LOPEZ-DE-SILANES; SHLEIFER, 2008, p. 326). Nesse sentido, as pesquisas embasadas na Teoria da Origem associam uma regulação mais ampla a maior ineficiência das instituições públicas (notadamente, maiores prazos e custos), ao maior número de pessoas desempregadas, à maior corrupção, à menor produtividade e a menores investimentos, sem qualquer vantagem compensatória em termos de qualidade dos bens públicos ou privados ofertados (BANCO MUNDIAL, 2003, p. xiv).

Assim, considerando que boa parte dos países teve sua estrutura normativa herdada como consequência de seu processo de colonização ou formação histórica, e que, mesmo com as modificações inerentes ao processo de internalização dessa estrutura, características essenciais dessas tradições jurídicas persistiriam, seria necessário avaliar se os países estariam aplicando um modelo regulatório adequado para seu desenvolvimento econômico, ou apenas dando seguimento a um modelo previamente imposto. É nesse contexto que as propostas de reformas políticas auferem espaço (LA PORTA; LOPEZ-DE-SILANES; SHLEIFER, 2008, p. 323-325).

Essa abordagem foi explicitamente empregada na metodologia de avaliação das regulamentações nacionais do mercado de trabalho, conforme consta na segunda versão do trabalho “*The regulation of labor*” (2004), desenvolvido por Juan Botero, Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopes-de-Silanes e Andrei Shleifer.⁷² Nesse trabalho, Botero *et al.* (2004) avaliaram dados de 84 países, contemplando três áreas de regulamentação: direito individual do trabalho, direito coletivo do trabalho e seguridade social.

A perspectiva empregada para esse estudo não tomou em conta os benefícios socioeconômicos dos direitos dos trabalhadores, mas apenas aferiu os custos empresariais associados à possibilidade de contratação temporária ou parcial, o custo das horas extras, o custo com a dispensa e seus procedimentos administrativos, a competência legal atribuída aos sindicatos, os regulamentos sobre negociação coletiva e as hipóteses passíveis de proteção social. O modelo

⁷² Essa mesma equipe, com a participação de alguns outros colaboradores, entre os quais se destaca Robert Vishny, esteve também diretamente engajada no desenvolvimento do indicador da regulação do trabalho aplicado no âmbito do PDB (BANCO MUNDIAL, 2004).

de avaliação proposto por esses autores foi desenvolvido com base em indicadores precursores daqueles que seriam, posteriormente, utilizados no âmbito do PDB.

Assim, aplicando o método estatístico de análise de regressão, com diagramas de dispersão, para avaliar os resultados apurados pelos indicadores, Botero *et al.* (2004) constataram que, em matéria trabalhista, os países de *civil law* apresentam uma regulamentação do direito individual do trabalho mais densa, além de uma disciplina heterônoma do direito coletivo mais protetiva do que aquela adotada pelos países de *common law*. Em matéria de seguridade social, dizem os autores, os modelos de *civil law* francês e escandinavo se mostraram mais generosos do que os modelos de *common law* (BOTERO *et al.*, 2004, p. 20).

As constatações desse estudo indicam que a existência de um direito coletivo protetivo contribui para o aumento da economia informal; e que uma legislação trabalhista protetiva, de maneira geral, concorre para uma menor participação masculina no mercado de trabalho e menor inclusão de jovens. Já um sistema de seguridade social amplo foi associado à existência de salários mais elevados por parte de trabalhadores “privilegiados” (BOTERO *et al.*, 2004, p. 24-25). Como consequência dessas constatações, a literatura que fundamentou as orientações do PDB em matéria trabalhista resgatou, em certa medida, o espírito das orientações políticas adotadas nos anos de 1990, ou seja, a defesa de um modelo regulatório mínimo, flexível e que favorecesse a redução de custos empresariais, como modo de prestígio à liberdade dos mercados.

Em termos práticos, a adoção do trabalho de Botero *et al.* (2004) no PDB resultou em uma abordagem voltada para a análise de custo-benefício sob a óptica empresarial, em que a legislação trabalhista foi reduzida às ideias de rigidez/inflexibilidade e despesa. Essa avaliação da legislação trabalhista completamente esvaziada de sua finalidade social foi concretizada por meio do Indicador de Regulamentação do Mercado de Trabalho (IRMT),⁷³ cujo conteúdo se limitava a aferir a “rigidez de emprego” (formado pela média resultante dos subindicadores “dificuldade de contratar”, “rigidez de jornada” e “dificuldade de dispensar”) e o “custo de dispensa”, que incluía os encargos patronais com indenizações e multas decorrentes da dispensa de empregados (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 25-32). O IRMT, em sua proposta inicial, considerava como fatores

⁷³ “*Hiring and firing*” era designação do indicador de avaliação da regulamentação trabalhista utilizada no relatório “*Doing Business 2005: Removing obstacles to growth*” (BANCO MUNDIAL, 2004). Esse indicador era composto, à época, por outros dois subindicadores, a saber, “Índice de Rigidez de Emprego” e o “Custo de Dispensa”. É oportuno alertar que a designação desse indicador e seu conteúdo sofreram alterações ao longo da implementação do Projeto. Todavia, para fins desta dissertação, referido indicador é identificado apenas pela designação genérica “Indicador de Regulamentação do Mercado de Trabalho”. (IRMT).

prejudiciais ao desenvolvimento do ambiente dos negócios quaisquer medidas jurídico-institucionais que impusessem limitações ao poder do empregador para determinar as condições do contrato de trabalho, fixar a jornada e encerrar o contrato de trabalho.

Buscando legitimidade social para sua agenda, o PDB apresenta a regulação do trabalho como um fator indutor da estagnação da economia, o que, segundo os técnicos que trabalharam nos relatórios, prejudicaria não só o empresariado, mas também os próprios trabalhadores. O PDB sustenta que um modelo regulatório denso seria mais oneroso e, conseqüentemente, funcionaria como incentivo ao desenvolvimento do mercado informal, onde as relações trabalhistas se firmariam destituídas de toda e qualquer proteção. A legislação protetiva e ineficiente seria, assim, um prejuízo aos próprios empregados, de acordo com a perspectiva dos pesquisadores do Projeto (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 29).

Ocorre que as constatações do PDB negligenciam o fundamento teleológico dos direitos dos trabalhadores, que é a garantia do efetivo equilíbrio de forças entre as partes contratantes e a vedação da sujeição dos empregados a condições aviltantes de trabalho. O próprio conceito de flexibilidade defendido no projeto é limitado, porquanto significa apenas maior alocação de poder diretivo e negocial em favor do empregador, em vez do exercício de uma autonomia contratual responsável, por meio do equilíbrio de forças entre os contratantes. Essa visão monodimensional da flexibilidade adotada pelo PDB é criticada por Santos (2009), uma vez que, ao empregar uma visão específica sobre a flexibilidade, o PDB estaria ofuscando tanto o aspecto relacional dos direitos em questão (os direitos como “vias de mão dupla”), como deixaria de considerar outras expressões da flexibilidade nas relações de trabalho.

Santos (2009, p. 76-77) identifica três possíveis maneiras de apreender a flexibilidade: formal, substantiva e organizacional. A flexibilidade *formal* é um critério de avaliação do grau de determinação do conteúdo da norma jurídica, contrastando, assim, normas jurídicas com teor normativo mais preciso e normas jurídicas mais vagas, abertas, portanto, sujeitas a maior liberdade interpretativa. Nesse sentido, regras, *a priori*,⁷⁴ seriam normas rígidas em seu aspecto formal, enquanto princípios seriam normas flexíveis. Já a flexibilidade *substantiva* é um critério de avaliação da distribuição de poder juridicamente atribuído às partes na relação analisada; ou seja, no caso do contrato de trabalho, a flexibilidade substantiva estaria relacionada às possibilidades e

⁷⁴ É oportuno ressaltar que as regras dotadas de conceitos jurídicos abertos também são dotadas de grande flexibilidade.

restrições que a norma proporciona tanto ao empregador, quanto ao empregado. Esse critério de avaliação da flexibilidade não toma como referencial a norma em si, mas como essa norma afeta o grau de liberdade para autodeterminação de cada sujeito na relação jurídica. Logo, é possível que uma norma seja, ao mesmo tempo, flexível para uma das partes, proporcionando maior liberdade para determinação de suas ações, e rígida para a outra, restringindo sua liberdade de ação (muitas vezes em decorrência do exercício da liberdade de outrem). Por fim, Santos cita a flexibilidade *organizacional*, que reflete a capacidade de as empresas se adaptarem às mudanças tecnológicas, à competição internacional, às novas modalidades de organização industrial e às novas configurações do mercado de trabalho.

Ainda segundo Santos (2009, p. 78-80), o PDB se limita a prestigiar uma noção de flexibilidade substantiva pró-empregador, incentivando modelos regulatórios que garantam ampla liberdade patronal para negociação das cláusulas contratuais de trabalho, a despeito de essa medida resultar em verdadeira rigidez substantiva para o empregado, que não detém efetivo poder negocial para se determinar em uma relação assimétrica de poder. Mesmo quando os temas enfrentados no PDB envolvem a avaliação da flexibilidade organizacional, essa noção somente é incentivada quando converge com o poder de adaptabilidade da empresa concedido ao empregador. Assim, para o PDB, a flexibilidade substantiva e a organizacional teriam aplicações semelhantes, pois ambas as noções devem favorecer o empoderamento patronal. Esse direcionamento das recomendações do PDB em favor dos interesses empresariais faz com que a noção de flexibilidade formal não sirva de critério para compreender as recomendações do Projeto, porquanto, ao mesmo tempo em que o PDB prestigia a existência de regras claras que limitem as obrigações patronais, ele rejeita a aplicação de maior liberdade interpretativa quando isso puder afetar o patrimônio da empresa, como, por exemplo, quando a norma atribui abertura para que as autoridades judiciais determinem os casos de demissão sem justa causa. Santos (2009, p. 79), destaca, nesse contexto, uma incoerência do PDB: embora o PDB adote a Teoria das Origens como fundamento empírico-doutrinário, e que essa abordagem expressamente prestigie os modelos jurídicos pautados em normas formalmente mais flexíveis, conforme os padrões seguidos pelos países de *common law*,⁷⁵ o Projeto não aplica esse entendimento no que concerne às normas trabalhistas.

⁷⁵ A Teoria das Origens, ao apontar o *common law* como sendo o modelo normalmente mais eficiente, também prestigia a adoção de normas abertas, favorecendo a resolução das disputas por meio da atuação jurisdicional, em detrimento da regulamentação promovida pelo Poder Executivo.

Como se observa, a “flexibilidade” é invocada pelo PDB com vistas a autorizar a redução da proteção jurídica dos trabalhadores em nome da “eficiência”, do “crescimento econômico” e da necessidade de conformação desses direitos à realidade dos mercados. Por outro lado, a mesma “flexibilidade”, nos moldes defendidos no PDB, não autoriza que as obrigações patronais sejam interpretadas em conformidade com princípios jurídicos e com o contexto social, uma vez que tudo aquilo que pode vir a afetar o patrimônio da empresa deve estar previsto em regras claras e previamente determinadas. Essa “flexibilidade pró-empregador”, portanto, sujeita os empregados a um modelo de relação de trabalho por demais rígido, pois a ausência de amparo regulatório reduz (quando não anula) seu poder negocial, acentuando o desequilíbrio inerente às relações de trabalho e obrigando os empregados a anuírem, muitas vezes, com as condições de trabalho exploratórias.

Essa concepção binária, que contrapõe, sem maiores aprofundamentos, a noção de “flexibilidade” à ideia de “rigidez”, como conceitos preconcebidos, deve ser revisada, a fim de que os indicadores de regulamentação do mercado de trabalho possam exprimir, de maneira mais democrática, os interesses de todas as partes afetadas pelas condições contratuais analisadas e possam avaliar como os arranjos jurídicos contribuem para constituir ambientes de negócios favoráveis ao desenvolvimento. O prestígio à promoção de um ambiente favorável estritamente aos negócios promove uma noção de desenvolvimento que foge aos atuais termos da cooperação social e econômica internacional, retroagindo a estratégias de ação sujeitas às mesmas limitações ideológicas do período anterior à Segunda Guerra Mundial, o que não deve ser admitido ante o atual pacto global. Essa e outras limitações na abordagem do indicador de mercado de trabalho do PDB, todavia, não passaram incólumes. Os fundamentos teóricos do PDB, bem como os resultados atribuídos às propostas de reformas das regulamentações trabalhistas foram objeto de vários questionamentos desde sua primeira publicação. As críticas e reflexões sobre o conteúdo e a metodologia aplicados a esses indicadores não só incrementaram o debate na seara internacional,⁷⁶ mas também provocaram efetivas mudanças nos critérios de apuração desse indicador, até que, finalmente, a utilização do indicador para fins de classificação das economias foi suspensa em 2009.

Na próxima seção, descrevem-se as principais contraposições da OIT ao PDB do Banco Mundial e os reflexos do debate travado entre essas instituições na composição do referido indicador.

⁷⁶ Cf. LA PORTA *et al.* (2008) para revisão de literatura em defesa da Teoria das Origens.

3.2 CRÍTICAS DA OIT AO PROJETO *DOING BUSINESS*: O DESENVOLVIMENTO DO MERCADO DE TRABALHO VS. A CORRIDA PELA DESREGULAMENTAÇÃO TRABALHISTA

A projeção que o PDB ganhou no panorama internacional está, em grande parte, relacionada à influência e ao poder político do Banco Mundial, que é uma agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) e goza de consideráveis recursos para investimentos em pesquisa, equipe técnica e meios para divulgação de trabalhos. Quando, porém, uma organização do porte e grau de *expertise* técnica da OIT, igualmente uma agência especializada da ONU, expressa críticas, rejeitando a adequação do IRMT do PDB, resta caracterizada uma crise de legitimidade das orientações exaradas pelo Banco Mundial com base nesse instrumento.

No caso, desde as primeiras publicações dos relatórios do PDB (relatórios de 2003 a 2007), a OIT já vinha apontado falhas metodológicas (empíricas) e conceituais, tanto nos pressupostos teóricos que fundamentam o desenvolvimento do IRMT do PDB, como no caráter simplista dos critérios de avaliação nele empregados. Segundo os pesquisadores da OIT, a estratégia de desenvolvimento adotada pelo Banco Mundial promove uma visão econômica ortodoxa de que a regulamentação mínima favoreceria tanto maior “eficiência alocativa”⁷⁷ das economias nacionais, o que estimularia melhor performance do mercado de trabalho,⁷⁸ como também estimularia o “clima de investimentos”, ensejando mais empregos, facilitando o desempenho das atividades econômicas e a expansão dos mercados (LEE; McCANN; TORM, 2008). Mesmo sem evidências suficientes de que o modelo de *regulamentação mínima* se mostraria adequado às realidades dos

⁷⁷ A “eficiência alocativa” é um conceito da economia clássica frequentemente adotado por pesquisadores que endossam a proposta do PDB (LEE; McCANN; TORM, 2008, p. 418). A eficiência alocativa indica que os recursos estão distribuídos de tal maneira que não seria possível melhorar a situação de qualquer das partes envolvidas, sem piorar a situação de outrem. A noção de “equilíbrio” econômico, da qual deriva a ideia de eficiência alocativa, todavia, não compõe a base de avaliação crítica adotada neste trabalho, que prestigia os resultados empiricamente aferíveis dos direcionamentos políticos na fruição de direitos das partes afetadas, em detrimento de expectativas idealizadas sobre o comportamento econômico.

⁷⁸ Lee, McCann e Torm (2008) apresentam uma revisão de literatura sobre a defesa da regulamentação mínima do mercado de trabalho. Segundo os autores, essa doutrina associa a regulamentação mínima a resultados positivos no desenvolvimento do mercado de trabalho, proporcionando modelos normativos de fácil aplicação, maior participação das mulheres no mercado de trabalho, aumento do Produto Interno Bruto (PIB), aceleração do crescimento econômico e da produtividade, redução da informalidade e da corrupção e redução das desigualdades entre trabalhadores, notadamente no que concerne às maiores dificuldades de inserção dos trabalhadores jovens, rurais e com baixa qualificação. Os autores ressaltam, no entanto, que, a despeito da robusta base econométrica, os indicadores que respaldam essas constatações padecem de falhas metodológicas e conceituais, o que torna as conclusões fundamentadas nesses instrumentos insuficientes – ou mesmo problemáticas, para orientar políticas regulatórias com pretensão de aplicabilidade universal.

países avaliados, o Projeto *Doing Business* pautou suas propostas reformistas na propagação da ideia de que um só padrão de regulamentação atenderia aos anseios de desenvolvimento em todos os países (correspondente à fórmula “*one-size-fits-all*”). Esse posicionamento, contudo, logo se tornou alvo de críticas, especialmente porque representa inadequadamente o papel da legislação trabalhista e a dinâmica dos mercados de trabalho.

Em termos conceituais, a abordagem do PDB compreende os direitos do trabalho apenas como um dos aspectos jurídicos que afeta a atividade empresarial, negligenciando o papel específico desse complexo de direitos na promoção de “[...] objetivos sociais, *e.g.*, garantindo justiça social, proteção da segurança e do bem-estar dos trabalhadores, ou melhorando a qualidade de vida dos trabalhadores e de suas famílias” (LEE; McCANN; TORM, 2008, p. 421; 426). Portanto, o PDB não considera o fato de os benefícios dos direitos do trabalho terem o potencial de extrapolar a relação individual firmada e contribuir para a promoção de políticas públicas mais amplas, como, por exemplo, políticas de redução da pobreza⁷⁹ e das desigualdades sociais.

Sem negar a existência desses benefícios, a defesa da desregulamentação de direitos trabalhistas, no âmbito do PDB, baseia-se na alegação de que a ampliação do patamar mínimo de direitos seria medida benéfica apenas para uma parcela de trabalhadores e que isso agravaria o tratamento desigual entre trabalhadores formais, protegidos pelo sistema (“*insiders*”), e trabalhadores informais, aqueles que se encontram à margem do sistema (“*outsiders*”). Ocorre que essa linha de argumentação retira o foco do principal ponto de desequilíbrio na relação de trabalho, qual seja, empregado *vs.* empregador, e não empregado *vs.* empregado.⁸⁰ Além disso, a solução oferecida pelo PDB para reduzir as diferenças entre *insiders* e *outsiders* consiste em uma proposta de “nivelamento por baixo”, retirando medidas de proteção legal de todos os trabalhadores sem qualquer garantia de melhoria social para aqueles que se encontram, atualmente, à margem das proteções jurídicas formais, mas, ao contrário, potencializando o risco de agravamento da exploração da mão de obra, tanto de *insiders*, como de *outsiders*.⁸¹

O PDB também não contabiliza em sua abordagem as contribuições da legislação trabalhista para a economia, em especial, para o que tradicionalmente se designa “eficiência

⁷⁹ Cf. ONU (2009).

⁸⁰ Essa perspectiva reforça a visão neoclássica de que a regulamentação trabalhista provocaria distorções ao funcionamento eficiente do mercado (LEE; McCANN; TORM, 2008, p. 426).

⁸¹ Embora o trabalho informal se desenvolva à margem das proteções jurídicas, estudos demonstram que os padrões mínimos de direitos fixados para as relações formais influenciam os paradigmas adotados nas relações informais. Nesse sentido, ver Berg e Cazes (2007, p. 5-6).

dinâmica”;⁸² ou seja, ao estabelecer um patamar mínimo de direitos e diretrizes principiológicas para compreensão das relações de trabalho, os direitos dos trabalhadores impõem barreiras jurídicas aos rumos degenerativos que a competição comercial desregrada pode alcançar, evitando, com isso, que a ânsia pela redução de custos empresariais venha a promover condições precárias de trabalho. Como consequência, os direitos dos trabalhadores impulsionam os empregadores a buscarem novas fontes de vantagem competitiva, tais como a inovação tecnológica, organizacional e administrativa (LEE; McCANN; TORM, 2008, p. 424; BERG; CAZES, 2007, p. 5). Convém ainda observar que o PDB não avalia os custos associados à proposta de desregulamentação trabalhista, em especial, os custos com seguridade, em que pese o próprio Banco Mundial recomende que a redução da legislação trabalhista seja compensada com medidas de proteção social (BAKVIS, 2006; BANCO MUNDIAL, 2006).

No que concerne à elaboração dos indicadores de regulamentação do mercado de trabalho, a abordagem utilizada pelo PDB permite um direcionamento das conclusões dos seus indicadores, induzindo à adoção de políticas públicas baseadas em constatações enganosas. Dentre os estudos com críticas aos “conhecimentos” produzidos pelo Banco Mundial, destaca-se o de Berg e Cazes (2007, p. 1), que tecem as seguintes considerações:

A intenção do índice [*ease of doing business*] é promover uma reforma regulatória que minimize a burocracia, mas, mediante a atribuição de pontuações mais altas para países sem ou com mínimas leis trabalhistas, o índice estimula a desregulamentação do mercado de trabalho. Isto é problemático por diversas razões. Para começar, há pouca evidência para apoiar a visão sobre políticas públicas segundo a qual a desregulamentação do mercado de trabalho melhora o desempenho econômico e cria mais postos de trabalho. Segundo, em razão de um grande número de dados, a princípio comparáveis, sobre a regulamentação do trabalho continuar a ser escasso fora da OCDE, o índice tornou-se uma referência amplamente utilizada para medir os efeitos econômicos da regulamentação do mercado de trabalho. Mas o índice é baseado em um entendimento parcial e grosseiro de como os mercados de trabalho e as suas instituições funcionam, bem como da finalidade do direito trabalhista. Como resultado, a evidência empírica que é gerada pelo índice é de uso limitado. Pior, os indicadores enviam mensagens equivocadas que convidam à adoção de conclusões simplistas e potencialmente erradas sobre as políticas públicas [do setor]. (Tradução livre).

Embora o PDB pressuponha que a existência de uma regulamentação trabalhista mais substancial impediria ou retardaria o desenvolvimento dos países, pesquisas empíricas sobre o tema não alcançaram resultados conclusivos sobre a existência de uma efetiva relação de causalidade

⁸² Novamente, a noção de “eficiência” é empregado apenas para reproduzir a linguagem empregada pelos estudos convencionais de análise econômica.

entre as modificações na regulamentação trabalhista e o desempenho do mercado de trabalho, conforme já destacado na transcrição acima.⁸³ Com efeito, a constatação comum entre as pesquisas tem sido que o desenvolvimento do mercado de trabalho depende de uma análise contextual mais aprofundada em que outras variáveis, além da legislação trabalhista, devem ser conjuntamente consideradas, a fim de evitar a formação de percepções baseadas em falsas linearidades.⁸⁴ Nessa mesma linha, Berg e Cazes (2007, p. 7-8) defendem que os objetivos políticos em matéria trabalhista não são alcançados apenas com a adoção de uma lei ou política pública, mas decorrem de uma interação dos diversos fatores, tais como legislação trabalhista, efetividade das leis, sistema de seguridade social, políticas públicas de trabalho, atuação dos sindicatos, negociações coletivas equilibradas, atuação da inspeção do trabalho, prestação judicial efetiva e qualificação da mão de obra.

Além de as hipóteses que subsidiam os IRMT do PDB não contarem com respaldo empírico, a elaboração do IRMT do PDB é imbuída de subjetividades, que, embora não sejam reconhecidas pelo Banco Mundial, exprimem de modo claro os interesses estritamente mercantis prestigiados na constituição do indicador (escolha das variáveis) e nos pesos atribuídos ao sistema de avaliação implementado⁸⁵ (a valoração das variáveis).⁸⁶

A Tabela 1, contém os critérios de avaliação do mercado de trabalho segundo o relatório “*Doing Business 2018: reforming to create jobs*” (BANCO MUNDIAL, 2017b). Analisando a escolha de variáveis e, sobretudo, o modo como essas variáveis foram abordadas, é possível concluir que o critério de análise continua sendo o mesmo desde o primeiro relatório: a identificação dos ambientes regulatórios que atribuam maior flexibilidade pró-empregador. Nesse sentido, os indicadores exploram o que o empregador pode fazer (e.g. “há restrições para o trabalho noturno?”) e quais limites ele tem que observar (e.g. “quantos dias de férias anuais pagas são devidos?”). As críticas quanto à forma como os direitos sociais são avaliados pelo IRMT do PDB, entretanto, contribuíram para algumas modificações relevantes na apuração do indicador: a inclusão dos critérios de “flexibilidade excessiva” e o indicador de “Qualidade de emprego”.

⁸³ Cf. Lee, McCann e Torm (2008), Berg e Cazes (2007), Marais (2006) para revisão de literatura sobre o tema.

⁸⁴ As pesquisas de Commander e Svejnar (2007, p. 31-32), por exemplo, apontam que os dados levantados no nível de empresa e apresentados por meio de avaliações econométricas relativamente simples, a exemplo dos indicadores do PDB, podem ser objeto de distorções devido a omissão de variáveis, erro de medição e endogeneidade.

⁸⁵ Atualmente, o indicador de regulamentação trabalhista não compõe o *ranking* de classificação das economias, razão pela qual os critérios de valoração dos indicadores não se encontram disponíveis nos últimos relatórios publicados do PDB.

⁸⁶ Nesse sentido, conferir McLeod (2007), Berg e Cazes (2007), Marais (2006).

Assim, o IRMT passou a apontar como situação indesejável, não mais apenas os modelos jurídicos que estabeleciam uma “rigidez excessiva” para o empregador na determinação das condições do contrato de trabalho, mas também os modelos jurídicos que estabeleciam uma “flexibilidade excessiva” em favor da classe patronal. Já no que concerne ao indicador de “Qualidade de emprego”, o IRMT do PDB passou a privilegiar aspectos sobre discriminação no mercado de trabalho e seguridade social.

Tabela 1 – Indicadores de Regulamentação do Mercado de Trabalho do Projeto *Doing Business* em 2017

	INDICADORES				
	Contratação	Jornada de Trabalho	Demissão	Custos da demissão	Qualidade de emprego
COMPONENTES	Contratos de prazo determinado são proibidos para tarefas permanentes?	Qual o número máximo de dias de trabalho por semana?	É permitida dispensa em caso de redundância de trabalhadores?	Qual o período de aviso prévio em caso de despedimento em caso de redundância (em semanas de salário)?	Há igual remuneração por trabalho de igual valor?
	Qual o prazo máximo de contratos de prazo determinado (em meses)?	Qual o adicional para trabalho noturno (% do salário horário)?	É devida a notificação de terceiros se um trabalhador for demitido?	Qual o custo da rescisão para os casos de dispensa por redundância (em semanas de salário)?	Não há discriminação de gênero na contratação?
	Qual o salário mínimo para um caixa, 19 anos, com um ano de experiência de trabalho (em US \$ / mês)?	Qual o adicional para trabalho no dia de descanso semanal (% do salário horário)?	É preciso a aprovação de terceiros para demitir um trabalhador?		Há licença maternidade remunerada / não remunerada determinada por lei?
	Qual a relação do salário mínimo ao valor agregado por trabalhador?	Qual o adicional para jornada extraordinária (% do salário horário)?	É devida a notificação de terceiros se 9 trabalhadores forem demitidos?		Qual o período mínimo de licença de maternidade (em dias)?
	Qual o prazo máximo de período de experiência (em meses)?	Há restrições para trabalho noturno?	É preciso a aprovação de terceiros para demitir 9 trabalhadores?		É paga 100% da remuneração durante a licença maternidade?

Mulheres não grávidas e não amamentantes podem ser submetidas à mesma jornada noturna que os homens?	É preciso submeter os trabalhadores a reciclagem profissional ou realocação na empresa antes de demiti-lo?	É garantido cinco dias integralmente pagos em caso de licença médica?
Há restrições para trabalho em dia de feriado?	Há regras de prioridade para demissão em caso de redundância?	Existe um regime de proteção contra desemprego após um ano de emprego?
Há restrições para a realização de jornada de trabalho extraordinária?	Há regras de prioridade para casos de readmissão no trabalho?	Qual o período mínimo de contribuição (em meses) para a proteção ao desemprego?
Quantos dias de férias anuais pagas são devidos?		

Fonte: Banco Mundial (2017b).

Além disso, o procedimento de levantamento e tratamento dos dados utilizados para estabelecer os indicadores, que se vale do uso de questionários, também carece de precisão metodológica, prejudicando a acuidade dos resultados e sua utilidade para realizar a comparação entre países. Com efeito, Marais (2006) traz como principais problemas dos questionários utilizados pelo PDB:

- a) questionários disponibilizados, inicialmente, apenas em inglês, dificultando, com isso, a compreensão técnica e precisa das perguntas pelos consultores dos países cuja língua nacional não é a inglesa.
- b) Utilização de vocabulário impreciso. Como exemplo, Marais (2006) cita o questionamento sobre a existência de leis no país que listem as situações que configuram “bases justas” para demissão, sem, todavia, explicar o que o PDB admite como “bases justas”.
- c) Elaboração de questões com fundamento em situação paradigma (estudos de caso) e generalização de conclusões. O PDB adota como referencial analítico um perfil de empresa e de trabalhador para facilitar a comparação do modelo normativo adotado pelos países.

Ocorre que a definição de um estudo de caso é fator que limita e direciona as constatações do Projeto a um grupo-alvo específico, o que, por si só, torna questionável a realização de generalizações para subsidiar recomendações técnicas em situações fáticas distintas. Além disso, o PDB adotou, inicialmente, um estudo de caso para avaliação da regulamentação do mercado de trabalho pouco representativo do contexto socioeconômico típico dos países em desenvolvimento, prejudicando, com isso, a aferição da relevância estatística das medidas jurídicas avaliadas para o desempenho das atividades econômicas nacionais.⁸⁷ Mesmo tendo o PDB alterado, posteriormente, o estudo de caso de referência,⁸⁸ o projeto continua padecendo da mesma imprecisão quanto à relevância estatística do caso analisado. Conforme Marais (2006), o estudo de caso selecionado deveria variar de país para país, a fim de garantir a melhor representação da realidade local, e, como consequência, viabilizar orientação técnica mais precisa, em vez de simplesmente buscar critérios para uniformizar a comparação.

- d) A abordagem do PDB presume que os países adotam os mesmos instrumentos jurídicos para enfrentamento das situações apresentadas, sem atentar para o fato de que é possível que instrumentos distintos sejam “equivalentes funcionais”, alcançando os resultados desejados, mas por outros meios.
- e) O questionário é tendencioso a favor das soluções jurídicas defendidas pelo PDB.
- f) Uso de formulários extensos em que nem todas as respostas são utilizadas para construir o indicador negligencia as possíveis complementariedades entre as respostas apresentadas.
- g) A demanda de que as respostas sejam baseadas apenas naquilo que for “oficialmente exigido” pelo país gera o risco de que países em situação semelhante sejam avaliados de

⁸⁷ A situação paradigma inicialmente adotada pelo PDB considera como trabalhador um empregado do ramo industrial que já estaria há 20 anos na mesma empresa e que pertenceria à raça e religião dominante no País. A empresa, por sua vez, seria uma indústria com 200 empregados (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 5).

⁸⁸ Atualmente, a avaliação do PDB toma como referencial de trabalhador um caixa de supermercado ou mercearia, com 19 anos de idade e um ano de experiência no trabalho, que trabalha em tempo integral e que não é membro de sindicato, a menos que a associação seja obrigatória no País avaliado. No que concerne à empresa, o PDB adotou como referencial um supermercado ou mercearia organizado na forma de sociedade de responsabilidade limitada (ou modelo equivalente na economia), que atua no ramo de supermercado ou mercearia na maior cidade do País avaliado, possui 60 empregados, está sujeita a negociações coletivas, desde que tais negociações abranjam mais de 50% do setor de varejo de alimentos e sejam aplicáveis até para empresas que não façam parte dessas tratativas. Ainda segundo as pressuposições adotadas, a empresa cumpre todas as leis e regulamentos, mas não concede aos trabalhadores mais benefícios do que aqueles exigidos por lei, regulamento ou acordos de negociação coletiva, se aplicáveis (BANCO MUNDIAL, 2017b, p. 115). O modelo atual se mostra mais próximo do perfil das empresas predominantes em países em desenvolvimento do que o modelo inicialmente apresentado pelo Projeto.

forma distinta. Nesse sentido, deve ser ponderado que existem procedimentos pragmaticamente necessários ao desempenho de uma atividade econômica que podem não estar formalmente previstos em lei, como por exemplo, a exigência de conta bancária para criar uma empresa. Em matéria trabalhista, as diversas fontes de obrigações não estritamente legais (jurisprudência, acordos e convenções coletivas, sentenças normativas, por exemplo) deixam de ser apropriadamente consideradas, prejudicando, conseqüentemente, a devida caracterização do modelo jurídico avaliado.

- h) Os questionários são encaminhados a um número limitado e não homogêneo de consultores nos países avaliados.
- i) Não há informação de como os dados omissos são processados.

Como se observa, o PDB propõe um modelo de avaliação superficial e fechado às distintas soluções jurídicas adotadas pelos países e seus possíveis influxos no desempenho das atividades econômicas. Esse conteúdo limitado à análise da lei formal (*de jure*), sem verificação de sua aplicação concreta (*de facto*), e sujeito a uma apuração metodológica questionável, passa a compor a essência dos indicadores do PDB, os quais são interpretados sem tomar em conta os distintos contextos sociais, políticos e econômicos que marcam as economias avaliadas, prejudicando, assim, não só a credibilidade da informação do indicador para representar adequadamente os modelos regulatórios locais, como também a utilidade dos indicadores para promover uma comparação entre países e prescrever boas práticas regulatórias.⁸⁹

Esse processo de elaboração do IRMT é agravado pela carência de respaldo democrático, uma vez que o conteúdo jurídico representado nesse indicador não é submetido a qualquer processo de convalidação social para fins de legitimação da agenda de reformas políticas incentivadas pelo Projeto. A legitimação decorre apenas do cientificismo qualiquantitativo que baseia as premissas teóricas do PDB, as quais, conforme já expresso, não possuem confirmação empírica, mas, ao contrário, são objeto de contínuas críticas e questionamentos.⁹⁰

Como desdobramento desse processo, muitas práticas incentivadas pelo PDB, ao longo dos anos, conflitavam com os direitos previstos nas convenções internacionais da OIT, a exemplo do prestígio dado pelo PDB às reformas de desregulamentação promovidas pela Geórgia no ano de 2008, a despeito de essas reformas afetarem gravemente a segurança dos trabalhadores no emprego

⁸⁹ Cf. Lee, McCann e Torm (2008, p. 423).

⁹⁰ Vide nota de rodapé 85.

ao garantir aos empregadores amplo poder de dispensa, e restringirem a atuação dos sindicatos nos processos de negociação coletiva (LEE, MCCANN, TORM, 2008, p. 421; ITUC/GLOBAL UNIONS, p. 2).

Como se pode observar, a política de regulamentação justralhista defendida pelo PDB do Banco Mundial diverge do espírito abrangente e plural das convenções da OIT, o qual busca a melhoria progressiva das condições de trabalho e toma em conta as percepções locais para o desenvolvimento das diretrizes de ação.⁹¹ Ao contrário da OIT, o PDB incentiva que os países cumpram estritamente o patamar mínimo de obrigações trabalhistas exigíveis, e nada além disso. Exemplifica essa orientação a má classificação que o PDB atribuía aos países que estabelecessem norma prevendo mais de 21 dias de férias anuais aos empregados, enquanto a Convenção nº 132 da OIT estabelece, no item 3, do seu artigo 3º, que “[a] duração das férias *não deverá em caso algum ser inferior a 3 (três) semanas de trabalho, por 1 (um) ano de serviço*” (grifou-se) (BRASIL, 1999).

O incentivo ao cumprimento apenas das obrigações mínimas exigíveis, em vez de buscar a efetiva melhoria dos empregos e do mercado de trabalho, ensejou não apenas contradições entre a proposta do PDB e o sistema transnacional de proteção social, mas também contradições dentro da pauta desenvolvimentista defendida pelo próprio Banco Mundial, uma vez que países como Afeganistão, Haiti, Mongólia e Papua Nova Guiné, que possuem baixo nível de desenvolvimento social e econômico, já receberam melhores avaliações do que países como Suécia, Finlândia e Holanda, países que efetivamente denotavam baixos níveis de desemprego e alta produtividade econômica (LEE, MCCANN e TORM, 2008, p. 421; ITUC/GLOBAL UNIONS, p. 2).

Não obstante, o apelo do Banco Mundial às supostas vantagens sociais das reformas preconizadas e a sua tentativa de se conformar às convenções e recomendações da OIT não foram suficientes para conter as críticas em desfavor das diretrizes defendidas no Projeto. Com efeito, a OIT passou a publicar diversos estudos, ressaltando o caráter limitado dos objetivos das pesquisas realizadas no âmbito do PDB⁹² e enfatizando, em especial, o fato de que os estudos do Banco

⁹¹ Constatação semelhante foi registrada pelo Grupo de Avaliação Independente (2008, p. 16), que consignou em seu relatório: “O controverso indicador ‘empregando trabalhadores’ é compatível com o conteúdo de relevantes convenções da Organização Internacional do Trabalho, mas nem sempre com o seu espírito”.

⁹² As pesquisas do PDB contam com dados levantados em poucas cidades, segundo as informações prestadas por um número ainda mais restrito de colaboradores.

Mundial desconsideravam flagrantemente os efeitos positivos que a regulação trabalhista gerava para a economia.

Em razão disso, o Corpo Governante da OIT, em sua tricentésima sessão, em 2007, registrou preocupações com as limitações do Projeto *Doing Business*, especialmente considerando a abrangência global adquirida pelo IRMT. Mesmo após o Banco Mundial ter promovido mudanças no conteúdo e nos critérios de apuração desse indicador, a OIT (2007b, p. 3) enfatizou a pouca profundidade e a deficiência metodológica do PDB na avaliação do mercado de trabalho e do clima de investimentos, bem como a ausência de evidências conclusivas de que a regulamentação trabalhista contribuiria para o aumento da informalidade. Além disso, a OIT registrou que a opção do PDB por sempre incentivar a flexibilização da legislação trabalhista pró-empregador implicaria negligenciar a necessidade de equilíbrio nas instituições e políticas do mercado de trabalho.

É possível concluir que a OIT e o Banco Mundial não partilham a mesma concepção de desenvolvimento, tampouco adotam orientações convergentes quanto às recomendações políticas para os governos nacionais. Em razão da relevância política da OIT, no entanto, o Banco Mundial reagiu às críticas esposadas, procurando dotar seus indicadores de uma feição mais social. Dentre as medidas tomadas pelo Banco ao longo dos anos, consta o compromisso de iniciar pesquisas voltadas para a correção da discriminação nas relações de trabalho, especialmente quanto à inclusão das mulheres no mercado de trabalho; a inserção de informações sobre a ratificação das Convenções da OIT pelas economias avaliadas, bem como a propagação da ideia de “flexissegurança” (*flexisecurity*).⁹³ Conforme já se registrou, o Banco Mundial passou, inclusive, a criticar modelos de “flexibilidade excessiva”, e não só os modelos de “rigidez excessiva”, indicando que a não observância de alguns direitos trabalhistas representariam um custo social (BANCO MUNDIAL, 2011a, p. 3-4).

Para examinar as críticas relativas a aspectos essenciais do IRMT do PDB, o Banco promoveu avaliações mais aprofundadas, tanto por meio do Grupo de Avaliação Independente (2008), como por intermédio de Grupos Consultivos (BANCO MUNDIAL, 2011b) e do Painel de Revisão Independente (MANUEL *et al.*, 2013). Embora reconhecendo que o indicador da regulamentação do mercado de trabalho tenha passado por diversas alterações, a fim de coadunar-

⁹³ “Flexissegurança”, expressão adotada pela primeira vez na Dinamarca nos anos de 1990, consiste em uma estratégia regulatória que coaduna a flexibilidade quanto às possibilidades de arranjos contratuais e a segurança necessária proporcionada aos trabalhadores para suportarem as alterações contratuais e realocarem-se no mercado (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 20).

se às diretrizes estabelecidas nas convenções da OIT, os relatórios sobre as avaliações promovidas pelo Banco ainda sugeriam que esse indicador era inadequado para orientar as políticas públicas em matéria de trabalho, uma vez que ele não refletia a complexidade dos influxos das políticas de emprego abrangidas na legislação. Nesse sentido, diversas falhas metodológicas no processo de levantamento de dados e nos critérios de transparência, bem como o direcionamento ideológico adotado pelo Banco, foram apontadas como fatores problemáticos ao uso do indicador.

Assim, em virtude da necessidade de rever o conteúdo do indicador, o Banco Mundial publicou, em 2009, o documento “*Guidance Note for World Bank Group Staff on the Use of the Doing Business Employing Workers Indicator for Policy Advice*”. Essa nota técnica consignou que o IRMT não representa a política do Banco Mundial e não deve ser usado como base para o aconselhamento sobre reformas de políticas nem ser empregado em qualquer documento de programas nacionais que esbocem ou avaliem a estratégia de desenvolvimento ou de assistência para um país destinatário (BANCO MUNDIAL, 2011b, p. 1). Com isso, o PDB continuou a promover estudos sobre a regulamentação do mercado de trabalho e a aprimorar o IRMT, mas esse indicador não foi mais utilizado como critério para avaliação e classificação das economias nacionais no *ranking ease of doing business*.

De modo a evitar maiores críticas ao sistema de avaliação proposto, e ante a recomendação expressa do Secretário do Tesouro Americano (MORRIS, 2009), o IRMT permanece suspenso desde 2009, e os relatórios elaborados no Projeto *Doing Business* passaram a apresentar apenas um tópico especial sobre a “Regulamentação do Mercado de Trabalho”, onde é feita a análise das relações de trabalho segundo os critérios eleitos pelo Banco Mundial, mas sem reflexo direto na classificação de economias. O intuito dessa providência é garantir o aperfeiçoamento do indicador, mediante a continuidade das pesquisas desenvolvidas pelo PDB, a fim de buscar maior convergência com as orientações da OIT, antes de voltar a inserir o indicador nos critérios de classificação das economias, se for o caso.

Um grande marco na busca pela convergência de orientações entre o Banco Mundial e a OIT ocorreu com a publicação do trabalho “*Balancing Regulations to Promote Jobs: From employment contracts to unemployment benefits*” (*Balancing Regulations*) ao final do ano de 2015 (KUDO, ROBALINO, WEBER, 2015). Diferentemente do Projeto *Doing Business*, o estudo *Balancing Regulations* versou sobre a criação de oportunidades de trabalho e promoção de eficiência econômica, sem excluir a preocupação com a qualidade dos empregos e a proteção dos

trabalhadores. O desenvolvimento desse estudo se deu em consulta com a OIT, ITUC (*International Trade Union Confederation*) e IOE (*International Organisation of Employers*), tendo por colaboradores muitos dos críticos ao Projeto *Doing Business*.⁹⁴

Balancing Regulations sinalizou a possibilidade de desenvolvimento de um diálogo construtivo entre o Banco Mundial e a OIT sobre a avaliação da regulamentação trabalhista. Nesse relatório, as considerações sobre o papel da regulamentação do trabalho se mostraram mais abrangentes, reconhecendo o papel protetivo das normas trabalhistas para a promoção do bem-estar e o combate à discriminação. Todavia, isso não significou a formação de consensos entre as instituições quanto à estruturação das relações de trabalho e seus modelos de regulamentação.

Em outubro de 2016, o Banco Mundial publicou o relatório “*Doing Business 2017: Equal Opportunity for All*”, voltando a reforçar a necessidade de uma regulação trabalhista flexível (BANCO MUNDIAL, 2016). O que mudou na retórica empregada pela instituição foi apenas o reconhecimento da importância de algum nível de regulamentação trabalhista para garantir a qualidade do emprego, reforçando, no entanto, que “[d]iversos estudos apontam a associação entre uma regulamentação rígida do mercado de trabalho e níveis mais altos de informalidade, o que impacta negativamente a produtividade e o bem-estar.” (BANCO MUNDIAL, 2016, p. 87). Assim, embora sem compor os critérios de classificação de economias, os relatórios associados aos indicadores de regulamentação trabalhista desenvolvidos no PDB continuam a ser utilizados como evidência de que uma regulamentação trabalhista rigorosa contribuiria para o aumento da informalidade.⁹⁵

A divergência de propostas, constatações e fundamentos estatísticos verificada entre o Banco Mundial e a OIT apenas comprova a necessidade de se investigar a formação discursiva da linguagem dos indicadores. Muitas vezes sem atentar para o fundamento social dos direitos dos trabalhadores, as análises do mercado de trabalho e de sua regulamentação restam inseridas em um amplo diagnóstico, que passa a moldar homogeneamente as políticas públicas de vários países, dotados das mais distintas realidades sociais, econômicas, culturais e históricas. Esse diagnóstico aponta qual o caminho que supostamente deve ser trilhado para a sociedade alcançar o desenvolvimento econômico, o que, em matéria de regulamentação trabalhista, é corriqueiramente

⁹⁴ Destaca-se a colaboração de Mariya Aleksynska, Janine Berg e Sangheon Lee.

⁹⁵ O Banco Mundial (2016, p. 88) apresenta no relatório *Doing Business 2017: Equal Opportunity for All* a elaboração do indicador de rigidez trabalhista como produto da média dos subindicadores: contratação, jornada de trabalho, regras de dispensa sem justa causa e custos.

associado à ideia de regulamentação “flexível”, com influxos, obviamente, sobre a fruição de direitos.

Na busca, porém, de um ambiente de negócios mais competitivo, a ideia de “flexibilização” é pensada e promovida exclusivamente em benefício direto da categoria patronal, impondo, por outro lado, condições contratuais verdadeiramente rígidas para a classe trabalhadora, que, destituída de efetivo poder de barganha, tem que se sujeitar a condições de trabalho que não respeitam os direitos subjetivos dos trabalhadores, garantidos pelo pacto político nacional.

A compreensão da ideia de flexibilidade, todavia, não deveria ser cristalizada nessa perspectiva unilateral pró-empregador, uma vez que a flexibilidade também pode ser utilizada de modo a realçar o poder de o empregado efetivamente ajustar as condições do contrato de trabalho em benefício de sua qualidade de vida. Sem essa percepção crítica sobre a flexibilidade, os agentes sociais e políticos contribuem para a manutenção de um contexto, que, segundo Grau (2016, p. 3), é marcado pela “[...] degradação do valor político do trabalho e sua remercantilização”. Convém, então, acrescentar a essa discussão argumentos jurídicos que agreguem novas percepções sobre os modelos regulatórios, readequando-os à busca de um proveito socioeconômico mais inclusivo.

3.3 OS INDICADORES DE TRABALHO DECENTE: O USO DE FERRAMENTAS QUALIQUANTITATIVAS PARA AUXILIAR AS ESTRATÉGIAS DE AÇÃO NACIONAIS

As críticas apresentadas pela OIT ao PDB são coerentes com o trabalho desempenhado por essa instituição, que, desde 1919, possui um departamento de análise estatística do mercado de trabalho, cujas atribuições envolvem a coleta e análise de dados sobre o mundo do trabalho na contextura nacional, bem como a definição de padrões internacionais de avaliação das relações de trabalho, a fim de facilitar a comparação entre os países. Além de deter uma grande quantidade de dados estatísticos em matéria trabalhista, esse departamento também desenvolve diversos indicadores, entre os quais se destacam os Indicadores de Trabalho Decente (ITDs).

Os ITDs consistem em construtos analíticos para o direcionamento e a avaliação das ações da OIT e de seus Países-membros em favor da realização, tanto dos objetivos da Agenda de Trabalho Decente, estabelecida por essa Organização, como dos objetivos da Agenda do Desenvolvimento Sustentável de 2030, da ONU. Esses indicadores foram desenvolvidos por meio de uma elaboração plural, contando com a participação de representantes do governo, empregadores e empregados, com o intuito de estabelecer um modelo de aferição quali quantitativo

que expressasse o conteúdo dos quatro pilares estratégicos da OIT: (i) o respeito aos direitos no trabalho, (ii) a promoção do emprego produtivo e de qualidade, (iii) a extensão da proteção social e (iv) o fortalecimento do diálogo social.

Os debates sobre esses indicadores foram iniciados em 2002 até que, em 2008, a reunião tripartite de peritos, aprovada pelo Conselho de Administração da OIT, elaborou uma proposta de ITDs, que, por sua vez, foi aprovada durante a décima oitava Conferência Internacional de Estatísticas do Trabalho no mesmo ano (vide Anexo). Os ITDs, ao final, privilegiaram dez grandes categorias: (i) oportunidades de emprego; (ii) rendimentos adequados e trabalho produtivo; (iii) jornada de trabalho decente; (iv) conciliação entre trabalho, vida pessoal e vida familiar; (v) trabalho a ser abolido; (vi) estabilidade e segurança no trabalho; (vii) igualdade de oportunidades e de tratamento no emprego; (viii) ambiente de trabalho seguro; (ix) seguridade social; (x) diálogo social e representação de trabalhadores. Além das dez grandes áreas de avaliação, os Indicadores de Trabalho Decente também avaliam (xi) o contexto socioeconômico para realização do trabalho decente. Essas categorias são apuradas não só mediante indicadores estatísticos, mas também são avaliadas por meio de indicadores jurídicos, haja vista o reconhecimento de que alguns conteúdos essenciais à caracterização do Trabalho Decente prestigiam valores cuja apuração estatística seria difícil ou mesmo inviável. Nesse sentido, o relatório do presidente da reunião tripartite de peritos registrou que (OIT, 2008c, p. 2):

O progresso em direção à realização do trabalho decente não pode ser avaliado somente por indicadores numéricos padrão. A Repartição Internacional do Trabalho propôs, portanto, combinar indicadores estatísticos com informações sobre direitos no trabalho e o quadro jurídico de trabalho decente em um único modelo integrado. (Tradução livre).

Com isso, os ITDs expressam tanto o interesse da OIT em apurar quantitativamente a ocorrência de determinados eventos, como o desemprego ou a média salarial, como também em verificar qual proteção jurídico-institucional tem sido conferida aos trabalhadores para garantir o cumprimento da ATD. Outro fator de destaque sobre os ITDs é a sua proposta de servir primordialmente como uma ferramenta para que os governos consigam, de fato, promover mudanças sociais e melhorar as condições de trabalho, de acordo com seu nível de desenvolvimento e prioridades políticas. Por essa razão, a ATD incentiva não só a elaboração e aperfeiçoamento do levantamento de dados locais para a apuração dos ITDs, mas também a utilização de outros métodos avaliativos complementares, tais como os relatórios oficiais do

governo e de outros organismos internacionais, incluindo os relatórios produzidos pelo próprio sistema de supervisão da OIT. A proposta de utilização de indicadores como instrumentos de avaliação e gestão é garantir melhor entendimento e solução dos problemas locais, e não utilizar esses indicadores como um mecanismo unilateral da difusão das políticas da OIT. Resta claro, com isso, que o desenvolvimento dos ITDs parte de uma perspectiva *bottom-up* sobre as condições de trabalho e do prestígio às necessidades locais de melhoria para promoção do trabalho digno. É com base nessa abordagem que a OIT a elaboração de uma estratégia de ação nacional (OIT, 2008d, p. 4).

É oportuno observar que, durante os debates da reunião tripartite de peritos para elaboração dos ITDs, os representantes dos empregadores argumentaram que a avaliação promovida pelos ITDs não deveria ser utilizada para produzir *rankings*, uma vez que o desenvolvimento de indicadores agregados para a classificação de países teria pouco valor para auxiliar a elaboração de políticas públicas. Nesse sentido, a classe patronal argumentou que os indicadores desenvolvidos para fins de classificação teriam um escopo limitado, porquanto precisariam de um mínimo de uniformidade para garantir a comparabilidade entre os países, deixando de cobrir, com isso, informações suficientes sobre os distintos contextos avaliados (OIT, 2008b, p.3). Essa crítica não só foi acolhida pela OIT, como é utilizada para apontar deficiências nas classificações de avaliação de mercado de trabalho, tal qual a expressa no PDB.

A proposta dos ITDs é, portanto, dar concretude à intenção de promover “[...] oportunidades para que homens e mulheres possam ter um trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, igualdade, segurança e dignidade humana”. (SOMAVIA, 1999). O significado concreto atribuído aos valores jurídicos atrelados à noção de Trabalho Decente é formado por meio do debate democrático, em que os representantes dos principais grupos interessados têm a oportunidade de expressar expectativas quanto à representação desses valores nas relações reais de trabalho.

É mediante esse debate, por exemplo, que se pode estabelecer a noção de liberdade de trabalho com caráter multifacetado, indo além do simples entendimento da liberdade como a “concordância em trabalhar, ou não, para um empregador”, mas abrangendo também a liberdade de exercer qualquer trabalho, (atendidas as qualificações profissionais que o ordenamento do País

estabelecer),⁹⁶ a liberdade sindical,⁹⁷ a liberdade para ir e vir, inclusive para deixar o local de trabalho com todos os seus documentos e objetos pessoais, sem a possibilidade de escravidão por dívidas,⁹⁸ a liberdade de religião,⁹⁹ dentre outras expressões de liberdade que são estabelecidas pelas sociedades como aspectos relevantes para afirmação dos direitos humanos. Essa necessidade de expansão de direitos e dos modos de garantia do bem-estar social em matéria de trabalho é reconhecida pela OIT na Declaração de Filadélfia, de 1944, quando se estabelece como sua obrigação institucional a busca pela elevação dos padrões de vida e o dever “[...] de assegurar o bem-estar material e o desenvolvimento espiritual dentro da liberdade e da dignidade, da tranquilidade econômica e com as mesmas possibilidades”. (OIT, 1944). Essa ampliação de direitos, por sua vez, não se realiza apenas com a previsão jurídica formal, mas surge, primeiramente, como um valor estabilizado na sociedade e encontra-se refletido no conjunto de pactos sociais firmados.

Os ITDs sintetizam esses pactos políticos sobre os significados reais do Trabalho Decente dentro das possibilidades de uma dada sociedade, mediante a conjunção de paradigmas de avaliação passíveis de aferição quali-quantitativa. A proposta dos ITDs não é exaurir todas as dimensões por meio das quais a proteção dada aos direitos do trabalho pode ser avaliada, mas

⁹⁶ Dispõe o artigo 5º, inciso XIII, da Constituição Federal brasileira de 1988: “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

⁹⁷ Sobre a liberdade de associação, inclusive a sindical, dispõe a Constituição Federal brasileira de 1988: “Art. 5º [...] XVI – todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente; XVII – é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; XVIII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento; XIX – as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado; [...] Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical (...)”. Garantindo significado mais amplo à liberdade sindical, a OIT estabeleceu a Convenção nº 98, sobre o direito de sindicalização e de negociação coletiva, ratificada pelo Brasil em 1952, e a Convenção nº 87, sobre liberdade sindical e proteção ao direito de sindicalização, sendo que essa última ainda não foi ratificada pelo Brasil. Ambas as convenções compõem o conjunto de convenções fundamentais, que exprimem os princípios e direitos essenciais ao trabalho.

⁹⁸ Dispõe o artigo 149, *caput* e parágrafo primeiro, do Código Penal brasileiro: “Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: Pena – reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência. § 1º Nas mesmas penas incorre quem: I – cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho; II – mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.”

⁹⁹ O artigo 5º, inciso VI, da Constituição Federal brasileira de 1988 garante a “liberdade de consciência e de crença”. Nas relações de trabalho, a livre expressão deste aspecto da identidade do trabalhador é garantida pela Lei nº. 9.029, de 13 de abril de 1995, que considera a limitação de acesso ao trabalho em razão da religião do trabalhador como prática discriminatória.

funcionar como um instrumento de auxílio para que as políticas públicas que visem à melhoria das condições de trabalho alcancem resultados efetivos. Esse auxílio se dá, primordialmente, em duas etapas: o diagnóstico preliminar, que identifica as principais deficiências na realização do Trabalho Decente e auxilia no processo de eleição das prioridades de ação política, e o diagnóstico dos resultados, que avalia o progresso feito no cumprimento dessa agenda social. Sendo o objetivo dos ITDs acessar as condições reais de trabalho na sociedade, é recomendável que esse diagnóstico seja complementado por outras fontes de pesquisa empírica, garantindo precisão nas avaliações que orientarão a gestão pública.

Dentro dos programas da OIT, os ITDs contribuem para elaboração e avaliação dos resultados das Agendas Nacionais de Trabalho Decente (ANTDs), as quais foram instituídas em 2004 como parte da estratégia de cooperação entre a OIT e seus Países-membros para promoção do trabalho digno (OIT, 2016).

O planejamento das ANTDs compreende seis etapas. Primeiro, são realizadas consultas preliminares, que visam estabelecer os direcionamentos iniciais para uma melhor definição do processo de montagem da agenda e para o estabelecimento de prioridades de ação. Essas consultas não são restritas aos membros constituintes da OIT (governo, empregadores e empregados), mas outros grupos interessados podem vir a instruir esse debate, quando houver pertinência, enfatizando, assim, o aspecto participativo e democrático da construção dessas agendas (OIT, 2016a, p. 9).

A segunda etapa consiste em um diagnóstico do contexto do país, sendo utilizado, para tanto, os ITDs e outros indicadores complementares, tais como os aplicados para aferição dos ODS. Portanto, a fase de diagnóstico das ANTDs prevê uma abertura epistêmica, uma vez que o Trabalho Decente não é avaliado apenas pelos critérios estabelecidos pela OIT. Com efeito, sendo o Trabalho Decente um dos ODS, ele também está sujeito às análises realizadas pela ONU, cabendo destacar a Análise Conjunta de País (*Common Country Analysis – CCA*), no âmbito do Marco de Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Além disso, diante da abrangência da CCA, que contempla a interlocução de informações com outros programas, a avaliação da ANTD acaba recebendo contribuições de outras organizações, tais como o próprio Banco Mundial (OIT, 2016a, p. 10-11). Esse diagnóstico visa identificar os pontos de deficiência na efetivação do Trabalho Decente em cada país, estabelecer paradigmas de avaliação e identificar eventuais lacunas de

informação nos indicadores-chave de avaliação do mercado de trabalho (*Key Indicators of the Labor Market - KILM*¹⁰⁰).

As informações e análises realizadas auxiliam a terceira etapa de estruturação da ANTD, que trata da definição das prioridades de ação. As prioridades da ANTD devem estar alinhadas com o Plano Estratégico e o Programa e Orçamento da OIT, bem assim com o Marco de Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento, garantindo, assim, coerência na estratégia internacional para o desenvolvimento. A eleição de prioridades também está associada à limitação de recursos de que um país dispõe, razão pela qual a OIT recomenda que as ANTDs devam associar cada prioridade estabelecida a até três objetivos “[...] específicos, mensuráveis, alcançáveis, realistas e vinculados a um limite temporal”, mediante exposição analítica de como a proposta de ação alcançará esses objetivos,¹⁰¹ bem como quais indicadores serão utilizados para avaliar os resultados. (OIT, 2016a, p. 12-13). Apenas para ilustrar, a ANTD brasileira instituída em 2006, estabeleceu como uma das suas três prioridades “[...] erradicar o trabalho escravo e eliminar o trabalho infantil, em especial em suas piores formas” (BRASIL, 2006). Como objetivo vinculado a essa prioridade, o programa estabeleceu (BRASIL, 2006):

Planos Nacionais de Erradicação do Trabalho Infantil e Erradicação do Trabalho Escravo implementados e monitorados, com ênfase em estratégias de reinserção social e de prevenção, em consonância com o previsto nas seguintes convenções da OIT: Convenção nº 138, de 1973, sobre idade mínima para admissão ao emprego; Convenção nº 182, de 1999, sobre proibição das piores formas de trabalho infantil e ação imediata para sua eliminação; Convenção nº 29, de 1930, sobre trabalho forçado ou obrigatório; Convenção nº 105, de 1957, sobre abolição do trabalho forçado.”

A quarta etapa envolve “[...] a administração, a implementação, o monitoramento, as informações e a avaliação do programa”, com detalhamento do seu ciclo e a descrição dos possíveis riscos para a efetividade do programa. Por fim, a ANTD contempla um “plano de financiamento” (quinta etapa) e o “plano de defesa (*advocacy*) e comunicação” (sexta etapa), para divulgação das mensagens do programa ao seus grupos-alvo. (OIT, 2016a, p. 17-19). As seis etapas devem estar discriminadas no documento que estabelece a ANTD. Esse documento é submetido à avaliação

¹⁰⁰ Cf. OIT (2016b).

¹⁰¹ Essa abordagem se baseia na designada “teoria da mudança” (*theory of change*), que consiste em “[u]ma descrição e ilustração abrangentes de como e por que se espera que uma mudança desejada aconteça em um contexto particular. Essa teoria está focada, particularmente, no mapeamento ou ‘preenchimento’ entre o que uma iniciativa de programa ou mudança faz (suas atividades ou intervenções) e como isso conduz ao alcance das metas desejadas e das mudanças de desenvolvimento.” (OIT, 2016a, p. 15).

técnica do escritório nacional da OIT (*Quality Assurance Mechanism*), e, uma vez aprovado, deve ser incorporado a um memorando de entendimentos firmado entre a OIT e os membros constituintes do País (OIT, 2016a, p. 20-21).

Com base nessa estratégia de desenvolvimento das ANTDs, é possível afirmar que a utilização dos ITDs tem como finalidade facilitar o desenvolvimento de uma abordagem holística do mundo do trabalho, conectando a análise do contexto social e econômico a uma série de paradigmas jurídicos e estatísticos, a fim de extrair melhor representação sobre em que medida os direitos nacionais dos trabalhadores têm convergido com as políticas sociais de cooperação internacional. O uso desses instrumentos, todavia, não se propõe exaurir todas as possíveis análises sobre o mundo do trabalho, mas funcionar como um dos mecanismos de suporte ao direcionamento das políticas públicas nessa área. Embora relacionados a uma agenda de governança internacional, os ITDs não resultam de uma avaliação “*top-down*” da OIT, uma vez que foram submetidos a uma elaboração plural, com participação dos grupos interessados locais (empregados, empregadores e governo), representantes técnicos e outras organizações internacionais, com destaque para ONU. Além disso, os ITDs estão articulados com as agendas nacionais e regionais de Trabalho Decente dos Países-membros, focalizando os principais aspectos das demandas locais.

A crítica da OIT aos indicadores do PDB decorre, portanto, de uma percepção de desenvolvimento associada a um compromisso com valores mais amplos do que aqueles utilizados para embasar outras agências multilaterais da área econômica. Tal compromisso alinha-se com orientações que vêm sendo constituídas no âmbito da OIT desde 1999, quando seus dirigentes fixaram a busca por Trabalho Decente como o núcleo estratégico da organização. Aliás, mesmo antes de a noção de Trabalho Decente constituir diretriz das políticas internacionais de trabalho e desenvolvimento, a OIT já promovia os direitos do trabalho como sendo partes de um conteúdo jurídico mínimo que deveria pautar as regulamentações internacionais das relações trabalhistas. Conforme já exposto no item 2.1, a regulamentação internacional do trabalho surge como resposta a uma demanda por equilíbrio na competitividade internacional em um contexto marcado pela afirmação e ampliação dos direitos do trabalho nos países industrializados. Esse processo, que se iniciou com a mensagem de que todos os países deveriam observar um patamar mínimo de direitos, com o tempo, teve que enfrentar os novos desafios da articulação do mercado global.

Em vez de incentivar uma marcha em favor da ampliação de direitos e do bem-estar das pessoas, o processo de globalização econômica e o prestígio exacerbado às noções de livre mercado fomenta atitudes de “*law shopping*”, ou seja, o deslocamento de atividades econômicas e investimentos para os locais de baixa regulamentação (SUPIOT, 2014, p.73), os quais são considerados, segundo a perspectiva estritamente mercantil, como lugares com “facilidade para se fazer negócios”. Isto enseja um estímulo para que países promovam desregulamentação de direitos sob o pretexto de “desburocratizar” ou “modernizar” o ordenamento, quando, na verdade, está se fazendo uma escolha política de promover um modelo de crescimento econômico que favorece a concentração de riquezas em pequenos grupos de poder. O resultado é uma situação na qual as autoridades se tornam incapazes de promover a redução da pobreza de modo significativo e duradouro, a diminuição de desigualdades e a melhoria da qualidade de vida das pessoas. Esses resultados socialmente relevantes, que deveriam ser o objetivo principal de qualquer política pública, tornam-se um mero efeito secundário das políticas pautadas por objetivos econômicos e esvaziadas de seus conteúdos jurídicos.

3.4 O DIREITO DO TRABALHO NO BRASIL E OS DESAFIOS PARA A ANÁLISE JURÍDICA

não pode deixar de ter fome quem lambe pão em pintura [...]
(Agostinho)

A história da afirmação/negação de direitos do trabalho no Brasil é marcada pela existência de políticas esvaziadas de seu propósito social. Mesmo com o reconhecimento jurídico de alguns direitos trabalhistas e a associação da ação programática do Estado ao cumprimento de um pacto social, especialmente a partir de 1988, a constatação empírica desses direitos, do seu alcance prático e da sua contribuição concreta para a promoção do bem-estar social não parecem ter sido os critérios empregados pelo Governo brasileiro para direcionamento de suas estratégias de ação. Segundo Delgado MG (2017, p. 127), em 2001, a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios apontava que, num universo de 75 milhões de pessoas ocupadas, pouco mais de 23 milhões eram trabalhadores regidos formalmente pelo Direito do Trabalho, malgrado, aproximadamente, 41 milhões devessem estar juridicamente sujeitos à aplicação do direito laboral. Apesar desse panorama de limitada efetividade das normas trabalhistas, a flexibilização e a desregulamentação justtrabalhistas despontaram como estratégias para impulsionar a economia no período que vai do

início dos anos 1990 até aproximadamente o ano de 2003, sendo novamente retomada por volta de 2016 (DELGADO MG, 2017, p. 129-141). Ao tentar sintetizar a história do Direito do Trabalho no Brasil, Maior (2017, p. 652-653) registra que

a história do Brasil pode ser assim classificada: 388 anos de escravidão; 41 anos de oligarquia cafeeira liberal/escravista (1889-1930); 5 anos de democracia a serviço de um projeto de construção forçada de um mercado de trabalho (1930-1935); 10 anos de ditadura/corporativista voltada à mesma finalidade, sempre com supressão da luta de classes e opressão dos trabalhadores (1935-1945); 4 anos de ditadura disfarçada com a continuidade do projeto, com ares liberais (1946-1950); 13 anos de uma experiência de oxigenação da organização da classe trabalhadora e esperança de institucionalização do Estado Social (1950-1963), que, no entanto, rendeu 21 anos de ditadura-civil-empresarial-militar, estabelecida para conter os avanços sociais da década de 50 e até para impor perdas aos trabalhadores (1964-1985); 3 anos de redemocratização a partir do pacto de constitucionalidade (1985-1988); 13 anos de destruição do pacto, com imposição da lógica neoliberal (1989-2002); e 13 anos de uma esperança perdida e alguns meses de retomada profunda da irracionalidade neoliberal, com inspiração ditatorial e conservadora.

Com efeito, as reformas trabalhistas que incentivam a promoção de flexibilização regulatória substantiva pró-empregador¹⁰² surgem como elementos da retórica neoliberal, com base na adoção de medidas de austeridade como respostas às crises econômicas. O conteúdo “social”, todavia, não é retirado totalmente do discurso, mas incorporado à “agenda social neoliberal”, que defende a menor intervenção estatal na dinâmica dos mercados como meio de criar empregos e promover o crescimento econômico. De seu turno, alguns ativistas e juristas preocupados com o impacto dessas reformas na vida dos trabalhadores tendem a exercer um movimento de resistência por meio da defesa da estrutura jurídica vigente, alegando que os direitos em foco são expressões de conquistas históricas nacionais e compõem o quadro de direitos fundamentais (SANTOS, 2014, p. 207). Em ambos os casos, a análise crítica do direito do trabalho resta prejudicada pela imposição de paradigmas econômicos e tradicionalismos jurídicos, que inviabilizam qualquer tentativa de superar a desconexão de interesses que marca a regulamentação da relação capital-trabalho. De fato, a defesa dos modelos jurídicos, como se encontram, além de não impedir o avanço dos discursos neoliberais, obsta o desenvolvimento de “[...] críticas sobre os efeitos da regulamentação social em diferentes grupos de trabalhadores e na economia em geral” (SANTOS, 2014, p. 208, tradução livre) e, como consequência, também obsta a criação de opções que potencializem os efeitos benéficos esperados dessa regulamentação.

¹⁰² Cf. Seção 3.1 desta dissertação.

Tomando o caso brasileiro como exemplo, é possível extrair do Texto Constitucional de 1988 argumentos em favor de uma melhoria progressiva dos direitos trabalhistas, quando se afirma, que os direitos ali listados não prejudicam o reconhecimento de outros que visem à melhoria da condição social dos trabalhadores (artigo 7º, *caput*), ou quando se estabelece a dignidade humana, os valores do trabalho e da livre iniciativa como fundamentos da República (artigo 1º, incisos III e IV), bem como quando fixa como objetivos da República a constituição de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução as desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, incisos I e III). Não bastasse esse norteamento político, a Constituição Federal de 1988 também estabelece como fundamento da ordem econômica a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, determinando como diretriz maior da economia nacional o dever de “[...] assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”. (Artigo 170, *caput*). As normas de proteção constitucionais, citadas apenas exemplificativamente, são somadas ao conteúdo dos tratados e convenções internacionais ratificados pelo Brasil, que incorporam à ordem jurídica nacional elementos transnacionalmente ajustados sobre a promoção do trabalho digno.

Sem dúvidas, a previsão formal de direitos trabalhistas, na ordem constitucional, infraconstitucional e suprallegal, exerce papel relevante no delineamento do pacto social brasileiro, na afirmação dos desígnios públicos que devem pautar as orientações nos campos do Direito, da Política e da Economia, bem como nos influxos esperados nas diversas áreas que afetam a existência humana. Ainda que esse arcabouço jurídico traga orientações gerais sobre como deve ser articulada a ação dos agentes sociais e políticos, por si só, todavia, não é suficiente para garantir que o Direito exerça efetiva contribuição na melhoria de vida das pessoas, e, particularmente, no caso aqui tratado, da vida dos trabalhadores. Não há, de fato, uma garantia de que as ações políticas e econômicas irão refletir adequadamente essa ponderação constitucional idealizada entre capital e trabalho, justamente porque há espaço discursivo para estabelecer propostas jurídicas distintas sobre o que é havido como “adequado”.¹⁰³

¹⁰³ Como exemplo, cabe citar a decisão monocrática do ministro Dias Toffoli na Medida Cautelar na Reclamatória nº 24.597, por meio da qual negou plenamente o direito de greve a servidores que exercem atividades essenciais. Em seu voto, o ministro Dias Toffoli reproduziu os argumentos apresentados pelo ministro Eros Grau, em 2009 (Reclamação nº 6.568/SP), consignando que “[a]tividades das quais dependam a manutenção da ordem pública e a segurança pública, a administração da Justiça – onde (sic) as carreiras de Estado, cujos membros exercem atividades indelegáveis, inclusive as de exação tributária – e a saúde pública não estão inseridos no elenco dos servidores alcançados por esse direito [de greve]”. (BRASIL, 2016). Essa decisão demonstra que, apesar de o direito de greve ser constitucionalmente

O Brasil conta com previsão constitucional de direitos trabalhistas desde 1934. Isso, no entanto, não obistou o ataque institucional a esses direitos ao longo do tempo, tampouco garantiu que os direitos fundamentais do trabalho fossem efetivamente concretizados na ordem social (MAIOR, 2017, p. 358). Maior (2017, p. 358-359) destaca, inclusive, que a Constituição Federal de 1988, ao incluir os direitos trabalhistas como direitos fundamentais, representou um “[...] hiato na linha regressiva imposta aos direitos trabalhistas desde 1964” e que tal revigoração constitucional se deu em razão da relevante participação dos trabalhadores, organizados em movimentos sindicais e políticos, no processo de redemocratização. A Constituição Federal de 1988, contudo, logo foi dominada pelo discurso neoliberal, retomando o curso de restrições de direitos trabalhistas, o que culminou, mais recentemente, na reforma trabalhista introduzida pela Lei nº. 13.467, de 13 de julho de 2017, que instituiu a maior abertura para negação de direitos trabalhistas desde o advento da atual Constituição Federal.

É possível concluir que, embora inquestionavelmente relevantes as proteções jurídicas constitucionais, supralegais e infraconstitucionais, o apego à retórica formalista como meio de defesa de direitos trabalhistas não é suficiente nem para promover resistência às reformas que visem a derruir esses direitos, tampouco para garantir que a melhoria progressiva dos direitos trabalhistas seja efetivamente realizada.

É preciso ainda enfatizar que a defesa dos direitos trabalhistas, não pelo que eles representam, mas por um apego ao *status quo*, também pode representar um meio de manutenção de hierarquias indesejadas. Nesse sentido, Santos (2014, p. 230-231) aponta que os defensores do direito social por vezes deixaram de enfrentar adequadamente as críticas sobre os efeitos da regulamentação trabalhista em variados grupos de trabalhadores. São exemplos dessas críticas: os questionamentos feministas sobre as normas laborais com tendências sexistas, que podem estar prejudicando a inclusão das mulheres no mercado de trabalho e o combate à discriminação de gênero; os questionamentos, por grupos progressistas, sobre o corporativismo de alguns regulamentos sociais; os questionamentos, por teóricos e movimentos sociais, sobre o uso do Direito como um sistema estatista e burocrático de controle social a serviço do capitalismo liberal; e até mesmo os questionamentos dos economistas neoliberais sobre os empecilhos criados pela regulamentação trabalhista à criação de empregos, à competitividade empresarial e ao crescimento

previsto (artigo 37, inciso VII, da Constituição Federal de 1988), a retórica jurídica pode ser desenvolvida para limitar, ou, como no caso, negar o exercício desse direito.

econômico. Essas críticas, procedentes ou não, representam indagações relevantes, oriundas das mais diversas orientações políticas, sobre as influências da regulamentação trabalhista nos grupos por ela diretamente afetados. Há, portanto, uma demanda para que o discurso jurídico dos livros e das leis seja efetivamente validado na realidade social a que eles se destinam. Discursos jurídicos vazios e formalistas criam espaços para que políticas ilegítimas sejam mantidas com base em argumentos vazios e formalistas.

Com o intuito de promover a melhoria contínua da vida dos trabalhadores, proporcionando o real usufruto de direitos trabalhistas, é preciso que o Direito seja reconectado com a realidade e, ampliando suas maneiras de expressão, consiga servir de mecanismo para promoção de novas modalidades de resistência contra as violações a direitos caros à sociedade. A Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE) é mostrada, nesse contexto, como novo meio de manifestação dos anseios sociais e como ferramenta jurídica para revolver ordens injustas.

4. NOVAS ABORDAGENS JURÍDICAS PARA A PROMOÇÃO DE POLÍTICAS DE TRABALHO EFETIVAS

[...] da mesma forma que as ideias não pairam no vácuo social e econômico, também os acontecimentos militares, políticos e econômicos não o fazem. As consequências todas dos acontecimentos fluem das percepções dos acontecimentos tanto quanto dos próprios acontecimentos, e nossas percepções são por sua vez influenciadas pelas ideias que escolhemos ou rejeitamos.

(Robert Nisbet)

O direito do trabalho mantém relação dialética com a atividade econômica. Isso significa dizer que, ao mesmo tempo em que as atividades econômicas fomentam novas maneiras de organização social e de interação dos mercados, modificando as relações de trabalho e os mecanismos de proteção jurídica, o Direito também exerce influência na dinâmica do processo mercantil, inclusive para desempenhar um papel criativo (e não apenas reativo), por meio do qual orienta as estratégias de desenvolvimento. Portanto, é preciso explorar as variadas interconexões que permeiam a vida em sociedade, compreendendo o Direito, fora do modelo formal-sistemático, isolado e enciclopédico com que é tradicionalmente concebido em países como o Brasil.¹⁰⁴

Ao cuidar das relações jurídico-institucionais que informam as noções de boa governança, Rittich (2006, p. 216) reconhece que o Direito, desempenhando esse papel constitutivo, tem a aptidão de (re)constituir o significado dos próprios objetos sujeitos à sua regulação e, conseqüentemente, atribuir contornos dinâmicos à ideia de desenvolvimento. Somado às ordinárias funções normativa e regulatória, Rittich (2006, p. 215) também sugere que o Direito exerce papel discursivo ou ideológico, no sentido de que a análise jurídica pode tanto dar destaque a determinados Direitos, facilitando sua promoção nos meios sociais e políticos, como pode ofuscá-los, retirando a legitimidade da abordagem por meio da qual esses direitos são reivindicados. A terceira categoria trazida pela autora atribui ao Direito um papel distributivo, reconhecendo que a disciplina jurídica tem a aptidão de alocar poder e recursos entre os distintos grupos sociais (RITTICH, 2006, p. 215).

Em sentido semelhante a Rittich, Coutinho (2013a, p. 96-97, nota de rodapé), seguindo as definições de Grau (1996), traz uma “abordagem funcional” por meio da qual destaca os papéis desempenhados pelo Direito no processo de implementação de políticas públicas, prestigiando,

¹⁰⁴ Segundo Castro (2012, p. 145-154), o formalismo jurídico ainda hoje praticado em países como o Brasil propagou-se em razão da influência de Savigny e seus seguidores, que formaram a Jurisprudência dos Conceitos e a chamada “Teoria Geral do Direito”.

assim, as contribuições jurídicas na estruturação, regulamentação e instrumentalização das relações empíricas entre pessoas em seu meio social. Com esse viés, Coutinho (2013b, p. 95-102) propõe que o Direito seja concebido consoante as seguintes categorias ou papéis: “objetivo”, “ferramenta”, “arranjo institucional” e “vocalizador de demandas”.

Na perspectiva do autor, o Direito pode exercer a função de “objetivo”, quando define as finalidades a serem alcançadas por meio das políticas públicas (COUTINHO, 2013b, p. 98-99). Essa função do Direito pode ser identificada, por exemplo, nas normas de conteúdo programático, tal como o artigo 7º, inciso IV, da Constituição Federal brasileira de 1988, que estabelece, como Direito dos trabalhadores rurais e urbanos, o salário-mínimo que seja “[...] capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo”.

O Direito também pode ser compreendido como “ferramenta”, ou seja, como a estruturação dos mecanismos jurídicos, em sua configuração (leis, atos administrativos, contratos, por exemplo) e conteúdo (incentivos, sanções), que serão empregados para o alcance dos objetivos. Considerando ainda que essa função está atrelada à realização de objetivos definidos, é relevante que sejam incorporados atributos de flexibilidade (possibilidade de uso do instrumental jurídico a serviço a mais de um fim) e revisibilidade (mecanismos de ajuste e adaptação) às ferramentas jurídicas, assegurando “[...] manobra para experimentação e sedimentação de aprendizados”, respeitada a segurança jurídica (COUTINHO, 2013b, p. 100).

Em articulação com as funções anteriores, o Direito também pode ser concebido como arranjo institucional, promovendo a integração entre os distintos objetivos e instrumentos que compõem o quadro de políticas públicas do governo e, assim, garantindo coerência e efetividade à estratégia de desenvolvimento traçada. Nessa função, o Direito define competências, coordena tarefas, articula atribuições e relações intersetoriais dos variados agentes envolvidos na promoção de uma política pública (COUTINHO, 2013b, p. 100;102).

Por fim, o Direito pode servir de “vocalizador de demandas”, proporcionando aos grupos interessados oportunidade de participação, tanto na fase de elaboração, como nas de implementação e avaliação das políticas públicas. Essa função vincula o Direito à manifestação dos interesses sociais, e não à manutenção de ordens hierarquizadas, que, ao contrário, tendem a ser dissolvidas

com a abertura da elaboração de políticas públicas a uma participação plural, democrática e sujeita à mecanismos de *accountability* (COUTINHO, 2013b, p. 101).

Essa proposta de análise funcional oferecida por Coutinho não deve ser compreendida como limitação dos construtos jurídicos a categorias estáticas, especialmente considerando o aspecto multifacetado que os direitos denotam. Ao contrário, essa abordagem deve ser desenvolvida de modo a facilitar o reconhecimento de conteúdos jurídicos nas políticas públicas e potencializar seu poder de expressão, inclusive identificando incoerências ou deficiências nos projetos políticos em curso.

Com amparo nesse vocabulário, a análise da política de regulamentação trabalhista no contexto global permite identificar a dimensão substancial do Direito do Trabalho (Direito como objetivo) no conteúdo no conjunto de acordos firmados e declarações anunciadas, a exemplo da Constituição da OIT (1919), das convenções e recomendações internacionais do trabalho, da Declaração de Filadélfia (1944), da Declaração da sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho (1998) e da Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Justa (2008), todos realizados no âmbito da OIT, bem como dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (2015) e dos Pactos Internacionais sobre Direitos Civis e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), no âmbito da ONU. É possível também identificar, na dimensão estruturante (Direito como arranjo institucional), o papel central da OIT na elaboração das diretrizes internacionais sobre política do trabalho, a despeito do papel colateral que outras organizações venham eventualmente a exercer sobre o tema. Ainda na seara da OIT, os agentes potencialmente interessados, a saber, empregadores, empregados e governos, têm oportunidade para se manifestar sobre os temas que afetem seus interesses, legitimando, assim, as propostas aprovadas por essa organização (Direito como vocalizador de demandas). Ante de uma abordagem jurídica funcional, as recomendações de reformas jurídicas e a promoção de políticas públicas em matéria trabalhista deveriam ser coerentes com essa estrutura.

No caso do PDB, a abordagem sobre a regulamentação do mercado de trabalho, além de não ter se sujeitado a um procedimento democrático na elaboração dos critérios de avaliação, conflita com o conteúdo jurídico endossado na contextura da agenda social internacional e promovido pela organização especializada no tema, a OIT. Apesar dessa discrepância evidente entre a pauta de reformas incentivadas pelo Banco Mundial e a pauta da OIT, o IRMT permanece sendo anunciado nos relatórios do projeto e, embora sem compor o *ranking* de classificação das

economias, continua a influenciar as reformas na regulação trabalhista mundo afora. Com efeito, as críticas expressas ao PDB, de maneira ampla, não reduziram seu poder de influência global,¹⁰⁵ de modo que os governos seguem incorporando o discurso dito neoliberal e promovendo a desregulamentação trabalhista.¹⁰⁶ É com base na crítica sobre o papel ou “funções” que o Direito pode desempenhar para promoção da justiça social que esta dissertação propõe a utilização da Análise Jurídica da Política Econômica para determinar o conteúdo dos direitos do trabalho no contexto das políticas públicas de promoção do Trabalho Decente.

4.1. A ANÁLISE JURÍDICA DA POLÍTICA ECONÔMICA

It is pure folly to imagine a macro-rationality that would cover the whole Earth and calculate the rational outcome of all the goods and services (this is an absurdity just as criminal when it come from the proponents of the Visible Hand —a totalitarian State of Earth-wide proportion— as it is from the propagandists of the Invisible Hand — a one World Market) but it would be even more foolish to imagine that we could do without any device to render accountable the exploration of the public good.

(Bruno Latour)

Dentre as abordagens jurídicas que traçam correlações entre Direito, Economia e desenvolvimento, a Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE) se destaca em meio à corrente que, rejeitando as ortodoxias econômicas, não delega à livre atuação dos agentes econômicos a responsabilidade pelo desenvolvimento. A própria concepção de desenvolvimento promovida pela AJPE é mais ampla, pois não se restringe à busca pelo crescimento econômico, mas visa à promoção de justiça social e econômica, sendo “justiça” compreendida como a efetiva satisfação de direitos pelos seus titulares.

¹⁰⁵ Segundo o relatório “*Doing Business 2018: reforming to create jobs*” (BANCO MUNDIAL, 2017b, p. 21, nota de rodapé), os seguintes projetos e indicadores utilizam as constatações expressas pelos indicadores do PDB como fonte de informação: *Fraser Institute’s Economic Freedom of the World (EFW)*; *The Heritage Foundation’s Index of Economic Freedom (IEF)*; *The World Economic Forum’s Global Competitiveness Index (GCI)*; *Networked Readiness Index (NRI, juntamente com INSEAD)*; *Human Capital Index (HCI)*; *Enabling Trade Index (ETI)*; *Travel and Tourism Competitiveness Index (TTCI)*; *INSEAD’s Global Talent Competitiveness Index (GTCI)*; *Global Innovation Index (GII, juntamente com a Universidade Cornell University e the World Intellectual Property Organization)*; *KPMG’s Change Readiness Index (CRI)*; *Citi and Imperial College London’s Digital Money Index*; *International Institute for Management Development’s World Competitiveness Yearbook*; *DHL’s Global Connectedness Index*; *PricewaterhouseCoopers’ Paying Taxes 2016: The Global Picture*; *Legatum Institute’s Legatum Prosperity Index*; *The Millennium Challenge Corporation’s Open Data Catalog*; *International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index* da Universidade de Oxford, *Blavatnik School of Government* e *The Institute for Government*.

¹⁰⁶ Sobre o tema ver Santos (2014); Schömann e Clauwaert (2012); Clasen, Clegg e Kvist (2012).

Sob a perspectiva da AJPE, uma ordem jurídica “justa” passa a ser informada por distintas nuances, compreendendo não apenas um padrão “racional”, mas sendo produto da institucionalização de diversos interesses da sociedade. Esses, por sua vez, devem ser contemplados nos direcionamentos dados às políticas públicas, em razão dos pactos firmados por meio do debate democrático. Nesse processo, os construtos analíticos utilizados pela AJPE têm como objetivo clarificar o debate e trazer novas percepções sobre as maneiras como são institucionalizados os direitos subjetivos economicamente relevantes. Para tanto, a AJPE promove uma abertura interdisciplinar mais abrangente do que as abordagens sobre Direito e Economia baseadas no pensamento econômico clássico, que normalmente promovem apenas interlocuções com áreas da microeconomia e Estatística e, por vezes, subjugam o Direito às elaborações dessas disciplinas.

Ao abranger contribuições de áreas diversas de conhecimento, tais como a Sociologia, a Antropologia, a Economia, a Ciência Política, a Psicologia e Relações Internacionais, a AJPE visa acessar as realidades locais de modo abrangente e evidenciar os “agregados contratuais”, assim entendidos os “[...] fatores organizacionais das atividades de produção, troca e consumo” (CASTRO, 2014b, p. 43) que informam uma dada economia. As cláusulas dos contratos mediante os quais se estruturam as relações econômicas podem ter tanto conteúdos privados (livremente negociados), como também conteúdos de interesse público (estabelecidos por meio de processos públicos), sendo que esses últimos configuram as balizas que, em muitos casos, direcionam a economia e as políticas de Estado à efetivação de direitos e, assim, à realização de uma ordem justa. Os interesses públicos representam, então, o conteúdo jurídico das políticas públicas. É importante observar que, segundo a AJPE, o “interesse público” integra um conteúdo dinâmico, que acompanha as variações dos interesses de pessoas e grupos, no intento de dar maior concretude ao sentimento de justiça e de favorecer a cooperação social.

A compreensão instrumental da economia como um conjunto de agregados contratuais enfatiza o seu aspecto convencional (isto é, “não natural”) e, conseqüentemente, abre espaço para um debate jurídico com maior potencial construtivo e transformador. Para que as contribuições jurídicas exerçam seu potencial constitutivo, a AJPE também ressalta a necessidade de crítica ao pensamento jurídico formalista. Nesse sentido, é imperioso compreender o Direito além das estruturas formais hierárquicas e dos conceitualismos jurídicos, que, muitas vezes, são utilizados para institucionalizar relações de poder e promover injustiças sociais (CASTRO, 2012).

Elaborando uma metáfora para transmitir a visão elaborada pela AJPE, é possível dizer que o Direito, ao contrário da clássica representação de uma “moldura”, rígida, quadrada e fechada em si mesma, pode ser simbolicamente apresentado, para os fins da abordagem proposta, como a “água de um aquário com peixes”: ele deve permear a vida no espaço social, proporcionando condições adequadas para a existência e, portanto, devendo ser “filtrado” constantemente, a fim de atender os anseios da comunidade em foco.

Por essa razão, para a AJPE, as invocações a referências metafísicas de direitos ou conceituações formalistas, “purificadas” das influências políticas (tal como as “teorias puras do Direito”), não são relevantes. Os direitos devem ser analisados em meio ao contexto social específico em que se desenvolvem, para então ser possível avaliar criticamente sua efetiva contribuição para o bem comum e as implicações práticas de seus desdobramentos ante os padrões de relações sociais e institucionais empiricamente constatados. É nesse sentido que esta dissertação denota propostas para determinação dos direitos subjetivos nas relações trabalhistas.

Essa “determinação” dos direitos subjetivos não deve ser compreendida como um novo engessamento jurídico, que subordina a compreensão do Direito à imposição de critérios fechados, mas sim como um instrumento para direcionamento das políticas públicas, atrelando as formalidades legais à consecução dos objetivos jurídicos ideacionais. Assim, para verificar a fruição empírica de direitos e, com suporte nesse diagnóstico, avaliar a adequação de políticas públicas, a AJPE se vale do procedimento intitulado “Análise Posicional”. A “posição” a que se refere esse procedimento está relacionada à “[...] interseção de ações institucionais e sociais onde a fruição de um direito adquire existência, ou é bloqueada, parcial ou completamente.” (CASTRO, 2014b, p. 45), noutras palavras, a posição é o produto empiricamente constatado dos padrões de ação social diante do contexto institucional posto. É com amparo nessa “posição” que a AJPE avalia o usufruto de direitos em uma sociedade, bem como a medida dessa fruição.

A metodologia utilizada pela Análise Posicional consiste no desenvolvimento de indicadores, como “tecnologias” que associam o arcabouço jurídico à realização de políticas públicas pró-desenvolvimento ou de justiça social.¹⁰⁷ Conforme já discorrido no capítulo 3, os indicadores podem exercer papel de resistência contra modelos de dominação e exploração, à medida que têm o poder de servir de mecanismo para vocalização de interesses sociais. Para que os indicadores não sejam desenvolvidos como meios para instituir formalismos e legitimar

¹⁰⁷ Cf. Coutinho (2013b).

dominações, no entanto, algumas cautelas devem ser observadas no uso desses dispositivos para a orientação de políticas públicas. Com base nas críticas aos indicadores do PDB, cabe destacar as cautelas a seguir expressas.

- a) Os indicadores utilizados como parâmetros para construção de políticas públicas devem estar adequados a uma proposta ampla de desenvolvimento. Isso significa que interesses materiais não podem subjugar interesses ideais, sendo a recíproca igualmente verdadeira. A promoção de justiça econômica e social conta hoje com paradigmas internacionais, consubstanciados nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, além de referenciais normativos e demandas políticas nacionais, que, em conjunto, servem de marcos orientativos para a ação do Estado.
- b) A atividade de “codificação” de conceitos não autoevidenciáveis, como “trabalho decente”, deve ser submetida a efetivo debate democrático. Ou seja, é preciso garantir que as partes afetadas pela utilização do indicador tenham como manifestar suas percepções sobre: o objetivo socioeconômico apurado pelo indicador, os componentes do indicador e sua relação com o objetivo desejado, a valoração e a estruturação associativa desses componentes, a seleção de fontes de dados utilizada para apuração do indicador e a metodologia para aferição de dados. Isso significa mais do que a simples sujeição dos indicadores à aprovação congressual, por exemplo. É necessário que as principais categorias afetadas pela utilização das informações comunicadas pelos indicadores não só sejam ouvidas durante o processo, mas que participem ativamente da construção desses instrumentos, garantindo que a proposta final dos indicadores seja produto de consensos sociais. É por meio desse debate democrático que as noções de “bom” e “justo” ganham contornos concretos.
- c) Os indicadores devem “acessar as realidades”, ou seja, buscar a representação do contexto socioeconômico por meio de informações empiricamente constatadas. A utilização dos indicadores como instrumentos de mudança social depende da devida compreensão do contexto investigado, de modo que não é suficiente a adoção de meras abstrações ou inferências sobre a situação social, jurídica e econômica investigada.
- d) As informações e fontes de dados, bem como a metodologia, convenções e demais referenciais analíticos empregados no processo de construção dos indicadores devem ser acessíveis à população, atribuindo, com isso, transparência ao processo de elaboração dos

indicadores e facilitando o controle democrático.

- e) A análise dos resultados dos indicadores deve, preferencialmente, ser promovida por equipes multidisciplinares, com auxílio das representações das categorias interessadas, a fim de imprimir maior pluralidade e exame crítico às avaliações.
- f) Os resultados apurados pelos indicadores devem ser confrontados com outras fontes de dados sempre que possível. Os indicadores são ferramentas analíticas, e não expressões de verdades absolutas, logo sua racionalidade deve estar sempre sujeita a novas reflexões, a fim de aprimorar seu potencial de orientação das políticas públicas em favor do bem comum. Os indicadores não têm, portanto, a função de validar proposições políticas, mas de auxiliar a avaliação crítica do contexto social quanto ao proveito de direitos.
- g) Os indicadores devem estar abertos à crítica social externa e a mecanismos de revisibilidade, sem prejuízo do controle histórico de dados.
- h) A linguagem dos indicadores deve ser amplamente divulgada no meio social e apropriada pela sociedade civil, pelas unidades de controle interno e externo, pelos gestores públicos, pelos magistrados e governantes a fim de que esse enraizamento social dos interesses manifestos por meio dos indicadores passe também a vincular a ação política, tornando os indicadores uma expressão não negligenciável dos anseios públicos.

A Análise Posicional da AJPE abrange essas cautelas ao longo de suas cinco etapas elaborativas, o que torna essa abordagem uma alternativa relevante para compor a implantação da política nacional de emprego e Trabalho Decente e a elaboração de agendas estaduais e municipais de Trabalho Decente.

Na lição de Castro (2014b), a primeira etapa da Análise Posicional consiste em “relacionar políticas públicas à representação jurídica dos direitos”. Nesse ponto, cabe observar que as políticas públicas exprimem no âmbito político-administrativo o que os direitos subjetivos exprimem no âmbito jurídico. Assim, uma “política de trabalho e emprego” tem como correspondente legal os “direitos do trabalho”. É possível, no entanto, que uma determinada proposta de reforma ou de política pública, ou de aspectos delas, sejam objeto de controvérsia entre os potenciais interessados, tomando em conta questionamentos democraticamente levantados quanto à sua adequação para a devida representação de direitos envolvidos (CASTRO, 2009). Essa controvérsia habilita o tema a ser analisado sob a perspectiva da AJPE.

Assim, uma vez selecionada a política pública e destacado o aspecto controverso na fruição de determinado direito subjetivo, a Análise Posicional estabelece como segunda etapa a “decomposição analítica do conteúdo relacional dos direitos subjetivos”. Se há uma controvérsia quanto à representação jurídica de direitos na política pública, o primeiro passo para superar esse problema consiste em esclarecer o que significa, para a sociedade afetada, o direito em questão. É necessário, então, que se esclareçam que conteúdos estão atrelados à fruição de determinado direito subjetivo. Considerando que as políticas públicas devem corresponder a ações voltadas ao cumprimento dos pactos sociais, o processo de decomposição analítica deve tomar em conta os conteúdos prestacionais dos contratos avaliados e os interesses públicos relacionados a esses teores. Tomando como referência o contrato de trabalho, os padrões de conduta (conteúdos prestacionais) compreendem elementos diversos, tais como: jornada de trabalho e remuneração (*JR*); saúde e segurança dos trabalhadores (*SS*); inclusão social de jovens, mulheres e pessoas com deficiência nos mercados de trabalho, além do combate às medidas de discriminação no trabalho (*I*); qualificação profissional (*Q*), negociação coletiva (*N*), combate a formas odiosas de trabalho, tal como o trabalho análogo ao escravo e o trabalho infantil (*C*) e o próprio acesso ao emprego (*A*).

Nessa etapa, a participação democrática dos interessados também se mostra crucial. Ante a infinidade de temas que podem despontar no tratamento dos contratos de trabalho, é importante que as partes afetadas nessa relação (tradicionalmente: empregados, empregadores e governo) tenham oportunidade de convencionar quais conteúdos estão associados à fruição empírica dos direitos dos trabalhadores.¹⁰⁸ Para pautar esse processo, referências normativas, como, por exemplo, a Constituição Federal, Consolidação das Leis do Trabalho e legislação extravagante, proporcionam um direcionamento sobre as categorias jurídicas a serem consideradas. Além disso, também devem balizar a atuação do Estado os pactos sociais. Esses pactos, “[...] que resultam do ‘jogo democrático’, correspondem a liames formados entre cidadãos e governos, que estruturam expectativas referentes à entrega de prestações constitutivas de políticas públicas, frequentemente sob a forma da regulação dos contratos”. (CASTRO, 2009, p. 37). Pactos sociais podem decorrer tanto da confiança que as pessoas depositam nos representantes políticos para cumprimento das promessas de campanha, se eleitos, como também dos ajustes transnacionalmente firmados, em

¹⁰⁸ A expressão “direitos dos trabalhadores” não se limita à ideia de direito ao emprego, mas inclui a garantia de trabalho digno, segundo os atributos definidos pela Organização Internacional do Trabalho e, no caso brasileiro, na Constituição Federal de 1988.

que os Estados assumem o compromisso de cooperar para a promoção de objetivos globalmente convencionados.

A terceira etapa da Análise Posicional consiste na “[...] quantificação da fruição de direitos em uma situação empírica circunscrita”. Essa etapa representa a estruturação e a ponderação comparativa dos componentes associados à fruição do direito, de modo a constituir o Índice de Fruição Empírica (IFE). Tomando os componentes da relação de trabalho ora sugeridos, é possível incorporar mensurações e formar um todo articulado, a fim de expressar um IFE do direito ao trabalho num contexto específico (municipal, regional ou nacional, por exemplo):

$$IFE_t = \frac{JR+SS+3I+Q+3N+3C+2A}{7} \quad (1)$$

Tabela 2 – Componentes do Índice de Fruição Empírica do direito do trabalho

Componentes	
JR	Jornada e Remuneração
SS	Saúde e Segurança dos trabalhadores
I	Inclusão social
Q	Qualificação profissional
N	Negociação Coletiva
C	Combate a formas odiosas de trabalho
A	Acesso ao trabalho

Fonte: elaboração própria.

Os componentes relacionais descritos na Tabela 2 estão estruturados nos termos da fórmula (1), onde se estabeleceu peso três para os componentes associados aos direitos previstos nas convenções fundamentais da OIT,¹⁰⁹ peso dois ao componente de “acesso ao emprego”, haja vista se tratar de pressuposto essencial à fruição dos direitos trabalhistas, e peso um aos demais componentes. Essa proposta de constituição do IFE_t apenas exemplifica um dos inúmeros arranjos como as partes interessadas poderiam ter convencionado a constituição desse indicador. Não há, todavia, que se falar em um modo “certo” de representação desses direitos, senão num que venha

¹⁰⁹ Cf. Nota de rodapé 26.

a contribuir para satisfação dos anseios da comunidade interessada, segundo os parâmetros por ela própria estipulados.

Um fator que deve ser observado durante esse processo de elaboração do indicador consiste na identificação das fontes de dados que serão utilizadas para mensurar os componentes selecionados. É possível tanto usar informações de base de dados em curso, mediante cooperação com agências governamentais, organizações não governamentais (ONGs), entidades de classe, dentre outras, como também se pode promover a coleta direta em fonte primária de dados. Em todo caso, para fins de transparência e controle democrático, é importante que os dados utilizados, bem como os demais critérios aplicados para desenvolvimento do indicador, estejam disponíveis claramente ao acesso público. No exemplo em referência, o IFE_t pode ser considerado um indicador composto, uma vez que é necessária a elaboração de subindicadores para esclarecer o conteúdo não autoevidenciável de seus componentes. Os critérios de apuração e os dados utilizados para constituir subindicadores deve igualmente se submeter ao escrutínio público.

Em seguida, o resultado apurado pelo IFE deve ser contrastado com um valor referencial de análise que exprima a fruição juridicamente validável do direito, a fim de, com isso, possibilitar a análise comparativa crítica do contexto empírico investigado. Esse valor-paradigma é designado, na AJPE, de Padrão de Validação Jurídica (PVJ) e a sua definição constitui a quarta etapa do procedimento de Análise Posicional.

O PVJ representa um objetivo político programático a ser perseguido pelas ações do Estado. Logo, a definição do seu valor tanto pode espelhar uma situação ideal (objetivo máximo), como estabelecer valores acessíveis a médio e curto prazo. Em todo caso, o PVJ não constitui um referencial absoluto, mas uma elaboração política que pode ser alterada, conforme mudem os interesses socioeconômicos ou a estratégia de ação do Estado. Deve ser ressaltado, no entanto, o fato de que a estabilidade do PVJ é relevante para garantir comparabilidade dos valores obtidos na série temporal do indicador.

Por fim, a quinta etapa desse procedimento analítico prevê a “[...] elaboração de propostas de reformas de políticas públicas mutuamente complementares.” No caso, estando o IFE aquém do PVJ, resta constatada a ineficácia da fruição de direitos, o que, por sua vez, demanda providências de ajustamento das políticas públicas. À metodologia proposta por Castro (2009, 2014b), convém acrescentar mais um critério analítico para auxiliar o diagnóstico dos direitos em que a fruição empírica encontra-se prejudicada: a análise de “distância até a fronteira”. A designação do critério

analítico “distância até a fronteira” é encontrada em relatórios do PDB Banco Mundial¹¹⁰ e equivale, à luz da AJPE, à diferença entre o *benchmark* estabelecido para cada componente do IFE (um “PVJ específico” estabelecido por componente) e o valor por eles efetivamente alcançados ante a situação-paradigma. A relevância dessa nova categoria de avaliação está na possibilidade de orientar a ação do Estado aos pontos de particular fragilidade para o sucesso da política pública.

Com base nesses procedimentos, a Análise Posicional serve como “tecnologia jurídica”, ajudando a repensar o arranjo institucional vigente, a traçar objetivos jurídicos claros, desenvolver novos instrumentos jurídicos da gestão (indicadores) e a expressar de modo democrático, mediante políticas constituídas “de baixo para cima” (*bottom-up*), os anseios sociais sobre a concretização de interesses públicos. Com isso, não é demais afirmar que a Análise Posicional contribui para ampliação das funcionalidades jurídicas, atribuindo papel ativo ao Direito no desenvolvimento de uma sociedade mais justa.

Em contraste com a abordagem da AJPE, é possível concluir que a análise dos paradigmas de “boa regulamentação” propostos pelo Banco Mundial aponta que, em todo caso, o contrato de trabalho ideal é aquele esvaziado de conteúdos de interesse público; ou seja, na visão do Banco Mundial (uma visão do tipo *top-down*), os conteúdos do contrato de trabalho devem estar, por princípio, sujeitos à livre negociação privada. Ocorre que tal modelo de institucionalização de interesses parte do pressuposto de que seria objetivo da sociedade como um todo a máxima redução de gastos empresariais com os “custos” da mão de obra, negligenciando, por outro lado, outros interesses sociais imediatos que estão nessa mesma sociedade (*e.g.*, direito a uma remuneração adequada a suprir as necessidades da pessoa e de sua família). De fato, as posições tomadas pelo Banco Mundial na produção de documentos relevantes negligenciam o interesse em promover o funcionamento integrado da sociedade. Por outro lado, as ideias e “conhecimentos” (inclusive indicadores) que informam esses documentos ignoram que a ampla flexibilização das normas trabalhistas fragilizaria as chances de efetivação de direitos sociais. Então, é oportuno o esforço de elaboração de indicadores voltados à realização dos interesses efetivos dos titulares de direitos.

A aplicação empírica da Análise Posicional a seguir mostrada foge ao modelo típico de “objetificação” e quantificação das normas legais em cada país, mas busca aferir o papel desempenhado pelo modelo regulatório adotado como fator que facilite, ou dificulte, o atingimento de certas finalidades jurídicas expressas sob a modalidade de “direitos” do trabalho. Em outras

¹¹⁰ Cf. Banco Mundial (2018).

palavras, é uma tentativa de compatibilizar políticas de regulamentação trabalhista com a efetividade dos direitos fundamentais que lhes são subjacentes.

4.2 ÍNDICE DE FRUIÇÃO EMPÍRICA DA JORNADA DE TRABALHO E REMUNERAÇÃO: UMA PROVOCAÇÃO PARA A ELABORAÇÃO DE INDICADOR JURÍDICO

Soldados, não batalheis pela escravidão! Lutai pela liberdade! No décimo sétimo capítulo de Lucas está escrito que o Reino de Deus está dentro do homem – não de um só homem ou grupo de homens, mas dos homens todos! Está em vós! Vós, o povo, tendes o poder – o poder de criar máquinas, o poder de criar felicidade! Vós, o povo, tendes o poder de tornar esta vida livre e bela... de fazê-la uma aventura maravilhosa. Portanto – em nome da democracia – usemos desse poder, unamo-nos todos nós. Lutemos por um mundo novo, um mundo bom que a todos assegure o ensejo de trabalho, que dê futuro à mocidade e segurança à velhice.

(O barbeiro judeu, personagem de Charles Chaplin no filme “O grande ditador”.)

Seguindo a metodologia da Análise Posicional, esta dissertação exprime uma proposta de criação de índice para avaliação dos aspectos controversos sobre os direitos à limitação da jornada de trabalho e ao recebimento de remuneração justa dos trabalhadores da indústria da construção civil no Distrito Federal.¹¹¹ É apenas de uma proposta, haja vista que a constituição definitiva do índice necessitaria do engajamento ativo dos grupos interessados em todas as etapas do processo. Essa provocação inicial, contudo, é suficiente para demonstrar que a aplicação da AJPE é uma alternativa viável para auxiliar a gestão dos interesses públicos.¹¹²

No caso em destaque, a decomposição analítica, que, conforme já esclarecido, consiste em definir quais componentes relacionais estão implicados na fruição do(s) direito(s) atingidos pela controvérsia, toma como referenciais os principais conteúdos prestacionais do contrato de trabalho que afetam o usufruto do descanso e da remuneração do trabalhador, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, a saber:

- a) salário,¹¹³

¹¹¹ Segundo informações da Confederação Nacional da Indústria (2018), a indústria da construção é responsável por 54,9% do PIB industrial no Distrito Federal e 25% do PIB nacional, sendo o setor com maior expressão na categoria.

¹¹² A abordagem da AJPE já foi aplicada em outros trabalhos acadêmicos para analisar, por exemplo, a regulação dos serviços de telecomunicação no Brasil (CASTRO; FONTES, 2016), a regulação do microcrédito produtivo (SAMPAIO, 2016) e a política de seguro de investimento brasileiro no exterior (BEZERRA, 2017).

¹¹³ O direito ao salário está previsto no artigo 7º, incisos IV a VII e X da Constituição Federal de 1988.

- b) jornada semanal (incluído o descanso obrigatório)¹¹⁴ e
 c) férias.¹¹⁵

Para os fins desta dissertação, a disciplina jurídica desses componentes toma ainda como referenciais as diretrizes previstas nas convenções internacionais da OIT de números 47 (jornada de 40 horas semanais),¹¹⁶ 81 (Inspeção do Trabalho),¹¹⁷ 131 (fixação de salários-mínimos, especialmente nos países em desenvolvimento) e 132 (férias remuneradas) e as regras previstas na CLT. Ante esse arcabouço normativo, é possível definir os componentes relacionais descritos na Tabela 3 para elaboração do IFE Jornada e Remuneração (IFE_{JR}),¹¹⁸ cuja estruturação é proposta nos seguintes termos:

$$\text{IFE}_{\text{JR}} = \frac{\left(\frac{S}{\text{SN}} + \frac{40}{\text{JS}} + \frac{F}{21} + \frac{\text{FiJ}}{100} + \frac{\text{FiD}}{100} + \frac{\text{FiS}}{100} \right)}{6} \quad (2)$$

Tabela 3 – Componentes do Índice de Fruição Empírica de Jornada e Remuneração

Componentes	
S	Média de salários apurados por categoria profissional na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).
SN	Salário mínimo necessário, segundo o cálculo proposto pelo DIEESE.
40	Referência de horas de jornada de trabalho, segundo a Convenção Internacional da OIT nº 47.
JS	Jornada de trabalho semanal máxima praticada, incluído as horas extras permitidas.
F	Dias de férias.
21	Referência de dias de férias segundo a Convenção Internacional da OIT nº 132.
FiJ	Percentual de empresas fiscalizadas, em um dado período, que apresentem regularidade no quesito “Jornada”, segundo o Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT).
FiD	Percentual de empresas fiscalizadas, em um dado período, que apresentem regularidade no quesito “Descanso”, segundo o SFIT.
FiS	Percentual de empresas fiscalizadas, em um dado período, que apresentem regularidade no quesito “Salário”, segundo o SFIT.

Fonte: elaboração própria.

¹¹⁴ O direito à limitação da jornada semanal e ao gozo do descanso semanal está previsto no no artigo 7º, incisos XIII a XV da Constituição Federal de 1988.

¹¹⁵ O direito a férias está previsto no no artigo 7º, inciso XVII da Constituição Federal de 1988.

¹¹⁶ A Convenção nº 47 da OIT não foi ratificada pelo Brasil, mas, considerando que essa norma compõe uma das recomendações técnicas internacionais, é utilizada neste trabalho como referencial programático.

¹¹⁷ A atividade desenvolvida pela Inspeção do Trabalho é relevante para verificar a efetiva conformidade das empresas às regras impostas.

¹¹⁸ A proposta apresentada considera apenas o direito geral à limitação do tempo de trabalho, portanto, sem avaliar condições especiais, tais como a presença de fatores de riscos ou condições psicossociais do trabalhador, as quais podem vir a sugerir a necessidade de maiores restrições ao tempo de trabalho.

Com esteiro na proposta do IFE_{JR} , na fórmula (2) acima, é possível passar à mensuração de seus diversos componentes, em um contexto empírico delimitado. Para tanto, foram utilizados dados referentes às condições de trabalho dos empregados do setor de construção civil no Distrito Federal em dezembro de 2015, desconsiderando-se as horas extras. Os valores apurados para cada componente do IFE_{JR} estão descritos na Tabela 4.

Tabela 4 – Distâncias até a fronteira entre valores empíricos de componentes do IFE_{JR} e seus valores referenciais de validação jurídica

Componente do IFE_{JR}	Descrição	Valor Empírico (R\$)	Valor referencial (R\$)	Distância até a fronteira (%)
S/SN	Média salarial vs. salário mínimo necessário	2.552,90 ¹¹⁹	3.518,51 ¹²⁰	-27,44 %
JS	Jornada semanal	44 (horas) ¹²¹	40 (horas)	- 10%
F	Dias de férias	30 (dias) ¹²²	21 (dias)	+ 30%
FiJ	% de empresas regulares no quesito “jornada”	75 (%) ¹²³	100 (%)	- 25%
FiD	% de empresas regulares no quesito “descanso”	91 (%) ¹²⁴	100 (%)	- 9%
FiS	% de empresas regulares no quesito “salário”	92 (%) ¹²⁵	100 (%)	- 8%

Fonte: elaboração própria.

Com suporte nos valores empíricos apurados, é possível calcular o IFE_{JR} . Para facilidade de visualização dos componentes, a fórmula (2) é rerepresentada abaixo, sendo que os valores correspondentes aos conteúdos relacionais e o cálculo resultante estão na fórmula (3):

$$IFE_{JR} = \frac{\left(\frac{S}{SN} + \frac{40}{JS} + \frac{F}{21} + \frac{FiJ}{100} + \frac{FiD}{100} + \frac{FiS}{100}\right)}{6} \quad (2)$$

$$IFE_{JR} = \frac{\left(\frac{2552,90}{3518,51} + \frac{40}{44} + \frac{30}{21} + \frac{75}{100} + \frac{91}{100} + \frac{92}{100}\right)}{6} = 0,93 \quad (3)$$

¹¹⁹ Cf. Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho (2017).

¹²⁰ Cf. DIEESE (2017).

¹²¹ Componente fundamentado no artigo 7º, inciso XIII, da Constituição Federal Brasileira de 1988.

¹²² Componente fundamentado no artigo 130, inciso I, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

¹²³ Cf. Ministério do Trabalho (2017).

¹²⁴ Cf. Ministério do Trabalho (2017).

¹²⁵ Cf. Ministério do Trabalho (2017).

O resultado apurado pelo IFE_{JR} deve ser contrastado com um valor referencial global de análise que exprima a fruição juridicamente validável do direito, que, na linguagem da AJPE, é expresso por meio do Padrão de Validação Jurídica (PVJ). Ante a fórmula apresentada, considerando as Convenções e Recomendações da OIT como referenciais ideais mínimos para fruição da jornada de trabalho e descansos, e considerando o salário mínimo necessário segundo o DIEESE (2017) como referencial de remuneração digna, o PVJ proposto equivale a “1”. Nada obsta, entretanto, que, por meio do debate democrático, sejam atribuídos valores diferentes ao PVJ, considerando o grau de desenvolvimento da região investigada, ou mesmo as possibilidades concretas de alcance dessa meta. O PVJ também pode ser modificado, na medida em que a sociedade vivencia um contexto de maior conquista de direitos e, por isso, resolva estabelecer níveis mais elevados para verificação do seu proveito social.

Assim, contrastando o PVJ sugerido (igual a 1) com o valor apurado pelo IFE_{JR} (igual a 0,93), conclui-se que o direito à limitação do tempo de trabalho e à remuneração no âmbito da indústria de construção civil no Distrito Federal em 2015 ainda estava aquém do *benchmark* estabelecido ($IFE < PVJ$); ou seja, seria preciso realizar melhorias no quadro normativo aplicável para que os trabalhadores usufríssem de uma jornada de trabalho e remuneração em conformidade com os padrões almejados pela OIT.

É importante observar que o PVJ proposto é um marco convencionado que ajuda a diagnosticar “deficiências” no estado da fruição dos direitos em uma dada sociedade e auxilia também a proporcionar um diálogo mais transparente quanto aos objetivos e à efetividade das políticas públicas de trabalho. Para garantir precisão da análise jurídica e melhor direcionamento das políticas públicas, é relevante investigar o desenvolvimento individual de cada componente do IFE_{JR} , a fim de, com isso, diagnosticar quais aspectos da fruição do direito demandam mais atenção. Essa análise é viabilizada mediante a aferição da “distância até a fronteira”.

No caso em análise, a distância até a fronteira equivale à diferença entre o *benchmark* estabelecido para cada componente do IFE_{JR} (ver “valor referencial” na Tabela 4), a saber, salário (“S”), jornada semanal (“JS”), férias (“F”), conformidade legal às normas de jornada (“FiJ”), descanso (“FiD”) e salário (“FiS”) e o valor por eles efetivamente alcançado ante a situação paradigma. No caso em tela, foi feita a opção por contrastar esses valores dentro da própria fórmula (S *versus* SN; JS *versus* 40 horas; F *versus* 21 dias; FiJ *versus* 100; FiD, *versus* 100; FiS *versus*

100 – vide estruturação da fórmula 2 e especificações de “Distância até a fronteira” da Tabela 4), o que permite concluir que, no contexto investigado, os baixos salários (distância até a fronteira igual a -27,44%) e a baixa conformidade das empresas às regras específicas de jornada de trabalho (distância até a fronteira igual a -25%) são os principais obstáculos para fruição jurídica do direito à limitação do tempo de trabalho e à remuneração. Por outro lado, observa-se que os dias de férias (distância até a fronteira igual a +30%) são concedidos em um patamar acima do nível mínimo esperado, demonstrando que as negociações para ampliação dos dias de férias não devem ser o principal foco da ação política do Estado. Esses aspectos estão ilustrados na Tabela 4 na coluna “Distância até a fronteira”.

Em síntese, esta proposta inicial de verificação da fruição do direito ao trabalho, com enfoque específico no direito à limitação do tempo de trabalho e à remuneração (Índice de Jornada e Remuneração), corresponde a uma tentativa de alinhar políticas públicas e a regulamentação legal com um discurso jurídico que se desenvolve para além de formalismos dogmáticos e abstratas principiologias idealizantes. Nesse sentido, integra um esforço mais amplo de emprego de categorias ressignificadas e procedimentos analíticos inovadores que permitam a juristas e gestores alcançar resultados condizentes com anseios de justiça social por meio de estudos que abranjam a análise empírica de realidades locais e sua crítica ante padrões de validação jurídica. A metodologia da AJPE contribui para criação de indicadores que atendam a esses propósitos.

Visa-se, com isso, a incentivar modelos de negociação cooperativa, com a clara intenção de realçar o prestígio das Convenções da OIT, das convenções coletivas e dos acordos coletivos de trabalho, observando-se critérios concretos na orientação de uma “autonomia responsável” dos agentes econômicos e sujeitos de direito, sem, com isso, promover a precarização das relações de trabalho.

5. CONCLUSÃO

A determinação dos direitos do trabalho, como afirmação da identidade social dos trabalhadores como sujeitos de direito, compõe um projeto amplo de desenvolvimento. O desenvolvimento, nos moldes como foi defendido nesta dissertação, corresponde, não apenas, a uma noção de crescimento puramente econômico, mas inclui também a efetivação dos ideais de justiça social e econômica. A “justiça”, por sua vez, desponta como expressão das expectativas públicas quanto ao usufruto de direitos subjetivos, ou seja, como expressão da eliminação das privações que impedem a compatibilização do trabalho com as condições de qualidade de vida. Ante tais noções, é possível concluir que a percepção do trabalho como elemento constitutivo, ou não, dos objetivos de desenvolvimento de um Estado pode afetar significativamente os direcionamentos da ação pública. Como exemplo de controvérsia nas recomendações de políticas de trabalho, esta dissertação confrontou a atuação da OIT com a do Banco Mundial, ou, mais especificamente, a proposta da Agenda de Trabalho Decente da OIT com a do Projeto *Doing Business* do Banco Mundial.

A OIT é apontada neste trabalho como organização transnacional que concentra atribuições de unidade normativa, deliberativa e de monitoramento de questões que versam sobre o mundo do trabalho e suas repercussões nas esferas econômica, social e política. Implementando um mecanismo plural de deliberações, com participação de representantes dos governos, empregados e empregadores, a OIT promove agenda de desenvolvimento que concebe o trabalho como condição essencial à justiça e, conseqüentemente, ao desenvolvimento.

O contexto de surgimento da OIT e a formação das primeiras convenções e recomendações internacionais do trabalho foi favorecido pelo reconhecimento, pelas economias de industrialização avançada, de que os mercados precisariam de parâmetros mínimos para garantir a satisfação de interesses sociais e o equilíbrio na competição internacional. Essa percepção foi ampliada desde o final da Segunda Guerra Mundial, quando não só o regramento técnico das relações de trabalho passou a compor os interesses da organização, mas também a promoção de uma política social internacional do trabalho como expressão dos direitos humanos. A consolidação dos objetivos estratégicos da OIT e sua integração a uma estrutura administrativa e política mais coesa restou concretizada na Agenda de Trabalho Decente. Esta procura desenvolver uma “dimensão social da globalização”, demonstrando que a transversalidade dos direitos do trabalho, isto é, a aptidão

desses direitos para alcançar outras searas da vida, contribui para o bem comum de modo abrangente, inclusive reduzindo a pobreza.

Em uma perspectiva diferente, o Banco Mundial endossa uma visão de desenvolvimento que mais prestigia a simples expansão dos mercados, a proteção dos investidores privados e a manutenção de um ambiente econômico estável, do que uma visão equilibrada de interesses econômicos e sociais. Essa orientação essencialmente *market-friendly* é incorporada aos discursos promovidos pelo Banco ao longo dos anos: inicialmente por meio de ajustes estruturais, depois pela promoção das ideias de boa governança e de escolha das “instituições jurídicas corretas”. Embora tenha desenvolvido variadas abordagens estratégicas para promoção de sua agenda econômica, o Banco manteve seus projetos vinculados a uma ideologia neoliberal que, desde os anos de 1990, passou a incorporar o Direito e o Estado como instrumentos a serviço dos mercados.

Promovendo uma visão restrita sobre as possibilidades de arranjos jurídicos adequados ao desenvolvimento, o Banco Mundial defende o ponto de vista de que as instituições “certas” ou os “ambientes favoráveis aos negócios” são aqueles que adotam modelos regulatórios focados na promoção dos interesses de mercado. Conforme demonstrado no decurso da dissertação, esse discurso, de base neoinstitucional, motivou recomendações de reformas que, desconsiderando as particularidades jurídicas, culturais e políticas das diversas economias, identificam nos “transplantes normativos” (ou seja, na incorporação de modelos institucionais entendidos como “corretos” por economias nacionais), a solução para os problemas de desenvolvimento, promovendo, portanto, uma abordagem *top-down* das políticas públicas.

Essas recomendações do Banco Mundial contam ainda com um vasto suporte técnico oferecido pelos estudos financiados e amplamente divulgados pela organização. Nesse sentido, o Banco Mundial exerce papel intelectual na difusão de políticas públicas anunciadas como “corretas”, sob seu ponto de vista, baseando-se em estudos técnicos desenvolvidos na organização para “despolitizar” o debate e “naturalizar” as ideias endossadas pelo próprio Banco. Com efeito, a alegação de que as recomendações do Banco Mundial estão respaldadas por pesquisas promovidas por meio de abordagens técnicas, geralmente explorando métodos quantitativos, garante-lhe uma imagem de aparente neutralidade, e às suas recomendações, um caráter de verdade científica. Todo esse aparato de promoção de conhecimento altamente especializado oculta os diversos interesses políticos que pautam o direcionamento das ações da organização e que,

inclusive, influenciam a composição do seu corpo de pesquisadores e o direcionamento das pesquisas apoiadas.

O interesse por promover reformas jurídicas para facilitar o crescimento dos mercados, associado ao prestígio das linguagens quantitativas, matematizadas, supostamente imparciais e técnicas, favorece a utilização de indicadores como instrumentos de governança. De fato, o emprego de modos simplificados para comunicar informações complexas torna os indicadores mecanismos relevantes nos processos da gestão, facilitando as decisões políticas mediante processos de autoconformação. Longe, contudo, de figurarem como elementos imparciais, os indicadores englobam em sua constituição diversas decisões políticas, orientações ideológicas e estratégias econômicas que não devem ser afastadas do debate público e do controle democrático, uma vez que suas implicações afetam a configuração dos arranjos jurídicos e o usufruto de direitos pela população. Os IRMT do PDB são exemplos de quão controversas podem ser as orientações emanadas desses dispositivos analíticos.

No intuito de promover modelos regulatórios favoráveis ao desenvolvimento de negócios, o Banco Mundial, por meio do PDB, passou a emitir relatórios que traziam recomendações de reformas aos regimes regulatórios nacionais, abrangendo diversas áreas relacionadas ao desempenho de atividades econômicas, inclusive a regulamentação do mercado de trabalho. No que concerne as reformas relativas ao regime *justabralhista*, o Banco foi por demais criticado, especialmente pela OIT, por promover uma visão dos direitos trabalhistas como meros fatores de custo empresarial e estimular recomendações de desregulamentação que, ao final, favoreceriam a implementação de relações de trabalho precarizadas e exploratórias. Além disso, os estudos empíricos que basearam o IRMT possuíam diversas falhas metodológicas, o que descredenciava o rigor de suas constatações.

O IRMT do PDB demonstra como as preferências de estratégia econômica da organização podem ser disseminadas sob o pretexto de constituírem “o caminho único” para promover um “ambiente favorável aos negócios”, sem ter que submeter ao escrutínio público a decisão sobre essas preferências. Endossando a abordagem *one-size-fits-all*, o Banco Mundial adotou a chamada “Teoria das Origens” como fundamento para elaboração do IRMT. Tomando como referencial a “flexibilidade” do modelo de *common law* e aplicando esse modelo especificamente para a promoção dos interesses patronais (“flexibilidade pró-empregador”), o IRMT deixou de contemplar contribuições relevantes dos direitos do trabalho para a promoção de um ambiente de

atividades empresariais sustentável (*e.g.*, evitando concorrências desleais) e para a promoção do desenvolvimento social.

Em síntese, as recomendações do PDB para questões justralhistas resultou em incentivos aos modelos regulatórios com menor potencial interventivo, de modo a garantir mais espaço para as livres negociações privadas. Mesmo diante das críticas e dos relatórios avaliativos sobre o IRMT do PDB, o Banco Mundial promoveu apenas pequenas modificações na metodologia e nas categorias de composição do indicador, mediante ampliação da base de pesquisa e a estipulação de um conteúdo mínimos de direitos, sem os quais a flexibilização seria considerada “excessiva”.

A defesa dos interesses sociais na abordagem do PDB é relacionada às ideias de que os direitos trabalhistas são custosos e que a ampliação desses direitos enseja um efeito negativo na oferta formal de empregos. A nova retórica passa, então, a ser que “direitos demais” prejudicam o usufruto efetivo desses direitos pela maioria dos trabalhadores. Essa preocupação empírica com a proteção jurídica dos trabalhadores, entretanto não está refletida nos critérios de apuração do indicador. Com efeito, a proposta do indicador continua padecendo do mesmo enfoque formalista, analisando o direito posto, e não o proveito real que esses arranjos jurídicos proporcionam na vida dos trabalhadores. Não há, portanto, uma preocupação dos gestores do PDB em promover mudanças no IRMT para conciliar a melhoria da proteção jurídica empiricamente verificada dos trabalhadores com a agenda de estímulo à atividade empresarial.

De fato, os indicadores podem ser utilizados para difundir racionalidades que não expressam adequadamente a realidade que se destinam a avaliar, bem como podem orientar a promoção de políticas públicas contrárias aos interesses da população afetada. Por outro lado, a crítica jurídica na elaboração de indicadores pode contribuir para que esses instrumentos sirvam para “vocalizar direitos”, isto é, trazer notoriedade para situações jurídicas que merecem atenção pública. Os ITDs da OIT são exemplos de como esses instrumentos podem exercer um papel verdadeiramente construtivo. Os ITDs se diferenciam dos indicadores do PDB em cinco principais aspectos: (i) proporcionam a participação democrática de empregadores, empregados e governos na elaboração dos indicadores, (ii) conjugam a análise de indicadores estatísticos com indicadores de avaliação do quadro jurídico, (iii) utilizam uma noção ampla de desenvolvimento, em conformidade com ODS; (iv) promovem a construção de estratégias de ação específicas em cooperação com as economias nacionais e (v) são utilizados para diagnóstico do contexto social e

avaliação das políticas públicas e, por isso, admitem contribuições complementares de outras fontes de informação.

O uso de indicadores como novos construtos jurídicos analíticos, além de dar notoriedade aos direitos, também contribui para a determinação empírica do seu conteúdo. Portanto, rompendo com os formalismos jurídicos, o Direito passa a ser percebido como expressão das expectativas sociais, que constantemente se manifestam e se renovam na dinâmica social. Essa abordagem empírica para avaliação dos direitos também permite que sejam repensados os arranjos jurídicos e as políticas públicas em curso, a fim de adequá-los à realização dos anseios de justiça social e econômica.

Essa visão desvinculada de formalismos e tradicionalismos jurídicos e aberta à renovação é adotada pela AJPE. Segundo foi desmonstrado, a utilização do método de Análise Posicional proporciona, por meio do efetivo debate democrático, uma representação clara e fundamentada dos direitos do trabalho, o que, em última instância, garante à população um mecanismo de contestação da ação do Estado, quando esse agir em desconformidade à realização do pacto social. Em matéria trabalhista, essa abordagem também pode orientar os processos de negociação coletiva, garantindo que esses mecanismos sejam aplicados para a efetiva melhoria das condições de trabalho da classe trabalhadora.

A proposta da análise jurídica descrita nesta dissertação é mais do que um mecanismo de resistência à negação de direitos trabalhistas. Quem resiste apenas não quer perder, por uma ofensiva, o que um dia conquistou ou recebeu. A análise jurídica proposta neste trabalho é de afirmação e constituição de direitos. É uma proposta para redemocratizar o discurso jurídico, trazendo para o centro de suas prioridades o compromisso com a realização da justiça social e econômica.

REFERÊNCIAS

ALEKSYNSKA, Mariya; CAZES, Sandrine. **Comparing indicators of labour market regulations across databases: a post scriptum to the employing workers debate**. Genebra: OIT, 2014. Disponível em: <http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_245349/lang--en/index.htm>. Acesso em: 01 jan. 2018.

BAKVIS, Peter. **How the World Bank & IMF use the doing business report to promote labour market deregulation in developing countries**. 2006. ICFTU/Global Unions. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/gurn/00171.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

BANCO MUNDIAL. **IBRD Articles of Agreement**. 1944. Com as alterações de 16 de fevereiro de 1989. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/ibrd-articlesofagreement.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2017.

_____. **World Development Report**. Washington: Oxford University Press, 1989.

_____. **World Development Report 1995: Workers in a integrating world**. Washington: Oxford University Press, 1995.

_____. **Reforming public institutions and strengthening governance: a World Bank strategy**. 2000. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/Strategy.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2017.

_____. **Doing business in 2004: Understanding Regulation**. Washington: Banco Mundial, 2003. Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB04-FullReport.pdf>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

_____. **Doing business in 2005: removing obstacles to growth**. Washington: Banco Mundial/Oxford University Press, 2004. Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB05-FullReport.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. **World development report 2006: equity and development**. Washington: Oxford University Press, 2006. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/435331468127174418/pdf/322040World0Developm ent0Report02006.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. **Doing Business 2009**. Washington: Banco Mundial, 2008. Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2009>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. **Creating a new World Bank: the Strategic Forum.** 2011a. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/932291468185033983/text/104710-WP-PUBLIC-2011-07-Creating-a-New-World-Bank-The-Strategic-Forum.txt>>. Acesso em: 06 nov. 2017.

_____. **Doing business Employing Workers Consultative Group: final report.** Washington: Banco Mundial, 2011b. Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Miscellaneous/Final-EWI-CG-report-2011.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. **Doing business 2017: equal opportunity for all.** Washington: Banco Mundial, 2016. Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2017>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. **Subscriptions and voting power of member countries.** 2017a. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215524804501/IBRDCountryVotingTable.pdf>>. Acesso em: 02 out. 2017.

_____. **Doing Business 2018: reforming to create jobs.** Washington: Banco Mundial, 2017b. Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2018>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. **Distância até a fronteira.** 2018. Disponível em: <<http://portugues.doingbusiness.org/data/distance-to-frontier>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

BASU, Kaushik *et al.* (Eds.). **International labor standards: history, theory, and policy options.** Massachusetts: Blackwell Publishing, 2003.

BERG, Janine; CAZES, Sandrine. **The Doing Business indicators: measurement issues and political implications.** Genebra: OIT, 2007. Employment Analysis and Research Unit, Economic and Labour Market Analysis Department. Disponível em: <http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_113905/lang--en/index.htm>. Acesso em: 15 dez. 2017.

BERMAN, Paul Schiff. From international law to law and globalization. **Columbia Journal of Transnational Law**, Nova Iorque, v. 43, n. 2, p. 485-556, abr. 2005. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=700668>. Acesso em: 01 dez. 2017.

BEZERRA, Marcus Thulio Rocha. **Por uma política de seguro de investimento brasileiro no exterior: uma Análise Jurídica da Política Econômica (AJPE).** [S.l.]: Viseu, 2017.

BRASIL. Decreto nº 3.197, de 05 de outubro de 1999. **Promulga a Convenção nº 132 da Organização Internacional do Trabalho sobre férias anuais remuneradas (revista em 1970), concluída em Genebra, em 24 de junho de 1970.** Brasília, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3197.htm>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. **Agenda Nacional de Trabalho Decente**. 2006. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/publication/wcms_226229.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Reclamação nº 24597. Reclamante Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto. Reclamado Vice-Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região. Relator: Ministro Dias Toffoli. Brasília, DF, 07 de outubro de 2016. **Diário da Justiça Eletrônico - 217**. Brasília, 11 out. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=24597&classe=Rcl-MC&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 01 jan. 2018.

BOTERO, Juan C. *et al.* The regulation of labor. **The Quarterly Journal Of Economics**, Cambridge, v. 119, n. 4, p.1339-1382, 1 nov. 2004. Oxford University Press.

CASTRO, Marcus Faro de. Instituições econômicas: evolução de seus elementos constitucionais na sociedade de mercado. **Revista de Direito Empresarial**, Curitiba, v. 6, p. 41-62, jul./dez. 2006.

_____. Análise Jurídica da Política Econômica. **Revista da Procuradoria-geral do Banco Central**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 17-70, jun. 2009. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pgbcb/062009/revista_procur_geral_bc_vol3_num1.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. **Formas jurídicas e mudança social**: interações entre o direito, a filosofia, a política e a economia. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. Economic Development and the Legal Foundations of Regulation in Brazil. **Law And Development Review**, [S.I.], v. 6, n. 1, p. 61-115, jun. 2013.

_____. Ideias sobre o ensino jurídico globalizado. In: FORTES, Pedro R. (Org.). **Cadernos FGV DIREITO RIO**. 9. ed. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2014a. Cap. 5. p. 47-64. – Educação e Direito – Tema: globalização do ensino jurídico.

_____. Novas perspectivas jurídicas sobre a reforma de políticas públicas no Brasil. **Revista de Direito da Universidade de Brasília**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 32-64, jan./jun., 2014b. Disponível em: <<http://revistadireito.unb.br/index.php/revistadireito/article/view/18/29>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

_____; FONTES, Daniele Kleiner. Some new ideas on the role of legal analysis applied to the regulation of telecommunications services in Brazil. **Journal of Law and Regulation / Revista de Direito Setorial e Regulatório**, [S.I.], v. 2, n. 1, p. 1-30, maio 2016. Disponível em: <<http://www.ndsr.org/SEER/index.php?journal=rdsr&page=article&op=view&path%5B%5D=223>>. Acesso em 14 jan 2018.

CEPAL. **Declaración de Quito y Plan de Acción de la Conferencia Económica Latinoamericana**. 1984. Disponível em: <<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/219/7/RCE7.pdf>>. Acesso em: 06 nov 2017.

CLASEN, Jochen; CLEGG, Daniel; KVIST, Jon. **European labour market policies in (the) crisis**. Bruxelas: ETUI, 2012. Working paper. Disponível em: <<https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/European-labour-market-policies-in-the-crisis>>. Acesso em: 01 jan. 2018.

COMMANDER, Simon; SVEJNAR, Jan. **Do institutions, ownership, exporting and competition explain firm performance?** Evidence from 26 Transition Countries. 2007. Discussion Paper n.º. 2637. Institute for the Study of Labor (IZA) in Bonn. Disponível em: <<http://repec.iza.org/dp2637.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Participação percentual do setor no PIB industrial**. Disponível em: <<http://perfilestados.portaldaindustria.com.br/estado/df>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. Rio de Janeiro / São Paulo: Unesp / Fiocruz, 2013. Cap. 8. p. 181-200.

_____. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013b.

CRIVELLI, Ericson. **Direito internacional do trabalho contemporâneo**. São Paulo: LTr, 2010.

DELGADO, Gabriela Neves. **Direito fundamental ao trabalho digno**. São Paulo: LTr, 2015.

DELGADO, Maurício Godinho. **Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos da reconstrução**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2017.

DESROSIÈRES, Alain. **The politics of large numbers: a history of statistical reasoning**. Cambridge: Harvard University Press, 1998. Tradução de Camille Nash.

_____. Statistics and social critique. **Partecipazione e Conflitto**, Lecce, v. 2, n. 7, p. 348-359, jun. 2014.

DIEESE. **Salário-mínimo nominal e necessário**. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: 10 out. 2017.

FABIANI, Emerson. **Direito e crédito bancário no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2011.

GILPIN, Robert; GILPIN, Jean M. **Global political economy: understanding the international economic order**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

GRAU, Antonio Baylos. Por un nuevo modelo democrático de relaciones laborales. **Revista de Administración Pública**, [s.i.], v. 47, p. 1-28, 2016. Disponível em: <<http://revistas.upr.edu/index.php/ap/article/view/5173>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

GRAU, Eros Roberto. **O Direito posto e o Direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 1996.

GRUPO DE AVALIAÇÃO INDEPENDENTE. **Doing Business, an independent evaluation:** taking the measure of the World Bank-IFC Doing Business indicators. Washington: Banco Mundial, 2008. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6467>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

HARVEY, David. **A brief history of neoliberalism.** Nova Iorque: Oxford University Press, 2005.

HELLEINER, Eric. From Bretton Woods to global finance: a world turned upside down. In: STUBBS, Richard; UNDERHILL, Geoffrey R. D. (Eds.). **Political economy and the changing global order.** Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 1994. Cap. 8. p. 163-175.

HIDALGO-WEBER, Olga. Social and political networks and the creation of the ILO: the role of british actors. In: KOTT, Sandrine; DROUX, Joëlle (Eds.). **Globalizing social rights: the International Labour Organization and beyond.** Inglaterra: Palgrave Mcmillan, 2013. Cap. 1. p. 17-31.

HOBSBAWN, Eric J. **A era dos impérios: 1875-1914.** 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
ITUC/GLOBAL UNIONS. **The IFIs' use of Doing Business to eliminate workers' protection:** analysis of Doing Business 2008 and new country evidence. 2007. Disponível em: <https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/doing_business.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2017.

KREVER, Tor. Quantifying law: legal indicator projects and the reproduction of neoliberal common sense. **Third World Quarterly**, [s.i.], v. 34, n. 1, p.131-150, jan. 2013.

KAPUR, Devesh; LEWIS, John P.; WEBB, Richard. **The World Bank: Its first half century.** Washington: Brookings Institutions Press, 1997. 2 v. History.

KUDDO, Arvo; ROBALINO, David A.; WEBER, Michael. **Balancing regulations to promote jobs:** from employment contracts to unemployment benefits. Washington: Banco Mundial, 2015. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/636721468187738877/Balancing-regulations-to-promote-jobs-from-employment-contracts-to-unemployment-benefits>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

KUZNETS, Simon. Economic growth and income inequality. **The American Economic Review**, Pensilvânia, v. 45, n. 1, p. 1-28, mar. 1955.

LA PORTA, Rafael *et al.* Law and Finance. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 106, n. 6, p.1113-1155, dez. 1998.

LA PORTA, Rafael; LOPEZ-DE-SILANES, Florencio; SHLEIFER, Andrei. The economic consequences of Legal Origins. **Journal of Economic Literature**, Pensilvânia, v. 46, n. 2, p. 285-322, jun. 2008.

LEE, Sangheon; McCANN, Deirdre; TORM, Nina. The World Bank's "employing workers" index: findings and critiques – a review of recent evidence. **International Labour Review**, Genebra, v. 147, n. 4, p. 416-432, 2008.

LICHTENBERGER, André. **Congrès international pour la protection légale des travailleurs: compte rendu sommaire.** Paris: Imprimerie Nationale, 1900.

LIGA DAS NAÇÕES. **The Versailles Treaty.** 1919. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/versailles_menu.asp>. Acesso em: 02 dez. 2017.
 MAIOR, Jorge Luiz Souto. **História do Direito do Trabalho no Brasil: Curso de direito do trabalho.** Volume I - Parte II. São Paulo: LTr, 2017.

MANUEL, Trevor *et al.* **Independent Panel Review of the doing business report.** Washington: Banco Mundial, 2013. Disponível em: <<http://hendrikwolff.com/web/Doing-business-review-panel-report-with-signatures-and-Bibliography.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

MARAIS, Bertrand du. **Methodological limits of 'doing business' reports.** 2006. Working Paper AED-2006-1 (Versão 4). Research program “Economic Attractiveness of the Law”, Nanterre, Université Paris 10. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1408605>. Acesso em: 15 dez. 2017.

McLEOD, Ross H. **Doing business in Indonesia: legal and bureaucratic constraints.** 2007. Indonesia project, Division of Economics Research School of Pacific and Asian Studies. The Australian National University. Disponível em: <<https://devpolicy.crawford.anu.edu.au/acde/publications/publish/papers/wp2006/wp-econ-2006-12.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

MEIRELES, Gustavo Fernandes. **Trabalho, comércio e dignidade no Direito Internacional contemporâneo: desafios e perspectivas para a atuação da OIT e da OMC.** Curitiba: Juruá, 2016.
 MERRY, Sally Engle. Measuring the world: indicators, human rights, and global governance: with CA comment by John M. Conley. **Current Anthropology**, Chicago, v. 52, n. 3, p. S83-S95, abr. 2011.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. **Secretaria de Inspeção do Trabalho: Sistema Federal de Inspeção do Trabalho.** [S.I.]: Serpro, 2015.

MORRIS, Scott. **Memorandum for Whitney Debevoise, U.S. Executive Director, World Bank Group.** 2009. Disponível em: <https://www.treasury.gov/resource-center/international/development-banks/Documents/Doing-Business-Leg-Instruction_082009.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2017.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. **Official Bulletin.** Genebra: OIT, 1923. Disponível em: <[http://www.ilo.org/public/libdoc/ILO_Chronology/09604\(1919-1920-1\)1-259.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ILO_Chronology/09604(1919-1920-1)1-259.pdf)>. Acesso em: 25 nov. 2017.

_____. **Constituição da Organização Internacional do Trabalho e seu anexo (Declaração de Filadélfia).** 1944. Disponível em:

<http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/doc/constituicao_oit_538.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. **Strategic policy framework, 2002-05, and preview of the Programme and Budget proposals for 2002-03.** 2000. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb279/pdf/pfa-6.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

_____. **A fair globalization: creating opportunities for all.** 2004a. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/english/wcsdg/docs/report.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

_____. **Policy coherence initiative.** 2004b. Disponível em: <<http://www.ilo.org/integration/themes/pci/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

_____. **From pilot to Decent Work Country Program: lessons from the Decent Work Pilot Program.** 2006. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_079471.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2017.

_____. **Toolkit for mainstreaming employment and decent work.** Genebra: International Labour Office, 2007a. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_172609.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

_____. **For debate and guidance. Fourth item on the agenda: the United Nations and reform: Developments in the multilateral system - World Bank Doing Business report - The employing workers indicator.** 2007b. 300th session of Governing Body. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_085125.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. **Report of the Director-General. Sixth supplementary report: Measuring decent work.** 2008a. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_091183.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2017.

_____. **General report: 18th International Conference of Labour Statisticians.** Genebra: International Labour Office, 2008b. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/meetingdocument/wcms_099134.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2017.

_____. **Tripartite meeting of experts on the measurement of decent work: Chairperson's report.** 2008c. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/meetingdocument/wcms_099764.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2017.

_____. **Declaração da OIT Sobre Justiça Social para uma Globalização Justa.** 2009a. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/resolucao_justicasocial.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2017.

_____. **Revised Office proposal for the measurement of decent work:** indicators. 2009b. Disponível em: <http://www.ilo.org/integration/resources/mtgdocs/WCMS_115402/lang--en/index.htm>. Acesso em: 12 nov. 2017.

_____. **The Millennium Declaration, the MDGs and the ILO's Decent Work Agenda.** 2010. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/publication/wcms_201786.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2017.

_____. **ILO decent work country programme:** a practical guidebook. Genebra: International Labour Office, 2016a. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---program/documents/genericdocument/wcms_561025.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2017.

_____. **Key Indicators of the Labour Market.** 9. ed. Genebra: International Labour Office, 2016b. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_498929.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2017.

OMC. **Declaração Ministerial de Cingapura.** 1996. Disponível em: <https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/wtodec_e.htm>. Acesso em: 22 nov. 2017.

ONU. **Final act of the United Nations conference on trade and employment:** Havana Charter for an International Trade Organization. 1948. Disponível em: <<http://www.worldtradelaw.net/misc/havana.pdf.download>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. **Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social.** 1995. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Conferências-de-Cúpula-das-Nações-Unidas-sobre-Direitos-Humanos/declaracao-e-programa-de-acao-da-cupula-mundial-sobre-desenvolvimento-social.html>>. Acesso em: 22 nov. 2017.4

_____. **Resolution adopted by the General Assembly:** United Nations Millennium Declaration. 2000a. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/55/2>. Acesso em: 11 nov. 2017.

_____. **Millennium Summit:** 6-8 September 2000. 2000b. Disponível em: <http://www.un.org/en/events/pastevents/millennium_summit.shtml>. Acesso em: 11 nov. 2017.

_____. **Rethinking poverty:** report on the world social situation 2010. Nova Iorque: ONU, 2009. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/socdev/rwss/docs/2010/fullreport.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. **Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015:** Transforming our world - the 2030 Agenda for Sustainable Development. 2015. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E>. Acesso em: 30 nov. 2017.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro:** 1944-2008. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PORTER, Theodore M. **Trust in numbers: the pursuit of objectivity in science and public life.** Princeton: Princeton University Press, 1995.

POWER, Michael. **The audit society: rituals of verification.** Nova Iorque: Oxford University Press, 1999.

PROGRAMA DE DISSEMINAÇÃO DAS ESTATÍSTICAS DO TRABALHO. **Rais 2015.** 2016. Disponível em: <<http://pdet.mte.gov.br/rais/rais-2015>>. Acesso em: 10 out. 2017.

RITTICH, Kerry. The future of law and development: second-generation reforms and the incorporation of the social. In: TRUBEK, David; SANTOS, Alvaro (Eds.). **The new law and economic development: a critical appraisal.** Cambridge: Cambridge University Press, 2006. Cap. 6. p. 203-252.

RODGERS, Gerry *et al.* **The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919–2009.** Genebra: International Labour Office, 2009.

RUGGIE, John Gerard. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. **MIT Press**, Cambridge, v. 36, n. 2, p. 379-415, 1982.

SAMPAIO, Paulo Soares. O microcrédito produtivo orientado no Brasil: um panorama da evolução do quadro regulatório, e atores institucionais e de seu impacto na superação da pobreza. **Journal of Law and Regulation / Revista de Direito Setorial e Regulatório**, [S.l.], v. 2, n. 2, p. 47-104, out. 2016. Disponível em: <<http://www.ndsr.org/SEER/index.php?journal=rdsr&page=article&op=view&path%5B%5D=103>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

SANTOS, Alvaro. Labor flexibility, legal reform and economic development. **Virginia Journal of International Law**, Virgínia, v. 50, n. 1, p. 43-103, 2009. Disponível em: <<http://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/295/>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. The trouble with identity and progressive origins in defending labour law. In: BÚRCA, Gráinne de; KILPATRICK, Claire; SCOTT, Joanne (Eds.). **Critical legal perspectives on global governance: liber amicorum David M. Trubek.** Portland: Hart Publishing, 2014. Cap. 11. p. 207-246.

SCHAPIRO, Mario Gomes. Repensando a relação entre Estado, direito e desenvolvimento: os limites do paradigma *rule of law* e a relevância das alternativas institucionais. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 213-252, jan./jun. 2010. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/58_0.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2018.

SCHÖMANN, Isabelle; CLAUWAERT, Stefan. **The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise.** Bruxelas: ETUI, 2012. Working paper. Disponível em: <<https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-crisis-and-national-labour-law-reforms-a-mapping-exercise>>. Acesso em: 01 jan. 2018.

SCOTT, James Brown (Ed.). **The origins of International Labor Organization**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1934.

SEN, Amartya. **Development as freedom**. Nova Iorque: Anchor Books, 2000.

SOMAVIA, Juan. **Report of the Director-General: Decent Work**. 1999. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

STEKLOFF, G. M. **History of the First Internacional**. Nova Iorque: Russel & Russel, 1968.

SUPIOT, Alain. **O espírito de Filadélfia: a justiça social diante do mercado total**. Porto Alegre: Sulina, 2014.

TRUBEK, David M.; COMPA, Lance. Trade Law, labor, and global inequality. In: CARRINGTON, Paul; JONES, Trina (Eds.). **Law and class in America: trends since the Cold War**. Nova Iorque: NYU Press, 2006. Cap. 11. p. 217-243.

WADE, Robert; WOLFSON, Leandro. Japón, el Banco Mundial y el arte del mantenimiento del paradigma: El milagro del Este asiático en perspectiva política. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, v. 37, n. 147, p. 351-387, out. 1997.

WILLIAMSON, John. **What Washington Means by Policy Reform**. 1990. Disponível em: <<https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

WOODS, Ngaire. **The globalizers: the IMF, the World Bank, and their borrowers**. Nova York: Cornell University Press, 2006.

ANEXO – Medição do trabalho decente com base nas orientações recebidas na Reunião Tripartite de Peritos sobre a Medição do Trabalho Decente em setembro de 2008.

Conteúdo substativo da Agenda de Trabalho Decente.	Indicadores Estatísticos	Indicadores Jurídicos (<i>legal framework</i>)
<p>Os números entre parênteses referem-se aos objetivos estratégicos da OIT:</p> <p>1. Padrões e princípios fundamentais e direitos no trabalho;</p> <p>2. Emprego;</p> <p>3. Proteção social;</p> <p>4. Diálogo social.</p>	<p>Seleção de indicadores estatísticos que permitem o monitoramento dos progressos realizados em relação ao conteúdo substantivo do trabalho decente.</p> <p>P – Principais indicadores de Trabalho decente</p> <p>A – Indicadores adicionais de trabalho decente</p> <p>F – Indicador para futura inclusão / trabalho de desenvolvimento a ser realizado pela Repartição Internacional do Trabalho</p> <p>C – O contexto econômico e social para o trabalho decente</p> <p>(S) – Informa que um indicador deve ser relatado separadamente para homens e mulheres, além do total.</p>	<p>L - Indicadores descritivos que fornecem informações sobre direitos no trabalho e o quadro jurídico para o Trabalho Decente. E contemplam:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Descrição das legislações, políticas e instituições nacionais relevantes em relação aos conteúdos substantivos da Agenda do Trabalho Decente; • Quando pertinente, informações sobre as condições de qualificação dos trabalhadores, seus níveis de benefícios e seu financiamento; • Evidência de eficácia da implementação (conforme registrado pelos órgãos de supervisão da OIT); • Estimativas de cobertura dos trabalhadores formal e • Informações sobre a ratificação das convenções relevantes da OIT.
<p>Oportunidades de emprego (1+2).</p>	<p>P – Razão entre emprego e população entre 15 a 64 anos. (S)</p> <p>P – Taxa de desemprego. (S)</p> <p>P – Jovens fora do sistema de ensino e não empregados, entre 15-24 anos. (S)</p> <p>P – Emprego informal. (S)</p> <p>A – Taxa de participação da força de trabalho entre 15-64 anos [a ser usado, especialmente quando as estatísticas sobre o índice emprego /população ou taxa de desemprego (total) não são acessíveis].</p> <p>A – Taxa de desemprego juvenil, entre 15-24 anos. (S)</p>	<p>L – Compromisso do governo com o pleno emprego.</p> <p>L – Seguro de desemprego.</p>

	<p>A – Desemprego por nível de educação. (S)</p> <p>A – Emprego por “status no trabalho” [descreve o tipo de risco econômico e autoridade que os trabalhadores têm em seus empregos, conforme refletido no contrato de emprego explícito ou implícito]. (S)</p> <p>A - Proporção de trabalhadores autônomos e trabalhadores em economia familiar no total de emprego [para ser usado especialmente quando as estatísticas sobre o emprego informal não estão disponíveis]. (S)</p> <p>A – Participação de trabalho assalariado no emprego não agrícola. (S)</p> <p>F – Subutilização do trabalho. (S)</p> <p>OBS: Taxa de subemprego relacionada ao tempo (agrupada como A em "Tempo de Trabalho decente". (S)</p>	
Ganhos adequados e trabalho produtivo (1+3).	<p>P – Taxa de pobreza operacional [Pessoas empregadas que vivem em famílias onde a renda / despesa <i>per capita</i> está abaixo da linha de pobreza]. (S)</p> <p>P – Taxa de remuneração baixa (abaixo dos 2/3 da renda horária média). (S)</p> <p>A – Ganhos médios por hora em ocupações selecionadas. (S)</p> <p>A – Salários reais médios. (S)</p> <p>A – Salário mínimo como % do salário médio.</p> <p>A – Índice salarial na Indústria da transformação.</p> <p>A – Empregados com treinamento profissional recente (ano passado / 4 semanas passadas). (S)</p>	L – Salário mínimo.

Jornada de trabalho decente (1+3).	<p>P – Tempo de trabalho excessivo (mais de 48 horas por semana, de horas "normais" de trabalho). (S)</p> <p>A – Horas normais de trabalho (faixa horária padronizada). (S)</p> <p>A – Jornada annual trabalhada por pessoa empregada. (S)</p> <p>A – Taxa de subemprego relacionada pelo tempo. (S)</p> <p>F – Férias anuais pagas.</p>	<p>L – Jornada máxima de trabalho.</p> <p>L – Férias anuais remuneradas.</p>
Combinação de trabalho, família e vida pessoal (1+3).	<p>F – Horário de trabalho associal/incomum (desenvolvimento de indicador a ser feito pela OIT).</p> <p>F – Proteção da maternidade (desenvolvimento a ser feito pela OIT).</p>	<p>L – Licença maternidade (incluindo semanas de férias e taxa de benefícios).</p> <p>L – Licença paternidade.</p>
Trabalho que deve ser abolido.	<p>P – Trabalho infantil [conforme definido pela Convenção Internacional de Estatísticos do Trabalho]. (S)</p> <p>A – Trabalho infantil perigoso. (S)</p> <p>F - Outras piores formas de trabalho infantil. (S)</p> <p>F – Trabalho forçado. (S)</p>	<p>L – Trabalho infantil (incluindo políticas públicas para combatê-lo).</p> <p>L – Trabalho forçado (incluindo políticas públicas para combatê-lo).</p>
Estabilidade e segurança no trabalho (1+2+3).	<p>P – Estabilidade e segurança do trabalho (desenvolvimento a ser feito pela OIT).</p> <p>A – Número e salários de trabalhadores casuais / diaristas. (S)</p> <p>OBS: emprego informal agrupado em “oportunidades de emprego”.</p>	<p>L – Cessação do emprego * (incluindo aviso prévio da rescisão informado em semanas).</p> <p>Artigo de memorando: "Seguro de desemprego" incluído em “oportunidades de emprego”; precisa ser interpretado em conjunto para "flexigurança".</p>
Oportunidades e tratamento equânimes no trabalho (1+2+3).	<p>P – Segregação ocupacional por sexo.</p> <p>P – Participação feminina no emprego, segundo a Classificação Internacional de Ocupações (ISCO-88) grupos 11 e 12.</p> <p>A – Escala salarial de gênero.</p> <p>A – Indicador para os Princípios e Direitos</p>	<p>L – Igualdade de oportunidades e tratamento.</p> <p>L – Remuneração igual de homens e mulheres por trabalho de igual valor.</p>

Fundamentais no Trabalho (eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação) a ser desenvolvido pela OIT.

A – Medida de discriminação por raça / etnia / de povos indígenas / de (recentes) trabalhadores migrantes / de trabalhadores rurais, quando relevante e disponível a nível nacional.

F – Medida de dispersão para distribuição setorial / ocupacional de (recentes) trabalhadores migrantes.

F – Medida para o emprego de pessoas com deficiência.

Ambiente de trabalho seguro (1+3).

P – Taxa de lesões ocupacionais, fatais.

A – Taxa de lesões ocupacionais, não fatais.

A – Tempo perdido devido a lesões profissionais.

A – Inspeção do trabalho (inspetores por 10.000 pessoas empregadas).

L – Benefícios por acidente de trabalho.

L – Inspeção do Trabalho em saúde e segurança.

Seguridade social (1+3).

P – Parcela da população com 65 anos ou mais beneficiária de pensão. (S)

P – Despesa pública com seguridade social (% do PIB).

A – Despesas com saúde não financiadas por particulares.

A – Parcela da população com proteção (básica) de saúde. (S)

F – Parcela da população economicamente ativa que contribui para um programa de aposentadoria. (S)

F – Despesas públicas com base no apoio à renda baseada em necessidades (% do PIB).

F – Beneficiários do apoio à renda no caixa (% dos pobres).

F – Afastamento para tratamento de saúde (trabalho

L – Pensão.

L – Incapacidade de trabalho por doença / licença por doença.

L – Incapacidade de trabalho por invalidez.

Artigo de memorando: "Seguro de desemprego" agrupado em oportunidades de emprego.

Diálogo social, representação de empregados e empregadores (1+4).	<p>a ser desenvolvido pela OIT; indicador adicional).</p> <p>P – Taxa de densidade do sindicato. (S)</p> <p>P – Empresas pertencentes ao sindicato patronal [taxa].</p> <p>P – Taxa de cobertura de negociação coletiva. (S)</p> <p>P – Dias não trabalhados devido a greves e paralizações.</p> <p>F – Indicador para os princípios e direitos fundamentais no trabalho (liberdade de associação e negociação coletiva) a ser desenvolvido pela OIT.</p>	<p>L – Liberdade de associação e direito de organização sindical.</p> <p>L – direito à negociação coletiva.</p> <p>L – Consultas tripartites.</p>
Contexto social e econômico para o trabalho decente.	<p>C – Crianças fora da escola (% por idade). (S)</p> <p>C – % estimado da população em idade ativa que possui HIV.</p> <p>C – Produtividade do trabalho (PIB por pessoa empregada, nível e taxa de crescimento).</p> <p>C - Desigualdade de renda (razão percentil P90 / P10, renda ou consumo).</p> <p>C - Taxa de inflação (CPI).</p> <p>C - Emprego por ramo da atividade econômica.</p> <p>C - Educação da população adulta (taxa de alfabetização de adultos, taxa de graduação do ensino médio). (S)</p> <p>C – Participação no trabalho no PIB.</p> <p>C (adicional) – PIB real <i>per capita</i> em Paridade de Poder de Compra \$ (nível e taxa de crescimento).</p> <p>C (adicional) – Participação feminina no emprego por indústria (categoria de tabulação ISIC).</p> <p>C (adicional) – Desigualdade salarial / salário (razão percentual P90 / P10).</p>	<p>L – Administração do trabalho ** Trabalho a ser desenvolvido pela OIT para refletir o ambiente de empresas sustentáveis, incluindo indicadores para (i) educação, formação e aprendizagem ao longo da vida, (ii) cultura empresarial, (iii) quadro legal e regulamentar executável, (iv) concorrência leal e (v) <i>rule of law</i> e proteção aos direitos de propriedade.</p> <p>Trabalho a ser desenvolvido pela OIT para refletir outros arranjos institucionais, como abrangência do direito do trabalho e do Ministério do Trabalho e outros ministérios relevantes.</p>