

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

LUIZA HELENA VIEIRA VIRGÍLIO

POLÍTICA EXTERNA E DIREITOS TRABALHISTAS: uma análise da tramitação da
Convenção 158 da OIT no Brasil

FLORIANÓPOLIS, 2015

LUIZA HELENA VIEIRA VIRGÍLIO

POLÍTICA EXTERNA E DIREITOS TRABALHISTAS: uma análise da tramitação da
Convenção 158 da OIT no Brasil

Monografia submetida ao curso de
Relações Internacionais da Universidade
Federal de Santa Catarina, como
requisito obrigatório para a obtenção de
grau de Bacharelado.

Orientadora: Prof^a Dr^a Iara Costa Leite

FLORIANÓPOLIS, 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,5 à aluna Luíza Helena Vieira Virgílio na disciplina CNM 5420 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof^a . Dr^a. Iara Costa Leite
Orientadora

Prof. Daniel Ricardo Castelan
Membro da Banca Examinadora

Prof. Robson Olivino Paim
Membro da Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

A Deus, ou qualquer outro nome pelo qual seja chamada a energia que nos move pelas mais diversas culturas deste mundo, por inspirar e dar forças nos momentos em que a vontade de desistir é enorme.

À minha família, em especial aos meus pais, Lúcia e Sidney, que sempre acreditaram em mim e proporcionaram-me a oportunidade de realizar minha segunda graduação. Este é o segundo passo de uma longa jornada que está iniciando e, sem eles, o caminho torna-se muito mais difícil e obscuro. Agradeço também à minha afilhada, Manu, que conseguiu me distrair divertidamente a cada batida na porta: “Dinda, brinca comigo?”.

Ao Daniel, por estar sempre presente e por trazer as distrações mais divertidas e amorosas. Este é mais um passo para a construção da nossa história.

Aos meus amigos, de todos os núcleos de convivência, pelos momentos de risadas e descontrações que, entre um parágrafo e outro, ajudaram-me a tomar fôlego para concluir este trabalho.

À minha orientadora, Professora Iara Costa Leite, que, apesar de não ter sido minha professora durante a graduação, mostrou-se disponível para orientar-me desde a nossa primeira conversa e levou-me a ter um olhar mais crítico sobre determinados temas e a encantar-me com o universo da pesquisa acadêmica. Agradeço por ter incentivado-me a apaixonar-me pela complexidade que é trabalhar com a Análise de Política Externa.

Por fim, gostaria de agradecer ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina por ter aberto, em 2011, o tão aguardado edital de transferência interna. Estudando as matérias para fazer a prova de transferência, pude ter certeza que o mundo que me esperava não caberia dentro de uma sala de aula. Logo no primeiro semestre, observei que em muitas aulas eu poderia viajar e pensar sobre os mais diversos temas sem ao menos sair da minha cadeira. Pude ter o gostinho do que é concluir mais uma graduação com a certeza daquilo que se ama estudar e, ao olhar para trás, não me arrependo do abandono dos quatro anos do curso anterior. Afinal, não se trata de abandono; trata-se, de fato, de perseguir meu sonho e continuar na luta para ser uma pessoa mais preparada para fazer diferença no mundo. Se eu puder fazer a diferença para uma única estrela do mar, Professora Glácia, serei uma pessoa realizada em todos os sentidos.

Após oito anos... Adeus UFSC!

RESUMO

A Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho, que trata da proteção do trabalho contra a despedida imotivada pelo empregador, passou por todo o processo legislativo de ratificação de tratados internacionais no Brasil até ser promulgada, em 1996, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. O contexto brasileiro, à época, era de pós-redemocratização e de aprofundamento do neoliberalismo, com a abertura de mercados diante da globalização e a tendência rumo à flexibilização de leis trabalhistas. Grupos de interesse da sociedade, em razão de a norma causar impacto considerável nas relações de emprego brasileiras, manifestaram-se das mais diversas formas, exercendo pressões sobre o governo para que seus interesses fossem atendidos. De um lado, organizações representantes de trabalhadores viam na norma uma maior segurança para o contrato de trabalho, além de aumentar as possibilidades de diálogo e negociação com o empregador. O empresariado, por sua vez, entendia ser a norma mais um entrave trabalhista que aumentaria o custo dos produtos brasileiros, diminuindo sua competitividade em um contexto de globalização e crescente abertura econômica. A convenção foi denunciada no mesmo ano de sua promulgação. À luz dos preceitos de Análise de Política Externa, este trabalho visa entender o contexto global e doméstico que marcou as decisões de adotar e de denunciar a Convenção. O empresariado brasileiro, sob influência da globalização e do neoliberalismo, exerceu forte pressão para que o país deixasse de fazer parte da convenção. O método de abordagem utilizado foi o dedutivo e os métodos de procedimento foram o monográfico e o histórico. A técnica de pesquisa foi essencialmente bibliográfica.

Palavras-chave: Política Externa brasileira; Direitos trabalhistas; Organização Internacional do Trabalho; Análise de política externa.

ABSTRACT

The Convention 158 of the International Labour Organization, which deals with labor protection against unjustified dismissal by the employer, went through the legislative process of ratification of international treaties in Brazil, and then it was promulgated in 1996 by President Fernando Henrique Cardoso. The Brazilian context at the time was post-democratization and deepening of neoliberalism, with the opening of markets to globalization and the trend towards easing labor laws. Interest groups of the Brazilian society, because the convention caused considerable impact on Brazilian labor relations, manifested themselves in many different ways, with pressure on the government so that their interests were answered. On the one hand, organizations representing workers saw in the norm greater security to the employment contract, as well as increasing the possibilities of dialogue and negotiation with the employer. The business community, in turn, considered the norm as another obstacle to labor that would increase the cost of Brazilian products, reducing their competitiveness in a context of globalization and increasing economic openness. The convention was denounced in the same year of its promulgation. Using the principles of Foreign Policy Analysis, this study aims to understand the global and domestic context that marked the decisions to adopt and to denounce the Convention 158. The Brazilian business community, under the influence of globalization and neoliberalism, used strong pressure on the government, and then Brazil denounced the norm. The method used was deductive, monographic and historic. The technique was essentially research in literature and papers.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Labour rights; International Labour Organization; Foreign Policy Analysis.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIMAQ	Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos
APE	Análise de Política Externa
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNC	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNT	Confederação Nacional dos Transportes
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
DIT	Direito Internacional do Trabalho
FGTS	Fundo de Garantia sobre Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
ILO	International Labour Organization
MRE	Ministério das Relações Exteriores
RIT	Repartição Internacional do Trabalho
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
STF	Supremo Tribunal Federal
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 DO REALISMO À ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA	15
2.1 O PARADIGMA REALISTA E O ESTADO COMO UMA CAIXA PRETA.....	16
2.2 ABRINDO A CAIXA PRETA.....	19
2.2.1 Globalização, interdependência e regimes internacionais	19
2.2.2 Evolução da disciplina de Análise de Política Externa	22
2.3 ESTUDO DA APE NO BRASIL	28
2.3.1 Trajetória da disciplina de APE e o contexto interno brasileiro	28
2.3.2 Política Externa como política pública	30
2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	31
3 DO DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO À SUA PROTEÇÃO EM ÂMBITO INTERNACIONAL	33
3.1 TRAJETÓRIA DO TEMA TRABALHO	33
3.1.1 Desenvolvimento das normas protetivas trabalhistas	36
3.1.2 Direito Internacional do Trabalho	38
3.2 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO.....	39
3.2.1 O processo de integração das convenções da OIT ao ordenamento jurídico brasileiro	43
3.2.1.1 A controvérsia na denúncia das convenções e tratados.....	45
3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	47
4 A CONVENÇÃO 158 DA OIT E SUA TRAMITAÇÃO NO BRASIL	48
4.1 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: DE SARNEY A FHC.....	49
4.2 NEOLIBERALISMO E A FLEXIBILIZAÇÃO DAS LEIS TRABALHISTAS	53
4.3 A CONVENÇÃO 158 DA OIT	56
4.3.1 O sistema de dispensa brasileiro	56
4.3.2 Objetivo da convenção	58
4.3.3 Partes e vigência internacional	59
4.3.4 Tramitação legislativa no Brasil	59
4.3.5 A denúncia da convenção	62
4.3.6 Manifestações de grupos de interesse e de estudiosos sobre o tema	63
4.4 RELAÇÃO DOS PRESIDENTES COM NORMAS DA OIT	70

4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	73
5 CONCLUSÃO.....	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79

1 INTRODUÇÃO

A polêmica na incorporação da Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho ao ordenamento jurídico do Brasil é um tema de política externa que tem grandes repercussões no cotidiano de cada cidadão brasileiro. Isso porque a referida norma internacional trata da proteção ao emprego contra a dispensa imotivada pelo empregador, temática que repercute em todas as relações de emprego no país. Após vigor por menos de um ano, a convenção foi denunciada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso em ato unilateral, sem consulta ao Congresso Nacional.

A matéria disciplinada pela convenção divide opiniões. De um lado, os defensores da adoção da norma alegam que esta aprimoraria a proteção ao trabalho, diminuindo a alta rotatividade da mão de obra no país, além de aumentar a negociação no momento de uma eventual dispensa. De outro lado, aqueles contrários à convenção afirmam que a impossibilidade do empresariado brasileiro exercer seu direito de dispensar seus trabalhadores acarretaria em alto custo de produção, diminuindo, assim, a competitividade dos produtos nacionais diante dos países que não adotaram referido preceito legal. Alegam também que, além de engessar a relação de emprego, poucos países aderiram à norma.

Mesmo após anos da sua tramitação no Congresso Nacional e da sua promulgação e posterior denúncia, o tema continua repercutindo principalmente entre os estudiosos do Direito do Trabalho e os especialistas em questões econômicas, uma vez que a norma versa sobre temática que tem repercussão na esfera do Direito, da economia brasileira, da política, entre outros. Trata-se, portanto, de uma matéria controversa. Assim, os estudiosos, colunistas de jornais, sindicatos e representantes dos empresários, continuam a emitir suas opiniões acerca da convenção.

Na seara da Justiça do Trabalho, em pesquisas a sites de jurisprudência, não é incomum encontrar ações trabalhistas pedindo a reintegração do empregado ou o pagamento de indenização com base na Convenção 158. Mesmo passados quase 20 anos da denúncia da norma, muitos ainda a entendem como plenamente vigente no país. Destarte, é possível compreender a razão de ainda ser objeto de estudo de especialistas na área.

Os estudos encontrados sobre o tema incorporam distintos vieses, sendo os mais comuns a alegação da inconstitucionalidade do ato de denúncia praticado pelo presidente e a afirmação de que a denúncia não foi coerente com o prazo estabelecido para tanto na própria norma; ou por outro lado, a sua plena inaplicabilidade no ordenamento jurídico brasileiro,

uma vez que, apesar de a dispensa arbitrária ser proibida constitucionalmente, ainda deverá ser regulada por lei complementar, nos termos da Constituição Federal. Desse modo, como a convenção é um tratado internacional aprovado com o status de lei ordinária, não seria compatível com o requisito legal previsto na Constituição. Porém, outros entendem que por se tratar de norma que envolve direitos humanos, deveria ter o *status* de lei supralegal, acima das leis complementares e ordinárias e abaixo da Constituição. Assim, o requisito constitucional estaria respeitado.

Os trabalhos que estudam a temática debruçam-se sobre inúmeras questões as quais em geral são abordadas a partir de conteúdos pertinentes ao campo do Direito, tanto do Direito do Trabalho, quanto do Direito Internacional Público. Apesar de a Convenção 158 da OIT ser uma norma externa que tramitou no âmbito doméstico brasileiro, há uma lacuna acadêmica sobre tal processo de tramitação no âmbito da disciplina de Relações Internacionais.

Este trabalho visa preencher tal lacuna ao tomar as decisões no Brasil de adotar a norma e posteriormente denunciá-la, como decisões de política externa, esta entendida, de forma ampla, como “o somatório das relações exteriores oficiais conduzidas por um ator independente (mais frequentemente o Estado) nas relações internacionais” (HILL, 2003 apud MILANI, 2012, p. 37). Utiliza-se como marco analítico a Análise de Política Externa, campo da disciplina de Relações Internacionais que busca entender o processo decisório da política externa a partir da caracterização dos contextos doméstico e externo que marcam o processo decisório da política externa. Parte-se, portanto, da seguinte pergunta de pesquisa: qual foi o contexto doméstico e externo que caracterizou a adoção e a denúncia da convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho pelo Estado brasileiro?

O objetivo geral deste trabalho é compreender as dinâmicas e os atores envolvidos na ratificação e na denúncia de normas internacionais, tendo como estudo de caso a incorporação da Convenção 158 da OIT à legislação brasileira. Como objetivos específicos, busca-se verificar quais as principais contribuições dos autores de Análise de Política Externa para o estudo do tema, bem como averiguar a evolução na conduta da política externa pelo Brasil nas últimas décadas, com foco na abertura econômica e política, com a conseqüente politização doméstica das questões de política externa. Busca-se também entender a evolução, no âmbito global, do tema do trabalho e das leis protetivas aos trabalhadores, bem como o papel da Organização Internacional do Trabalho nesse contexto. Por fim, busca-se apresentar os principais argumentos dos grupos de interesse envolvidos na incorporação da Convenção 158 da OIT ao ordenamento jurídico brasileiro.

O método de abordagem foi o dedutivo, uma vez que o trabalho partiu das abordagens de Análise de Política Externa para aplicá-las à análise do processo de incorporação/denúncia da Convenção 158 da OIT. Os métodos de procedimento serão o monográfico e o histórico, verificando como se deu a evolução na condução da política externa adotada pelos presidentes em cujos governos tramitaram a convenção, bem como a maneira como as normas protetivas dos trabalhadores evoluíram. A técnica de pesquisa foi essencialmente bibliográfica, com pesquisa em livros e artigos científicos, além de jornais e documentos emitidos por órgãos oficiais e não oficiais.

A pesquisa compreendeu consulta a diversos tipos de fontes, como livros e artigos científicos, documentos oficiais como pareceres e manifestações dos órgãos governamentais - tais como os diários do Congresso Nacional, nos quais foi possível encontrar os argumentos de autoridades -, bem como documentos emitidos por organismos com interesse na temática - em especial cartilhas emitidas pela Central Única dos Trabalhadores e Sindicatos, e também pela Confederação Nacional das Indústrias. Ademais, foram utilizadas as notícias divulgadas nos grandes jornais à época para entender a repercussão que a norma teve, tais como o Folha de São Paulo e O Estadão.

O trabalho foi dividido em três capítulos. No primeiro, será abordada a evolução da disciplina de Análise de Política Externa em contraposição aos pressupostos realistas que viam o Estado como uma caixa preta. A abordagem de APE desconstrói esta visão estatal, ao acrescentar a importância dos fatores domésticos na tomada de decisão de política externa. Será também debatido o surgimento da interdependência complexa e como seus estudiosos entendem que, a partir das últimas décadas do Século XX, a hierarquia fixa entre os temas internacionais, com a segurança no topo, deixa de existir. Por fim, será analisada a trajetória da APE no Brasil e a maneira como alguns autores atribuem à política externa a característica de política pública.

No segundo capítulo, com o objetivo de compreender a evolução dos direitos trabalhistas ao longo dos anos, será abordada a evolução global do tema do trabalho incluindo a trajetória das normas que protegem o trabalhador no âmbito do Direito Internacional do Trabalho. Nesse contexto, será abordada a criação da Organização Internacional do Trabalho para assegurar a universalização de direitos trabalhistas, bem como a maneira como a instituição é organizada e quais as espécies de normas que produz. Por derradeiro, será também verificado o modo como são incorporadas as convenções ao ordenamento jurídico brasileiro e também a maneira como estas poderiam ser denunciadas pelo Brasil.

Por fim, o último capítulo demonstrará como se deu a tramitação da Convenção 158 da OIT no Brasil. Assim, será realizada uma breve explanação sobre o modo como os presidentes do período conduziram a política externa. Também será estudado o contexto de adoção da ideologia do neoliberalismo a partir da década de 1990 no Brasil e, nessa conjuntura, a tendência à flexibilização de normas trabalhistas. Do mesmo modo, serão verificados os objetivos e o trâmite interno da Convenção 158, bem como os grupos de interesse que influenciaram as decisões acerca do tema. Por fim, será realizada uma abordagem sobre a relação dos presidentes ora analisados com as convenções da OIT.

Ressalta-se que a referida convenção foi novamente objeto de apreciação pelo Congresso Nacional em 2008, movimento encabeçado pelo Ministério Público do Trabalho, pelo Ministro das Relações Exteriores à época, Celso Amorim, e pelo então presidente Lula. Porém, como a tramitação legislativa ainda não findou, não será objeto de análise neste trabalho.

2 DO REALISMO À ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

A incorporação da Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho ao ordenamento jurídico do Brasil é um tema de política externa que tem grandes repercussões no cotidiano de cada cidadão brasileiro. A referida norma internacional, que trata da proteção ao emprego contra a dispensa imotivada, após vigor por menos de um ano, foi objeto de denúncia pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso em ato unilateral, sem consulta ao Congresso Nacional.

De maneira geral, alguns aspectos internacionais e domésticos foram importantes para a questão. Internacionalmente, pode-se destacar o contexto do fim da Guerra Fria, no final da década de 1980, no qual os processos de interdependência e globalização se intensificaram com a queda das barreiras que opunham o capitalismo ao comunismo, levando à ascensão do neoliberalismo como uma nova ideologia capitalista e ao fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Assim, diante do contexto de distensão das tensões entre os blocos do oriente e do ocidente, os regimes autoritários presentes em praticamente todos os continentes abriram espaço aos democráticos. No Brasil, o período foi assinalado pelo fim da ditadura militar que se instalara em 1964, com a deposição do presidente democraticamente eleito João Goulart. Nesse sentido, o final da década de 1980 e o início da década de 1990 marcaram o período de redemocratização brasileira. Seis dias após a queda do Muro de Berlim, os brasileiros foram às urnas - pela primeira vez em 25 anos - para eleger diretamente o Presidente da República.

Antes de verificar o processo decisório acerca da Convenção 158 da OIT, é importante conhecer as principais reflexões sobre Análise de Política Externa, e como os autores desse campo das Relações Internacionais analisam a decisão tomada pelo governante, de modo a verificar seus antecedentes, as pressões exercidas e de que maneira esta causará impacto na sociedade. É importante também verificar como surgiu tal campo de análise nas Relações Internacionais, em contraposição aos pressupostos tradicionais da teoria Realista.

O argumento do presente capítulo encontra-se na tese de que a complexidade de fatores que explicam determinada decisão de política externa não pode estar restringida pela delimitação rígida entre as fronteiras do nível doméstico e internacional. O objetivo é explicar a evolução da disciplina de Análise de Política Externa em contraposição aos pressupostos realistas, tanto no âmbito internacional quanto na trajetória da disciplina no Brasil. Para atingir tal fim, a primeira seção cuida do paradigma realista e como este enxerga o Estado como uma caixa preta, no qual as interações internas pouco importam para a determinação da

política externa. Posteriormente, a segunda seção aborda a contraposição aos pressupostos levantados pelos realistas, primeiramente com a ideia de regimes internacionais e interdependência complexa e depois com o ressurgimento das teorias de Análise de Política Externa. Por fim, a última seção trata da trajetória desta no Brasil, e como os autores a atribuem a característica de política pública.

2.1 O PARADIGMA REALISTA E O ESTADO COMO UMA CAIXA PRETA

As teorias ditas “tradicionais” no campo de estudo das Relações Internacionais, em especial o Realismo, caracterizam os Estados nacionais como atores unitários, homogêneos e racionais. A característica do Estado como um ator unitário diz respeito à confusão entre as ideias de governo e Estado, na medida em que as ações no contexto externo independem de quem está no poder no âmbito interno, ou, de acordo com Lima (2000), ator unitário consiste em unidades políticas soberanas capazes de se envolverem em uma situação de guerra, a partir de um cálculo racional que os induza a tal. Por homogêneo entende-se aquele ator que não possui internamente interesses contraditórios entre si, uma vez que o objetivo primordial no cenário internacional, de acordo com os autores realistas, é a sobrevivência do Estado, perfazendo o famigerado interesse nacional. A característica da racionalidade diz respeito à maneira como o Estado toma suas decisões, baseado em cálculos nos quais são confrontados os benefícios e os custos de cada ação (FIGUEIRA, 2009).

Nesse sentido, o Estado como principal ator do cenário internacional pode ser visto como uma caixa preta, na qual é praticamente impossível ver o que ocorre em seu interior. Ao mesmo tempo, o sistema internacional é considerado como uma mesa de bilhar, uma vez que as relações preponderantes e determinantes são aquelas que ocorrem entre as mais diversas partes sem, contudo, dar destaque ao interior de cada peça singularmente. De acordo com Morgenthau (2003), um dos mais importantes autores do chamado Realismo Clássico, as variáveis da política doméstica não exercem significativa influência nesses atores homogêneos que interagem entre si.

Kenneth Waltz, um dos fundadores do Realismo Estrutural, aduz em sua obra *Theory of International Politics* (1979) que os Estados agem a partir dos constrangimentos estruturais internacionais, que constroem, limitam e orientam os agentes em suas decisões. Desta forma, segundo o autor, as condições internas de cada país têm pouca relevância no momento de adotar-se determinada ação. Waltz assinala que os Estados são parecidos nas tarefas que enfrentam e os fins a que aspiram são similares. Porém, o requisito diferenciador

repousa na distribuição de recursos entre essas unidades semelhantes, ou seja, é o que garante o elemento de poder de cada uma dessas unidades (WALTZ, 1979). Desse modo, a distribuição de recursos, de forças (ou, nas palavras do autor, distribuição de *capabilities*) de um país em relação ao outro é característica essencial do sistema internacional, de modo que o autor desvaloriza, de certo modo, o contexto interno, na medida em que tem pouca importância nos processos decisórios externos.

Ainda de acordo com Waltz (1979), há diferenças substanciais entre o contexto doméstico e o internacional, uma vez que naquele o Estado detém o monopólio do uso legítimo da força, pois diante de uma ameaça de violência, o aparato estatal permite o uso lícito da força como medida de coerção. No ambiente internacional, por sua vez, na ausência de um poder central, não há agentes para conter o uso da força de maneira legítima, de modo que cada Estado deve estar preparado para se defender.

Ademais, a hierarquia existente na dinâmica doméstica, com diferentes graus de autoridades, incentiva os atores a buscarem funções específicas, pois são unidades diferentes entre si. Por outro lado, no âmbito internacional, por serem os Estados unidades semelhantes, a insegurança e incerteza do sistema internacional anárquico leva a uma busca pela autonomia e independência, com base na auto-ajuda. Por essa razão, segundo Waltz, a teoria da balança de poder é a que melhor explica as ações dos Estados no sistema internacional, uma vez que considera as questões estruturais como principais elementos na busca de cada Estado pela sobrevivência e maximização de seus interesses (WALTZ, 1979).

O Estado, por natureza, é belicoso. Segundo os realistas, de maneira geral, a segurança está no topo da agenda, pois em um sistema anárquico o objetivo primordial do Estado é sobreviver. Assim, outras questões são tidas em segundo plano quando comparadas àquelas relativas à sobrevivência. Nesse contexto, a busca pela hegemonia torna-se um garantidor, por certo tempo, da ausência de conflitos. O interesse nacional do Estado está orientado para a busca pelo poder, e sua conduta é determinada e limitada pelos constrangimentos e expectativas externas. Corroborando a simbologia da caixa preta, as variáveis de política interna de cada país são praticamente desconsideradas para que o Estado consiga perseguir seu objetivo máximo, uma vez que as decisões dos governantes não são influenciadas pelos atores presentes no âmbito doméstico (FIGUEIRA, 2009).

De maneira geral, os defensores desta corrente teórica sustentam que a decisão tomada Estados tem por base um cálculo racional, e o seu interesse de maximizar o poder no sistema internacional é tido como dado. Desse modo, independe de quem sejam os tomadores de decisões no contexto doméstico, tampouco importa quais suas ambições e crenças, pois as

políticas dos países tendem a tomar o mesmo sentido, qual seja, o da busca pela sobrevivência e manutenção no poder.

Ainda sob essa perspectiva teórica, por ser um ator racional, o Estado toma suas decisões baseado em cálculos nos quais são confrontados os benefícios e os custos de cada ação. As decisões que envolvem política externa não fogem a essas premissas básicas. Nesse sentido, assinala Cortinhas (2006, p. 72),

Os Estados, ao tomarem suas decisões de política externa, em um primeiro momento, estabelecem suas preferências, a partir de uma estratégia de inserção internacional que definiram anteriormente, com o intuito de maximizar poder em relação aos demais países. Tendo determinado suas preferências com base em um cálculo de custo-benefício, traçam as estratégias mais adequadas para que seus benefícios sejam maximizados e seus custos minimizados.

O paradigma realista, ao atribuir aos Estados as características explanadas, também defende que as decisões de política externa estão centradas na mão do Poder Executivo, pois desconsidera que haja interação e discussão entre os atores nacionais no âmbito doméstico. Nesse contexto, a política externa é entendida como uma política que deve ser realizada e analisada em apartado, distante das demais políticas públicas aplicáveis internamente, assegurando-se, assim, o interesse nacional. De acordo com Lima (2000, p.271-272):

Nesta concepção, a política internacional está acima da política doméstica porque voltada para a defesa dos interesses nacionais e por tratar de questões afetas à segurança e à sobrevivência do Estado, em um contexto em que tanto uma quanto outra não estão garantidas por qualquer instituição ou norma, mas apenas pelo próprio poder de cada Estado. A distinção da escola realista entre *high e low politics*, a primeira província exclusiva da política internacional e a segunda abrangendo a política interna, a economia, etc., expressa de forma sintética essa representação.

Além disto, tal concepção destaca os fatores negativos de uma possível politização da política externa, uma vez que veem a opinião pública e demais atores domésticos como sujeitos desprovidos da racionalidade e informações técnicas inerentes ao Estado e, portanto, incapazes de perseguir o interesse nacional (FIGUEIRA, 2009).

Hans Morgenthau (2003, p. 142 apud FIGUEIRA, 2009, p. 25) assinala que,

Confrontando com o dilema de uma boa política externa e uma ruim que a opinião pública demanda, o governo deve evitar duas armadilhas. Deve resistir à tentação de sacrificar o que considera uma política externa correta no altar da opinião pública, abdicando, assim, da liderança e trocando uma vantagem política de curto prazo pelos interesses permanentes do país. Deve também evitar aumentar o fosso inevitável entre os requisitos de uma boa política externa e as preferências da opinião pública.

O paradigma realista perdurou por muitos anos como a principal fonte explicativa para as ações ocorridas no âmbito internacional, em especial nas determinações das políticas externas adotadas pelos Estados. Porém, quando os argumentos realistas mostraram-se insuficientes para explicar as mudanças ocorridas no sistema internacional, as análises envolvendo os processos de tomada de decisão governamental tornaram-se relevantes ao buscarem a superação das premissas estabelecidas por aquela teoria tradicional, em particular a superação do argumento do Estado como uma caixa preta.

2.2 ABRINDO A CAIXA PRETA

Diante da insuficiência do Realismo em explicar as mudanças no sistema internacional, novas correntes teóricas se fortaleceram. O vácuo analítico deixado por tal corrente teórica incentivou estudiosos a buscarem explicações mais aprofundadas sobre as diversas transformações ocorridas no contexto de intensificação da globalização, ao alçar a um patamar de importância para a análise outros atores até então desconsiderados pelos realistas.

Assim, as correntes teóricas que buscavam interpretar, além da importância do Estado-nação como elemento central, outros atores que interajam com este ator central, ganharam espaço no campo de estudo das Relações Internacionais. Temas como a globalização, os regimes internacionais, a interdependência entre os países, as crises econômicas de caráter global, entre outros, consolidam-se como elementos analíticos prestigiados nas correntes teóricas emergentes, como será visto a seguir.

2.2.1 Globalização, interdependência e regimes internacionais

Em 1977 Robert Keohane e Joseph Nye escreveram *Power and Interdependence*, uma das primeiras obras a contestar a predominância da perspectiva realista. Segundo os autores, as teorias tradicionais que buscavam enfatizar a estrutura do sistema internacional e a distribuição de recursos entre os atores relevantes não seriam suficientes para explicar as alterações sistêmicas vividas à época. Apesar de reconhecerem que a estrutura reflete a distribuição de recursos entre os Estados, eles defendem que as próprias interações entre os atores devem ser consideradas em virtude de sua extrema relevância (KEOHANE; NYE, 1977). Uma das mudanças mais consideráveis à época diz respeito ao discurso da segurança nacional definida em termos militares, que até então estava no topo da agenda, mas acabara

perdendo força em detrimento de outras temáticas, como a interdependência, a importância dos regimes internacionais e a mitigação da hegemonia do Estado como ator principal das relações internacionais.

A principal característica desse período de mudanças foi marcada pela alteração na concepção do poder, conceito fundamental para teóricos e analistas. O poder se tornou mais elusivo, “seu cálculo mais delicado, nebuloso e que, tanto em termos econômicos, tecnológicos ou valorativos, o mundo havia se tornado interdependente em intensidade até então não observada” (ESTRE, 2011, p. 19).

De acordo com os autores (KEOHANE; NYE, 1977 apud ESTRE, 2011), o termo “interdependência” estava se tornando progressivamente mais comum na imprensa para justificar as mais diversas ações estatais em substituição à retórica da segurança nacional. Porém, o termo carecia de uma definição mais precisa, pois era usado de maneira incoerente. Assim, os autores propuseram um conceito analítico:

Na linguagem comum, a *dependência* significa um estado de ser determinado ou significativamente afetada por forças externas. *Interdependência*, definida de maneira mais simples, significa dependência *mútua*. Interdependência na política mundial se refere a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre os atores em diferentes países. (KEOHANE; NYE, 1977, p. 8).

A concepção de interdependência entre os países surgiu então como o produto da relação entre os Estados, e não como algo natural ou dado em um determinado sistema. A interdependência traz consigo a ideia de custo recíproco para os atores envolvidos ao passo que estão ligados entre si por uma mútua dependência.

Nesse sentido, a interdependência não significa igualdade ou equilíbrio, uma vez que muitas vezes é, na verdade, assimétrica. É exatamente a interdependência assimétrica que garante maior capacidade de influenciar as ações dos demais. Os recursos de poder, tais como a opinião pública, aliados políticos e meios econômicos, desequilibram as relações de interdependência, as tornando assimétricas (KEOHANE; NYE, 1977).

As fontes de poder de um Estado, portanto, são a interdependência assimétrica, a força militar, a sensibilidade e a vulnerabilidade. A força militar, tal qual para os realistas, tem suma importância na determinação das fontes de poder de um determinado país. Porém, elas se somam a outras fontes também prestigiadas. A sensibilidade diz respeito à capacidade de cada Estado de lidar com mudanças, sejam sociais, políticas ou econômicas, sem alterar a conjuntura vigente. A vulnerabilidade, por sua vez, “pode ser definida como a responsabilidade de um ator de sofrer custos impostos por eventos externos, mesmo depois

que as políticas tenham sido alteradas” (KEOHANE; NYE, 1977, p. 13) ou seja, atua sobre as disponibilidades e custos das alternativas políticas que os Estados possuem.

Com a intensificação da abertura econômica e da globalização, surgiu o conceito de interdependência complexa. Assim, três são as características que a colocam em oposição ao Realismo. A primeira alude à ideia realista do Estado como ator dominante consubstanciado em unidades coesas. Na interdependência complexa, múltiplos canais de interação dificultam a separação entre o âmbito doméstico e internacional ao diluírem suas diferenciações. Assim, relações informais entre as elites políticas e as não-governamentais, arranjos formais de representantes de relações exteriores, além da opinião pública, interagem cotidianamente de maneira a diluir tal diferenciação. Em segundo lugar, a agenda das relações internacionais não é definida com uma hierarquia clara e rígida de temas, no qual encontra-se no topo as questões relativas à segurança nacional (*high politics*), como defendiam os realistas. Na realidade, há uma complexidade tão intensa que não há como determinar se um tema é sempre mais importante que outro, ou seja, há ausência de hierarquia clara e rígida de interesses. Por fim, os autores destacaram o papel menos influente da força militar, na medida em que tal poder não é instrumento de política efetivo contra outros Estados que façam parte da interação da interdependência complexa e impõe custos aos outros objetivos do Estado, além da segurança. Contudo, a força militar deve ser considerada nas relações com os demais Estados que não façam parte da região de interdependência complexa (KEOHANE; NYE, 1977).

Nessa lógica, os Estados não devem ser vistos como unidades homogêneas do mesmo modo que a segurança e a sobrevivência não seriam mais incondicionalmente os objetivos principais dos Estados. A diversidade de atores e o aumento da importância de outras formas de interação fazem com que os interesses e objetivos dos Estados sejam muito mais complexos do que aqueles pensados pelas correntes tradicionais.

Desse modo, outra formulação significativa apresentada pelos autores para explicar o novo contexto mundial é o de regimes internacionais, que são conjuntos de arranjos governamentais formais ou informais que afetam as relações de interdependência, regulando e controlando as relações entre os Estados. Os regimes internacionais consubstanciam constrangimentos normativos impostos aos Estados e fundamentais para entender as fontes de interdependência não-militares, quais sejam, a sensibilidade e a vulnerabilidade. Estados mais sensíveis ou mais vulneráveis tendem a uma desvantagem em suas relações com os outros atores (KEOHANE; NYE, 1977).

Por fim, ao contrário da premissa realista de imutabilidade do sistema internacional, no sentido de que é composto por atores unitários que sempre buscam a sobrevivência em primeiro plano, os regimes internacionais não são estáticos. Assim, eles são criados, reestruturados e abandonados inúmeras vezes, a depender dos interesses envolvidos.

A contribuição dos autores para o campo da Teoria de Relações Internacionais é incontestável, pois ao refutar alguns preceitos rígidos da corrente realista, Keohane e Nye atribuíram importância analítica aos mais diversos atores internacionais. Nessa perspectiva, a formulação de teses com respaldo na importância da intensificação da globalização, da interdependência e dos regimes internacionais basearam estudos posteriores que percebiam certa diluição entre as fronteiras rígidas entre aquilo que é objeto de política internacional e o que é objeto de política doméstica. Surgiram, nesse contexto, as teorias de Análise de Política Externa, como será visto na subseção seguinte.

2.2.2 Evolução da disciplina de Análise de Política Externa

Como visto, o processo de intensificação da globalização suavizou as diferenças entre a esfera doméstica e a esfera externa, de modo que deixou as fronteiras entre os países mais porosas, permitindo, assim, que os relacionamentos transnacionais e transgovernamentais se expandissem de maneira expressiva (CARVALHO, 2004).

O fim da Guerra Fria provocou a criação de novos Estados e reafirmou a importância desses atores no cenário internacional, ao mesmo tempo em que evidenciou a intensificação de atores cada vez mais diversos que, juntamente com o Estado-nação, servem de objeto de estudo para as Relações Internacionais. Salomón e Pinheiro (2013), por exemplo, destacam que os processos de descentralização e regionalização, associados à globalização, tornaram possíveis que outros níveis de governo – níveis supra e subnacionais – desenvolvessem suas próprias políticas externas.

A partir de preferências próprias, atores dentro de cada Estado podem exercer influência na formulação e na implementação da política externa. Nesse contexto, a análise de decisões desta política preocupa-se também com o comportamento no âmbito doméstico de cada país. Os determinantes no âmbito internacional continuam a ser relevantes; porém, o que acontece no nível doméstico de cada Estado tem forte poder de influenciar ou até mesmo determinar as decisões tomadas na arena da política externa.

No mesmo sentido, evidencia Carvalho (2004, p. 432),

no final da década de 80 e durante os anos 90, avançaram-se abordagens direcionadas a refletir sobre a nova conformação da ordem internacional. Conceberam-se, nesse período, conceitos como, por exemplo, o de governança global, o qual considerava a nova ordem como sendo um sistema de ordenação constituído pela atuação de atores governamentais e não-governamentais e pelos entendimentos intersubjetivos formais e informais relacionados ao seu funcionamento e evolução. Além disso, o caráter anárquico – tão caro aos quadros de referência realistas – estava ausente da conceituação desse sistema. No contexto dessas reflexões, o Estado não era mais que um tipo de ator entre outros.

A disciplina de Análise de Política Externa desenvolveu-se, então, em oposição ao Realismo e às suas premissas do Estado como um agente unitário, homogêneo e racional. Investiga, além dos determinantes internacionais, o ambiente interno e como as decisões tomadas pelos governantes impactam no domínio internacional. Nessa perspectiva, Salomón e Pinheiro (2013, p. 40) afirmam que a “APE tem como objeto o estudo da política externa de governos específicos, considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas.” Assinalam, do mesmo modo, que tal campo de estudos é hoje bem consolidado dentro da grande disciplina das Relações Internacionais.

Nas abordagens de APE, parte-se da premissa que, antes da decisão de política externa ser tomada, o ato internacional passa por um processo de deliberação política, permeado por regras, instituições, indivíduos e correlação de forças que influenciam no resultado (FIGUEIRA, 2009). Desse modo, é importante averiguar quais os atores foram importantes na questão, como se deu a discussão interna no Poder Legislativo, bem como os aspectos cognitivos dos governantes que levaram até dada decisão.

Robert Putnam foi o autor basilar na elaboração dos modelos de “jogos de dois níveis” apresentado no artigo *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, de 1988. Para ele, a política interna e a política internacional se influenciam mútua e simultaneamente. Nesse sentido, os determinantes domésticos da política externa devem “ênfatisar a luta política: os partidos, as classes sociais, os grupos de interesse (tanto econômicos quanto não-econômicos), os legisladores e mesmo a opinião pública e as eleições” (PUTNAM, 1988, p. 432).

Assim, percebe-se que o autor defende a tese de que no plano doméstico há atores variados, com os mais diversos objetivos e interesses, que não podem ser desprezados na análise da tomada de decisão. Consequentemente, ele busca também a superação da concepção de Estado como um ator unitário, por não considerar “*o Estado, ele, mas o Estado, eles.*” (PUTNAM, 1988), ou seja, considerar a pluralidade e complexidade dos condicionantes domésticos.

A construção teórica realizada por Putnam decompõe o processo decisório de política externa em dois estágios: *i*) o tabuleiro I (ou nível I) representa a fase de negociação na qual ocorre o processo de barganha entre os negociadores no nível internacional. Aqui, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas; e *ii*) o tabuleiro II (ou nível II), que apresenta a fase de ratificação na qual pode envolver o processo decisório, formal ou informal, pois os atores domésticos discutem o acordo estabelecido no nível I. Em tal nível, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o tomador de decisão a adotar as políticas que lhe sejam favoráveis. Do mesmo modo, os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. (PUTNAM, 1988).

Cumprir destacar que, para o autor, nenhum dos dois níveis pode ser descartado pelo tomador de decisão, uma vez que os países os quais representam permanecem interdependentes e soberanos, o que demonstra a grande complexidade do processo decisório. Propõe, assim, uma teoria de equilíbrio geral, na qual há influência mútua e simultânea entre a política interna e internacional (PUTNAM, 1988).

Outro conceito relevante levantado por Putnam diz respeito ao *win-set* ou conjunto de vitórias, definido por ele como “o conjunto de todos os acordos possíveis do nível I que seriam vitoriosos – ou seja, que alcançariam a maioria necessária entre os apoiadores – quando colocados em votação.” (PUTNAM, 1988, p. 437). O *win-set* delimita o conjunto de acordos “ratificáveis” no nível II. Godinho (2007, p. 65) resume os fundamentos dos jogos de dois níveis,

o [...] potencial analítico da agenda dos jogos de dois níveis – ainda em formação -, que viabiliza a consideração de diversos ambientes institucionais e temas específicos de análise no exame das relações entre os ambientes doméstico e internacional das políticas públicas. Ao mesmo tempo, os modelos existentes ainda conferem ênfase aos problemas da ratificação, examinando os condicionantes domésticos, formais ou informais, ao engajamento de lideranças políticas em exercícios de barganha internacional.

O modelo estabelecido por Robert Putnam é um dos mais clássicos esforços de analisar a política externa de determinado país associando-se, simultaneamente, os níveis doméstico e internacional de análise. Assim, seus estudos serviram de base para impulsionar outros autores a intensificar a pesquisa sobre essa associação.

Helen Milner, em seu artigo intitulado *International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses* (1992), trata das teorias de cooperação internacional, e refuta as duas suposições comuns à literatura sobre cooperação: a primeira decorre dos pressupostos utilizados para gerar a hipótese que estabelece o sistema

internacional como uma anarquia, e a segunda seria a negligência dos fatores domésticos. Reitera, assim, a importância de se considerar a política doméstica para entender decisões de política internacional nos assuntos que envolvam a cooperação: “Acordos internacionais sempre podem ser alcançados, mas só podem ser implementados se atores domésticos chave concordarem” (MILNER, 1992, p. 493).

Anos após escrever o referido artigo, a autora, juntamente com Robert Keohane, lançaram a obra *Internationalization and Domestic Politics* (1996) na qual abordam os efeitos da internacionalização das Relações Internacionais no âmbito doméstico do Estado.

Milner e Keohane (1996 apud CORTINHAS, 2006) defendem que a ampliação da internacionalização – processo de maior aproximação entre os Estados, visível principalmente nas relações comerciais – leva à alteração das preferências políticas dos atores no âmbito doméstico, além de modificar as escolhas sobre quais políticas atenderão seus interesses. Assim, a partir de uma determinada decisão feita no âmbito internacional, os atores nacionais são induzidos a agir politicamente, a organizarem-se com o fim de pressionar o governo para que seus ganhos sejam protegidos. Surgem, desse modo, os grupos de interesse. De acordo com os autores (1996 apud CORTINHAS, 2006, p. 84) “os perdedores da internacionalização, portanto, tenderão a pressionar o governo para bloquear ou canalizar as mudanças que lhes seriam prejudiciais.”

Helen Milner, adicionando pontos importantes a esse estudo supra apresentado, modernizou o modelo anterior ao lançar a obra *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations* (1997). Logo no início da obra, Milner retomou a ideia de relaxamento da suposição do Estado como um ator unitário, pois ao fazê-lo, abre-se espaço para novas observações *frutíferas* sobre política internacional. Para a autora, “a política interna e as relações internacionais estão inextricavelmente interligados” (MILNER, 1997, p. 3).

Outro importante conceito apresentado pela autora nesta obra é o da poliarquia. Milner assinala que o ambiente doméstico no qual as decisões de política externa são tomadas não é perfeitamente hierárquico. Por sua vez, o sistema internacional não é essencialmente anárquico, ao contrário dos argumentos das teorias mais tradicionais de Relações Internacionais, que veem o nível interno totalmente hierarquizado, com um tomador de decisão único responsável pelas deliberações do Estado, em um ambiente anárquico onde não há uma ordem internacional preestabelecida que oriente as decisões (MILNER, 1997).

Desse modo, para a autora, as políticas doméstica e internacional estão inseridas entre a hierarquia e a anarquia, grau que ela nomeia “poliarquia”. Assim, ambas as políticas estão situadas em um *continuum* entre a hierarquia e a anarquia,

A poliarquia muda a forma por meio da qual a política internacional é conduzida. Mais do que uma luta pela sobrevivência do Estado, a disputa por poder interno e a negociação é que dominam as formulações de política externa. O executivo nem sempre prevalece, de acordo com o que as teorias baseadas na presunção do ator racional, como o realismo e o estadocentrismo de Waltz e Krasner argumentam. Como os membros do executivo dividem o poder no processo de tomada de decisão com outros grupos internos, as escolhas políticas não irão se assemelhar a uma situação de dominação do executivo. As escolhas políticas – tanto na política doméstica quanto na externa – são o resultado de um jogo estratégico entre os atores internos (MILNER, 1997, p. 14).

Consequentemente, no âmbito interno, diferente do que preceituam as correntes mais tradicionais, as decisões não são tomadas exclusivamente por um ator unitário e racional, mas sim, são influenciadas pelos mais diversos agentes que atuam em prol de seus próprios interesses. Os tomadores de decisão - por estarem preocupados com a sua reeleição ou com a manutenção no poder de seu partido político – buscam acatar os anseios dos atores mais relevantes. Ademais, “a opinião pública e muitos outros atores, institucionalizados ou não, participam de muitas maneiras do processo de tomada de decisão que, dessa forma, é dividido entre as diversas instâncias que compõem o governo e a sociedade.” (MILNER apud CORTINHAS, 2006, p.88).

Além disso, Milner destaca que são três os atores que influenciam as decisões: os membros do Poder Executivo, os membros do Poder Legislativo e os grupos de pressão, sendo que a principal aspiração dos dois primeiros é a sua manutenção no poder. Concernente aos grupos de pressão, seu principal intuito é aumentar seus ganhos com decisões que lhes favoreçam. Em consequência, para a autora, os políticos tendem a acatar os interesses daqueles grupos que os apoiam, para dar uma resposta àqueles que o elegeram e, ao mesmo tempo, garantir sua manutenção no poder ou reeleição. Políticos que representam jurisdições maiores tendem a preocupar-se com o bem-estar geral. Já aqueles mais próximos aos grupos de pressão, tendem a privilegiar seus interesses, mesmo que contrários à opinião do eleitor médio (MILNER, 1997).

Em razão de todo o exposto, é difícil imaginar o Estado como uma caixa preta que expressará consenso na hora de manifestar o “interesse nacional”, tendo em vista a complexidade das mais diversas pressões sofridas internamente.

No mesmo sentido, Christopher Hill, em sua obra intitulada *The Changing Politics of Foreign Policy* (2003), assinala que as correntes do Realismo e do Neorrealismo

são insatisfatórias para o completo entendimento da política externa, uma vez que a capacidade de agir do agente é um elemento que deve ser considerado para fins de explicação de determinada decisão. O autor propõe que a política externa deve ser definida como “a soma das relações oficiais externas conduzidas por um ator independente (usualmente um Estado) nas relações internacionais” (HILL, 2003, p. 3 apud CARVALHO, 2004, p. 433). Sobre os princípios estabelecidos pelo autor, resume Figueira (2009, p. 29) que

Hill [...] afirma que o estudo da política externa deve integrar os ambientes doméstico e internacional, deve conter elementos chaves para compreensão, preservando as características multidisciplinares e multifatoriais dos fenômenos sociais (...) o processo decisório de política externa é um complexo jogo de interação entre diferentes atores permeados por uma imensa gama de estruturas, seja do sistema internacional, seja do doméstico, envolvidos em um processo dinâmico de interação.

Nos estudos do início dos anos 2000, Valerie Hudson, em seu artigo intitulado *Foreign Policy Analysis: actor-specific theory and the ground of international relations* (2005), determina que a base (*ground*) da disciplina de APE é o processo de tomada de decisão realizado pelo homem. Assim, a APE se consubstancia no elo entre o plano doméstico e o plano internacional.

A autora acredita que, em termos metodológicos, a APE trata-se de uma pesquisa empírica sobre os acontecimentos, baseada em fatos e estudos. Assim, Hudson defende que essa disciplina vai além das generalizações abstratas; estuda-se caso a caso, com base na teoria do ator-específico, na qual se verifica a orientação para o agente, uma vez que os tomadores de decisão, ou seja, os seres humanos, são os verdadeiros agentes (HUDSON, 2005).

As características da APE, segundo Hudson (2005) são as seguintes: multifatorial (analisa os casos por diferentes níveis de análise); multinível (analisa os mais diversos níveis, como o individual, local, federal); multidisciplinar (considera as mais diversas disciplinas na análise, tais como a psicologia, economia, antropologia e sociologia); integrativa (considera uma grande variedade de informações de diferentes níveis de análise, integrando-as); orientada para o agente (os seres humanos como tomadores de decisão são os verdadeiros agentes); e ator-específico (a análise é orientada para o agente; não desconsidera a estrutura, mas dá forte ênfase para o agente e sua especificação).

Os autores supramencionados e suas argumentações foram de fundamental importância para o desenvolvimento do campo de estudo da APE em diversos países, especialmente nos Estados Unidos e Inglaterra. A APE, entretanto, foi desenvolvida em diversos países, com a finalidade de analisar as decisões tomadas no âmbito de cada um deles,

com suas conjunturas e idiosincrasias. Não foi diferente no Brasil, onde a disciplina tem evoluído nos últimos anos, passando ao papel central de análise do processo decisório no que concerne à política externa.

2.3 ESTUDO DA APE NO BRASIL

Alguns estudos são tidos como marcos fundamentais de APE. Cita-se, por exemplo, os trabalhos de Snyder et al., de 1962, de Rosenau, de 1967 e Allison, de 1971, todos atribuindo ao processo decisório no plano doméstico o patamar de variável explicativa para o comportamento dos Estados no que diz respeito a sua política externa.

Entretanto, a publicação – e grande aceitação – da obra de Kenneth Waltz em 1979 contribuiu para relegar a APE a um papel secundário dos estudos analíticos por algum tempo. Apesar desse período de baixa visibilidade da disciplina, alguns pesquisadores, inclusive no Brasil, “estavam atentos às margens de manobra e aos comportamentos dos agentes estatais, e passaram a buscar em modelos teóricos sobre processos decisórios algumas ferramentas analíticas para entender a atuação mais autônoma de Estados periféricos” (MILANI; PINHEIRO, 2013). Passa-se, na subseção a seguir, à trajetória da disciplina no Brasil.

2.3.1 Trajetória da disciplina de APE e o contexto interno brasileiro

A reflexão sobre política externa esteve associada no Brasil, durante muito tempo, ao Direito Internacional, ao Jornalismo especializado e à História Diplomática. Porém, a partir da década de 1970, o processo de institucionalização das Ciências Sociais no Brasil e a expansão e consolidação das universidades fez com que a comunidade acadêmica pudesse buscar, aos poucos, autorização para tratar de temas de política externa (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013)

Importante ressaltar que alguns determinantes, tanto internacionais quanto domésticos, foram cruciais para o desenvolvimento de perspectivas teóricas sobre a APE. Na seara internacional, o confronto bipolar entre os Estados Unidos e a URSS, que condicionava, de certo modo, as relações entre os demais Estados, chegou ao fim, como já visto anteriormente neste capítulo. Com o desaparecimento das tensões entre os dois blocos, os processos de globalização econômica e interligação de mercados em escala global aprofundaram-se.

No âmbito doméstico, o contexto era de transição entre o autoritarismo e a democracia. A reformulação da inserção internacional do Brasil, portanto, fora baseada na democracia, como um reflexo da política interna, incorporando-se definitivamente nos valores defendidos pelo país em sua atuação externa (CORTÊS, 2010).

Nos governos anteriores, os parâmetros de política externa estavam ligados à ideia da autonomia pela distância, o que começa a mudar a partir do governo Sarney, na evolução em direção ao paradigma da autonomia pela participação (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA 2003). A primeira diz respeito a uma política de não-aceitação automática dos regimes prevalentes e crença no desenvolvimento parcialmente autárquico para proteger a soberania. A segunda, por sua vez, é caracterizada pela participação mais ativa nos regimes internacionais com intuito de influenciar a agenda de decisões a respeito de temas como direitos humanos, transição democrática e direitos sociais. Ou seja, a agenda de segurança nacional, até então primordial, passa a ter papel secundário, de modo que a agenda social assume papel considerável nesse novo direcionamento da política exterior brasileira.

Desse modo, a redemocratização e a diversificação da pauta de interesses do país em decorrência do fim da Guerra Fria, além da intensificação da globalização (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013), consubstanciaram fatores que auxiliaram os pesquisadores a utilizarem-se das ferramentas da APE para a política brasileira.

De acordo com Milani e Pinheiro (2013), as questões de política externa não cabem mais em uma rígida categorização de temas, sendo que as mais diversas temáticas se interligam de maneira que se torna praticamente impossível separar o que diz respeito a *high* e *low politics*, corroborando, mais de 30 anos depois, com uma das características da interdependência complexa de Keohane e Nye (1977), qual seja, aquela referente à ausência de hierarquia de interesses.

2.3.2 Política Externa como política pública

Na produção acadêmica do Brasil, pesquisadores no campo de APE também destacam que a representação do Estado como um ator coeso e autônomo implica em uma excessiva simplificação para a complexidade que envolve as decisões de política externa. Assim, esses autores alçam a política externa ao patamar de uma política pública, com os condicionantes comuns de influência desta. Lima (2000), por exemplo, defende que não é necessariamente verdadeira a alegação realista de que a política externa guarde alguma especificidade em relação a outras políticas públicas.

No mesmo sentido, explicitam Salomón e Pinheiro (2013, p. 41),

A política externa, com efeito, é uma *política pública*, embora com uma especificidade que a diferencia do resto das políticas públicas: o fato de ser implementada fora das fronteiras estatais, o que se pode levar a uma distância considerável entre objetivos e resultados. Por sua condição de política pública, cabe distinguir a política externa da mera “ação externa”, um conceito mais amplo que inclui todo tipo de contatos, planejados ou não, de um governo com outro ator fora de suas fronteiras. Por sua vez, entender a política externa como política pública leva a considerar seu processo de elaboração, no qual incidem, como em qualquer outra política pública, as demandas e conflitos de variados grupos domésticos.

Milani e Pinheiro (2013) também assumem a política externa como uma política pública, pois para sua escolha e implementação, há a interação de diversas dinâmicas, como as coalizões, barganhas e acordos entre representantes de interesses diversos. Em decorrência, de acordo com os autores, retira-se a política externa de uma condição inercial sempre atrelada às questões de interesses nacionais auto evidentes, despindo-a das características tradicionais geralmente atribuídas ao que se chama política de Estado, imputando uma condição de singularidade e distanciamento em comparação às outras políticas públicas adotadas pelo governo.

No mesmo sentido, Sanchez et al. (2006) defendem que as políticas interna, externa e internacional compõem um *continuum* de processo decisório, sendo que a política externa não se diferencia das demais políticas públicas, de modo que não possui, *per se*, uma condição de singularidade.

O próprio fato do campo de APE ser estudado atualmente como disciplina autônoma nos cursos de graduação e pós-graduação em Relações Internacionais e cada vez mais usada na pesquisa acadêmica (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013), corrobora a aproximação da política externa com a ideia de política pública.

As políticas públicas podem ser classificadas, em relação ao seu impacto na sociedade, em distributivas, redistributivas ou constitutivas. Entende-se como política distributiva aquela que gera mais impactos individuais do que universais, sendo que os beneficiados são pequenos grupos, ao atender às demandas pontuais desse conjunto específico. Por sua vez, as políticas redistributivas são aquelas direcionadas para o todo, sendo que seus impactos geram perdas para alguns grupos sociais e ganhos para outros, mas acabam por atingir uma grande parte da população e, em geral, é possível identificar quem são os grupos perdedores e os ganhadores. Esse tipo de política é percebida pelos atores como fonte de consequências importantes aos seus interesses. Por derradeiro, as políticas constitutivas lidam, basicamente, com os procedimentos (FIGUEIRA, 2009).

O estudo sobre o impacto das políticas públicas é bem conhecido na Ciência Política, como ressalta Lima (2011). Porém, não parece ser tão utilizada em Relações Internacionais, exatamente pela especificidade que alguns determinam à política externa. De acordo com a autora, esse tipo de estudo, ao classificar e analisar os impactos que determinadas políticas externas têm sobre certos grupos de interesse, pode trazer contribuições importantes para desvendar, por exemplo, em que momento se torna essencial perceber a influência do Poder Legislativo.

Em relação a quais atores cabe o processo de tomada de decisão de política externa no Brasil, Faria (2008) afirma que se pode perceber atualmente significativos indícios de uma maior porosidade no processo de produção da tomada de decisão, não cabendo mais apenas ao Poder Executivo na figura do Itamaraty. Isso se dá, especialmente, em decorrência da mudança do modelo de desenvolvimento e no padrão de inserção internacional brasileira, que representam alteração no impacto redistributivo doméstico da política exterior, “gerando uma progressiva politização de tal política, até porque o país intensifica e diversifica sua participação nas instâncias multilaterais” (FARIA, 2008, p. 85), envolvendo-se em uma multiplicidade de negociações internacionais, com as mais diversas agendas temáticas.

2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

É possível perceber que a produção de APE, tanto internacionalmente quanto nacionalmente, converge para a percepção da importância analítica do nível doméstico de uma determinada decisão de política externa, além de observar o contexto internacional. Assim, é necessário buscar os determinantes domésticos e internacionais e perceber como estes influenciam o tomador de decisão, como os grupos de interesse pressionam para que seus pleitos sejam atendidos, como os tomadores respondem às pressões, entre outros.

Enfim, é essencial, para a APE, entender como cada indivíduo responsável pela elaboração das decisões de política externa atua para chegar a determinada decisão. Em razão disso, para investigar um dado tema de política externa, mostra-se relevante examinar os governos nos quais se deu tal decisão, bem como o contexto econômico e social, tanto do país que adotou a decisão quanto do âmbito internacional.

A decisão de adotar a Convenção 158 da OIT e a decisão de denunciá-la posteriormente obedece aos preceitos explanados nesse capítulo, uma vez que para entender com profundidade tais decisões, é necessário, além de investigar o contexto internacional de elaboração da norma e quais os países signatários, verificar também o processo decisório

internamente, como a discussão no Poder Legislativo, os grupos de interesse exercendo pressões, a política adotada por determinado presidente, entre outros condicionantes. Antes de analisar tais questões, entretanto, é importante entender a evolução da proteção de direitos trabalhistas, bem como a criação da OIT, sua estrutura e a maneira como são elaboradas suas convenções.

3 DO DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO À SUA PROTEÇÃO EM ÂMBITO INTERNACIONAL

Os direitos trabalhistas e sociais consubstanciam direitos humanos fundamentais reconhecidos mundialmente. Assim, para ver-se amparado pela proteção social, basta que o destinatário seja um ser humano, independente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição. A proteção normativa do direito trabalhista, portanto, é aplicada a todos os empregados, sem distinção.

Entretanto, nem sempre as relações de trabalho e, conseqüentemente, os direitos trabalhistas, foram expostos da maneira como o são hoje; muitos dos direitos contemporaneamente apresentados decorreram de conquistas, ou seja, das lutas dos trabalhadores por melhores condições para exercer o labor.

A Organização Internacional do Trabalho surgiu, nesse contexto, como instituição que busca a expansão, evolução e aprimoramento da proteção social em nível mundial. Essa proteção visa buscar meios de eliminar ou ao menos amenizar a insegurança social a que está submetido o trabalhador.

Com o intuito de atender ao objetivo de compreender a evolução dos direitos trabalhistas ao longo dos anos, o presente capítulo será dividido em duas grandes seções. A primeira seção trata sobre a trajetória do tema trabalho, abrangendo a evolução da concepção do que se entende como trabalho nas mais diversas sociedades, até os tempos atuais. Em consequência das lutas dos trabalhadores por direitos trabalhistas, é abordada a evolução das normas que protegem o trabalhador e o surgimento do Direito Internacional do Trabalho. Na segunda seção, é ressaltado o papel fundamental da Organização Internacional do Trabalho para assegurar a universalização de direitos trabalhistas, atendidos os parâmetros de cada Estado-membro na ratificação de suas convenções. Na mesma seção é abordado o procedimento de incorporação das convenções pelo Brasil e a polêmica em torno da denúncia unilateral dos tratados pelo Poder Executivo.

3.1 TRAJETÓRIA DO TEMA DO TRABALHO

O processo histórico que envolve o desenvolvimento do que se entende como trabalho é marcado por vicissitudes. Primeiramente, em um passado distante que remonta aos homens primitivos, os indivíduos trabalhavam para produzirem o que consumiam, como alimentos, vestimentas, moradia e utensílios rudimentares (PINTO, 2014).

Posteriormente, os registros demarcam uma visão negativa sobre o trabalho, atrelada às mais diversas culturas, geralmente com o sentido de penalidade. Na Grécia antiga, por exemplo, os deuses não trabalhavam e a finalidade precípua do homem, de acordo com Platão, era a reflexão. Os trabalhos manuais e mais pesados eram relegados apenas aos escravos. Outro marco importante na evolução da ideia do trabalho advém da cultura judaico-cristã, na qual é possível depreender a conotação do trabalho como um sacrífico, ou uma pena a ser executada com resignação, como se infere da história de Adão e Eva: “Do suor do teu rosto, comerás o teu pão” (PINTO, 2014, p. 18).

Durante a idade média, no sistema de servidão predominantemente campesino, os trabalhadores estavam sujeitos aos grandes proprietários de terra. Não tinham liberdade de trabalho, tampouco tinham direitos que os amparassem e os protegessem, de modo que ficavam expostos às arbitrariedades dos senhores feudais. O regime de servidão caracteriza fase intermediária entre a escravidão e o operariado (PINTO, 2014).

Na era da Revolução Industrial, marco fundamental para o incremento de direitos sociais, as consequências geradas pela industrialização foram caracterizadas pela transição para uma nova economia, com novas técnicas de produção mecanizadas. A mão de obra para a nova indústria procedia primordialmente do campo. Esse deslocamento do meio rural para o meio urbano fora estimulado pelos aparentes atrativos da indústria que se desenvolvia (NASCIMENTO, 2011).

Porém, muitos empregadores e empresários, diante da plena liberdade contratual em relação aos seus empregados e diante da necessidade destes de trabalharem para sua sobrevivência, impuseram aos trabalhadores as condições mais vis de labor. Os altos custos enfrentados pelos empresários com a aquisição de novas tecnologias de produção, com intuito de recuperar os investimentos iniciais e obter lucros, culminaram no aumento da contratação de uma mão de obra barata, submetida a jornadas de trabalho exaustivas e desumanas de 16 horas (PINTO, 2014). Era habitual, inclusive, o emprego de mão de obra infantil e de mulheres em um grau de exploração maior, pois recebiam uma remuneração menor se comparada àquela dada aos homens na mesma situação de trabalho.

O empregador estabelecia condições deploráveis para uma exploração da mão de obra mais barata, com exigência de excessivas jornadas de trabalho, em um ambiente com péssimas condições que causavam inúmeros acidentes. As relações entre empregado e empregador assim o eram principalmente por não haver um conjunto de normas regulamentando o problema efetivamente. Nesse sentido, preceitua Nascimento “como jamais

existiu contrato escrito, o empregador podia dar por terminada a relação de emprego à sua vontade ou modificá-la ao seu arbítrio” (NASCIMENTO, 2011, p. 39).

Nesse contexto de constante exploração, os trabalhadores, em especial os operários das indústrias urbanas dos países com um campo industrial já estabelecido, começaram a se organizar para exigir condições mais dignas de trabalho. Sobre a origem dos movimentos operários, assinala Pinto (2014, p. 23):

A transição da nova forma de economia criou a miséria e o descontentamento, principais ingredientes da revolução social que eclodiu na forma de levantes espontâneos dos trabalhadores da indústria e das populações pobres das cidades [...]. O conflito com o proletariado girava em torno da exploração de sua mão de obra, cuja contraprestação mantinha sua renda em um nível de mera subsistência.

Os problemas sociais decorrentes da alta exploração do trabalho, tais como a miséria, os baixos salários com longas jornadas, péssimas condições no ambiente de trabalho, juntamente com a inexistência de leis protetivas aos trabalhadores, contribuíram para impulsionar a luta destes por melhores condições de vida e trabalho, acarretando na conquista dos direitos sociais (ALVARENGA, 2007). Assim, em decorrência das lutas, o Estado começou a assegurar um mínimo de direitos sociais aos indivíduos. Referidos direitos, no contexto da Revolução Industrial, perfazem os direitos fundamentais de segunda geração¹.

Ao longo da história, a concepção de trabalho evoluiu, transformando a considerada penalidade ou castigo em algo positivo, como fonte de renda das famílias. Desse modo, atualmente, o trabalho perfaz a expressão da própria liberdade, uma vez que ninguém pode ser coagido, pelo menos em tese, a trabalhar forçadamente em circunstâncias desumanas ou se manter em labor que não deseja mais realizar (PINTO, 2014).

Robert Castel, sociólogo francês que contribuiu para os estudos sobre a formação do mundo de trabalho assalariado, considera trabalho como suporte privilegiado de inscrição na estrutura social na qual há uma correlação entre o lugar ocupado por um indivíduo (ou grupo de indivíduos) na divisão social do trabalho, os sistemas que o protege e seu envolvimento nas redes de sociabilidade. Para o autor, o trabalho é colocado como elemento integrador da sociedade (CASTEL, 2005 apud PEREIRA, 2009).

¹ Direitos fundamentais de segunda geração (ou dimensão) dizem respeito aos direitos sociais, econômicos e culturais, e decorrem especialmente das lutas dos trabalhadores por melhores condições de trabalho durante a Revolução Industrial. Estão ligados a uma atitude positiva do Estado, no sentido de garantir condições mínimas ao desenvolvimento do indivíduo na coletividade, como os direitos trabalhistas e o direito à saúde. Os direitos fundamentais de primeira geração, por sua vez, são os direitos civis e políticos, com origem na Revolução Francesa, período no qual o Estado soberano intervinha diretamente na vida do cidadão, inibindo suas liberdades mais básicas. Assim, estão ligados a uma atitude negativa do Estado, no qual este se abstém de intervir na liberdade dos indivíduos, tais como o direito de locomoção e da livre manifestação do pensamento.

Mesmo com toda a evolução na proteção trabalhista, é possível perceber constantes agressões a esse preceito básico de liberdade no que tange às questões de exercer o trabalho. Ainda há violação dos direitos por parte de muitos empregadores, como é possível ver nos flagrantes casos de indivíduos exercendo atividades análogas à de escravidão em pleno século XXI e em grandes países. Do mesmo modo, são recorrentes casos de péssimas condições de trabalho ou de desrespeito a direitos essenciais, como o pagamento do salário, a concessão de férias, o recolhimento de benefícios previdenciários, o abuso moral e sexual, a proibição de participação em discussões no âmbito dos sindicatos, entre outros.

É importante compreender que o trabalho torna-se primordial tanto para o homem, no que se refere à expressão de sua dignidade e subsistência, quanto para o Estado. Afinal, um país só se fundamenta e se mantém pelo trabalho que seus cidadãos executam (BERQUÓ, 2005).

Desse modo, sem desmerecer os direitos conquistados ao longo dos séculos, a valorização do trabalho humano deve permanecer como um dos fundamentos da atual ordem econômica. Essencial, portanto, que esse direito humano fundamental seja objeto de proteção por parte de todos, inclusive dos organismos internacionais.

3.1.1 Desenvolvimento das normas protetivas trabalhistas

A evolução do tema do trabalho está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento das regras protetivas ao trabalhador pelos Estados. Delgado (2015) divide a evolução no desenvolvimento empírico e na consolidação das normas protetivas trabalhistas, durante os últimos dois séculos, em quatro fases. Tal divisão considera, em especial, a diferenciação que a dinâmica de construção do universo trabalhista experimentou nos países de capitalismo central.

A primeira das fases, intitulada por Delgado como “manifestações incipientes ou esparsas”, tem início com o *Peel’s Act*, de 1802, diploma legal inglês cujo objetivo era restringir a utilização do trabalho de menores. Nessa fase, as regras jurídicas eram dispersas e dirigidas tão somente a reduzir a violência brutal da superexploração sobre mulheres e menores. Na referida etapa, destaca o autor, inexistia uma união operária com significativa capacidade de pressão e eficaz experiência de atuação grupal entre a sociedade europeia e norte-americana (DELGADO, 2015).

A segunda fase, chamada “sistematização e consolidação”, estende-se de 1848 até 1919. O marco inicial desse segundo estágio situa-se na publicação de “Manifesto

Comunista”², escrito por Friedrich Engels e Karl Marx, e também no movimento de massas conhecido como cartista³, na Inglaterra e, ainda, na Revolução de 1848⁴, na França. Esses três marcos do ano de 1848 indicam a reorientação estratégica das classes socialmente subordinadas, que passaram a se voltar a uma linha de incisiva pressão coletiva sobre o outro polo na relação de emprego, ou seja, o empresariado, e sobre a ordem institucional vigente (DELGADO, 2015).

Outro marco importante do período foi a Conferência de Berlim, de 1890, que reuniu 13 Estados e significou o primeiro reconhecimento formal e coletivo pelos principais países europeus da necessidade de se regular o mercado de trabalho. Na ocasião, houve sugestões para a criação de uma repartição internacional para estudos e estatísticas do trabalho. Tal repartição, porém, não chegou a iniciar seus trabalhos (DELGADO, 2015).

Posteriormente, a denominada “fase da institucionalização do Direito do Trabalho”, terceira etapa de acordo com a classificação de Delgado (2015), inicia-se logo após a Primeira Guerra Mundial, com a promulgação das Constituições Mexicana, de 1917 – a primeira a atribuir aos direitos trabalhistas a qualidade de direitos fundamentais –, de Weimar, em 1919 – constituição alemã que ficou conhecida por admitir em seu texto os direitos fundamentais sociais – e pela criação da OIT. Diversos países, influenciados por estas duas constituições, adicionaram a partir de então preceitos sociais aos seus textos constitucionais, até então liberais.

Assim, tal fase se define como o instante histórico no qual o conjunto de normas concernentes aos direitos dos trabalhadores - ou o que pode se chamar de Direito do Trabalho no âmbito brasileiro - “passa a ser um ramo jurídico absolutamente assimilado à estrutura e dinâmica institucionalizadas da sociedade civil e do Estado” (DELGADO, 2015. p. 102).

Com a constitucionalização de direitos trabalhistas, o trabalho foi colocado sob a proteção do Estado. Nessa fase, surgem alguns instrumentos internacionais importantes para a

² O livro marca a verdadeira mudança no movimento socialista, sepultando a hegemonia das vertentes insurrecionais e utópicas no pensamento revolucionário. Evidencia a desigualdade social entre os burgueses e o proletariado, motivando a união destes: “Proletários de todos os países, uni-vos!”.

³ O cartismo foi o primeiro movimento de massa das classes operárias da Inglaterra. Basicamente, exigia melhores condições para os trabalhadores na indústria. Após o fim do movimento, leis trabalhistas foram criadas para diminuir a exploração dos trabalhadores e mediar as relações entre os operários e a burguesia.

⁴ Costumeiramente conhecida como “Primavera dos Povos”, a Revolução de 1848, na França, é caracterizada pela luta por melhores condições de vida e de trabalho pelo operariado e pelo campesinato, fazendo uma forte oposição ao regime monárquico por meio de uma série de levantes. Mesmo não conseguindo instalar um regime socialista, marcou uma nova polarização política no país, na qual mostrava para a nova ordem burguesa o potencial de mobilização das classes operárias em torno de seus interesses.

consolidação do Direito Internacional do Trabalho, como a Declaração de Filadélfia, de 1944, e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948.

A última fase, reconhecida como “crise e transição”, diz respeito ao íterim que se inicia no final do século XX e vai até os dias atuais. Alvorece no início dos anos 1980, em um contexto de crise econômica, tecnológica e organizacional. Nesse sentido, as eleições de Margaret Thatcher, na Inglaterra e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, marcaram o movimento de desregulação das políticas sociais e das regras jurídicas limitadoras do mercado econômico. Ambos os políticos foram movidos, no âmbito dos direitos sociais, pela redução de benefícios (DELGADO, 2015).

Com novas formas de administração empresarial, como a terceirização, vive-se um momento de transição das normas trabalhistas, que procura ajustar-se aos novos aspectos sociais e econômicos. O movimento pela flexibilização das normas trabalhistas no Brasil pode ser percebido no início da década de 1990, como será visto no próximo capítulo. Porém, como assevera Delgado (2015), a existência de um sistema desigual de criação, circulação e apropriação de bens e riquezas que convive com a liberdade formal dos indivíduos, não pode desprezar o ramo jurídico trabalhista tão incrustado no âmago das relações sociais.

3.1.2 Direito Internacional do Trabalho

Considerando-se a evolução no Direito do Trabalho em cada país, como exemplificado anteriormente pelas constituições Mexicana e de Weimar, é importante ressaltar a evolução normativa de tal ramo jurídico no contexto internacional. O Direito Internacional do Trabalho (DIT) pode ser considerado, assim, como um ramo do Direito Internacional Público, que visa disciplinar as relações de trabalho em âmbito internacional. O princípio da proteção, o qual visa equilibrar partes naturalmente desiguais, caracteriza e norteia a perspectiva de justiça adotada por esse ramo internacional.

Dessa forma, o DIT pode ser visto como uma dimensão social significativa dos direitos humanos, pois é por sua efetivação que a evolução destes direitos ganha mais espaço. Ao somar-se à ideia vinculada à dimensão de liberdade de cada indivíduo, ou seja, ao acrescentar-se aos direitos civis e políticos de primeira geração, a dimensão social do DIT acaba por fortalecer os direitos humanos de segunda geração.

Em termos gerais, pode-se dizer que o DIT, de acordo com Süsskind (2000), visa universalizar os princípios de justiça social, uniformizando as correspondentes normas jurídicas quando possível. Busca também incrementar a cooperação internacional,

empenhando-se na melhoria das condições de vida do trabalhador e na harmonia entre o desenvolvimento técnico-econômico e o progresso social.

Ainda de acordo com Sússekind (2003), os motivos de ordem econômica impuseram a necessidade de nivelção dos custos das medidas sociais de proteção ao trabalho adotadas pelos Estados, mormente após a consolidação da globalização. Tal imposição surge para que os Estados adotantes de medidas laborais protetivas não sejam prejudicados frente a outros Estados que não as adotarem, sofrendo, por conseguinte, com a indesejável concorrência desses países que, via de regra, apresentarão um custo de produção mais barato.

As finalidades primordiais do Direito Internacional do Trabalho são atingidas por meio da atividade normativa, em especial pelas convenções e recomendações elaboradas no âmbito da OIT, através da incorporação de direitos e obrigações aos sistemas jurídicos nacionais.

3.2 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

Inserida no contexto de proteção aos direitos dos trabalhadores e de institucionalização de normas trabalhistas, foi criada, em 1919, a Organização Internacional do Trabalho. A criação de tal organização internacional é respaldada por um esforço conjunto dos Estados participantes da Conferência da Paz em direção à internacionalização de direitos sociais trabalhistas, que culminou na assinatura do Tratado de Versalhes (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2015a).

Sobre o contexto histórico da criação da organização, assinala Scabin (2015, p. 3),

Os dirigentes dos países integrantes da Liga das Nações perceberam, desde então, os perigos decorrentes das más condições de vida que atingiam a maior parte da população. Em outras palavras, ficou claro, para o mundo inteiro, que o povo submetido a condições de vida desumanas, ou até mesmo sub-humanas, torna-se vulnerável à disseminação de ideologias nem sempre honestas em seus propósitos, e transforma-se em “massa de manobra” a serviço de interesses políticos e de governantes equivocados ou mal-intencionados.

A princípio, a organização era parte integrante da Liga das Nações. Mas, com o fim desta, a OIT foi integrada à Organização das Nações Unidas em 1946, como uma agência especializada. Atualmente, o organismo conta com 186 estados-membros (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2015b).

Assim, com o intuito de melhorar as condições de trabalho, promover a solidariedade entre os trabalhadores de diversos países e contribuir para paz por meio da busca pela justiça social, justificou-se a formação de uma pessoa jurídica internacional de

caráter permanente para a proteção e promoção do trabalho decente, de forma a respeitar o princípio da dignidade da pessoa humana no que tange aos direitos sociais. Desse modo, tratando-se de uma organização internacional, o artigo 39 da Constituição da OIT deixa claro que a entidade possui personalidade jurídica e capacidade para contratar, adquirir bens móveis e imóveis e deles dispor. Importante destacar o preâmbulo da Constituição da OIT, que trata dos principais objetivos a serem perseguidos pela organização:

Considerando que existem condições de trabalho que implicam, para grande número de indivíduos, miséria e privações, e que o descontentamento que daí decorre põe em perigo a paz e a harmonia universais, e considerando que é urgente melhorar essas condições no que se refere, por exemplo, à regulamentação das horas de trabalho, à fixação de uma duração máxima do dia e da semana de trabalho, ao recrutamento da mão-de-obra, à luta contra o desemprego, à garantia de um salário que assegure condições de existência convenientes, à proteção dos trabalhadores contra as moléstias graves ou profissionais e os acidentes do trabalho, à proteção das crianças, dos adolescentes e das mulheres, às pensões de velhice e de invalidez, à defesa dos interesses dos trabalhadores empregados no estrangeiro, à afirmação do princípio 'para igual trabalho, mesmo salário', à afirmação do princípio de liberdade sindical, à organização do ensino profissional e técnico, e outras medidas análogas; [...] e que a não adoção por qualquer nação de um regime de trabalho realmente humano cria obstáculos aos esforços das outras nações desejosas de melhorar a sorte dos trabalhadores nos seus próprios territórios (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2015a).

A partir das ideias de São Tomás de Aquino, o conceito de justiça social almejado pela instituição diz respeito à maneira como ocorre o desenvolvimento de um país, que não pode ser baseado apenas no crescimento econômico, mas também na ideia da justiça distributiva (BRASIL, 2015). A justiça distributiva pode ser entendida, de modo geral, como uma intenção do Estado em compensar as desigualdades possíveis no desenvolvimento econômico. Está baseada na igualdade de direitos, com o desenvolvimento tanto do pilar econômico como do pilar social. Uma das maneiras de garantir essa distribuição é por meio da institucionalização de normas protetivas aos trabalhadores. Acerca do tema, preceitua Nascimento (2011, p. 60),

O direito do trabalho tende à realização de um valor: a justiça social. Não é o único meio de sua consecução, mas é uma das formas pelas quais um conjunto de medidas que envolvem técnicas econômicas de melhor distribuição de riquezas, técnicas políticas de organização da convivência dos homens e do Estado e técnicas jurídicas destinadas a garantir a liberdade do ser humano, dimensionando-a num sentido social, visa a atingir a justiça social.

Para possibilitar a participação em situações de igualdade com intuito de fortalecer o diálogo social, a OIT é a única agência da ONU que possui estrutura tripartite. Participam dela organizações sindicais, que representam os trabalhadores, organizações patronais e representantes dos governos de todos os países membros (NASCIMENTO, 2011).

A organização é composta por três órgãos: a Conferência ou Assembleia Geral; o Conselho de Administração e a Repartição Internacional do Trabalho. O primeiro diz respeito à reunião que ocorre ao menos uma vez por ano na cidade de Genebra, na Suíça. (CAVALCANTE; JORGE NETO, 2015). É o órgão supremo, sendo constituído por quatro representantes de cada Estado membro, quais sejam: dois delegados do governo, um delegado representante dos trabalhadores e outro delegado representante dos empregadores. Entre suas atribuições, destaca-se a elaboração de convenções e recomendações com intuito de regulamentação internacional do trabalho para fomentar a universalização da justiça social. O Conselho de Administração é o órgão administrativo da organização responsável pelo controle de execução das políticas e programas da OIT e a Repartição Internacional do Trabalho constitui o secretariado técnico-administrativo (ALVARENGA, 2007).

Em relação às atividades normativas da instituição, há três instrumentos: as convenções, as recomendações e as resoluções. As duas primeiras constituem o intitulado Código Internacional do Trabalho. As convenções objetivam a uniformização do tratamento internacional acerca de determinada matéria discutida na Conferência Internacional. Após o processo de ratificação por cada país, respeitando as normas internas que o regulam, passa a incorporar a sua legislação doméstica. Desse modo, as convenções assumem papel fundamental na universalização das normas de justiça social (CAVALCANTE; JORGE NETO, 2015).

Por sua vez, quando uma matéria não tiver a relevância para o primado da justiça social, deve ser adotada a recomendação, que se destina a sugerir normas que podem ser assumidas como forma de aprimoramento das legislações internas, porém, sem obrigar os Estados à submissão do seu conteúdo. Ou seja, é um instrumento não imperativo. Por fim, as resoluções dizem respeito aos instrumentos aprovados por maioria simples na Conferência Internacional, e referem-se às regras de procedimento.

Cabe ressaltar que as convenções têm força de tratado de natureza normativa, multilateral e aberto, porém, não representam dispositivo autoaplicável à legislação de cada país. Nesse sentido, a Conferência Internacional do Trabalho da OIT não é um parlamento universal dotado de poderes para impor regras aos Estados. Assinalam Cavalcante e Jorge Neto (2015, p. 146) que “a soberania interna de cada Estado-membro deve ser respeitada. Tem-se a necessidade da aprovação da convenção pela autoridade interna competente de cada Estado-membro da OIT”.

Porém, como destaca Nascimento (2011), pelo caráter deliberativo tripartite, a convenção difere-se dos tratados tradicionais, pois as questões são discutidas de modo

conjunto entre governo, trabalhadores e empregadores. O autor destaca, do mesmo modo que Cavalcante e Jorge Neto (2015), que cabe aos Estados à liberdade de aderirem à convenção

A Conferência da Organização Internacional do Trabalho reúne-se periodicamente, votando decisões que podem obrigar os Estados-membros [...]. As convenções adotadas diferem dos tratados internacionais porque, ao contrário destes, não resultam de entendimento diretos entre os países interessados, mas sim de discussões ocorridas nos quadros da OIT, em cujo seio é processada a sua elaboração e posterior aprovação de caráter oficial (NASCIMENTO, 2001, p. 134).

Assim, como visto, a organização foi criada no sentido de se estabelecer a paz universal tendo como base a justiça social. Importante destacar, porém, que alguns autores ressaltam outros interesses envolvidos na criação de uma organização internacional tal como a OIT, além dos fins “altruístas” para os quais foi criada. Cecato (2006), por exemplo, evidencia outra vertente pouco estudada dos movimentos pela regulamentação de leis trabalhistas ocorridas no século XX e a criação da OIT. A autora afirma que a decisão de edificar normas de proteção ao trabalhador não é propriamente *graciosa* e sim, resultante do temor da pressão dos movimentos sociais, particularmente das esquerdas.

A autora assinala ainda que, por trás de uma preocupação com os direitos humanos dos trabalhadores na criação da OIT, encontra-se outra: a da possibilidade de desestabilização do capitalismo. As reivindicações do movimento sindical internacional no século XX, muitas vezes intensificados com os movimentos paredistas e outras ações mais agressivas, deixam claro que os grandes contingentes humanos, a partir de então, não seriam pacíficos. As leis laborais “viabilizaram o capitalismo, garantindo-lhe a administração dos conflitos, mas permitiram, em quase todo o ocidente, condições mais dignas de trabalho” (CECATO, 2006, p. 65).

Robert Cox, que foi diretor geral da OIT e trabalhou na organização por muitos anos, tem uma visão crítica sobre alguns de seus preceitos. Para o autor, a organização é mais bem entendida no plano ideológico desejado pelos países e não representa, de fato, as atitudes por estes praticadas, o que ele entende como uma distância entre a teoria e a prática dos Estados. Cox avalia que o desenvolvimento da OIT e sua normatização internacional encontram barreiras na visão neoliberal da política econômica, pois esta entende que o crescente respeito aos direitos trabalhistas poderia prejudicar, de certa maneira, o desenvolvimento econômico. Nessa concepção, o aumento de benefícios aos trabalhadores poderia gerar aumentos nos custos e preços dos produtos finais, de modo a gerar uma desaceleração econômica e aumento do desemprego (COX, 2003 apud PAGANINI; HOLZHACKER, 2014).

Ainda de acordo com Cox, a quantidade de ratificações das convenções da OIT sugere que o papel da organização continua restrito ao campo ideológico e, apesar de ter uma consolidação forte, em razão de sua tradição e história, sua atuação perante os países é fraca. Do ponto de vista prático, segundo o autor, a OIT tem poucos instrumentos junto aos Estados para conferir se estes implementaram os termos da convenção adotada, e não apenas a ratificaram, esquecendo de efetivá-las (COX, 2003, apud PAGANINI; HOLZHACKER, 2014).

Um exemplo levantando por Paganini e Holzacker (2014), em relação à visão mais crítica concernente à OIT, diz respeito ao elevado número de pessoas em condições de trabalho forçado ou a existência do trabalho infantil em muitos países, pois, ainda que as convenções que tratam sobre estes temas tenham sido ratificadas por mais de 80% dos Estados-membros, ainda são necessários avanços no nível dos governos domésticos para efetivarem o estabelecido na norma internacional.

Entretanto, ainda que a organização não tenha conseguido atingir e melhorar todos os níveis da relação de trabalho, de acordo com Scabin (2015), é inegável reconhecer a importância da OIT na evolução dos direitos sociais no mundo inteiro, uma vez que as normas produzidas pela organização contribuíram para a aprovação de leis e regulamentos nos ordenamentos jurídicos de diversos países. Não há como desconsiderar o papel desta organização internacional na promoção dos direitos trabalhistas. Desse modo, a OIT ajudou, na maneira do possível, na estabilização das relações trabalhistas e auxiliou os países por meio de programas de assistência técnica, os quais se destinam a harmonizar o desenvolvimento econômico com o progresso social (ALMEIDA, 2004). Especificamente em relação ao Brasil, por exemplo, as normas produzidas no âmbito da OIT são importantes para efetivar diversos direitos trabalhistas. Mesmo quando as normas não foram incorporadas oficialmente à legislação brasileira, acabaram por influenciar no momento de elaboração de novas leis.

3.2.1 O processo de integração das convenções da OIT ao ordenamento jurídico brasileiro

Como visto, no momento em que os países decidem buscar a proteção internacional dos direitos trabalhistas ao aderirem às convenções da OIT, é necessário que as normas internacionais sejam integradas ao seu ordenamento jurídico. Assim, cada Estado-membro tem a obrigação de encaminhar à autoridade competente doméstica as convenções,

para que estas possam ser discutidas e ratificadas, a depender do processo interno correspondente em cada país.

Como já dito, a OIT não é um parlamento internacional ou uma organização supranacional, “aproxima-se mais de uma conferência diplomática em matéria de direito do trabalho, e, nessas condições, do assentimento dos participantes depende a força das suas decisões” (NASCIMENTO, 2011, p. 136). Por essa razão, é que há a necessidade das convenções proclamadas no âmbito daquela organização serem discutidas e votadas no plano doméstico brasileiro, para somente então incorporarem-se à legislação e assim possuírem eficácia normativa.

No que concerne ao Brasil, a autoridade competente para a discussão, votação e aprovação por maioria simples é o Congresso Nacional, conforme estabelece o artigo 49 da Constituição Federal (CAVALCANTE; JORGE NETO, 2015).

De acordo com o Ministério das Relações Exteriores, todos os atos multilaterais, em regra, estão sujeitos à aprovação pelo Congresso Nacional. Prepara-se uma Exposição de Motivos, na qual o Ministro das Relações Exteriores explica o que está previsto no tratado e solicita que o Presidente da República, por uma Mensagem, o submeta ao Congresso Nacional. Aprovada a Exposição de Motivos e enviada a Mensagem ao Congresso pelo Presidente, o ato é encaminhado para discussão pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, sucessivamente. Antes de ser levado a plenário, é analisado pelas Comissões de Constituição e Justiça e de Relações Exteriores e por outras possíveis interessadas na matéria (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2015).

A aprovação pelo Congresso é materializada por Decreto Legislativo, assinado pelo Presidente do Senado e publicado no Diário Oficial da União. Uma vez publicado este decreto, encontra-se encerrada a etapa de apreciação interna do ato. Procede-se, então, a sua ratificação ou confirmação perante as outras partes internacionalmente interessadas, manifestando-se o desejo brasileiro de obrigar-se por aquele documento. Assim, a ratificação é a manifestação pela qual são postos em vigor internacionalmente os atos adotados pelo Brasil (MINISTÉRIO..., 2015).

Ainda em relação às convenções adotadas no âmbito da OIT, é necessária a formalização da ratificação perante a Repartição Internacional do Trabalho. Assim, de acordo com os padrões normativos da OIT, a convenção terá o início de sua vigência no plano internacional, em relação a cada Estado-membro, decorridos 12 meses após a data do registro da sua ratificação (CAVALCANTE; JORGE NETO, 2015).

Para que tenha efeitos no âmbito doméstico, incorporando-se à legislação interna do Brasil, é necessário que o ato seja promulgado pelo Presidente da República, por meio de decreto referendado pelo Ministro das Relações Exteriores (MINISTÉRIO..., 2015). Como será visto no terceiro capítulo, todas as etapas supramencionadas da apreciação interna foram respeitadas no que diz respeito à Convenção 158.

Desse modo, com a promulgação da convenção, a norma internacional passa a ter aplicabilidade para todos os Poderes, ou seja: para o Judiciário, no qual os magistrados devem nortear suas decisões com base na convenção; para o Legislativo, que deve observar os preceitos estabelecidos na convenção e não contrariá-los ao editar novas leis; e para o Executivo, que deve respeitar o disposto na norma internacional em diversos aspectos, como na elaboração de Normas Regulamentadoras pelo Ministério do Trabalho e Emprego e na elaboração de novas políticas públicas sociais.

3.2.1.1 A controvérsia na denúncia das convenções e tratados

Quando um país decide retirar-se das regras de determinado tratado ou convenção internacional, o mecanismo a ser utilizado, de acordo com o Direito Internacional, é a denúncia. No caso brasileiro, o instituto é oficializado internamente pelo Decreto Presidencial.

Denúncia pode ser entendida como o ato “pelo qual o governo faz saber à nação com quem efetivou a convenção que não pretende continuar o acordo, após a expiração do prazo avençado, dando por finda a vigência daquele tratado.” (DINIZ, 1998, p. 57 apud CAVALCANTE; JORGE NETO, 2015, p. 154).

A denúncia das convenções da OIT ratificadas pelo Brasil obedece a certos critérios específicos, diferentes de outros tratados, uma vez que a organização adota seus próprios métodos.

Nos padrões da OIT, o prazo de validade de cada ratificação é de dez anos. Após o decurso do prazo, o Estado-membro poderá denunciar a ratificação com uma comunicação oficial à Repartição Internacional do Trabalho. Se decorridos 12 meses após o período de validade da ratificação sem que o Estado-membro faça uso da faculdade de oferecer denúncia, ocorrerá a renovação tácita da ratificação por mais dez anos (CAVALCANTE; JORGE NETO, 2015).

Cavalcante e Jorge Neto (2015, p. 155), resumem as regras de vigência das convenções da OIT da seguinte maneira:

(a) A convenção terá sua vigência interna após o decurso de 12 meses da data da sua ratificação, desde que já vigore no âmbito internacional; (b) cada ratificação tem o prazo de dez anos; (c) após o decurso do lapso de 10 anos, o Estado-membro poderá denunciar a ratificação, mediante comunicação oficial dirigida ao Diretor Geral da RIT, para o devido registro. Contudo, a denúncia surtirá efeito somente 12 meses após o seu registro; (d) com o decurso do lapso de 12 meses após o período de validade da ratificação, sem qualquer denúncia pelo Estado-membro, tem-se a renovação tácita da ratificação por um período de mais dez anos.

A despeito das peculiaridades da denúncia das convenções da OIT, há um tema que é objeto de polêmica entre os doutrinadores do Direito Internacional Público sobre as regras brasileiras de uso do instituto da denúncia, seja das convenções da instituição, seja de qualquer outro tratado. Isso porque a participação do Congresso Nacional no ato de denúncia dos tratados no Brasil não está determinada por lei que indique o procedimento a ser adotado nesses casos, e a Constituição Federal é omissa acerca do instituto da denúncia.

Mazzuoli (2015) assinala que essa incerteza manifestou-se pela primeira vez em 1926, quando ficou decidido que o país se desligaria da Liga das Nações, acatando o entendimento pelo qual o Poder Executivo poderia denunciar tratados sem o assentimento do Parlamento, apesar de necessitar da manifestação deste quando da incorporação.

Assim, por questões costumeiras e por falta de previsão legal, têm-se remetido a competência de denunciar unilateralmente tratados ao presidente. Mazzuoli (2015) entende que esse costume é altamente favorável ao Poder Executivo e lastimável à consagração da democracia, uma vez que os preceitos constitucionais atribuíram ao Poder Legislativo as funções de fiscalizar e regular os atos daquele Poder, como reflete a essência da democracia na forma de manifestação da vontade popular. No mesmo sentido, entende Pontes de Miranda (1970, p. 109):

Aprovar tratado, convenção ou acordo, permitindo que o Poder Executivo o denuncie, sem consulta, nem aprovação do Parlamento, é subversivo dos princípios constitucionais, de forma que o Presidente da República, do mesmo modo que faz na ratificação, deve apresentar projeto de denúncia, ou denunciar o tratado, convenção ou acordo *ad referendum* do Poder Legislativo.

Piovesan (2006) também entende que, se a atuação do Congresso Nacional é condição *sine qua non* para a ratificação da norma no âmbito interno, consubstanciado em ato complexo, fruto da conjugação de vontades dos Poderes Executivo e Legislativo, para a denúncia também deveria ser respeitado este procedimento.

A controvérsia acerca do ato de denúncia de tratados no Brasil veio à tona, novamente, em 1996, quando o então presidente Fernando Henrique Cardoso denunciou a Convenção 158 da OIT, por meio do Decreto Presidencial 2.100/1996. A análise acerca das

celeumas envolvidas na norma será objeto específico de estudo no último capítulo desta monografia.

3.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

O tema do trabalho é marcado pela evolução da plena liberdade contratual na época da Revolução Industrial, onde as relações de trabalho davam-se em condições desumanas. Assim, trabalhadores se organizaram para exigir mecanismos dignos de trabalho. Em decorrência desses movimentos, o Estado começou a assegurar direitos sociais, culminando na constitucionalização dos direitos trabalhistas no século XX, no qual o trabalho foi colocado sob o manto da proteção estatal.

No âmbito internacional, no mesmo período, alvoreceu o Direito Internacional do Trabalho que visa, precipuamente, uniformizar mundialmente as normas trabalhistas. Tal ramo do Direito Internacional Público é concretizado na esfera da Organização Internacional do Trabalho, que tem como um de seus principais escopos a promoção da solidariedade entre trabalhadores de diversos países em busca da justiça social, entendida como o conjunto do crescimento econômico e da justiça distributiva, concomitantemente. Na busca para atingir tais objetivos, a OIT elabora convenções que assumem papel importante na universalização das normas de justiça social.

Para que essas normas tenham validade no contexto interno de cada país, há a necessidade de apreciação pela autoridade competente, que no caso brasileiro cabe ao Congresso Nacional, que discute domesticamente os termos da convenção. Diante da omissão legislativa brasileira acerca do procedimento da denúncia de tratados, abre-se espaço para a controvérsia acerca da necessidade de participação do Poder Legislativo ao efetivar as denúncias provenientes do Poder Executivo.

4 A CONVENÇÃO 158 DA OIT E SUA TRAMITAÇÃO NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 ampliou e valorizou os direitos protetivos dos trabalhadores. O valor social do trabalho consta logo no artigo 1º da Constituição e, juntamente com a livre iniciativa, consubstancia um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Do mesmo modo, a valorização do trabalho humano, bem como a livre iniciativa, são fundamentos da Ordem Econômica e Financeira preconizada no artigo 170, *caput*. (BRASIL, 1988).

A proteção ao trabalho conferida pelo ordenamento constitucional se justifica na natural desigualdade entre os agentes participantes do processo produtivo: enquanto para o trabalhador o emprego é um meio de subsistência, para o empregador é um meio de obtenção de lucro (SILVA, 1991 apud DIAS, 2013). Cabe ressaltar, porém, que além da necessidade da proteção do lado hipossuficiente da relação de emprego, a Constituição Federal também previu a proteção da propriedade privada, dos fatores que envolvem a produção e da livre iniciativa.

De forma geral, percebe-se que o Direito do Trabalho, como visto no segundo capítulo, surgiu como tentativa de neutralizar a naturalmente conflituosa relação entre empregadores e empregados. Nas controvérsias emergentes entre os dois polos é possível perceber a dificuldade de conciliar direitos contraditórios. A Convenção 158 da OIT é considerada como mais uma alternativa para minimizar os conflitos na relação de emprego. Trata-se de norma externa que foi objeto de discussão no âmbito doméstico. A convenção versa sobre matéria extremamente complexa – despedida imotivada por parte do empregador –, que envolve a relação de emprego, a economia brasileira considerada como um todo e os três Poderes da República, além das questões sociológicas do trabalho.

O primeiro capítulo destinou-se a compreender a trajetória da disciplina de APE e a necessidade de considerar-se o âmbito interno de cada país na tomada de determinada decisão de política externa, enquanto o segundo buscou verificar como ocorreu a evolução dos direitos trabalhistas e as principais características da OIT, além do procedimento de incorporação das convenções ao ordenamento brasileiro. Atingidos os objetivos propostos nos capítulos anteriores, passa-se à análise da tramitação da Convenção 158 da OIT no Brasil, foco do presente capítulo, entendendo-a sob os preceitos estabelecidos na APE e também como uma norma trabalhista de origem internacional que precisa ser apreciada internamente para que então possa ser adotada efetivamente pelo Brasil.

Para atender ao objetivo de demonstrar como se deu a tramitação da Convenção 158 no Brasil, este capítulo será dividido em quatro seções. A primeira faz uma breve explanação sobre a política externa adotada pelo país, de José Sarney a Fernando Henrique Cardoso (FHC), para melhor compreender o contexto na qual está inserida a tramitação interna da norma. A segunda seção mostra a tendência à flexibilização das normas trabalhistas num contexto de ideologia neoliberal dominante, experimentada especialmente durante o primeiro mandato de FHC. A terceira seção aborda a Convenção 158, seus objetivos, seu trâmite no Brasil, os grupos de interesse que exerceram pressão perante os três Poderes, além da denúncia da norma. Por fim, a última seção faz uma análise da relação dos presidentes analisados no período com o número de convenções de OIT adotadas pelo Brasil, a fim de verificar se houve ou não uma tendência acerca do tempo de tramitação destas normas internamente, adotando como marcos temporais o Decreto Legislativo, a ratificação e a promulgação pelo Brasil de tais convenções.

4.1 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: DE SARNEY A FHC

A Constituição Federal brasileira de 1988 atribuiu ao Chefe de Estado o papel central no planejamento, na execução e na tomada de decisões no plano internacional. Essa atribuição central ao Chefe do Executivo esteve presente no texto constitucional desde a época do Império, cabendo ao Poder Legislativo o papel preponderante de (co)decisão *a posteriori* (SANCHEZ et al, 2006). Importante, pois, verificar como ocorreu a condução da política externa pelos presidentes em cujos governos tramitou internamente a Convenção 158, destacando-se o contexto da redemocratização brasileira.

O caminho legislativo da Convenção 158 da OIT iniciou-se em 1988 (durante o governo do presidente José Sarney) e findou-se em 1992 (governo do presidente Fernando Collor de Mello). A promulgação e a denúncia ocorreram em 1996 (Governo Fernando Henrique Cardoso). Para entender o contexto que levou a incorporação da norma internacional pelo país e a sua posterior denúncia, será feita uma breve exposição do modo como os presidentes conduziram a política externa, neste íterim entre 1988 e 1996, com foco nas características que auxiliam na análise da convenção. O destaque maior será dado ao Governo Fernando Henrique Cardoso, no qual ocorreram efetivamente a promulgação e a denúncia da convenção.

José Sarney assumiu a Presidência da República em março de 1985 após a morte de Tancredo Neves. O contexto interno, como já mencionado no primeiro capítulo, era de

transição de um governo autoritário para a democracia. No campo multilateral foi possível observar o perfil democrático defendido por Sarney, buscando uma democratização das estruturas do sistema internacional pela retificação da visão militar, em especial nos temas de direitos humanos (CÔRTEZ, 2010). O processo de redemocratização auxiliou para que o Brasil buscasse uma posição mais ativa no sistema internacional.

A busca pela reaproximação do País com os demais está expresso por Sarney no discurso de abertura dos trabalhos da XL Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em Nova York em 23 de setembro de 1985, logo no primeiro ano de seu mandato: “Estou aqui para dizer que o Brasil não deseja mais que sua voz seja tímida. Deseja ser ouvido sem aspirações de hegemonia, mas com determinação de presença. Não pregaremos ao mundo o que não falarmos dentro de nossa fronteira. Estamos reconciliados. A nossa força passou a ser a coerência. Nosso discurso interno é igual ao nosso chamamento internacional. E desejamos, agora, revigorar, com redobrada afirmação, nossa presença no debate das nações. Uma política externa independente, dinâmica e voltada para a solução das questões internacionais de conteúdo social.” (SARNEY, 1985 apud CÔRTEZ, 2010, p. 177).

Fernando Affonso Collor de Mello foi o primeiro presidente eleito diretamente pelo povo após a ditadura militar. No âmbito interno, seu governo foi marcado pela ruptura com o consenso nacional-desenvolvimentista presente nos governos anteriores, que era, resumidamente, um modelo de desenvolvimento baseado em investimento estatal para implementar a industrialização, sendo que “o presidente chamou para si o protagonismo na definição da agenda internacional de maneira sem paralelos na história da política externa republicana” (CASARÕES, 2014, p. 41).

O ex-presidente adotou o neoliberalismo como modelo de gestão macroeconômica. A modernização era entendida como a abertura do país às forças de mercado em consonância com o receituário neoliberal, caracterizando-se pela tentativa de ampliação da competitividade internacional, de modo a garantir melhores condições de acesso a mercados, créditos e tecnologia (AZAMBUJA, 1991 apud CASARÕES, 2014).

Com o impeachment de Collor, Itamar Franco, então vice-presidente, foi alçado ao cargo de presidente da República e começou a adotar medidas para acalmar os ânimos internos e externos após a crise política e a instabilidade econômica que marcaram o fim do mandato anterior. Nesse sentido, expõem Hirst e Pinheiro (1995, p.10) que

a inauguração do governo Itamar Franco deu-se em um contexto doméstico e internacional notavelmente desfavorável para o Brasil. O novo governo atravessou o ano de 1993 buscando superar as sequelas deixadas pelo trauma político do período 1990-92 e simultaneamente procurando encontrar uma porta de saída para a prolongada crise econômica do Brasil. Ao desgaste causado por uma situação de crônico desequilíbrio macroeconômico, marcado por um processo inflacionário desmedido, somava-se uma agenda política carregada, na qual colisão entre o Executivo e Legislativo havia se tornado uma constante. [...] Frente a um quadro político doméstico problemático, o governo Itamar teve início sem dar prioridade à

agenda externa, mostrando pouco interesse em dedicar-se uma diplomacia presidencial.

Nesse contexto, as condições de governar de Franco eram relativamente frágeis do ponto de vista institucional, o que culminou em um governo de coalizão, com ideologias não muito marcantes, inclusive no que diz respeito às decisões de política externa. Com todos os esforços direcionados à estabilização interna, o ex-presidente transferiu considerável parte das tarefas envolvendo política externa para o Itamaraty. O ex-presidente manteve o sentido universalista e autônomo, pautado pela busca do desenvolvimento brasileiro (HIRST; PINHEIRO, 1995).

Com o fim do mandato de Itamar Franco, seu sucessor tinha que estar apto para enfrentar as indefinições deixadas pelo governo anterior em diversas áreas de atuação. No campo da política externa, o Governo Fernando Henrique Cardoso iniciou-se com a necessidade de estipular um novo modelo de inserção internacional para o país.

Ao longo do governo FHC, buscou-se consolidar a agenda internacional proativa, determinada pela lógica da autonomia pela integração, em detrimento da agenda reativa da política externa, correspondente à autonomia pela distância, predominante no período da Guerra Fria (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003) e do regime militar brasileiro. Assim, o país começou a participar mais ativamente das diversas áreas, a fim de demonstrar o maior controle sobre o seu futuro e resolver de maneira mais efetiva seus problemas internos. Desta sorte, a política externa se voltaria para a resolução da agenda interna de desenvolvimento e crescimento, buscando superar problemas brasileiros. Na perspectiva de FHC, a visão do controle sobre o futuro era fundamental no período, de modo que a diplomacia deveria atuar adaptando-se às mudanças. De acordo com o ex-presidente:

O mundo do pós-guerra fria, por ser justamente um mundo em transição, requer participação ativa e interessada dos membros da comunidade internacional na construção de uma ordem estável, justa e democrática. São muitos os desafios, muitos os constrangimentos a essa maior participação de países como o Brasil, mas são muitas também as oportunidades. E para aproveitá-las o país há de tomar, como está tomando, decisões internas importantes. A abertura da economia; a reforma do Estado; a atração aos investimentos estrangeiros; a aprovação da Lei de Patentes; a normalização das relações com a comunidade financeira internacional; a determinação na proteção do meio ambiente e dos direitos humanos – são todas políticas imprescindíveis que colocam o Brasil no rumo das tendências positivas do cenário internacional. A globalização da economia mundial e a universalização dos valores democráticos e do livre mercado constituem pontos de referência fundamentais (CARDOSO, 1993 apud SILVA, 2008, p. 12-13).

Destarte, o ex-presidente promoveu uma consolidação da mudança iniciada nos governos anteriores, em relação ao padrão da política externa brasileira, pois as condições no pós-Guerra Fria, com novos temas e novas agendas como meio ambiente, direitos humanos e

narcotráfico, contribuíram para que as questões de segurança nacional, hierarquizadas como objeto de preocupação primordial pelo Estado durante o regime militar, deixassem de prevalecer, agregando-se outros temas de interesse do país. A interdependência complexa, nos parâmetros de ausência de hierarquização da agenda internacional apresentados por Keohane e Nye (1977), levou o Brasil, portanto, a discutir questões e a assumir obrigações em outros campos de atuação, para destacar a posição brasileira perante o sistema internacional. Abrindo-se a agenda para novos temas, outros atores relevantes buscaram espaço para emitir suas percepções na defesa de seus interesses.

No governo FHC parece ter significativamente aumentado, provavelmente em sintonia com o que sucede em outros países, a ênfase das relações externas na agenda interna. As relações internacionais, por distintas razões, algumas relacionadas à crítica da política governamental, despertaram maior atenção e interesse por parte da sociedade e dos meios de comunicação. “Nunca antes associações empresariais, sindicatos, organizações não-governamentais, o Congresso Nacional, a opinião pública, em suma, haviam se engajado tanto no debate sobre as relações do Brasil com o mundo (SILVA, 2002, p. 302 apud VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003, p. 41).

Desse modo, percebe-se um incremento da participação dos mais diversos grupos de interesse na tomada de decisão de questões concernentes à política externa no período de redemocratização, especialmente a partir do mandato de Fernando Henrique Cardoso. Há se falar, portanto, na politização dos temas de política externa, como explanado no primeiro capítulo.

Silva (2008) assinala que a política externa de FHC foi objeto de diversas publicações, dividindo opiniões entre diplomatas, acadêmicos e representantes de empresários e de trabalhadores. A maioria dos diplomatas sustentou avaliações positivas, enquanto os representantes da oposição, em especial do Partido dos Trabalhadores e da CUT, adotaram tom crítico.

As avaliações positivas destacam o crescimento da imagem do Brasil como país confiável e estável, com inserção madura na comunidade internacional, assumindo um papel cada vez mais ativo. Ressaltam o crescente papel do empresariado na discussão de temas de interesse, como integração econômica. Por outro lado, as avaliações negativas destacam que o Brasil teria abandonado a crítica à estrutura oligárquica do sistema internacional, aderindo acriticamente aos regimes internacionais. Argumenta-se, ainda, que a relação com a sociedade civil foi pragmática e utilitarista, em especial com os trabalhadores (FUSER, 1996 apud SILVA, 2008).

O autor conclui que a discussão central, quando avaliados os parâmetros de política externa de FHC, “reside na contradição entre as políticas implementadas, que

enfraqueceram a capacidade do Estado, e a tentativa de uma inserção mais ampliada no cenário internacional.” (SILVA, 2008, p. 20). Em contrapartida, Vigevani, Oliveira e Cintra (2003) reconhecem alguns resultados favoráveis da política externa de FHC, principalmente a questão da confiabilidade e atração de investimentos externos ao país para a garantia da estabilidade, e também o reconhecimento e apoio de organismos multilaterais e de países desenvolvidos em momentos de crise financeira e econômica.

Outra característica que merece destaque é o aprofundamento da relação do governo com o empresariado. Os encarregados da formulação de política comercial, industrial e de desenvolvimento começam a ver que a relação

custo-benefício para o Brasil seria mais benéfica num ambiente de abertura, adequado ao entendimento que, sem capacidade competitiva, só restaria o aprofundamento da defasagem em relação aos países ricos e mesmo aos outros países subdesenvolvidos” (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA 2003, p. 33).

Nesse sentido, tentando alcançar uma legitimação da política externa, o governo de FHC “buscou avançar junto a segmentos empresariais mais claramente identificados com as prioridades da ação externa do Brasil. Contudo, a relação com os trabalhadores, em especial representados pelas centrais sindicais, foi pautada por uma postura defensiva” (SILVA, 2008, p. 335).

Assim, é possível perceber que no Brasil o neoliberalismo se tornou ideologia dominante durante o Governo Collor, e continuou durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. De maneira geral, é também possível notar que, com esse movimento de imersão na ideologia neoliberal, houve certo afastamento de direitos trabalhistas, em direção à sua flexibilização, conforme será discutido na próxima seção.

4.2 O NEOLIBERALISMO E A FLEXIBILIZAÇÃO DAS LEIS TRABALHISTAS

Em que pese o neoliberalismo ter sido adotado como paradigma vigente em alguns países da América Latina nos anos 1990, cada país adotou-o em diferentes períodos. No Brasil, sua implementação ocorreu em momento marcado pelo fortalecimento dos movimentos sociais e pela consolidação democrática. De acordo com Silva (2008), o neoliberalismo no Brasil teve de enfrentar uma forte burguesia nacional protegida pelo Estado e um movimento social e político de esquerda.

O Brasil e outros países latino-americanos, de maneira geral, aderiram às políticas neoliberais no âmbito do Consenso de Washington, obedecendo às diretrizes impostas pelo

Banco Mundial, FMI e Banco Interamericano de Desenvolvimento. Entre as diretrizes, destacam-se as privatizações, a desregulamentação dos mercados, a redução do Estado de bem-estar social e a abertura às importações (CAMPANA, 2000). A nova matriz neoliberal, desse modo, pregava uma nova posição a ser adotada perante o Estado e também perante o mercado.

De maneira geral, para a corrente neoliberal, medidas como a desregulamentação do mercado e das leis elevam a competição do país em nível mundial, por meio da abertura comercial. Ademais, tal ideologia prega a redução do tamanho e do papel do Estado. O bloco de poder que fundamentou a vitória eleitoral de FHC aglutinou-se no sentido de admitir como necessária a remoção dos entraves para o novo desenvolvimento do capitalismo no Brasil (SILVA, 2008). Outro traço característico da corrente neoliberal diz respeito à flexibilização de normas trabalhistas.

Em meados da década de 1980, as associações dos trabalhadores ressurgiram após sua supressão durante a ditadura militar. O reaparecimento de tais entidades intensificou a luta por direitos laborais que culminaram, por exemplo, na ampliação do rol dos direitos trabalhistas garantidos na Constituição de 1988.

Contudo, a tendência no início do período de redemocratização, em especial no início da década de 1990 com a ascensão à presidência de FHC, foi de inflexão no sistema de relações de trabalho no Brasil. O período foi marcado pela desregulamentação e pela flexibilização de direitos trabalhistas, num reflexo do aprofundamento do neoliberalismo, de modo que a relação com os trabalhadores, no início do mandato, foi marcada por uma postura mais defensiva do governo.

Para entender melhor a flexibilização no contexto de aprofundamento do neoliberalismo, é preciso compreender os argumentos daqueles que o defendem ou o rejeitam. Importante destacar, porém, que o tema da flexibilização das leis do trabalho comporta uma abordagem interdisciplinar por ser um tema de alta complexidade, posto que seus efeitos repercutem nas esferas política econômica, industrial, trabalhista, dentre outras. A discussão sobre flexibilização exige a contextualização mínima “dos ambientes políticos, econômicos e trabalhistas enfocados, sob pena de, desconectando-se da realidade, consagrar como verdadeiras generalidades fantasiosas.” (SIQUEIRA NETO, 1997, p. 36).

A justificativa dos adeptos da flexibilização das leis trabalhistas encontra-se na ideia de que ela é imperiosa para a adaptação do país aos padrões de concorrência internacional travada em uma realidade de economia globalizada. Para eles, o direito do trabalho brasileiro é excessivamente rígido e inibidor da produtividade, caracterizado pelo

intervencionismo exacerbado do Estado, devendo-se, portanto, reduzir os direitos trabalhistas a um patamar mínimo. Nesse entendimento, a proteção advinda das leis trabalhistas representa o anacronismo para o desenvolvimento econômico (SIQUEIRA NETO, 1997).

Por outro lado, a corrente contrária à flexibilização das relações de trabalho entende que ela não é eficaz para diminuir a informalidade no mercado de trabalho, nem aumentar o emprego. Tampouco seria o melhor caminho para aumentar salários, pois as medidas acabam por desestruturar ainda mais o mercado de trabalho (POCHMANN, 1999 apud SIQUEIRA NETO, 1997).

De acordo com Barros (2007), a flexibilização no campo do trabalho, historicamente, tem sido uma reivindicação empresarial identificável com uma explícita solicitação de menores custos sociais. Muitos sustentam que a predominância de normas imperativas nos institutos jurídicos é o fato gerador da crise das empresas, uma vez que lhes retira as possibilidades de adaptarem-se a um mercado turbulento. O fenômeno da flexibilização pode ser encarado dentro do campo da desregulamentação normativa, que consiste na derrogação das vantagens de cunho trabalhista, substituindo-as por benefícios menores.

Por meio de medidas pontuais elaboradas pelo governo FHC, foram construídas as condições legais para uma maior flexibilização do mercado de trabalho. Essa tendência foi desencadeada pelas políticas públicas adotadas no período, mas diversos aspectos que aprofundaram a flexibilização foram induzidos por mudanças na legislação. Krein (2003, p. 280) cita como exemplos o “crescimento do trabalho-estágio, das cooperativas, da terceirização, do trabalho sem registro, da queda da remuneração, das facilidades de demissão”. Como exemplo de mudança legislativa tem-se a edição da Lei 9.601, de 1998, que trata sobre o contrato de trabalho por prazo determinado (KREIN, 2003). O contrato por prazo determinado é menos burocrático que o contrato indeterminado, sendo este a regra da legislação trabalhista brasileira, por ser mais benéfico ao trabalhador.

De acordo com Cardoso (2003 apud PEREIRA, 2009), no Brasil a avalanche neoliberal na década de 1990 veio após um processo de certa estabilidade do emprego e alterou substancialmente a relação capital e trabalho no país, de modo que impactou diretamente as relações de trabalho.

Especialmente a partir do Plano Real, em 1994, tornaram-se evidentes os indícios de flexibilização nas relações de trabalho, expressa tanto pelas mudanças institucionais como pelas dinâmicas dos atores sociais, envolvidos num contexto de desregulamentação comercial e financeira, além das inovações tecnológicas e organizacionais (KREIN, 2003).

Nesse sentido, Krein (2003, p. 282) traz o conceito da flexibilização, adotando como um dos exemplos no caso brasileiro a denúncia da Convenção 158 da OIT, que será analisada adiante neste capítulo:

Por flexibilidade [...] entendemos a ampliação da liberdade das empresas para empregar e despedir de acordo com as suas necessidades de produção, dentro de uma estratégia de diminuição de custos. Ela pode acontecer tanto para trabalhadores já empregados, com a terceirização e sub-contratação, como para os trabalhadores novos, por meio de contratos “atípicos” (trabalho temporário, parcial, auto-emprego, consultoria, em domicílio, teletrabalho) e ilegais (sem registro em carteira) ou pelo aumento do trabalho clandestino não registrado (trabalho estrangeiro, escravo e/ou em casa). No presente texto, são classificadas como de flexibilidade [...] as medidas que objetivam incentivar o processo de contratação e demissão pela redução de custos e pela criação de facilidades para o desligamento de trabalhadores da empresa, tais como: o contrato por prazo determinado, as cooperativas de trabalho, o contrato parcial, a suspensão do contrato por até cinco meses, o trabalho-estágio e a denúncia da convenção 158 da OIT.

Desse modo, as ideias acerca da flexibilização ganharam força no país no período. Para Krein (2003) e Siqueira Neto (1997), a denúncia da Convenção 158 é mais uma das vertentes apresentadas por essa onda. Isso porque, de acordo com a maioria das entidades dos empregadores e o empresariado, a Convenção 158 é demasiadamente protetiva, indo de encontro à tendência de flexibilização das leis trabalhistas que marcou o período. Essencial, portanto, analisar os objetivos da referida convenção e o processo decisório envolvido em sua implementação e denúncia pelo Estado brasileiro.

4.3 A CONVENÇÃO 158 DA OIT

A Convenção 158 foi aprovada na 68ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho (Genebra, 1982) e versa, em termos gerais, sobre o término da relação de trabalho por iniciativa do empregador. Antes, porém, de examinar suas peculiaridades, é necessário entender o sistema protetivo ao trabalhador no Brasil em caso de dispensa imotivada ou sem justa causa.

4.3.1 O sistema de dispensa brasileiro

O sistema de dispensa brasileiro é estabelecido primordialmente pela CF e pela CLT. O artigo 7º, inciso I, da Constituição Federal estabelece que:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

I – relação de emprego protegida contra a despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentro outros direitos.

Desta maneira, depreende-se que o legislador constituinte proibiu a dispensa arbitrária ou sem justa causa, que será regulada nos termos de lei complementar, e ainda determinou o pagamento de indenização compensatória entre outros direitos. Dada a complexidade do tema envolvido na regulamentação do referido inciso, e diante dos seus impactos jurídicos, sociais e econômicos, o tratamento tem que ser por meio de lei complementar, que exige um quórum diferenciado de votação.

Um dos princípios que regem o Direito do Trabalho é aquele que estabelece o prazo indeterminado dos contratos de trabalho. Nesse sentido, salvo exceções expressas em lei, o contrato é celebrado sem prazo para findar-se. Ocorre que, passados mais de 27 anos da promulgação da Constituição Federal, ainda não foi editada a referida lei complementar. Nesse sentido, para a maioria dos doutrinadores, uma garantia para o empregado deixa de ser exercida pela mora legislativa, de modo que os trabalhadores devem aguardar a elaboração de lei complementar que regule a forma de exercício de um direito previsto constitucionalmente.

Para fins de melhor entendimento da Convenção 158, é fundamental entender a diferenciação entre dispensa sem justa causa e dispensa arbitrária. A primeira diz respeito a ato razoável, não fundado em falta cometida pelo empregado, uma vez que tal falta configuraria a despedida por justa causa. Nesse sentido, a dispensa sem justa causa deve ser fundada em razão de ordem técnica, econômica, ou financeira, devidamente comprovada. Já nos casos de dispensa arbitrária, que é entendida por alguns no contexto da Convenção 158 como sinônimo de dispensa imotivada, não há qualquer justificção plausível ou razoável para fundamentar o ato do empregador. “É aquela sem qualquer amparo socialmente justificável” (DIAS, 2013, p. 70).

De maneira sucinta: no sistema adotado pelo Brasil, o empregador pode romper o contrato sem qualquer motivo aparente, configurando uma das facetas do poder diretivo daquele. Tendo um motivo, desde que não configure justa causa, pode dispensar o empregado, sem explicitar a razão quando efetivar a dispensa. Na ausência de um motivo, também poderá demitir o trabalhador. Caso ocorram tais modalidades de dispensa, o empregado tem direito, em termos gerais, ao amparo do aviso prévio proporcional, do décimo terceiro salário proporcional, das férias vencidas e proporcionais mais o adicional de 1/3, do saldo de salário,

da multa de 40% no saldo da conta do FGTS, do saque do saldo do FGTS e do seguro-desemprego.

4.3.2 Objetivo da convenção

A Convenção 158, objeto de análise da presente monografia, tem como fim a proteção do trabalho contra a despedida imotivada. Assim, a norma objetiva preservar o bem maior objeto do Direito do Trabalho, ou seja, o emprego. Os principais artigos da norma, 4º e 13, estabelecem que:

Art. 4º - Não se dará término à relação de emprego de um trabalhador a menos que exista para isso uma causa justificada relacionada com a capacidade ou seu comportamento ou baseadas nas necessidades de funcionamento da empresa, estabelecimento ou serviço.

Art. 13 — 1. Quando o empregador prever terminos da relação de trabalho por motivos econômicos, tecnológicos, estruturais ou análogos:

a) proporcionará aos representantes dos trabalhadores interessados, em tempo oportuno, a informação pertinente, incluindo os motivos dos terminos previstos, o número e categorias dos trabalhadores que poderiam ser afetados pelos mesmos e o período durante o qual seriam efetuados esses terminos;

b) em conformidade com a legislação e a prática nacionais, oferecerá aos representantes dos trabalhadores interessados, o mais breve que for possível, uma oportunidade para realizarem consultas sobre as medidas que deverão ser adotadas para evitar ou limitar os terminos e as medidas para atenuar as consequências adversas de todos os terminos para os trabalhadores afetados, por exemplo, achando novos empregos para os mesmos (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2015b).

É possível observar que o cerne da norma encontra-se na necessidade de a despedida do empregado fundar-se em causa justificada, seja relacionada com sua capacidade ou conduta, seja para preservar o regular funcionamento da empresa, estabelecimento ou serviço.

Nesse sentido, a convenção, ao buscar a proteção do emprego do trabalhador, evita o uso indevido do poder diretivo do empregador, bem como a dispensa arbitrária ou sem justa causa. Sendo assim, a dispensa do empregado não pode ocorrer sem a existência de um motivo justificado, “quer ligado à conduta profissional do trabalhador, quer seja ligado à condição econômica da empresa ou a algo que possa ser plausível ao término do vínculo” (ALVARENGA, 2007, p. 20).

Caso ocorra uma das situações previstas na convenção para a dispensa, o artigo 7º da norma estabelece que empregador deve pré-avisar o trabalhador da sua dispensa, explicitando, por escrito, os motivos e as circunstâncias que deram azo ao término do contrato de trabalho. Se o empregado não concordar com a motivação, poderá defender-se das

acusações feitas contra ele. Não concordando com os motivos expostos, poderá, ainda, recorrer a um organismo neutro, nos termos dos artigos 8º, 9º e 10 da norma (ORGANIZAÇÃO..., 2015b).

De acordo com a convenção é possível aferir ainda que, diante da proibição da dispensa arbitrária, ou quando considerados como inverídicos seus motivos pelo organismo neutro, duas podem ser as soluções para resolver, a critério do órgão competente para julgamento dos motivos da dispensa: a reintegração ao trabalho ou a condenação ao pagamento de uma indenização (ORGANIZAÇÃO..., 2015b).

4.3.3 Partes e vigência internacional

O artigo 16, parágrafo 2, da convenção, estabelece que a norma entra em vigor doze meses após a data em que as ratificações de dois membros tiverem sido registradas pela Repartição Internacional do Trabalho (ORGANIZAÇÃO..., 2015b).

Assim, em 23 de novembro de 1985, a norma entrou em vigor internacionalmente, em decorrência do registro feito pela Suécia e pela Espanha. Posteriormente, mais alguns países, ainda na década de 1980, ratificaram a convenção, tais como: Venezuela, Nigéria, França, Camarões. Na década de 1990, outros países aderiram à norma, como os exemplos de: Austrália, Etiópia, Finlândia, Marrocos, Namíbia, Turquia, Portugal, Ucrânia, Eslovênia e o Brasil. Por fim, nos anos 2000, mais alguns se incorporaram à convenção, tais como: Luxemburgo, Eslováquia e Montenegro (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2015b).

Ao todo, 36 países ratificaram a convenção, sendo que o Brasil foi o único país a denunciá-la (INTERNATIONAL..., 2015b).

4.3.4 Tramitação legislativa no Brasil

Para entrar em vigor efetivamente no Brasil, a norma aprovada pela Conferência Internacional do Trabalho precisava passar pelo crivo do Poder Legislativo, em sua função constitucional de decidir a *ultima ratio*, ratificando ou não as normas internacionais negociadas e assinadas previamente (artigos 49, I e 84, VIII da CF). É relevante, para melhor compreender o entendimento exarado pelo Legislativo à época, com base na manifestação de diversos entendimentos, verificar a tramitação legislativa da norma no Brasil, com a análise

dos documentos e pareceres trocados pelo Congresso Nacional, especialmente aqueles provenientes das Comissões que avaliam os termos de novas leis.

A Exposição de Motivos, de 26 de maio de 1988, encaminhada pelo então Ministro das Relações Exteriores, Abreu Sodré, ao ex-presidente José Sarney, descreve que, essencialmente, a Convenção 158 prevê a necessidade de justificativa para a dispensa do trabalhador, de modo que não poderá ser dispensado sem motivo razoável relacionado com sua aptidão ou conduta, ou com funcionamento da empresa. Ademais, a convenção enumera as causas que não constituem motivos válidos de dispensa, como a filiação sindical, o exercício de mandato de representação dos trabalhadores, ou ainda por sua opinião política. O documento demonstra ainda que a norma foi objeto de discussão prévia no âmbito do Poder Executivo, uma vez que seus termos foram avaliados pelo Ministério do Trabalho, que emitiu parecer favorável (BRASIL, 1992).

Ademais, a Exposição de Motivos do MRE informa que se manifestaram a favor da ratificação a Conferência Nacional de Profissões Liberais, a Conferência Nacional dos Trabalhadores na Indústria e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Terrestres. Por outro lado, a Confederação Nacional da Indústria e a Confederação Nacional do Comércio opinaram contrariamente (BRASIL, 1992).

É perceptível, portanto, que os grupos da sociedade que tinham interesse na questão conseguiram manifestar sua opinião e posição perante o Congresso Nacional, exercendo pressão naquela casa legislativa para ver seus pleitos atendidos.

Tendo em mãos a referida Exposição de Motivos, José Sarney a submeteu à apreciação pelo Congresso Nacional em 30 de junho 1988, por meio da Mensagem nº 261 de 1988, sendo encaminhada às Comissões de Relações Exteriores, de Constituição e Justiça e do Trabalho da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1992).

Importante ressaltar que entre a Mensagem enviada pelo Chefe do Executivo e a apreciação pelas comissões, houve a promulgação da nova Constituição Federal brasileira, que representou a transição do regime autoritário para o democrático. A avaliação dos termos da convenção pelo Congresso Nacional já foi feita, portanto, sob a égide da Constituição Democrática.

Em 27 de abril de 1989, a Comissão de Relações Exteriores emitiu parecer favorável à ratificação da Convenção 158, na qual ressaltou que:

Nos parece bastante minuciosa e criteriosa quanto ao aspecto social da dispensa do empregado por parte do empregador. Trata-se de instrumento importante e sua implantação condiz com tudo que se pretende alcançar em termos de justiça social,

uma vez que os procedimentos que nortearão tal dispensa, revestem-se, inegavelmente, de espírito democrático (BRASIL, 1992, p. 8).

Após apreciação pela Comissão de Relações Exteriores, o texto foi encaminhado em 21 de setembro de 1989 para a Comissão de Trabalho, recebendo voto favorável:

O texto da convenção veda a chamada demissão imotivada, feita por mero capricho ou por interesse de lucro. É preciso que exista uma causa socialmente justificável para que se proceda a rescisão contratual por iniciativa do empregador. O conteúdo da Convenção corresponde ao mandamento constitucional do artigo 7º, inciso I, que prevê a proteção contra despedida imotivada ou arbitrária. Trata-se de medida de relevância, uma vez que a rotatividade da mão-de-obra no Brasil é escandalosa, não tendo o trabalhador qualquer proteção contra a demissão abusiva. Atualmente, o trabalhador que reclamar por não receber os seus direitos, sujeita-se a ser demitido mediante simples pagamento de indenização. A proteção trabalhista assegurada pela lei, perde substância diante da possibilidade de demissão imotivada. O trabalhador que tentar buscar um direito não cumprido expõe-se a perder o direito maior: o emprego. A Convenção 158 da OIT, que aprovada se integra no nosso direito positivo, vem corrigir essa lacuna, incluindo o nosso país dentro dos princípios universais de proteção contra a demissão abusiva. Simultaneamente, a Convenção é criteriosa, permitindo a rescisão contratual que seja socialmente justificável, estabelecendo critérios saudáveis com o império da Justiça e não da prepotência ou do abuso. Não só a Constituição Federal direcionou a proteção aos trabalhadores nesse sentido – o da proteção contra a demissão imotivada ou arbitrária – como a própria Câmara dos Deputados já aprovou o Projeto de Lei 5.967 [...], originário do movimento sindical, o que indica a sintonia entre a legislação mundial, a Convenção Internacional da OIT e a posição do Poder Legislativo nacional, inclusive a nível de norma constitucional. (BRASIL, 1992, p. 14).

Na Comissão de Constituição e Justiça, houve manifestações pela suspensão da análise legislativa da convenção. Porém, o relator do parecer não encontrou fundamento para obstaculizar-se a tramitação da norma, de modo que recebeu parecer favorável em 19 de maio de 1992, mais de dois anos após o parecer da última comissão:

A Convenção 158 é fundamental no momento atual, pois trata de matéria relacionada com garantias importantes na relação de emprego, em especial contra despedidas injustificadas [...] considero sua aprovação de maior relevância diante da recessão que assola o País, estabelecendo normas protetoras básicas à classe trabalhadora. Parecer favorável diante da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (BRASIL, 1992, p. 14).

Desse modo, a norma foi encaminhada ao Senado Federal, e aprovada mediante Decreto Legislativo nº 68, em 16 de setembro de 1992. O depósito da carta de ratificação foi efetuado na Repartição Internacional do Trabalho da OIT em 05 de janeiro de 1995 (ALVARENGA, 2007), depois de dois anos de findo o processo legislativo. Esta data, portanto, marca a ratificação da convenção pelo Estado brasileiro.

Passados quase quatro anos desde o decreto legislativo, Fernando Henrique Cardoso, por meio do Decreto nº 1.855, de 10 de abril de 1996, referendado pelo Ministro das

Relações Exteriores à época, Luiz Felipe Lampreia, promulgou a Convenção 158 da OIT, quando passou então a existir efetivamente como parte do ordenamento jurídico brasileiro.

4.3.5 A denúncia da convenção

A norma, porém, não vigorou por muito tempo, pois foi denunciada pelo presidente no mesmo ano. Mesmo assim, foi suficiente para causar agitação entre os trabalhadores e o empresariado, em razão das decisões proferidas pela Justiça do Trabalho em 1996, ano no qual a norma vigorou por cerca de oito meses perante o ordenamento jurídico brasileiro.

Alguns juízes, com base na Convenção 158 que estava em vigor, determinaram a reintegração de empregados demitidos sem justa causa, o que motivou uma onda de protestos por parte do empresariado. À guisa de exemplificação destas decisões, em junho de 1996, o Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo considerou como legal a greve de metalúrgicos em Diadema, em razão da demissão de 114 funcionários. Assim, a decisão proferida reconheceu a possibilidade de cada funcionário pleitear, individualmente, a sua reintegração no emprego, com base nos termos da convenção, pois não houve prévia negociação com o sindicato, tampouco comprovação da necessidade da empresa do corte de pessoal, exigências estabelecidas na convenção para demissão de grande número de empregados (O ESTADO DE SÃO PAULO, 1996).

De acordo com as notícias publicadas naquela período, a fixação de normas para a dispensa de trabalhadores assustou os empresários que enfrentavam os efeitos da concorrência internacional. Segundo o então presidente do conselho de Administração da Sadia e diretor da FIESP, Luiz Fernando Furlan, o temor dos empresários era justificado, uma vez que as empresas estavam diante dos efeitos da globalização. Nesse entendimento, ou ajustavam seus quadros ao mercado ou não sobreviveriam (O ESTADO DE SÃO PAULO, 1996).

Em edição de novembro de 1996, o jornal Estadão publicou várias notícias sobre a polêmica gerada após a promulgação da convenção. Uma das notícias diz respeito a uma nota na qual afirma que o governo estava procurando adequar as normas da demissão às novas condições da concorrência internacional e que alguns passos haviam sido tomados para tanto. Um deles foi denunciar a Convenção 158, que “vai no rumo oposto ao da liberalização das relações de emprego, configurando engessamento destas. Sua denúncia só chama a atenção para o erro que foi assiná-la.” (ESTADÃO, 1996).

Nesse contexto de manifestação do empresariado acerca da norma, em 20 de novembro de 1996, o governo brasileiro notificou a OIT acerca da denúncia da convenção por parte do país, invocando, para tal, seu programa de “reforma econômica e social e de modernização” (CANÇADO TRINDADE, 1999).

Mediante o Decreto nº 2.100, de 20 de dezembro de 1996, publicado em 23 de dezembro de 1996, o Poder Executivo deu publicidade interna à denúncia da Convenção 158. Desse modo, o Poder Executivo acatou a interpretação que se tornou predominante à época, no sentido da inaplicabilidade da convenção no ordenamento nacional (SOUTO MAIOR, 2008), respondendo às pressões exercidas pelo empresariado brasileiro.

4.3.6 Manifestações de grupos de interesse e de estudiosos sobre o tema

Por tratar-se de matéria com ampla repercussão na contratação de novos empregados e na dispensa, a convenção divide opiniões. De um lado, os defensores da norma acreditam ser esta um meio de gerar uma segurança maior na relação de emprego, naturalmente assimétrica, de modo a alcançar um maior nível de negociação entre as partes. Por outro, os críticos à convenção a veem como mais um entrave imposto pela legislação trabalhista brasileira, que levaria à perda de competitividade dos produtos brasileiros, que ficariam mais caros em razão do aumento dos custos sociais.

Na edição de domingo, de 11 de agosto de 1996, do Estado de S. Paulo, sob o título “Convenção 158 estimula negociação, diz Aidar” Aidar, então presidente do TRT de São Paulo, aduziu que os

empresários não estão entendendo nada, pois a norma só obriga as empresas a algo que elas não estão acostumadas: negociar. Começa a haver uma alteração na filosofia das relações entre capital e trabalho e no início isso nem sempre é fácil. Os empresários, que tanto reclamam, não entendem que não se trata de estabilidade de emprego. O intuito da convenção não é engessar as empresas, e sim, negociar seus cortes de pessoal com a sociedade, com os sindicatos, para que as empresas mostrem com transparência suas reais necessidades e problemas. A OIT não iria criar uma regra mundial com o propósito de engessar empresas em todos os continentes. (O ESTADO DE SÃO PAULO, 1996, p. b8).

Paul Singer, em artigo da Folha de S. Paulo intitulado “O sagrado direito de demitir”, afirmou que a ratificação pelo governo brasileiro da convenção desencadeou críticas e recursos judiciais por parte das confederações patronais, de modo que culminou na reversão do posicionamento do governo. Para Singer, a convenção apenas civilizou o término do emprego, e não gera o engessamento das relações empregatícias:

É impressionante que um instrumento tão equilibrado provoque tanto repúdio em nosso patronato, a ponto de o governo reverter suas próprias medidas recentíssimas e se expor a ser o único no mundo todo a denunciar a convenção (FOLHA DE SÃO PAULO, 1997, p. 2).

A Central Única dos Trabalhadores distribuiu uma cartilha intitulada “Convenção 158: Pra lutar é preciso conhecer”, por oportunidade do reenvio pelo Presidente Lula da Convenção para o Congresso. Nela, a CUT explica de forma simples e objetiva o que é a OIT, o que são normas internacionais e qual a importância da convenção:

A entrega do texto da Convenção 158 ao Congresso Nacional [...] é consequência direta de uma luta histórica da CUT desde sua fundação. É resultado de centenas de mobilizações e ações políticas realizadas pela Central Única dos Trabalhadores ao longo de seus 25 anos (CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES, 2008, p. 7).

De acordo com a cartilha, um dos objetivos alcançados com a norma internacional seria diminuir a rotatividade demasiadamente elevada da mão-de-obra no Brasil, combatendo o uso indiscriminado das demissões sem justa causa por parte dos empregadores, sendo que, em pesquisa realizada à época, 40% dos trabalhadores sofriam com essa rotatividade. Segundo a CUT “depois da demissão, o salário no novo emprego cai 10%. A grande quantidade de demissões sem justa causa serve, assim, para impedir que a média salarial no país cresça no ritmo necessário.” (CENTRAL..., 2008, p. 10).

A cartilha ressalva que a convenção não criará estabilidade no emprego e que, caso o trabalhador tenha comportamentos negativos, como faltar ao trabalho várias vezes sem justificativa, não estará protegido pela norma, e poderá ser demitido, se for o caso, por justa causa, nos termos da CLT. Aponta ainda que, no ano de 2007, 7.560.000 pessoas foram demitidas sem justa causa, “apesar de a economia estar crescendo e as empresas vendendo e lucrando mais. É impossível que todas essas demissões tenham sido absolutamente necessárias e irreversíveis.” (CENTRAL..., 2008, p. 12). A instituição afirma ainda que a convenção já havia sido ratificada no Brasil, mas diante da pressão contrária do empresariado, o então presidente FHC denunciou o tratado.

Outro argumento levantado pela CUT é que as mudanças advindas com a norma não aumentariam os custos das empresas, uma vez que não seriam criadas novas taxas ou indenizações. O que ocorre é que geraria mais responsabilidade e necessidade de diálogo e planejamento estratégico. Ademais, haveria uma queda dos custos com as demissões, tanto dos empresários quanto do governo federal, que pagaria menos seguro-desemprego. Contrapondo os argumentos no sentido de que nos países que adotaram a convenção houve um aumento no desemprego, especialmente alguns países europeus, a CUT alega que “o motivo central é proteger minimamente quem vive apenas de sua força de trabalho contra o

processo selvagem de acumulação do capital sobre os trabalhadores. Isso não fez com que o continente europeu perdesse competitividade”. Afirma ainda que, se houve redução no ritmo de crescimento e empregos na Europa, “a razão está ligada diretamente à diminuição do crescimento econômico e a várias condicionantes estruturais, e não a regulação contra a demissão imotivada” (CENTRAL..., 2008, p. 15).

Acerca da nova apreciação pelo Congresso Nacional em 2008, a CUT afirma que a aprovação da convenção “só vai acontecer se a CUT e suas entidades, mais as outras centrais sindicais, promoverem mobilizações para ganhar a opinião pública. É necessário também debater o tema nos locais de trabalho e nas comunidades.” (CENTRAL..., 2008, p. 17). A instituição demonstra, assim, os meios de pressão que organizações como esta podem exercer nas mais variadas decisões a serem tomadas no âmbito de políticas públicas, inclusive, como é o caso, uma decisão que envolve política externa brasileira. “Paralelamente, a CUT deve manter pressão corpo-a-corpo sobre os parlamentares” (CENTRAL..., 2008, p. 17).

Entre os especialistas que defendem a aplicação da convenção pelo direito brasileiro encontra-se Jorge Luiz Souto Maior, Juiz do Trabalho de São Paulo. O jurista (2008) afirma que o Direito do Trabalho seguiu a tendência de expansão e internacionalização no pós-guerra, com o objetivo de diminuir ou minimizar as diferenças sociais e dificultar uma concorrência econômica entre os países, tendo por base o custo social. É nesse contexto que se insere a Convenção 158 da OIT. Para o autor,

A convenção 158, da OIT, não traz às relações de trabalho uma armadura para retirar do empregador o controle de sua atividade empresarial, apenas vem, de forma plenamente compatível com nosso ordenamento jurídico, impedir aquilo que a moral [...] já reclamava: impedir que um empregador dispense seu empregado por represálias ou simplesmente para contratar outro com salário menor. No caso de real necessidade para a dispensa, esta, em alguma das hipóteses mencionadas, está assegurada (SOUTO MAIOR, 2008, p. 504).

De acordo com Cançado Trindade (1999), não visa a referida norma internacional à estabilidade no emprego; mas sim, à salvaguarda de um mínimo de segurança para exercer o labor, o que se constitui em direito inerente ao cidadão.

Ressalta-se que, mesmo após anos de debates, a discussão sobre a convenção não chegou ao fim, de modo que se consubstancia em tema importante nas pautas de discussão dos grupos interessados. Por exemplo, na 8ª Conferência Sindical Nacional, realizada pela CUT de 2 a 5 de abril de 2015, um dos temas presentes na Resolução proferida no encontro foi o pedido pela reintegração da Convenção 158 ao ordenamento jurídico brasileiro. De acordo com o documento, “a norma apresenta um modelo de desenvolvimento de caráter

democrático e popular e consubstancia um dos mais importantes instrumentos jurídicos para combater a rotatividade e insegurança dos trabalhadores” (PÁGINA 13, 2015).

Por outro lado, grupos dos setores de empresariados enxergam na convenção um engessamento das relações de trabalho. Diante da nova votação no Congresso em 2008, a CNI emitiu uma recomendação na qual afirma que, na vigência da norma, o empregador terá que explicar os motivos do desligamento, sendo que o empregado tem direito de discordar e contestar. Nos países onde há esse sistema, de acordo com a CNI, o desligamento demora de 6 a 12 meses. Ademais, analisam que no atual ordenamento brasileiro, a demissão já é desestimulada por um conjunto de custos que a empresa tem ao demitir alguém sem justa causa, tais como o aviso prévio e a multa de 40% do FGTS (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2008).

Se o Brasil ratificar a Convenção 158, consoante entendimento da CNI,

o empresário perderá a liberdade de contratar e descontratar. Isto é, pode contratar livremente, mas só pode descontratar se o empregado concordar com isso. A burocracia do desligamento é longa e complexa. O empregado a ser desligado permanece na empresa por muito tempo. E pode ficar nela se não se chegar a um acordo. Isso encarece o trabalho e reduz a capacidade da empresa adequar seu quadro de pessoal às suas necessidades – o que afeta a produtividade e a competitividade [...] poucos países ratificaram a convenção, sendo a maioria nações pouco desenvolvidas como Camarões, Etiópia, Gabão [...]. Entre os países mais desenvolvidos destacam-se apenas seis, a Espanha, Finlândia, França, Portugal, Austrália e Suécia. Mas essa sistemática enrijeceu tanto a dispensa nesses países que as empresas ficaram com medo de contratar (CONFEDERAÇÃO..., 2008, p. 2).

A instituição afirma ainda que a convenção não é favorável aos trabalhadores, pois com uma sistemática complexa como a imposta pela norma, as empresas relutariam em abrir vagas. Em muitos casos, empresas seriam forçadas a trabalhar com mais informalidade. O impacto na economia seria negativo, tanto pelo desestímulo ao setor privado como pelo enfraquecimento dos investimentos públicos, acarretando na diminuição da criação de novos postos de trabalho. “A segurança do trabalhador está no crescimento da economia e na sua crescente capacitação” (CONFEDERAÇÃO..., 2008, p. 5).

Como problemas indiretos na incorporação da convenção, a CNI estabelece que o fato da empresa ser obrigada a declarar publicamente que enfrenta dificuldades, para justificar a necessidade da despedida, pode ser prejudicial, mostrando sua fragilidade de modo a perder a confiança de seus investidores. Às vezes tais problemas são passageiros; porém, ao ter que declarar que enfrenta uma situação de fragilidade, a reputação da empresa é afetada e, em última medida, os consumidores de seus produtos procuram alternativas. Assim, um problema

passageiro pode se transformar, na visão da CNI, em uma séria crise para a empresa (CONFEDERAÇÃO..., 2008).

A Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ) também se manifestou no mesmo sentido em um de seus informativos. Segundo o registro, a associação sempre teve forte ação parlamentar impedindo que temas trabalhistas nocivos fossem aprovados, sendo um exemplo destes temas a Convenção 158. Do mesmo modo que a CNI, afirma que poucos países a ratificaram, sendo que a maioria são nações pouco desenvolvidas. A associação afirma que se o Brasil ratificar a convenção, as consequências poderão ser “extremamente prejudiciais, na medida em que irá desestimular o empreendedorismo, induzir o aumento da informalidade, aumentar o desemprego, além de contribuir para reduzir a competitividade das empresas” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS, 2008). Por fim, afirma a associação que está trabalhando junto com a CNI em fórum que reúne 45 associações de empresas, no sentido de “promover ações de sensibilização dos membros do Congresso Nacional para que essa convenção não venha a ser ratificada.” (ASSOCIAÇÃO..., 2008).

Em artigo de 31 de janeiro de 2015, Sérgio Amad Costa escreveu para a coluna de Economia e Negócios do Estadão, sob o título “A inadequada Convenção 158”. O autor aduz que a norma restringe a liberdade de gestão da empresa quanto à dispensa de empregados e faz surgir uma burocracia dispendiosa para atender às suas determinações. O tempo gasto para efetivar uma dispensa nos países que aderiram à convenção levam cerca de seis meses ou mais, de modo que prejudicaria o clima interno da companhia com a situação “de demissão ou não demissão, prejudicando a produtividade da organização”. Afirma, ademais, que a convenção não é um exemplo de sucesso, pois foi criada em 1982, há mais de 30 anos e houve apenas um pequeno número de adesões. Para ele, a ratificação “apenas inibe a criação de vagas de trabalho. E é de novos postos de emprego que o País agora, mais do que nunca, vai precisar”. (ESTADÃO, 2015).

As manifestações acima relatadas corroboram o entendimento de Lima (2000), no sentido de que a liberalização política e a abertura econômica no Brasil modificaram a natureza da política externa, uma vez que passou a haver a necessidade de negociar interesses setoriais, inserindo-se, desse modo, diretamente no conflito distributivo interno. A politização da política externa, evidenciada com a redemocratização, depende da existência de impactos distributivos internos. No caso da convenção ora analisada, os ganhos com a ação de política externa não são simétricos para os segmentos sociais pois a vigência da norma afeta os diferentes grupos de maneiras diversas.

Diante dos conflitos entre as posições defendidas, ambos os lados valeram-se do Poder Judiciário para ver seus pleitos analisados pela mais alta corte de justiça do país.

Taveira Júnior (2012) assevera que os interesses do empresariado nacional dos mais diversos setores foram determinantes na denúncia da referida convenção, levando seus questionamentos para julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. Para o autor, a retirada de vigência da convenção atendeu às pretensões do patronato brasileiro. Em Ação Direta de Inconstitucionalidade (nº 1.480-3/DF), proposta em 04 de setembro de 1997, apresentada pela Confederação Nacional do Transporte (CNT) e pela CNI, as entidades alegaram a inconstitucionalidade dos atos que incorporaram a convenção ao direito interno do Brasil, sob a tese de que a regulamentação do artigo 7º, I, da CF deveria dar-se por lei complementar, e não por tratado internacional com *status* de lei ordinária.

O STF, em caráter liminar, decidiu que a norma não era auto-aplicável, ou seja, por tratar-se de uma norma programática, depende da ação normativa do legislador interno de cada país para que tenha efeitos concretos internos, de modo que suspendeu os efeitos da norma. Em decorrência da denúncia, a referida ação constitucional foi extinta em razão da perda do objeto. Para os defensores da norma, a posição do STF “coadunou-se perfeitamente com a política de desemprego e de flexibilização empreendida pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso” (TAVEIRA JÚNIOR, 2012, p. 6).

O ato de denúncia, por sua vez, é objeto de outra Ação Direta de Inconstitucionalidade (nº 1.625/DF), proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e pela CUT, sob a alegação de que não fora observada a competência constitucional do Congresso Nacional em resolver definitivamente sobre tratados, dado que o ato da denúncia deu-se de maneira unilateral, sem manifestação do Poder Legislativo. A CONTAG argumentou na ação que

os tratados normativos, neste caso a Convenção 158, devem, para a sua aprovação, ser primeiramente submetidos ao Congresso Nacional. Sendo um ato jurídico complexo a sua ratificação, já que depende de ser primeiro aprovado pelo Congresso, a sua denúncia, no mesmo sentido, deve, obrigatoriamente, ser submetida e aprovada pelo Congresso (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR, 2015).

Apesar de ter sido proposta em 1997, tal ação ainda encontrava-se em curso até a entrega desta monografia. O último voto havia sido proferido pelo Ministro Joaquim Barbosa em 2009, – quarto ministro a votar –, que entendeu pela procedência total da ação, ou seja, para declarar a inconstitucionalidade do ato da denúncia. Em 11 de novembro de 2015 – mais de cinco anos após o último voto - a Ministra Rosa Weber também considerou

inconstitucional o decreto de denúncia, sob a alegação de que a convenção foi incorporada como lei ordinária ao ordenamento jurídico brasileiro. Desse modo, fere a Constituição Federal o decreto, pois leis ordinárias não podem ser revogadas pelo presidente da República (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015a). Ainda faltam seis ministros votarem para que a ação chegue ao fim.

De acordo com Cláudio Montesso – presidente da Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho - a conclusão do julgamento solucionaria a controvérsia acerca do ato da denúncia e, caso fosse considerada procedente, anularia tal ato e permitiria a inclusão da convenção no ordenamento jurídico brasileiro sem a necessidade de passar novamente pelo crivo do Poder Legislativo (DEPARTAMENTO..., 2015), como intentado pelo presidente Lula, em fevereiro de 2008. A demora no julgamento da referida ação pode ser entendida pelo peso que terá a decisão e pela polêmica envolvida na questão.

De modo a pressionar o Poder Judiciário para que tome uma decisão acerca do tema, a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), ajuizou no STF a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 39, em 10 de novembro de 2015, cujo objeto é o reconhecimento da constitucionalidade do decreto que denunciou a convenção. A alegação da confederação, ao contrário do levantado pela CONTAG, baseia-se na defesa da não aplicação do artigo 49, I, da CF, uma vez tal dispositivo, ao prever a necessidade de participação do Congresso Nacional nas convenções internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, não se coaduna com a relação de direito privado entre empregadores e empregados. Considerando-se que a ação tem o mesmo objeto da ação proposta pela CONTAG, o STF decidiu que ambas serão julgadas conjuntamente (SUPREMO..., 2015b).

Pode-se observar que os grupos de interesse tentam defender seus pontos de vista não apenas exercendo pressões diretamente no Poder Executivo, que em medida final é quem decide sobre questões de política externa no Brasil, como observado na pressão exercida pelos sindicatos para que o presidente Lula apresentasse novamente em 2008 o texto da norma perante o Congresso Nacional. É também exercida pressão perante o Poder Legislativo, como foi possível depreender durante a discussão da convenção no Congresso Nacional no final da década de 1980, na qual os grupos declararam seus interesses por meio de pareceres, bem como nas afirmações, tanto daqueles a favor como daqueles contra a norma, que promoveriam ações de sensibilização dos membros do Congresso. Por fim, atendendo a cultura brasileira de ver suas lides resolvidas pelo Poder Judiciário, tanto as confederações patronais quanto as de trabalhadores valeram-se de ações constitucionais diante da mais alta corte de justiça

brasileira. Depreende-se, então, que foram vários os movimentos e as pressões exercidas diante dos três poderes para decidir sobre uma controvérsia que envolve decisão de política externa.

4.4 RELAÇÃO DOS PRESIDENTES COM NORMAS DA OIT

As últimas seções deste trabalho se propuseram a responder uma parte da pergunta de pesquisa ora formulada, ou seja, entender o contexto doméstico do Brasil ao denunciar a Convenção 158 da OIT. Percebeu-se que a pressão exercida pelo empresariado, diante das decisões preferidas pela Justiça do Trabalho com base na norma internacional, foram cruciais para que o então presidente FHC denunciasse a convenção. Para tentar equacionar o outro ponto da pergunta de pesquisa ora apresentada – qual o contexto levou o Estado brasileiro a adotar a norma - é importante entender a relação dos presidentes com as convenções da OIT logo após a redemocratização no país.

Os quadros a seguir comparam as convenções da OIT incorporadas durante os governos de Sarney, Collor, Franco e FHC (primeiro mandato), apresentando os temas de cada convenção, os dados referentes ao ano do decreto legislativo, da ratificação e promulgação (e qual presidente encontrava-se no poder), e também qual o número de ratificações e promulgações das convenções da OIT realizadas em seus governos.

Quadro 1 – Convenções da OIT, ano do Decreto Legislativo, ano da ratificação/promulgação e o presidente que estava em exercício:

N	Tema	Ano do Decreto Legislativo	Ano da ratificação/ presidente	Ano da promulgação/ presidente
81	Inspeção do Trabalho na Indústria e no Comércio	1956	1989/Sarney	1987/Sarney
119	Proteção das Máquinas	1991	1992/Collor	1994/Franco
126	Alojamento a Bordo dos Navios de Pesca	1994	1994/Franco	1997/FHC
132	Férias Remuneradas (revista)	1981	1998/FHC	1999/FHC
133	Alojamento a Bordo de Navios (Disposições Complementares)	1991	1992/Collor	1994/Franco
134	Prevenção de Acidentes do Trabalho Marítimos	1995	1996/FHC	1999/FHC
135	Proteção de Representantes de Trabalhadores	1989	1990/Collor	1991/Collor
136	Proteção Contra os Riscos da Intoxicação pelo Benzeno	1992	1993/Franco	1994/Franco
137	Trabalho Portuário	1993	1994/Franco	1995/FHC
139	Prevenção e Controle Agentes Cancerígenos	1990	1990/Collor	1991/Collor

140	Licença Remunerada para Estudos	1991	1992/Collor	1994/Franco
141	Organizações de Trabalhadores Rurais	1993	1994/Franco	1995/FHC
144	Consultas Tripartites Normas Internacionais do Trabalho	1989	1994/Franco	1998/FHC
145	Continuidade no Emprego do Marítimo	1989	1990/Collor	1991/Collor
146	Férias Pagas dos Marítimos	1990	1998/FHC	1999/FHC
147	Normas Mínimas da Marinha Mercante	1990	1991/Collor	1992/Collor
152	Segurança e Higiene dos Trabalhos Portuários	1989	1990/Collor	1990/Collor
154	Fomento à Negociação Coletiva	1992	1992/Collor	1994/Franco
155	Segurança e Saúde dos Trabalhadores	1992	1992/Collor	1994/Franco
158	Término da Relação de Trabalho por Iniciativa do Empregador	1992	1995/FHC	1996/FHC (denunciada no mesmo ano)
159	Reabilitação Profissional e Emprego de Pessoas Deficientes	1989	1990/Collor	1991/Collor
160	Estatísticas do Trabalho	1989	1990/Collor	1991/Collor
161	Serviços de Saúde do Trabalho	1989	1990/Collor	1991/Collor
162	Utilização do Amianto com Segurança	1989	1990/Collor	1991/Collor
163	Bem-Estar dos Trabalhadores Marítimos no Mar e no Porto	1996	1997/FHC	1998/FHC
164	Proteção à Saúde dos Trabalhadores Marítimos	1996	1997/FHC	1998/FHC
166	Repatriação de Trabalhadores Marítimos	1996	1997/FHC	1998/FHC
168	Promoção do Emprego e Proteção contra o Desemprego	1992	1993/Franco	1998/FHC
170	Segurança do Trabalho com Produtos Químicos	1995	1996/FHC	1998/FHC

Fonte: elaborada pela autora, com dados da OIT e do site do Planalto.

Quadro 2 – Relação de ratificação e promulgação por presidente

PRESIDENTE	RATIFICAÇÕES	PROMULGAÇÕES
Sarney	1	1
Collor	14	9
Franco	6	6
FHC	8	13

Fonte: elaborada pela autora, com dados da OIT e do site do Planalto.

A ratificação, dentro do processo de incorporação de uma norma internacional no Brasil, marca o fim do sistema de apreciação interno. No caso brasileiro, o Decreto Legislativo põe fim à discussão, possibilitando que o ato seja ratificado internacionalmente, pela confirmação com as outras partes/países contratantes. Assim, com a ratificação, os atos são colocados em vigor internacionalmente. Por sua vez, a promulgação é o ato seguinte ao da ratificação, e dará validade e executoriedade do ato internacional no ordenamento interno brasileiro, ou seja, é um ato de direito interno. Ressalta-se, entretanto, que o Decreto

Legislativo não vincula o Poder Executivo a ratificar e promulgar o tratado, ou seja, é uma discricionariedade deste Poder fazê-lo.

Analisando as informações apresentadas, pode-se depreender certo padrão no tempo de entrada em vigor das convenções da OIT no Brasil: geralmente, finda a apreciação pelo Congresso Nacional, no ano seguinte é ratificada e depois promulgada pelo presidente em exercício. No entanto, algumas ficaram “paradas” por anos, apenas pendentes de ratificação/promulgação pelo Executivo.

Percebe-se que FHC foi o presidente que mais promulgou, ou seja, que mais fez valer no plano doméstico os acordos anteriormente celebrados, considerando-se, nos dados apresentados, apenas seu primeiro mandato. Algumas das convenções promulgadas pelo ex-presidente tratam de temas com repercussão em grupos isolados, como é o caso da Convenção 146 que trata das férias pagas aos marítimos. Assim, não houve grande discussão interna, e a norma estava pendente apenas de promulgação para se tornar válida.

Porém, os temas mais polêmicos, por envolver grande número de interessados, aparentam ter suas promulgações postergadas. Desse modo, FHC foi o presidente que as promulgou para que tivessem aplicabilidade interna. Um exemplo é a Convenção 144, que exige a consulta efetiva entre governos, organizações de empregadores e organizações de trabalhadores a cada etapa das atividades normativas da organização, como a supervisão da aplicação e denúncia das convenções ratificadas. Destarte, é um tema relativamente significativo por apresentar parâmetros de fiscalização da aplicabilidade das convenções no país. O Decreto Legislativo, ou seja, o término da apreciação pelo Congresso Nacional deu-se em 1989. Entretanto, a promulgação ocorreu apenas em 1998. Outro exemplo diz respeito às férias remuneradas (Convenção 132) que abrange muitos interessados, por ser um tema que repercute em todas as relações de emprego. Seu Decreto Legislativo data de 1981, mas a promulgação ocorreu apenas em 1999.

Uma das possíveis explicações para o período relativamente longo entre a ratificação e a promulgação no início da década de 1990 poderia ser a crise interna decorrente do processo de impeachment sofrido por Collor, uma vez que a maior preocupação de Itamar Franco era a estabilização da situação interna, deixando em segundo plano temas como os das convenções da OIT. Contudo, é possível observar que Itamar Franco promulgou seis convenções da organização, tendo uma atuação considerável neste âmbito. Nesse sentido, o processo de impeachment e a crise política interna não parecem ser explicativos para a demora de promulgação de certas convenções da OIT.

Os dados apresentados nos Quadros 1 e 2, que mostram o tempo no processo de incorporação das Convenções da OIT nos governos ora analisados e o número de ratificações e promulgações, convergem com os estudos que apontam que, na segunda metade dos anos 90, o governo FHC ratificou diversos tratados há décadas adiados por governos anteriores, tais como o Tratado de Não-Proliferação Nuclear e a adesão à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos. No entanto, o caso da promulgação da Convenção 158 é particular por representar a incorporação, no ordenamento doméstico, de uma norma que ia, de certo modo, contra as políticas adotadas pelo Brasil à época no sentido de flexibilização das leis trabalhistas em um contexto de globalização. Importante, então, considerar para a análise do tema, o aspecto cognitivo de FHC que via na globalização, pelo menos no primeiro mandato, efeitos positivos para o desenvolvimento brasileiro.

Nesse contexto, a adesão de alguns tratados pelo Brasil à época pode ser explicada pela tese da autonomia pela integração elaborada por Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), como visto na primeira subseção deste capítulo, uma vez que demonstra a mudança na condução da política externa brasileira para o sentido de efetivar uma participação ativa na construção de regimes internacionais, como nos temas de comércio, direitos humanos, meio ambiente, e a própria concordância do Brasil para a criação da OMC. Assim, o país buscou inserir-se ao *mainstream* internacional, de forma crítica ao considerar relações de poder e força já existentes no sistema internacional, mas buscando participar ativamente da criação das normas. Tal direcionamento da política externa brasileira pode ter sido relevante para que FHC promulgasse um número considerável de convenções da OIT, entre as quais encontra-se a polêmica Convenção 158, em que pese o contexto interno direcionar para o sentido contrário.

4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

A política exterior brasileira no período da redemocratização encontrou nos presidentes Collor e FHC a busca pela mudança da inserção internacional do Brasil. O neoliberalismo foi adotado como ideologia dominante no primeiro, sendo que a imersão nesse modelo ocorreu apenas no governo de FHC. Característica relevante desse movimento foi a tendência à flexibilização das leis trabalhistas, para, de acordo com seus adeptos, elevar a competição do país em nível mundial em razão da diminuição do custo social, em um contexto de globalização. A denúncia da Convenção 158 pode ser entendida, nesse sentido, como um dos exemplos de flexibilização que marcou o período.

A referida norma versa sobre o término da relação de emprego por iniciativa do empregador. A discussão no Congresso Nacional quando da ratificação da convenção recebeu parecer favorável em todas as comissões parlamentares pelas quais tramitou, sendo que os grupos da sociedade tiveram oportunidade de manifestar seus interesses. Diferentemente do atual sistema brasileiro, a convenção prevê que a dispensa só será justificada em casos nela explicitados. Ao todo, 36 países a adotaram, sendo o Brasil o único a denunciá-la, em razão da pressão que sofreu por parte, principalmente, do empresariado nacional, que via a norma como engessamento das relações trabalhistas e perda da competitividade dos produtos brasileiros.

Por fim, a relação dos presidentes ora analisados com as convenções da Organização Internacional do Trabalho mostrou certo padrão no tempo entre a ratificação e a promulgação da norma. Há que se fazer destaque, porém, ao presidente Fernando Henrique Cardoso, pois foi o presidente responsável pelo maior número de promulgações quando comparado ao número de ratificações das convenções daquela organização. Tal constatação pode ser explicada pelo contexto de redemocratização e da busca pela autonomia pela integração. A incorporação da Convenção 158, no entanto, parece ir contra ao receituário neoliberal adotado pelo presidente.

5 CONCLUSÃO

A Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho, objeto de estudo específico deste trabalho, consubstancia uma norma internacional que gerou e gera muitas discussões no âmbito doméstico brasileiro.

Com o escopo de atender ao objetivo específico de verificação das principais contribuições dos autores de Análise de Política Externa, foi possível perceber que, diante da insuficiência do Realismo em utilizar a ideia da caixa preta para explicar as mudanças ocorridas no sistema internacional, novas correntes teóricas se fortaleceram. O processo de intensificação da globalização deixou as fronteiras entre a esfera doméstica e externa mais porosas, permitindo que as teses de Análise de Política Externa ganhassem espaço, de modo a atribuir ao contexto doméstico um caráter analítico essencial para a verificação da tomada de decisão envolvendo política externa. Uma das premissas levantadas por tal corrente é que, a partir de preferências próprias, atores dentro de cada Estado podem exercer influência na formulação e implementação da política externa.

A partir dos preceitos estabelecidos por Hudson (2005), no processo de análise da Convenção 158, pode-se averiguar alguns aspectos importantes, como o papel desempenhado pelo Poder Executivo na tomada de decisão, tendo por base a teoria do ator-específico. Esta teoria não desconsidera a estrutura; porém, dá ênfase para o agente a sua especificação. Assim, considera-se para análise aspectos cognitivos do agente. No caso concreto, foi possível perceber, especificamente acerca da denúncia, que em um contexto de globalização e aprofundamento do neoliberalismo, a norma internacional ia de encontro aos objetivos estabelecidos no Governo FHC. Fernando Henrique via na globalização, pelo menos no seu primeiro mandato, efeitos positivos para o Brasil, e o aumento da proteção trabalhista era vista como entrave em um contexto de abertura comercial.

Examinou-se, também, a tomada de decisão pelos membros do Congresso Nacional, no qual houve discussão interna sobre o tema, passando pelas Comissões da Câmara dos Deputados interessadas na questão. Nos votos das Comissões, percebeu-se que o Poder Legislativo cumpriu seu papel constitucional de deliberar sobre uma norma internacional, ou seja, de (co)decisor *a posteriori*.

Como visto, nas últimas décadas, foi possível observar uma maior porosidade no processo de produção da tomada de decisão envolvendo política externa, uma vez que este ato não cabe exclusivamente ao Poder Executivo, no sentido de ignorar os diversos grupos de

pressão e perseguir apenas o interesse nacional. Isso porque, ao corresponder a uma mudança no padrão de inserção internacional do Brasil, houve uma progressiva politização da política externa. Assim, percebeu-se que houve um incremento da participação dos mais diversos grupos de interesse na tomada de decisão no período de pós-redemocratização, especialmente a partir do mandato de Fernando Henrique Cardoso. O trâmite interno da Convenção 158 ocorre exatamente neste período, sendo que, durante o processo de ratificação no Congresso Nacional, a Constituição Federal de 1988, conhecida como Constituição Democrática, foi promulgada. Abriu-se espaço para que novos atores internos manifestassem seus interesses acerca de tema ligados à política externa. A Convenção 158 é um exemplo disto, pois diante da pressão exercida pelos grupos de interesse nos três Poderes, o caso ora analisado confirma a mobilização da sociedade civil na política externa no período pós-redemocratização.

Robert Putnam (1988) assinala que a política interna e a internacional influenciam-se mútua e simultaneamente, sendo que os determinantes domésticos enfatizam a luta política interna, consubstanciada nos partidos políticos, nas classes sociais e nos grupos de interesse. De acordo com estes preceitos, com o intuito de responder o objetivo específico proposto de análise da tramitação da Convenção 158 internamente, foi possível captar que os grupos de interesse exerceram pressão de tal modo que foram determinantes para a questão. Conforme o exposto por Milner e Keohane (1996), a partir de uma determinada decisão feita no âmbito internacional, os atores nacionais são induzidos a agir politicamente, a organizarem-se com o fim de pressionar o governo para que seus ganhos sejam garantidos. Os atores nacionais envolvidos na questão da convenção fizeram pressão para que seus pleitos fossem atendidos, especialmente o empresariado que se viu prejudicado com a vigência da norma.

Milner (1997) ressalta ainda outro argumento importante que pode ser aplicado ao caso brasileiro: os tomadores de decisão, que por estarem preocupados com a sua reeleição ou com a manutenção no poder de seu partido político buscam atender aos pleitos dos grupos mais relevantes. O bloco de poder que fundamentou a vitória eleitoral de Fernando Henrique Cardoso convergia no sentido de admitir como necessária a remoção de certas medidas vistas como entraves para o desenvolvimento do Brasil. Seria necessário, portanto, remover alguns direitos trabalhistas, rumo à tendência da flexibilização estabelecida em outros países. Destarte, num contexto de aumento da relação do governo com o empresariado brasileiro e de aprofundamento do neoliberalismo, o ex-presidente acatou aos interesses daqueles grupos que o apoiaram, denunciando a Convenção 158.

O empresariado via e vê a norma como demasiadamente protetiva, de modo que vai de encontro à tendência de flexibilização das leis trabalhistas que marcou o período. Durante o pouco tempo de sua vigência, a norma motivou ondas de protestos do empresariado, em razão das decisões judiciais que acatavam os pedidos de reintegração no emprego com base na convenção. Assim, respondendo a parte da pergunta de pesquisa proposta nesse trabalho, em relação ao contexto brasileiro que levou à denúncia da Convenção 158 da OIT, foi possível concluir que a pressão do empresariado brasileiro culminou na reversão do posicionamento do governo, ou seja, levou à denúncia de uma norma internacional anteriormente ratificada e promulgada pelo país.

A medida adotada por Fernando Henrique Cardoso representa sua postura defensiva em relação aos trabalhadores, rumo à flexibilização das normas trabalhistas, em um contexto de globalização e neoliberalismo. No cenário global, é possível perceber que outros países já haviam adotado o neoliberalismo como corrente ideológica, como os países da América do Sul em resposta ao Consenso de Washington.

De maneira a responder ao objetivo específico proposto de analisar a evolução dos direitos trabalhistas, verificou-se que, em decorrência do movimento dos trabalhadores, o Estado começou a assegurar um mínimo de direitos sociais. O Direito Internacional do Trabalho e a criação da Organização Internacional do Trabalho podem ser entendidos, assim, no sentido de universalizar os direitos trabalhistas, para que a proteção aos trabalhadores atinja o maior número possível de países. Porém, as ideias da globalização e do neoliberalismo experimentadas especialmente no final do século XX vão em sentido contrário ao movimento dos trabalhadores por melhores condições de emprego.

Com o intuito de responder a outra parte da pergunta de pesquisa, referente ao contexto em que o Brasil adotou a Convenção 158, o que chamou a atenção foi a contradição entre as políticas implementadas por Fernando Henrique Cardoso - aprofundamento do neoliberalismo e de flexibilização das relações de trabalho - e a promulgação da norma. Robert Cox, que trabalhou por anos na Organização Internacional do Trabalho, analisa a instituição em tom crítico, pois entende que ela é mais bem entendida no plano ideológico desejado pelos países, pois não representa, de fato, as atitudes por estes praticadas. Assim, haveria uma distância entre a teoria e a prática concebida pelos Estados. A efetivação das normas, de acordo com o entendimento de Cox, encontra barreira na visão neoliberal, uma vez que esta entende que o crescente respeito aos direitos trabalhistas poderia prejudicar o desenvolvimento econômico. O ocorrido no Brasil, de fato, parece corresponder ao estabelecido por Cox, uma vez que o país adotou uma norma que se contradizia com a

visão neoliberal. Assim, a convenção encontrou barreiras no empresariado brasileiro, tanto que a norma deixou de ser aplicada no Brasil.

Porém, a tese que parece melhor explicar a adoção da Convenção 158 pelo Brasil é a proposta por Vigevani, Oliveira e Cintra (2003), ou seja, da autonomia pela integração. A partir do Governo Sarney é possível perceber a mudança consubstanciada na ideia da autonomia pela distância, parâmetro de política externa vigente durante a ditadura militar, em direção à autonomia pela integração, no sentido de haver uma participação mais ativa do Brasil nos regimes internacionais com o intuito de influenciar a agenda de decisões a respeito de outros temas. Na autonomia pela distância, a hierarquia de interesses alçava a segurança ao patamar de preocupação máxima do país, sendo que os outros temas eram relegados a segundo plano. A ausência de hierarquização no período de redemocratização, de acordo com os preceitos de interdependência complexa elaborado por Keohane e Nye (1977), possibilitou que, com a agenda aberta para novos temas, outros atores relevantes passassem a influenciar as decisões. Assim, a autonomia pela integração se caracteriza por uma agenda internacional proativa em detrimento da agenda reativa da autonomia pela distância, para demonstrar maior controle do país sobre o seu futuro e resolver de maneira mais efetiva seus problemas internos. O Brasil passou a discutir questões e a assumir obrigações em outros campos de atuação, para destacar a posição brasileira perante o sistema internacional. O fato de o país ter promulgado a Convenção 158, mesmo após quatro anos do Decreto Legislativo emitido pelo Congresso Nacional e, de certo modo, ter sido “esquecido”, parece corresponder a esse intuito brasileiro de participar mais ativamente dos regimes internacionais.

Por ter sido o presidente que mais promulgou convenções da OIT quando comparado a seus antecessores, Fernando Henrique Cardoso parece ter buscado a inserção do Brasil também ao regime de normas trabalhistas, com o intuito de demonstrar a preocupação do país com questões sociais para a comunidade internacional, em que pese ser contraditório com as políticas adotadas internamente.

Como sugestões para futuras pesquisas, é interessante verificar como se deu a discussão interna em outros países que adotaram a Convenção 158 da OIT e também como ela tem sido aplicada por estes países, com o intuito de analisar se influenciou no nível de emprego ou ainda se novas formas de contratação foram criadas para tentar burlá-la. Outra sugestão é analisar a relação do ex-presidente Lula com a convenção, uma vez que ele a enviou novamente ao Congresso Nacional, em 2008, para novo processo de ratificação, respondendo a pressões opostas daquelas que levaram Fernando Henrique a denunciá-la, ou seja, Lula respondeu às pressões dos trabalhadores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Eliane Moraes de. Lineamentos sobre o direito internacional do trabalho, direito nuclear e direito do comércio internacional. **Dataveni@ Revista Jurídica da Universidade Estadual da Paraíba**. Ano VIII. Setembro, 2004. Nº 77. Disponível em: <<http://www.datavenia.net/>> Acesso em: 22 jul. 2015.

ALVARENGA, Rúbia Zanotelli de. A Organização Internacional do Trabalho e a Proteção dos Direitos Humanos Sociais do Trabalhador. **Revista LTr**, v. 71, p. 604-615, 2007.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS. **ABIMAQ é contra a ratificação da Convenção 158 da OIT**. Disponível em: <http://www.abimaq.org.br/informaq_show.asp?id=1965>. Acesso em: 20 out. 2015.

BARROS, Alice Monteiro de. **Curso de direito do trabalho**. 3. ed. São Paulo: LTr, 2007. 1368 p.

BERQUÓ, Anna Taddei Alves Pinto. A proteção ao emprego no Brasil e a Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho. **Prim@ Facie: Revista de Pós Graduação em Ciências Jurídicas**, n. 7, p.109-124, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Convenção 158 da OIT. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, Seção I, 21 maio 1992. Ano XLVII, n. 71. p. 8-15.

_____, Portal. **Entenda o conceito de “Justiça Social”**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2010/01/justica-social>>. Acesso em 10 ago. 2015.

_____. **Portal da Legislação – Governo Federal**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em 25 ago. 2015.

CAMPANA, Priscila. O impacto do neoliberalismo no Direito do Trabalho: desregulamentação e retrocesso histórico. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 147, n. 37, p.129-144, set. 2000.

CANÇADO TRINDADE, Adriano Drummond. A Convenção 158 da OIT e o Brasil. 1999. **Revista dos Estudantes de Direito da UNB**, 3. ed. Disponível em <<http://www.arcos.org.br/periodicos/revista-dos-estudantes-de-direito-da-unb/3a-edicao/a-convencao-158-da-oit-e-o-brasil/>>. Acesso em: 10 out. 2015.

CARVALHO, Maria Izabel V. de. The changing politics of foreign policy. **Contexto Internacional**, vol. 26, n.2, pp. 431-443, 2004.

CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. **O tempo é o senhor da razão? A política externa do Governo Collor, vinte anos depois**. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo,

2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-13052015-113251/pt-br.php>>. Acesso em 18 ago. 2015.

CAVALCANTE, J. Q. P.; JORGE NETO, F. F. A Organização Internacional do Trabalho, sus diplomas normativos e uma reflexão sobre sua inserção na ordem jurídica brasileira. In: Cavalcante; J. Q. P.; Villatore, M. A. C. (Coord.). **Direito Internacional do Trabalho e a Organização Internacional do Trabalho: Um Debate Atual**. São Paulo: Atlas, p.142-156, 2015.

CECATO, Maria Aurea Baroni. A Relativa relevância da Declaração de 1988 da OIT para a definição dos direitos humanos do trabalhador. **Prim@facie**, p. 62-74. João Pessoa, Ano 5, nº 8, Vol. 5, 2006. Disponível em: <<http://www.biblionline.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/article/viewFile/6783/4218>> Acesso em 08 set. 2015.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. **Convenção 158: Para lutar é preciso conhecer**. 2008. Disponível em: <<http://www.cut.org.br/acao/convencao-158-contr-a-demissao-imotivada-e-combate-a-rotatividade-5456/>> Acesso em 30 maio 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Convenção 158 da OIT, tema importante para as empresas e para o país: conheça o que é, os problemas que causa e porque não deve ser aprovada**. 2008. Disponível em: <[http://www.fiepr.org.br/para-sindicatos/assistencia-sindical/uploadAddress/Posicionamento_CNI_-_Convencao_158_da_OIT\[52157\].pdf](http://www.fiepr.org.br/para-sindicatos/assistencia-sindical/uploadAddress/Posicionamento_CNI_-_Convencao_158_da_OIT[52157].pdf)>. Acesso em 30 maio 2015.

CORTÊS, O. H. D. G. **A política externa do governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia**. 372p. FUNAG: Brasília, 2010.

CORTINHAS, Juliano da Silva. Associação de variáveis sistêmicas e domésticas na análise das decisões de política externa. **Relações Internacionais em Revista**, Curitiba, n. 6, p.69-101, 2006.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 14. ed. São Paulo: LTr, 2015. 1568 p.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ASSESSORIA PARLAMENTAR. **[CONVENÇÃO 158] Denúncia de FHC que revogou norma é questionada no Supremo**. Disponível em: <<http://www.diap.org.br/index.php?view=article&id=2052>>. Acesso em 10 jun. 2015.

DIAS, Maria Beatriz Ribeiro. **A dispensa individual motivada sob a perspectiva constitucional**. 2013. 116 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, PUC, São Paulo, 2013.

ESTADÃO. **Notas e Informações**. 14 nov. 1996.

ESTADÃO. **A inadequada Convenção 158 da OIT**. Caderno Economia & Negócios. 31 jan. 2015. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,a-inadequada-convencao-158-da-oit-imp-,1627448>>. Acesso em 30 jun. 2015

ESTRE, Felipe Bernardo. **Poder, Interdependência e Desigualdade**. 2011. 84 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós Graduação em Relações Internacionais, PUC-RJ. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/19569/19569_1.PDF>. Acesso em 20 set. 2015.

FARIA, Carlos Aurelio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 2, n. 51, p.80-97, out. 2008.

FIGUEIRA, A.C.R. **Processo Decisório em Política Externa no Brasil**. Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas: Universidade de São Paulo: São Paulo, 2009.

FOLHA DE SÃO PAULO. **O sagrado direito de demitir**. 6 abril 1997.

GODINHO, Rodrigo de Oliveira. **Normas internacionais e distribuição: caminhos da política redistributiva em jogos de dois níveis**. 291 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, UnB, Brasília, 2007.

HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995.

HUDSON, Valerie. Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground of international relations. **Foreign Policy Analysis**, n.1, p. 1-30, 2005.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Origins and history**. 2015a. Disponível em: <<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--en/index.htm>>. Acesso em 15 set 2015.

_____. **Alphabetical list of ILO member countries**. 2015b. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/country.htm>>. Acesso em 15 set.2015.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence**. New York: Longman, 1977.

KREIN, Jose Dari. Balanço da reforma trabalhista do governo FHC. In: PRONI, M. W.; HENRIQUE, W. (Org.). **Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90**. São Paulo: UNESP, 2003. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=72tgt3vxfB4C&pg=PA279&lpg=PA279&dq=KREIN+E2%80%93+Balan%C3%A7o+da+Reforma+Trabalhista+no+governo+FHC+in+Trabalho+Mercado+e+Sociedade:+o+Brasil+nos+anos+90&source=bl&ots=bXIohkx-6x&sig=O5rbigkB9H8uIRNKacoaPGgmUoo&hl=pt-BR&sa=X&ved=0CB4Q6AEwAGoVChMIic3t0IGMyQIVxBweCh0YcAeq#v=onepage&q=KREIN%20E2%80%93%20Balan%C3%A7o%20da%20Reforma%20Trabalhista%20no%20governo%20FHC%20in%20Trabalho%20Mercado%20e%20Sociedade%3A%20o%20Brasil%20nos%20anos%2090&f=false>>. Acesso em 10 out. 2015.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.

LIMA, Marília Migliorini de Oliveira. **Grupos de Interesse e Legislativo: a atuação do empresariado na política comercial brasileira**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência

Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-29052012-144754/pt-br.php>>. Acesso em 29 ago. 2015.

MAZZUOLI, Valerio. **Poder Executivo não pode denunciar tratados sem participação do Congresso**. fev. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-fev-23/valerio-mazzuoli-executivo-nao-denunciar-tratados-congresso>>. Acesso em 29 set. 2015.

MILANI, Carlos. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos (Orgs.). **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. 352 f. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2012. Cap. 1, p. 33-70.

_____, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional (PUC)**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p.11-41, jul. 2013. Semestral. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v35n1/a01v35n1.pdf>>. Acesso em 23 set. 2015.

MILNER, Helen V. International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses. The Johns Hopkins University Press. **World Politics**, vol. 44, n. 3, p. 466-496, abril 1992.

_____, Helen V. **Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations**. 328 p. Princeton: 1997.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Tramitação dos Atos Internacionais**. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/apresentacao/tramitacao-dos-atos-internacionais/>>. Acesso em 15 set 2015.

MORGENTHAU, H. **Política entre as Nações**. Brasília: Editora UNB, 2003.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Convenção 158 estimula negociação, diz Aidar**. Caderno Economia e Trabalho. 11 ago. 1996.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Constituição da Organização Internacional do Trabalho e seu anexo – Declaração de Filadélfia**. 2015a. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/doc/constituicao_oit_538.pdf>. Acesso em 28 ago. 2015.

_____. **C158 – Término da Relação de Trabalho por iniciativa do empregador**. 2015b. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236164/lang-pt/index.htm>. Acesso em 15 maio. 2015.

PAGANINI, K. E.; HOLZHACKER, D. O.. A Corrosão humana do capitalismo: um olhar interdisciplinar. In: **Seminário de iniciação Científica ESPM**, 3., 2014, São Paulo. *Anais...* Disponível em: <http://www2.espm.br/sites/default/files/pagina/artigo_kiannepaganini_sp2.pdf>. Acesso em 30 out. 2015

PÁGINA 13. **Resoluções da 8ª Conferência Sindical da Articulação de Esquerda.** Disponível em: <<http://www.pagina13.org.br/sindical/resolucoes-da-8a-conferencia-sindical-da-articulacao-de-esquerda/#.VjHqGrerRdh>>. Acesso em 17 out. 2015.

PEREIRA, Luisa Barbosa. Trabalho e trabalhadores em tempos de crise. **Perspectiva Sociológica**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p.1-14, out. 2009. Semestral.

PINTO, Marcio Morena. **Introdução ao Direito Internacional do Trabalho.** São Paulo: LTr, 2014. 152p.

PIOVESAN, Flávia. Tratados internacionais de direitos humanos e a reforma do judiciário. **Direitos fundamentais: estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres.** Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

POCHMANN, Marcio. Efeitos da internacionalização do capital no mundo do trabalho no Brasil. In: **Nafta y Mercosur: Procesos de apertura económica y trabajo:** Buenos Aires: CLACSO, p. 185-213, 2003. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101108022521/7pochmann.pdf>>. Acesso em 25 set. 2015.

PONTES DE MIRANDA, F. C. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº1 de 1969,** 1970, Tomo III, 2. ed.

PUTNAM, Robert D.. Diplomacy and domestic politics: the logic os two-level games. **International Organization**, World Peace Foundation and Massachusetts Institute of Technology: 42, 3, Summer 1988.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, p. 40-59, 2013.

SANCHEZ, Michelle; SILVA, E.C.G. da; CARDOSO, Evorah; SPÉCIE, Priscila. Política Externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, n. 27, p. 125-143, 2006.

SCABIN, Roseli Fernandes. A importância dos organismos internacionais para a internacionalização e evolução do direito do trabalho e dos direitos sociais. In: Cavalcante; J. Q. P.; Villatore, M. A. C. (Coord.). **Direito Internacional do Trabalho e a Organização Internacional do Trabalho: Um Debate Atual.** São Paulo: Atlas, p.1-12, 2015.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).** 2008. 360 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Ufrgs, Porto Alegre, 2008. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/14743/000665956.pdf?sequence=1>> Acesso em 20 set. 2015.

SIQUEIRA NETO, José Francisco. Direito do Trabalho e Flexibilização no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 1, n. 11, p.33-41, jan. 1997.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Proteção contra a Dispensa Arbitrária e Aplicação da Convenção 158 da OIT. **COAD**, São Paulo, v. 1, n. 52, p.497-510, dez. 2008. Semanal.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Em voto vista, ministra considera inconstitucional decreto que revogou convenção da OIT.** 2015a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=303837&caixaBusca=N>>. Acesso em 16 nov. 2015.

_____. **Comerciantes pedem validade do decreto que revogou ato da OIT.** 2015b. disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=304068&caixaBusca=N>>. Acesso em 16 nov. 2015.

SÜSSEKIND, Arnaldo. **Direito Internacional do Trabalho.** 3. ed. São Paulo: LTr, 2000.

_____. **Instituições de direito do trabalho.** 21. ed. v. 2. São Paulo: LTr, 2003.

TAVEIRA JUNIOR, Rubens Silveira. O julgamento da constitucionalidade da convenção 158 da OIT - uma oportunidade de legitimação do Supremo Tribunal Federal. In: **CONPEDI.** (Org.). 21. ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012, v. 1.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 31-61, 2003.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics.** New York: McGraw-Hill, 1979.