

**A EFICÁCIA DO SISTEMA DE MONITORAMENTO
DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO
NO BRASIL: O CASO DA REFORMA TRABALHISTA**

***THE EFFECTIVENESS OF THE INTERNATIONAL
LABOR ORGANIZATION MONITORING SYSTEM
IN BRAZIL: THE CASE OF LABOR REFORM***

Elizabeth Alice Barbosa Silva de Araujo

Doutoranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre em Direito Constitucional pela UFC. Professora da pós-graduação em Direito do Trabalho. Auditora Fiscal do Trabalho do Ministério da Economia.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8543-3731>

E-mail: bethalicearaujo@hotmail.com

Resumo

O artigo analisa a estrutura da Organização Internacional do Trabalho (OIT) enquanto mecanismo garantidor do trabalho digno e sua capacidade de implementar e monitorar a aplicação de seus instrumentos normativos ante a comunidade internacional. A justificativa da pesquisa é a necessidade de analisar a atuação da OIT no monitoramento de suas convenções no Brasil, notadamente após a edição da Lei n. 13.467/2017 “reforma trabalhista”. O objetivo é saber se o controle exercido é um mecanismo eficaz para garantir o respeito às convenções ratificadas. A metodologia foi a análise da estrutura da OIT e seus mecanismos de controle na literatura especializada, de forma mais detalhada na questão do *naming and shaming*, posteriormente foram analisados os argumentos extraídos dos documentos utilizados pela OIT para que o Brasil fosse incluído na lista dos países com necessidade de providências quanto à obediência de Convenções. Concluiu-se que o sistema repercute na atitude do governo brasileiro e que no passado trouxe avanços no sentido de tornar efetivas as normas internacionais de

proteção ao trabalho. No caso da reforma trabalhista, o resultado, até o momento, não foi a adequação às observações feitas pela OIT, havendo questionamentos procedimentais e metodológicos quanto à atuação do órgão internacional.

Palavras-chave: Organização Internacional do Trabalho. Reforma Trabalhista. Lei 13.467/2017. Lista Suja. *Naming and Shaming*.

Abstract

The article analyzes the structure of the International Labor Organization (ILO) as a mechanism that guarantees decent work and its ability to implement and monitor the application of its normative instruments. The research justification is the need to analyze the ILO's role in monitoring its conventions in Brazil, notably after the Law n. 13.467 / 2017 "labor reform". The objective is to find out whether the control exercised through the ILO is an effective mechanism to guarantee compliance with ratified conventions. The methodology used was the analysis of the structure of the ILO and its control mechanisms in the specialized literature, in more detail in the question of "naming and shaming", and the study of arguments extracted from the documents used by the ILO including Brazil in the list of countries in need of attitudes regarding compliance with ratified Conventions. The research concluded that the system has repercussions on the attitude of the Brazilian government in the past, making progress towards the international labor protection standards ratified by Brazil. In the case of labor reform, the result, so far, has not been adapted to the observations made by the ILO, with procedural and methodological questions regarding the performance of the international organization.

Keywords: *International Labor Organization. Labor Reform. Law n. 13.467/2017. Dirty List. Naming and Shaming.*

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo analisar a estrutura da Organização Internacional do Trabalho (OIT) enquanto mecanismo garantidor da efetividade

de suas convenções ratificadas pelos países membros, verificando de forma mais específica o caso do Brasil. A justificativa para a escolha do tema são as mudanças ocorridas na legislação trabalhista brasileira nos últimos anos, notadamente após a edição da Lei n. 13.467/2017, conhecida como reforma trabalhista. Diversos autores questionaram a lei por uma tendência à desregulamentação no tocante aos direitos dos trabalhadores brasileiros, o que suscitou a preocupação com violações a direitos historicamente conquistados. (KREIN, 2017; SOUTO MAIOR, 2019).

Resta ao trabalhador brasileiro duas vias que podem ser utilizadas do ponto de vista jurídico para salvaguardar seus direitos. A mais óbvia é a proteção advinda da Constituição Federal de 1988, que garante um rol de direitos sociais aos trabalhadores com status de direitos fundamentais. (SARLET, 2008; MARMELSTEIN, 2008). A segunda via está na busca de parâmetros e freios advindos de mecanismos de proteção internacional dos trabalhadores, que tem como fonte produtora a OIT.

A pergunta chave da pesquisa é: O controle exercido através da OIT é um mecanismo eficaz para coibir uma eventual ofensa às convenções ratificadas pelo Brasil?

Para chegar a resolução da pergunta de partida iremos apresentar a estrutura da OIT e seus mecanismos de controle, de forma mais detalhada na questão do *namings and shaming*¹ como mecanismo de sanção para os países que descumprirem convenções e acordos internacionais. Serão perquiridos quais os critérios utilizados pelas comissões da OIT para concluir pela inclusão de um país no rol daqueles que descumprem seus preceitos. Para tanto será pesquisada literatura nacional e estrangeira sobre o tema. Será enfrentada a questão de acusações de politização no procedimento de controle de aplicação das normas da OIT através de uma revisão dos atos praticados e da postura do governo brasileiro acerca das considerações feitas por este organismo internacional.

1 Expressão utilizada para designar o mecanismo de tornar pública uma desobediência a normas internacionais de direitos humanos.

Na fase de coleta de dados a pesquisa apontará de forma mais específica para a realidade brasileira. O ponto culminante será a investigação das indagações sobre a Lei n. 13.467/2017, reforma trabalhista, que orbitam nos tópicos a seguir reportados: artigo 611-A, que trata da supremacia dos acordos e convenções coletivas de trabalho sobre a lei em matéria trabalhista; artigo 444, que trata do empregado hipersuficiente, e o artigo 442 – B, novo tratamento dado ao trabalhador autônomo. A base de dados está contida nos documentos da OIT que registraram os debates em torno destes temas, notadamente a memória dos procedimentos do Comitê de aplicação de *Standards* da Conferência Internacional.

Após estudar os trâmites nestes casos de reclamações e do acompanhamento regular sobre a obediência a convenções ratificadas, se irá pesquisar se ocorreu alguma providência por parte do governo brasileiro sobre os dispositivos legais questionados. Tudo isto, com vistas a atingir o objetivo de avaliar a eficácia dos mecanismos de controle da OIT no caso de uma possível ofensa às convenções ratificadas pelo Brasil.

A pesquisa será bibliográfica e documental, envolvendo livros e artigos em periódicos nacionais e estrangeiros, bem como a transcrição dos debates que constam dos documentos publicados pela OIT nas assembleias gerais e comissões.

2 A ESTRUTURA DA OIT PARA O CONTROLE E EFICÁCIA DE SUAS NORMAS

A OIT é hoje uma agência das Nações Unidas que tem por missão “promover oportunidades para que homens e mulheres possam ter acesso a um trabalho decente e produtivo, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade” (OIT, 2021). Sua fundação é anterior à própria Organização das Nações Unidas (ONU), tendo sido criada em 1919, no momento após a primeira guerra mundial, ligada à antiga Liga das Nações.

É o único organismo internacional que possui estrutura tripartite e independente, isto porque cada País tem o direito de trazer dois representantes do

governo, um representante da classe dos trabalhadores e outra dos empregadores, para participar da Conferência Geral. Sua independência se dá inclusive em relação à própria Organização das Nações Unidas, à qual é vinculada, mas não integra. (SUSSEKIND, 2000)

Em toda a composição da OIT se observa a preocupação em deixar representados os atores sociais que compõem as relações entre capital e trabalho. É uma instância essencialmente de composição de interesses em conflito, e isto deverá ser considerado quando se avalia sua eficácia dentro da resolução de problemas internos dos Estados membros e os possíveis questionamentos sobre sua atuação política. A evolução das relações de consumo e produção mundiais deixam clara a globalização dos mercados, sendo que a política de relações de trabalho utilizada por cada país irá repercutir em suas relações comerciais e de produção no mundo inteiro. Desta forma, o respeito aos parâmetros internacionais postos pela OIT não pode estar vinculado a nenhum tipo de ideologia ou organização econômica e social, pois possui como membros Estados dos mais variados matizes ideológicos. Não é possível prender dentro dos *standards* “direita ou esquerda” as regras advindas desta instituição.

Embora não seja a política comercial internacional o seu intento é imperioso reconhecer que suas decisões possuem ampla repercussão em relação a esta e, sobretudo, tem impacto na economia global.

É correto afirmar que a OIT não é um órgão estritamente técnico, sua estrutura traz uma necessária participação da política em busca de harmonização. Em sua composição tripartite, empregadores, empregados e governo geralmente tem visões diferentes do fenômeno trabalho, será dentro de uma perspectiva a um só tempo política e técnica que irão chegar aos arranjos necessários. Com relação à representação governamental, temos que ela se move pelos interesses de desenvolvimento econômico de cada nação e sua inclinação ideológica pode variar de acordo com o grupo político que esteja à frente do país em cada momento histórico.

Sendo assim, não se pode inferir que a OIT seja um órgão somente de proteção ao trabalhador, pois se trata de um órgão de reflexão sobre as forças produtivas e suas limitações para garantir direitos humanos. Por óbvio que a proteção dos direitos humanos do trabalhador está em sua gênese, mas o desenvolvimento econômico dos países também é fator que norteia a criação de suas normas. Desta forma, a eficácia de seu sistema de controle deve beneficiar a totalidade dos países envolvidos, garantindo a saúde do mecanismo de produção e consumo globais.

2.1 Os Mecanismos de Controle da OIT sobre a legislação local de cada País

O sistema de acompanhamento da aplicação das convenções ratificadas se dá através da confecção de relatórios periódicos enviados por cada país membro para a Repartição da OIT. A Constituição da OIT determinava em seu artigo 22 que cada Estado membro deve apresentar à Repartição um relatório anual sobre a adaptação da legislação local às convenções por este ratificadas. Posteriormente, por questões logísticas e de volume de material a ser analisado, o Conselho de administração passou a exigir os relatórios detalhados por convenção a cada quatro ou dois anos, dependendo da importância da Convenção. Aquelas que não exigem um relatório detalhado podem ser apenas mencionadas em um relatório geral anual a ser apresentado pelo governo de cada país. (SUSSEKIND, 2000)

Este sistema de controle normativo funciona através de instâncias e ferramentas específicas, como a Comissão de Peritos para a Aplicação de Convenções e Recomendações, que vai analisar os relatórios enviados por cada estado membro e apresentar para a Conferência Internacional do Trabalho um estudo detalhado que será debatido e publicado.

2.1.1 O Sistema Regular de Supervisão da Adoção de Normas

Existem dois sistemas de supervisão na OIT, um deles é o regular que se inicia com os relatórios obrigatórios enviados por cada Estado-membro e que

podem vir acompanhados de observações e complementos feitos pelas associações de empregadores e empregados. Os relatórios são entregues à Repartição Internacional do Trabalho.

Tais relatórios serão examinados pela Comissão de Peritos que é composta por vinte juristas com mandatos de três anos, a composição da comissão prima pela participação de juristas oriundos de países com culturas e realidades sociais diferentes, sempre com vistas a adquirir uma postura imparcial de avaliação, seu perfil deverá ser técnico (OIT, 2019a, p.106). Atualmente existe um brasileiro fazendo parte do comitê, o Ministro do Tribunal Superior do Trabalho Lélvio Bentes Correa.

A primeira etapa do processo regular de supervisão de normas pela OIT é realizada pela Comissão de Peritos e se apresenta na forma de observações que são publicadas dentro de seu relatório anual ou então em pedidos de esclarecimentos feitos diretamente ao país de origem. Estes pedidos de esclarecimentos visam dirimir dúvidas e realizar observações que não serão de plano publicados em relatório, geralmente envolvem questões de natureza técnica. (OIT, 2019-a, p. 106)

A comissão exerce um controle da eficácia das normas internacionais dentro de sua harmonia com as normas internas e um controle de legalidade de fato, observando na concretude a realidade nacional e a obediência à Convenção ratificada. É nesta vertente que a comissão pode averiguar, por exemplo, se determinado país que ratificou a convenção sobre o trabalho forçado ou “trabalho escravo” estaria, no mundo dos fatos, controlando a existência de tal prática em seu território, se estaria organizando de forma satisfatória seu sistema de fiscalização e se as sanções para os empregadores que adotassem tal prática seriam suficientes para coibi-la. Mais uma vez vale lembrar que o uso de trabalho em condições análogas à escravidão gera a exploração de mão-de-obra barata, com conseqüente produção a um menor custo, o que provoca injustiça social e concorrência desleal entre as nações produtoras. (SUSSEKIND, 2000)

No caso daquelas convenções que denotam uma feição promocional, como por exemplo aquelas que tratam da igualdade de remuneração para homens e mulheres, políticas de promoção de emprego, combate à discriminação no

acesso ao trabalho, dentre outras, o compromisso dos países se dá de maneira paulatina. A comissão irá avaliar os progressos que vêm sendo alcançados ao longo do tempo, auxiliará o país na criação de objetivos factíveis e verificáveis e irá oferecer alternativas e sugestões para que as nações alcancem a médio e longo prazo os objetivos promocionais colocados nas Convenções. (SUSSEKIND, 2000)

Ao analisar cada relatório duas atitudes são possíveis: o comitê pode retornar o relatório com um pedido direto de esclarecimentos ou providências ao governo do país ou à entidade de empregadores ou trabalhadores que realizou observações, ou, pode realizar as suas observações diretamente quanto àquele relatório e publicar no relatório anual por ela confeccionado que será encaminhado à Conferência Internacional do Trabalho. (OIT, 2019, p. 107)

Os relatórios da comissão serão encaminhados para a Comissão de Aplicação de Normas da Conferência (CAS), esta funcionando dentro da Conferência Internacional e em composição tripartite, ou seja, já com o caráter político de composição de empregadores, governo e trabalhadores. A CAS irá avaliar o relatório desenvolvido pelos peritos e escolherá aqueles que irão à discussão, publicando a memória dos procedimentos realizados pela Conferência, verificando casos individuais e revelando observações relativas a países determinados, ensejando publicidade aos procedimentos de submissão, discussão e aprovação pelos membros da conferência. (OIT, 2019a, p. 107)

Desta forma, é na Conferência que reúne todos os membros que o relatório do Comitê de Peritos passará pela Comissão Tripartite encarregada de seu exame, discussão e elaboração de observações que, finalmente, será discutido e aprovado em sessão plenária. (OIT, 2019a, p.107). Importante reiterar a peculiaridade do sistema, em que a primeira comissão avaliadora é de caráter eminentemente técnico, sendo que ao se chegar à comissão tripartite, se observa a composição de representantes do governo, dos trabalhadores e dos empregadores, o que evidencia uma abordagem mais política do tema, com a participação dos diversos atores sociais da cadeia produtiva.

Tem sido avaliado o impacto da supervisão regular desde 1964, sendo que a Comissão mapeou, desde então, 3000 casos em que a legislação do país se adequou a observações verificadas ou em que o país membro obteve progressos no mundo dos fatos sobre a aplicação das Convenções da OIT. (OIT, 2019a, p. 108).

2.1.2 O Sistema Contencioso: Reclamações e Queixas.

O sistema também se encarrega de receber as reclamações e queixas realizadas por outros países membros e por associações de empregadores ou trabalhadores que versem sobre a desobediência por parte de algum país sobre a aplicação das convenções da OIT.

Neste momento cabe diferenciar uma reclamação de uma queixa dentro do sistema da OIT. A diferença básica é a origem do ato, ou seja, o agente que vai proferir uma declaração de que um Estado-membro não está sendo fiel às convenções ratificadas. Quando se trata de queixa, o agente que delata uma possível irregularidade é outro Estado-membro. No caso de uma reclamação é uma associação que congregue empregadores ou trabalhadores internacionalmente ou dentro de cada país. Não há previsão legal de que um trabalhador determinado entre individualmente com uma reclamação junto à OIT.

Além de outro Estado-membro que tenha ratificado a mesma convenção denunciada, qualquer membro da Conferência Internacional, ou o próprio Conselho de Administração, agindo de ofício, podem apresentar queixa. Neste último caso, o Conselho de administração pode nomear diretamente uma comissão de inquérito formada por três membros para investigar os fatos narrados, nível mais alto de investigações da OIT, é uma medida considerada extrema, sendo utilizada apenas quando a desobediência do país é grave e reiterada, tanto o é que na história da OIT esta medida foi tomada apenas treze vezes. (OIT, 2019b, p. 112)

Em seus procedimentos, o sistema de reclamações e queixas passa por mecanismos similares àqueles adotados na análise dos relatórios de rotina. A diferença está que no sistema de reclamações as associações de empregadores ou

trabalhadores apresentam uma reclamação à OIT a qualquer tempo. Sendo que esta será entregue ao Conselho de Administração, que irá analisar de primeira plana a reclamação, podendo arquivá-la quando concluir impertinente ou indicar uma comissão tripartite para avaliar o pedido. Esta comissão pedirá informações ou indicará providência a serem adotadas pelo governo reclamado, fazendo observações e recomendações e elaborando um relatório que será reenviado ao Conselho, este, analisando o relatório, fará também suas observações e poderá enviar a situação para acompanhamento da Comissão de Peritos. (OIT, 2019a, p. 110)

Cabe aqui a análise de um caso prático envolvendo o Brasil. Em 1995 a Central dos Trabalhadores da América Latina fez reclamação contra o Brasil por desrespeito à Convenção dos Trabalhos Forçados (n. 29) e de Abolição do Trabalho Forçado (n. 105). O procedimento foi encerrado e o relatório plenamente aceito pelo governo brasileiro, que foi instado a adotar diversas medidas, dentre as quais reforçar o sistema de inspeção nos casos de trabalho escravo, o que de fato foi levado a efeito com a instauração da fiscalização móvel do extinto Ministério do Trabalho, medida efetiva e que foi posteriormente elogiada pela OIT no relatório 1B da 98ª sessão da Conferência Internacional de 2009, denominado “O Custo da Coerção”. (OIT, 2009, p. 66)

A OIT ainda oferece através de seu escritório uma assistência técnica para seus países membros no sentido de ajudar na elaboração de normas e na adoção de programas e práticas que possam facilitar a efetiva adequação da legislação e realidade locais aos standards presentes nas Convenções. Esta prática, além de estimular o diálogo social, ainda evita problemas que podem acontecer no futuro por uma má interpretação das normas convencionadas ou mesmo da criação de legislação local incompatível com a mudança social almejada. (OIT, 2019a, p. 118).

2.2 O mecanismo de exposição internacional dos países membros da OIT que desobedecem suas convenções, sistema *naming and shaming*

É bastante peculiar para uma cultura normativa baseada na sanção, como a brasileira, lidar e compreender os institutos do direito internacional.

Sua força normativa baseada nos conceitos de soberania guarda pouca afeição com institutos sancionadores e acontece muito mais em uma vertente de moral internacional, do que em algum tipo de reação propriamente dita.

Pode-se considerar que o sistema de acompanhamento realizado pela OIT leva a um controle efetivo de suas normas nas nações, embora a ratificação de uma convenção seja um ato voluntário por parte de cada Estado e a resposta a este mecanismo de controle dependa da vontade política local do país membro.

A Convenção deverá ser apresentada à autoridade competente e seguir um trâmite para ser considerada obrigatória no âmbito local. No caso dos países que adotam a tripartição dos poderes é o legislativo que deverá decidir e votar para que aquele normativo internacional adentre em seu sistema normativo interno. Ela irá, então, se inserir como fonte formal nos países que adotam o monismo jurídico, e são de aplicação imediata, salvo quando seus dispositivos contenham um caráter programático. (SUSSEKIND, 2000, p. 181)

Mas e se o país adota a Convenção, do ponto de vista formal, mas na prática não a obedece, o que pode acontecer?

O sistema de pressão adotado pela OIT é o mais utilizado entre os organismos internacionais. Basicamente é o ato de expor o país frente à comunidade internacional apontando que não estão cumprindo a convenção que ele próprio, por ato soberano e voluntário, decidiu adotar. Este sistema é conhecido como *naming and shaming*.

Em sede de pesquisa realizada entre os anos de 1989 a 2011, Koliev e Lebovik (2018), avaliaram o sistema *naming and shaming* no âmbito da OIT. Para os autores, a Conferência Internacional do Trabalho funciona como um fórum onde os países que não seguem os standards de proteção ao trabalhador são publicamente expostos ante à comunidade internacional. Realizam uma interessante distinção entre o processo de nomear *naming* pode ser separado da consequência de envergonhar *shaming* e que esta bipartição poderá evitar influências políticas em organismos internacionais como a OIT.

É um sistema de filtros, onde, primeiramente é utilizado um filtro técnico que é formado pela comissão de peritos que indica os países que potencialmente

podem ser nomeados por desrespeito às normas internacionais de proteção aos trabalhadores. A Comissão pode inclusive fazer indicações das violações que considera mais graves, até mesmo indicando que se faz necessária uma punição (KOLIEV; LEBOVİK, 2018), mas a avaliação de qual desobediência às convenções é suficientemente importante para que o país ingresse na lista de países considerados fora dos padrões mínimos de proteção é de cunho tripartite, portanto político, pois é composto por atores sociais da relação governo, capital e trabalho.

Então, os países que a Comissão de Peritos tem observações ou até mesmo *double footnotes*, que correspondem a observações mais graves já com indicação de alguma reprimenda, são enviados para o Comitê Tripartite.

Saliente-se que parte das questões levantadas nos relatórios enviados podem ser levadas ao conhecimento do governo do país afetado antes que o Comitê tome providências no sentido de enviar a questão à Conferência Internacional, podendo o país já resolver a questão de pronto com alguma medida de cunho legal, ou mandando informações complementares que justifiquem a observação que seria feita, neste caso o procedimento já se encerra no âmbito do próprio Comitê técnico. (KOLIEV; LEBOVİK, 2018)

Após receber a lista da Comissão de Peritos, o Comitê Tripartite, que já faz parte da própria Conferência Internacional, revelará os casos que serão discutidos e então divulgará a *short list*, conhecida como “lista suja da OIT” de países que desrespeitam as normas internacionais de proteção ao trabalho. Poderá ainda enviar censuras específicas, o que é mais grave.

Enfrentando críticas sobre o componente político presente nos critérios de adoção de listas no sistema *naming and shaming*, pesquisas como a de Terman e Voeten (2018) demonstram que ser criticado ou nomeado pelos seus pares, ou seja, por países que são aliados em determinadas posições ideológicas ou econômicas, tem um poder de pressão ainda maior para modificar determinados resultados ou comportamentos. Embora os autores reconheçam que as instâncias em sede de organismos internacionais contenham um componente político intrínseco,

e que este pode interferir nos critérios meramente técnicos, o resultado de suas pesquisas demonstrou que é exatamente por conter este componente político que são obtidos resultados mais assertivos.

Alia-se a questões ideológicas a presença cada vez mais forte de uma pressão internacional sobre a liberdade de mercado e o cuidado para que não se apresente uma concorrência desleal entre as nações quando da venda de produtos advindos de países que desprezitam Convenções, como a sobre abolição do Trabalho Forçado ou sobre as Piores formas de Trabalho Infantil. A utilização de mão de obra advinda do trabalho infantil ou forçado, além de trazer uma profunda chaga social com consequências irreversíveis para os trabalhadores explorados, ainda leva à produção a um custo muito inferior ao usualmente adotado nas transações, o que desregula o mercado internacional de forma injusta.

A exposição do país à comunidade internacional desvelaria este mecanismo não justo de obter custos de produção mais baixos e, conseqüentemente, lançar preços mais competitivos frente a outros países.

3 A REPERCUSSÃO DA REFORMA TRABALHISTA LEI N. 13.467/2017 NA OIT

O principal ponto de análise desta pesquisa é a posição da OIT frente às modificações realizadas na legislação trabalhista brasileira após a edição da Lei 13.467/2017 e a exposição do país ao sistema *naming and shaming*.

Sob a justificativa de uma legislação trabalhista mais flexível e que possibilite a redução de custos de mão de obra, desenvolvendo a economia e gerando empregos, o governo federal sancionou a lei que foi denominada de forma genérica como “reforma trabalhista”. Várias mudanças introduzidas foram alvo de observação perante a 108ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho, que findou por colocar o país na lista de 24 países que precisam prestar esclarecimentos, tal lista consta do Relatório III, parte A, da 107ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho, realizada na cidade de Genebra

no ano de 2018. Outros países que fizeram parte da mesma lista são: Bolívia, Cambodja, Eritrea, Haiti, Honduras, República da Moldávia, Sérvia, Ucrânia, Algéria, Bahrain, Belarus, Botswana, El Salvador, Georgia, Grécia, Japão, Líbia, Malásia, México, Myamar, Nigéria e Samoa. (OIT, 2018a, p. 60).

3.1 Os primeiros debates ocorridos em 2017 e 2018

Ao analisar as discussões de 2018 serão considerados dois documentos publicados pela OIT: o primeiro é relatório da Comissão de Peritos, e o segundo é o registro das discussões e conclusões da Conferência Geral. Note-se que o primeiro é elaborado obedecendo a critérios *a priori* técnicos e o segundo é colhido com as discussões perante a assembleia geral de cunho tripartite.

O relatório da 108ª Conferência Internacional reportou observações feitas pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) em conjunto com a *International Trade Union Confederation* (ITUC), recebida em 01 de setembro de 2017, e a observação feita pela Confederação das Carreiras Típicas de Estado (CONACATE), recebida em 28 de agosto de 2017. As duas observações dizem respeito à Lei n. 13.467 de 13 de julho de 2017, “reforma trabalhista”, uma série de modificações levadas à efeito na legislação infra-constitucional brasileira e que entraria em vigor a partir do dia 11 de novembro de 2017.

As observações versavam sobre o desrespeito a Convenção 98, que trata do Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva, e foi ratificada pelo Brasil em 1952. O primeiro ponto referido foi o artigo 611-A que permitiria de forma ampla a modificação de direitos conquistados pelos trabalhadores através de negociações coletivas. Também se atacou o parágrafo 2º do mesmo artigo, onde está posto que a falta de uma contrapartida dentro da negociação não anula cláusulas pactuadas. Ou seja, na visão destas instituições reclamantes poderá ocorrer com a nova legislação uma supressão de direitos sem que haja nenhuma forma de compensação ou ganho para os trabalhadores. Não se trata, portanto, de negociação de direitos, mas de sua supressão.

O novo parágrafo do artigo 444 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) também foi objeto de reclamação pelas centrais, ele traz a possibilidade de o empregado que tenha nível de escolaridade de graduação e receba salário superior a duas vezes o teto dos benefícios da Previdência Social, um total de R\$ 12.202,12 a partir de 01 de janeiro de 2020, negociar diretamente com o empregador, sem a interveniência da entidade sindical, cláusulas de seu contrato de trabalho que terão prevalência sobre a lei e as convenções.

Por fim o relatório trata do artigo 442-B que refere ao trabalhador autônomo, e enfatiza que sua condição de autônomo se dará mesmo que trabalhe com exclusividade e continuamente para o mesmo tomador de serviços, bastando que sejam cumpridas as formalidades legais relativas ao contrato. Para as entidades que levaram sua voz à OIT este trabalhador ficará alijado do seu direito de sindicalização e de negociação coletiva.

O relatório menciona as observações que foram feitas pela comissão de peritos em 2016, quando a legislação de 2017 ainda estava em processo de apreciação pelo Congresso Nacional e deixou bem claro que o direito a negociação coletiva de trabalho deve se dar sempre em favor do trabalhador, visando maiores conquistas para a classe laboral, não devendo a lei acobertar mudanças *in pejus* para o trabalhador sob o argumento da liberdade de negociação.

Abaixo transcrito trecho de observação feita pela Comissão de peritos para o Brasil na 105ª sessão da OIT em 2016.

[...] O Comitê nota que estes projetos de lei implicariam uma modificação significativa da relação entre a legislação e as convenções e acordos coletivos, ao permitir de uma forma legal que a proteção prevista na lei pudesse ser substituída em pejus por meio de negociações coletivas. O Comitê observa ainda que a possibilidade de afastar, por meio da negociação coletiva, disposições legislativas que confirmam os direitos dos trabalhadores está sendo discutida nos mais altos órgãos judiciais do país. A este respeito, o Comitê recorda que o objetivo geral das Convenções n.º 98, 151 e 154 é promover a negociação coletiva com vista a chegar a um acordo sobre termos e condições de trabalho mais favoráveis do que os já estabelecidos por lei. (OIT, 2016).

Evidencia-se que o Brasil já havia sido advertido de que os artigos que preveem a negociação coletiva acima da legislação com possibilidade de prejuízos ao trabalhador iam de encontro à Convenção 98 e 154 da OIT. Mesmo assim, o projeto foi levado adiante, sendo votado pelo Congresso Nacional, sancionado pelo presidente e chegado efetivamente a lei vigente.

Em 2018 o Comitê enfatizou novamente que o escopo que deve ser dado ao direito de negociação coletiva presente na Convenção deverá ser sempre no sentido de melhores condições para os trabalhadores que ultrapassem os limites da legislação usual de forma positiva, mas não possam diminuir tais direitos ante a legislação heterônoma local. Para o Comitê o único limite colocado pela legislação brasileira foi o da Constituição Federal, o que viola os princípios da negociação coletiva. Destas observações concluiu o Comitê que, em consulta com os parceiros sociais, o governo brasileiro deverá proceder à revisão das disposições para que estejam em conformidade com o artigo 4º da Convenção 98 da OIT. (OIT, 2018b, p. 60)

No tocante ao artigo 444, parágrafo único, da CLT, relativo ao que a doutrina menciona como trabalhador “hipersuficiente”, o Comitê solicitou ao Estado brasileiro que faça a devida adequação ao artigo 4º da Convenção 98, pois é incompatível com os princípios que favorecem a negociação coletiva²(OIT, 2018b, p. 60). Ademais, fica claro que a situação colocada no texto da reforma trabalhista quanto ao “hipersuficiente” não abrange somente o grande diretor ou executivo de empresas de grande porte, mas tão somente um empregado que possua nível superior e uma remuneração um pouco melhor que a média nacional. (DELGADO, 2018).

2 No documento publicado pela OIT, *Record of Proceedings* 2018, se observa que ao tratar do empregado hipersuficiente o Comitê faz referência ao artigo 442, sendo que trata de matéria relativa ao 444, parágrafo único, o que deve ter se tratado apenas de erro material que não fará diferença na compreensão da observação adotada.

Por fim, com relação ao trabalhador autônomo, a preocupação das entidades representativas dos trabalhadores é de se tratar qualquer trabalhador que cumpra formalidades como autônomo, mesmo que este exerça sua função de maneira exclusiva para um tomador e de forma contínua, pois esta categorização retira sua capacidade de participar de uma entidade sindical de classe como empregado. O trabalhador deixa de fazer parte de uma classe ou organização profissional, embora pelas regras anteriores e mesmo pela realidade de fato, o seja, o que também não promove o direito de sindicalização.

Desta forma, a conclusão do relatório afirma de forma clara que o Brasil necessita de adequações e esclarecimentos em pelo menos quatro artigos da Reforma Trabalhista.

Saliente-se que esta necessidade de adequação com relação à Convenção 98 já havia sido sinalizada em 2016. Entretanto, apenas neste relatório de 2018 o Brasil constou da lista apresentada pelo comitê, sendo alvo do sistema *naming and shaming*.

Assim, o caso brasileiro foi levado à plenária da Conferência Internacional no ano de 2018, sendo o problema da reforma trabalhista debatido e examinado por todos os representantes dos países membros participantes.

As consequências por ter sido alvo deste demérito, dentro do sistema *naming and shaming*, são a exposição pública perante a comunidade internacional, que poderá inclusive abalar relações diplomáticas e comerciais. Porém, o que se almeja é a pronta adequação da legislação trabalhista brasileira a critérios que sejam compatíveis com os normativos internacionais da OIT. As opiniões das representações de outros países, sejam de empregadores, trabalhadores ou do governo, enriquecem o debate e trazem sugestões e pontos de vista diferentes para uma mesma questão.

Na ocasião, o governo questionado apresenta, tanto por escrito quanto oralmente, suas informações, razões ou alternativas para possível adequação. O governo brasileiro trouxe pontos de debate sobre o próprio sistema, realizando questionamentos quanto à atuação da Comissão de Peritos, dentre estes a de que

a avaliação do caso brasileiro quebrou o ciclo normal de atuação da Comissão e não levou em consideração o contexto que o país atravessava. O governo brasileiro persiste em considerar adequados os mecanismos de negociação coletiva postos. (OIT, 2018c, 9B, part. II, p. 95).

Desta forma, observa-se que os objetivos do sistema não foram alcançados, pois as respostas e argumentos trazidos pelo Brasil na Conferência Internacional não levaram à adequação as Convenções como almejava a OIT, os debates dos seus pares e os argumentos dos peritos não convenceram o governo brasileiro da necessidade destas adequações, o que foi corroborado de fato com a manutenção da íntegra dos artigos questionados.

3.2 A 108ª Convenção da OIT e a posição brasileira em 2019

Em 2019 aconteceu a 108ª Conferência da OIT, encerrada em 21 de junho, como não existiram modificações na legislação considerada dissonante pela OIT no ano anterior, vieram novamente à tona as questões sobre o cumprimento pelo Brasil, desta vez com foco maior na Convenção 98. O Brasil, mais uma vez, fez parte da *shortlist*, sendo alvo pela segunda vez consecutiva do sistema *naming and shaming*.

A OIT havia requerido novas informações ao governo brasileiro em 2018, a seguir transcritas: “i) fornecer informações e análises sobre a aplicação dos princípios da livre negociação coletiva e voluntária na nova reforma da lei trabalhista, e ii) fornecer informações sobre consultas tripartites com os parceiros sociais relacionados com a reforma da legislação trabalhista.” (OIT, 2018c, p. II/106)

Nas respostas levadas a efeito pelo governo brasileiro, frente aos pedidos de esclarecimentos e informações da OIT um dos pontos levantados é que as Convenções da OIT podem receber diferentes interpretações quando são aplicadas em cada país, para que seja garantida sua harmonização com a legislação local. (OIT, 2019c, p. II, 68)

Embora a legislação internacional trate dos assuntos em linhas gerais, justamente para que possa se adaptar a realidades locais e ao sistema legal de cada país, isto não quer dizer que sua adaptação enseje deixar de seguir o que foi posto. Afinal, o escopo da legislação trabalhista internacional é realizar a harmonização entre os atores sociais de forma a garantir patamares civilizatórios mínimos para os menos favorecidos. Interpretar que uma convenção coletiva de trabalho possa retirar direitos sem nenhuma contrapartida benéfica ao trabalhador, até mesmo atingindo patamares inferiores aos estabelecidos na própria lei daquele país, não faz muito sentido do ponto de vista do direito internacional. Afinal, não seria necessária uma convenção internacional para afirmar que os direitos poderiam ser diminuídos ou retirados em prejuízo aos trabalhadores.

Entretanto, é importante salientar que o Brasil respondeu ponto a ponto diversas questões levantadas, levando dados e trazendo argumentos da sua adequação à Convenção 98 da OIT, os quais se faz abaixo uma síntese: a) não foi levada à Suprema Corte Brasileira nenhuma ação constitucional sobre a questão do negociado sobre o legislado, artigos 611-A e B, da Lei n. 13.467/2017; b) apresentação de dados que apontam para um decréscimo pouco significativo do número de Convenções Coletivas de Trabalho Registradas; c) com relação ao artigo 442-B, do empregado “hipersuficiente”, apenas reitera que é uma pequena parcela da população e que teria um grande poder de barganha junto aos empregadores para garantir condições melhores de trabalho; d) na regulação do trabalho autônomo, disposta no artigo 442-B, a autoridade brasileira afirmou que não houve um distanciamento do princípio da primazia da realidade, e que a autoridade competente pode desvelar a situação de um real vínculo de emprego; e) por fim, ao tratar da prevalência de acordos coletivos de trabalho sobre as convenções, o governo assevera que está cumprindo de forma plena a Convenção 98, pois o acordo coletivo pode se adaptar melhor ao dia a dia da empresa e à realidade de cada trabalhador. (OIT, 2019c, p. II, 68, 69)

A vertente desta pesquisa, no entanto, não é analisar os argumentos trazidos pelo governo brasileiro e as conclusões da OIT, sendo a questão da

reforma trabalhista um mero estudo de caso de natureza exemplificativa. Cabe aqui, muito mais, uma análise dos procedimentos da OIT e da efetividade do sistema *naming and shaming* para a adaptação das legislações locais aos ditames das Convenções da OIT.

Mais do que fazer uma crítica ou justificativa da atuação da OIT no caso da reforma trabalhista, é importante constatar a leitura que o governo brasileiro fez do sistema de supervisão da OIT, sugerindo uma reforma que garantisse sua imparcialidade e transparência, com vistas a trazer eficácia ao sistema. Em sua fala final, após as conclusões do comitê, novamente foram realizadas observações sobre o sistema da OIT em si. Abaixo a transcrição de trecho das palavras finais do representante governamental frente ao Comitê de Aplicação de *Standarts* na reunião realizada em junho de 2019.

Este sistema é muito importante para ser deixado sem proteção contra a influência política e a falta de transparência. Nós temos confiança de que a OIT pode buscar consenso no sentido de criar um sistema eficaz, verdadeiramente tripartite e com mecanismos universais de supervisão de normas. (OIT, 2019c, 5B Part II, p. 90)³

A formação tripartite é extremamente interessante e traz em seu bojo a possibilidade de um amplo debate em que governo, empregadores e empregados defendem seus pontos de vista de forma livre. A própria memória dos procedimentos das conferências demonstra tal espírito democrático, pois representantes de empregadores e empregados de vários países expressam sua opinião sobre as questões levantadas por outras delegações. O Brasil não foi o único país a tecer comentário sobre a atuação da OIT, em especial sobre a Comissão de Peritos. Demonstraram preocupação quanto aos métodos utilizados,

3 Tradução livre da autora: “*This system is too important to be left unguarded against political buy - ins and lack of transparency. We have confidence that the ILO constituency can seek consensus towards building an effective, truly tripartite, and universal mechanism for standards supervision.*” (OIT, 2019, 5B Part II, p. 90)

dentre outros, o representante dos empregadores do Chile (OIT, 2019-c, 5B Part II, p. 103), do governo da China (OIT, 2019-c, 5B Part II, p. 102) e do governo do Paraguai que declarou representar a maioria dos países da Grupo dos Países Latino Americanos e do Caribe (GRULAC). (OIT, 2019c, 5B Part II, p. 99)

As críticas fazem parte de um sistema tripartite e observa-se que os questionamentos ao sistema partem, em sua maioria, dos representantes governamentais e de empregadores.

Chamou atenção ao longo da pesquisa a pouca eficácia das observações e do trabalho levado a efeito pela OIT dentro do sistema *naming and shaming*, o que leva à mensagem de que os países seguirão diretrizes apenas caso as considerem viáveis. Entende-se que um organismo internacional deve resguardar ao máximo a soberania de cada Estado, isto é fundamental, mas todo este esforço internacional de criar standards civilizatórios mínimos para trabalhadores deverá criar também mecanismos mais efetivos para que as adequações entendidas como necessárias aconteçam. Este entendimento é corroborado pelas conclusões pouco assertivas do Comitê que analisou a situação do Brasil. Após a análise do relatório, da exposição de motivos por escrito e da exposição oral do governo brasileiro, bem como dos debates perpetrados entre governo, empregadores e trabalhadores de vários países, o Comitê adotou como conclusões na 108ª sessão em 2019: a) continuar examinando, em cooperação e consulta com as mais representativas organizações de empregadores e trabalhadores, o impacto das reformas e decidir se são necessárias adaptações apropriadas; b) preparar, em consulta com os representantes de organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores, um relatório a ser submetido à Comissão de Peritos em conformidade com o ciclo regular de relatórios. (OIT, 2019c, 5B Part II, p. 90)

As conclusões vão muito mais no sentido de um acompanhamento, não existindo de forma assertiva o clamor de uma adaptação à Convenção 98 da OIT.

Depreende-se do acima exposto, que, após a apreciação, o relatório técnico do comitê de peritos passa por um escrutínio político, no sentido de que

advém do debate dos vários atores da cena social. Sendo assim, esta eficácia do sistema da OIT está vinculada mais a uma exposição do país perante a comunidade internacional, tendo de certa forma seus problemas internos desvelados, do que um mecanismo de sanção de forma prática. As adaptações que porventura ocorram serão feitas mais por uma vontade política do país ou pelo incômodo da exposição do que pelo temor de prejuízos de fato.

4 CONCLUSÃO

A pesquisa pretendeu estudar o sistema de controle da OIT e sua repercussão no Brasil. Como primeiro achado, se conclui pela existência de um sistema complexo, com diversas esferas de atuação, e criado dentro de uma sistemática *sui generis* dentre as demais organizações internacionais hoje em atuação.

A OIT trabalha dentro de uma estratégia de composição tripartite, o que garante a atuação que pode se considerar a um só tempo imparcial, pois inclui representantes do governo, dos trabalhadores e dos empregadores, como também política, pois estes mesmos atores sociais fazem parte da cena política e social de cada país.

Seu instrumento de pressão, porque nos parece inadequado utilizar o termo sanção, é de cunho moral para o país que o sofra, e ocorre dentro do sistema de *soft law*, o mais adequado dentro de uma legislação que envolve a soberania de cada Estado. Basicamente a OIT ouve, investiga, pede esclarecimentos e adequações por parte do país afetado, mas, caso tal adequação não ocorra, simplesmente nomeia aquele país que não se adequou ou pelo menos que não forneceu argumentos suficientes frente ao descumprimento de uma norma internacional por ele ratificada.

Se observou, tanto dentro do sistema de monitoramento contínuo ou regular de supervisão da adoção de Convenções quanto nos procedimentos de reclamação e queixa, que o Brasil realizou, no passado, avanços nos quesitos

relatados, no sentido de se adequar às exigências das convenções ratificadas. Tais avanços que demonstram uma maturidade política e de respeito aos direitos humanos foram alvo de observações favoráveis pela OIT. Especial ênfase se dá quanto ao combate ao trabalho escravo, em que as observações da OIT levaram à Criação dos Grupos Móveis de Erradicação do Trabalho Escravo, sendo o país considerado uma referência internacional com relação ao combate ao trabalho escravo no ano de 2009.

No caso aqui estudado, da reforma trabalhista de 2017, desde o início das observações da OIT não houve uma atuação do Brasil com vistas a adequação aos diplomas internacionais no sentido de recuo ou de mudança legislativa. Até mesmo porque a conclusão foi diferente dos casos precedentes, onde o que se requisitou foi uma tomada de providências com o fito de dar efetividade a cláusulas de convenções que exigiam a adoção de políticas públicas práticas por parte do governo. No caso da reforma trabalhista, a questão não era de política pública, mas de mudança legislativa. Ocorreu, no entanto, a apresentação de relatórios e dados que questionam as conclusões do comitê de peritos quanto à inadequação de determinados pontos da reforma trabalhista e sobre a desnecessidade de mudanças legislativas nas questões abordadas, bem como questionamentos quanto ao sistema da OIT em si, e da Comissão de Peritos, em particular.

Conclui-se que as observações finais no ano de 2019 foram no sentido de um acompanhamento, e, enquanto isso, fica o país lidando com a exposição frente às demais nações em dois anos consecutivos.

Esta pesquisa fica com um questionamento em aberto: deve o sistema de monitoramento ser revisto?

REFERÊNCIAS

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de direito do trabalho**. 17. ed. São Paulo: LTr, 2018.

KOLIEV, Farah; LEBOVNIK, James H. *Selecting for Shame: The Monitoring*

of Workers' Rights by the International Labour Organization, 1989 to 2011. **International Studies Quarterly**, Estocolmo, v. 62, n. 2, 2018, p. 437-452.

KREIN, J. D. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista. **Tempo Social: revista de sociologia da USP**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 78-104, 2017.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2008. 551p.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **O Custo da Coerção Relatório Global no seguimento da Declaração da OIT sobre os Direitos e Princípios Fundamentais do Trabalho**. Relatório 1B da 98ª sessão da Conferência Internacional de 2009. Genebra, 2009. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_365599.pdf. Acesso em: 18 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Observation (CEACR) - adopted 2016, published 106th ILC session (2017)**. Genebra, 2016. Disponível em: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P11110_COUNTRY_ID,P11110_COUNTRY_NAME,P11110_COMMENT_YEAR:3300844,102571,Brazil,2016. Acesso em: 18 jan 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Record of Proceedings 2018: Conference Committee on the application of standards**. Genebra, 2018a. Disponível em: https://labordoc.ilo.org/discovery/delivery/41ILO_INST:41ILO_V2/1254598700002676?lang=en. Acesso em: 16 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Application of International Labour Standards: Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III, part A**. Genebra, 2018b. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/--relconf/documents/meetingdocument/wcms_617065.pdf. Acesso em: 16 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Record of Proceedings 2018**. Genebra, 2018c. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_729076.pdf. Acesso em: 16 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **As Regras do Jogo**: uma introdução à ação normativa da OIT. Genebra, 2019a. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/publication/wcms_762425.pdf. Acesso em: 18 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Record of Proceedings 2019**: Conference Committee on the application of standards. Genebra, 2019b. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_643937.pdf. Acesso em: 06 nov. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Record of Proceedings 2019**. Genebra, 2019c. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_726221.pdf. Acesso em: 16 jan. 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Conheça a OIT**. 2021. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilvia/conheca-a-oit/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 12 jan. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SOUTO MAIOR, J. **A quem interessa essa “reforma” trabalhista?**. Disponível em: <https://www.jorgesoutomaior.com/blog/a-quem-interessa-essa-reforma-trabalhista>. Acesso em: 11 jun. 2019.

SUSSEKIND, Arnaldo. **Direito Internacional do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2000.

Elizabeth Alice Barbosa Silva de Araújo

TERMAN R., VOETEN E. The relational politics of shame: Evidence from the universal periodic review. **Rev Int Organ**, v. 13, p. 1-23, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11558-016-9264-x>. Acesso em: 8 jun. 2019.

SUBMETIDO: 19/01/2021

APROVADO: 17/03/2021