

GLOBALIZAÇÃO E PESQUISA JURÍDICA: POR UMA NOVA DINÂMICA DE DIREITO SOCIAL E DE NORMAS INTERNACIONAIS DO TRABALHO*

Jean-Claude Javillier**

SUMÁRIO: 1 Problemática; 2 Finalidades; 3 Modalidades.

1 PROBLEMÁTICA

L Desde as suas origens, a Organização Internacional do Trabalho – OIT, sob o fundamento do universalismo e do tripartismo, tem dado ao Direito um lugar expressivo em sua filosofia e ação. Nas situações políticas e históricas mais graves, o direito internacional do trabalho revelou-se como um instrumento determinante do triunfo da paz, da justiça social e do desenvolvimento econômico. Tal recurso privilegiado ao Direito deve, contudo, ser objeto, de forma regular e exhaustiva, de um inventário crítico e, dentro do possível, de uma análise prospectiva.

Semelhantes críticas e análises devem advir de uma reflexão de diversos sistemas e culturas jurídicas. Tal inventário implica uma forte sinergia com o mundo acadêmico e com os praticantes do Direito. Ninguém pode se sentir excluído desse movimento. Advogados, juizes, juristas de organizações de empregadores e de sindicatos de empregados, legisladores e professores de Direito: todos têm um papel a jogar nesta construção, ou reconstrução, dos ordenamentos jurídicos, no intuito de dar plena efetividade aos valores que a OIT promove, desde as suas origens, com ardor e constância. Ninguém pode se julgar excluído desse movimento. A globalização¹ tocou o hino dos mundos jurídicos herméticos, das regras jurídicas

* O autor aqui exprime suas idéias pessoais, não tentando vincular, de nenhuma forma, a instituição a qual tem a honra de servir. As propostas apresentadas não são mais do que investigações sucintas. Precedem de uma grande modéstia, mas também de uma grande disposição a serviço da instituição e de seus integrantes.

** *Conselheiro Principal do Instituto Internacional de Estudos Sociais da OIT, Genebra.*

1 Estão disponíveis no *site* <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-wc.pdf> os importantes trabalhos e o relatório da Comissão Mundial sobre a dimensão social da globalização, para uma leitura mais aprofundada sobre o tema. Também no *site* que a OIT destina à matéria <http://mirror/public/english/fairglobalization/index.htm>. O mesmo se diz sobre o relatório do diretor-geral da referida comissão para a 92ª Conferência Internacional do Trabalho, 2004 <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/adhoc.pdf>.

independentes, das lógicas jurídicas solitárias e, muitas vezes, até arrogantes. Sob o impulso de seu Diretor Geral, o Senhor Juan SOMAVIA, a OIT engajou-se na materialização de uma estratégia de trabalho decente. Dessa estratégia, o direito internacional do trabalho deve se beneficiar plenamente. Os juristas de todos os continentes, sistemas jurídicos e países podem, assim, beneficiar-se de uma nova dinâmica, enraizada em uma visão social e geopolítica do mundo contemporâneo. Globalização e trabalho decente se apresentam como a essência de toda pesquisa jurídica digna desse nome, ou seja, livre, rigorosa, aprofundada e criativa.

1.2 Globalização e sistemas jurídicos. Convém dar aos nossos representados as informações e as análises mais relevantes e atuais sobre o Direito, não apenas da perspectiva da política normativa pertinente, mas, mais genericamente, sobre o quadro das céleres e profundas mudanças por que passam os sistemas jurídicos, tanto no plano internacional como nos planos regional e nacional. Na presença de uma globalização acelerada, numerosos e complexos debates desenvolvem-se, em todos os sistemas jurídicos, no sentido tanto da multiplicação como da aplicação das normas. Convém a esse respeito analisar, com maior diligência, o que significa a multiplicação das normas. A toda evidência, tanto no direito nacional como nos direitos regional e internacional, as análises devem ser esclarecidas e os impactos de seus efeitos medidos com cautela; isso porque, através do mundo, nem sempre se utiliza a mesma linguagem técnica relativamente à matéria.

Tudo indica que os juristas da OIT não saberiam se encontrar na imensidão de tais debates, pelo que convém apontar todas as eventuais conseqüências da prática do direito pelos funcionários das instituições internacionais. A articulação entre as diferentes fontes do direito, em todos os níveis, constitui um dos grandes desafios normativos deste novo milênio. Para aqueles que aspiram a uma nova ordem jurídica mundial, bem como a uma melhora na eficácia e efetividade dos direitos nacionais, o debate deve ser aprofundado.

As profundas mudanças ou, mais precisamente, revoluções, que tem conhecido o Direito no mundo contemporâneo, singularmente na aurora do novo milênio, devem ser analisadas e compreendidas, para que sejam indicadas todas as metas no que toca às atividades normativas que podem ser perseguidas, tentadas ou reorientadas. Essas mudanças devem ser analisadas em todos os níveis em que as normas são chamadas a serem aplicadas e criadas.

Assim, convém analisar o papel que os Estados e as instituições internacionais jogam em matéria de concepção e de aplicação de direito social. À evidência, os atores e os destinatários das normas internacionais sempre foram múltiplos. A OIT, melhor do que qualquer outra organização, ilustra a pertinência e a complexidade de uma dialética normativa, entre a heteronomia e a autonomia. O tripartismo implica necessariamente, tanto para a criação da norma como para a sua aplicação, um diálogo, um concerto, uma negociação.

É da mais elevada importância determinar com cautela como, sob o direito no plano nacional e internacional, é possível elaborar um consenso: em quais matérias

do direito social, com quais instrumentos jurídicos, por qual aplicação? De um ponto de vista jurídico, é essencial determinar as modalidades técnicas que podem gerá-lo. Incontestavelmente, tal consenso requer que seja tido em conta, de maneira permanente, os diferentes interesses em jogo. É pelo equilíbrio desses interesses que é possível a tradução das diferenças pela concordância, na criação e na aplicação das normas.

1.3 Tipologia e sinergia das normas jurídicas. As diferenças entre categorias de normas jurídicas² devem ser consideradas com maior rigor por aqueles que querem determinar as modalidades de aplicação e de seu alcance. O maniqueísmo, bem como a confusão, parecem dominar aqueles que têm por responsabilidade criar novas normas. Maniqueísmo esse pelo qual antinomias entre regras em razão sua fonte são anunciadas, muitas vezes de forma rude e artificial. Partidários e opositoristas do direito rígido e do direito flexível parecem, às vezes, efetuar um obstinado combate. Quem, da regra *hard* ou da regra “*soft*, triunfará? Como cercar e sitiar um ao outro?

Uma outra perspectiva deve ser adotada, que permita medir previamente as complementaridades, as interações entre os diferentes tipos de norma. É, sem dúvida, de uma articulação entre todas as normas, tanto internacionais como regionais e nacionais, que pode resultar esta boa governância, à qual é atribuída – a justo título – grande parte da viabilidade da luta contra a pobreza, da realização da justiça social e da concretização do trabalho decente.

É importante que as tipologias jurídicas considerem as diferentes maneiras de integrar o direito à luz das estratégias tanto sociais como econômicas. Convém pensar os instrumentos jurídicos em termos de estratégia, sublinhando particularmente as interdependências e complementaridades, sempre tomadas as diferenças e incompatibilidades pertinentes. Contra toda inércia jurídica, é necessário situar as regras pela perspectiva da realização de objetivos, cuja pertinência e alcance serão determinados pelas políticas econômicas e sociais, nacionais e internacionais. Ou seja, é essencial que os juristas, bem como os pensadores de todas as disciplinas, oponham-se a uma instrumentalização meramente conjuntural das normas jurídicas, bem como às normas que se pretendam definitivas.

Os valores, a ética e os seus fundamentos devem ser postos em destaque, com a finalidade de se (re)construir uma coerência das ordens jurídicas, que parecem, ao fio das reformas, não mais observarem quaisquer exigências de coerência ou substância. O direito social, que pode ser nacional, regional ou internacional, tem sentido apenas se suas raízes encontram-se no pensamento coletivo e institucional, o que lhe dá legitimidade e dinâmica. Em todas essas variáveis – trabalho e seguridade social –, é evidente que as evoluções, tanto econômicas como sociais, do fim do século XX, exigem o reexame ou a mitigação de certos conceitos que, por serem

2 Para uma análise geral: SERVAIS, Jean-Michel. *Normes internationales du travail*. 1ère éd. Paris: LGDJ, 2004. 333 p.

clássicos, continuam pertinentes em face das novas situações. Quando a exceção torna-se a regra, contudo, é conveniente pronunciar-se não necessariamente sobre a legitimidade de tais conceitos (que podem e devem, às vezes, serem reafirmados como legítimos e duradouros), mas, antes, sobre as condições de sua utilização e o recurso a conceitos mais adaptados, intermediários ou progressivos.

A importância e a complexidade dos debates relativos ao “atipismo” das relações de trabalho, como, por exemplo, a diversidade dos universos jurídicos entre contratos de trabalho por tempo determinado ou indeterminado, têm múltiplas conseqüências sobre o conjunto do direito do trabalho e da seguridade social. O mesmo se diz sobre o imenso espaço constituído, em numerosos países, pela economia informal, que é assimilada pura e simplesmente pelo não-direito ou, mesmo, pela rejeição de todas as normas jurídicas. Parece que essa *terra ignorada* é frequentemente uma demanda, um pedido ao Estado de Direito, que emana daqueles que pretendem escapar dessa condição.

As propostas de classificação das normas jurídicas, notadamente internacionais, são realizadas por eminentes representantes da doutrina jurídica. Convém fazer um inventário comparativo e dele tirar todas as novas perspectivas, bem como a distinção pertinente entre direitos fundamentais, normas técnicas e normas programáticas, sempre no intuito de explicitá-los e dar-lhes efetividade. Toda promoção do direito internacional do trabalho e da seguridade social implica que tal tipologia, como todas de sua natureza, seja claramente apresentada, debatida e constitua um elemento de uma nova dinâmica normativa. Essa dinâmica deve ser compartilhada entre os destinatários e juristas que participam da aplicação da norma (legisladores, administradores, juizes, advogados, universitários).

A demasia de direitos prejudica o Direito, como se costuma repetir em certos meios jurídicos e em todos os continentes. Convém antes denunciar a insuficiente reflexão estratégica sobre as diferentes formas que podem revestir uma norma jurídica. Conservando o critério da sanção, que pode ser atenuado ou agravado, é necessário perceber que a ausência de perspectiva de interação e articulação das normas traz gravames à efetividade e eficácia do Direito. Certos filósofos e sociólogos (e não necessariamente apenas do Direito) têm chamado à atenção o “ruído” que envolve toda atividade política, econômica e social. E do “ruído” convém desconfiar, por ser ele capaz de atrapalhar a percepção dos movimentos profundos, das ações de substância. Demasiado “ruído” sobre as normas (e de incerteza sobre seu conteúdo e objetivo prático) pode gravemente prejudicar o Direito, seja o nacional ou internacional.

Uma análise jurídica global deve conduzir à determinação dos domínios nos quais uma concentração, uma simplificação ou, ainda, uma melhor integração e consolidação (na medida do possível) dos instrumentos jurídicos podem e devem intervir. O mesmo se diz para a criação de novos instrumentos e para as ações normativas dos meios técnicos especializados ou diversificados. Trata-se sempre de enfatizar o impacto das normas internacionais do trabalho sobre os Estados-membros da OIT.

Essas evoluções jurídicas, com as quais os universitários e operadores do Direito podem contribuir sensivelmente, só serão realizadas pelos próprios constituintes, ou seja, os governantes, os empregadores e os trabalhadores, que exercem plenamente suas responsabilidades no âmbito da OIT. Aqui, também, nenhuma outra instituição além da OIT, em matéria social, está melhor posicionada para determinar – por um consenso que só pode nascer do autêntico debate tripartite – como a comunidade internacional pode realizar da melhor maneira, dando ao Direito a parte que lhe cabe, os objetivos comuns, observados os diversos valores em jogo. É uma verdadeira regeneração das normas jurídicas que se pode incutir, em qualquer instituição e em todos os níveis necessários.

1.4 Apropriação e efetividade das normas jurídicas. Não há nada mais perigoso do que conceber e aplicar o Direito fora do seu contexto social, cultural, econômico e político. Tal proposta não contraria o universalismo, que constitui a pedra angular das normas internacionais do trabalho, erigida desde o surgimento da OIT. O direito internacional do trabalho nasceu de uma prática dinâmica do direito comparado. Da diversidade dos sistemas de relações de trabalho, resultam as práticas legítimas de onde se descobre suas proximidades e compatibilidades. O estudo e a classificação de tais práticas permitem enriquecer o conteúdo das normas internacionais do trabalho. A dialética entre universalismo e particularismo deve ser substancial e permanente.

Desse ponto de vista, várias iniciativas, singularmente de empresas e sindicatos, atraem a atenção de onde convém medir o impacto da aplicação do direito do trabalho, tanto nacional como internacional. Acordos foram avençados no plano internacional – que convém não confundir com regulamentos empresariais elaborados, quase sempre unilateralmente, por empresas – fazendo referência a declarações ou normas da OIT ou consagrando princípios jurídicos e procedimentos. Não é simples determinar o exato alcance jurídico e prático de tais acordos. No entanto, em um contexto de globalização, é importante determinar as condições precisas de aplicação de tais normas no direito interno. Essas condições são, sem dúvida, extremamente diferentes, mas convém incentivar a uma harmonização mais larga e mais prática possível.

O enraizamento das normas jurídicas na sociedade é uma condição da efetividade do Direito. O Direito e a prática das relações profissionais trouxeram uma prova incontestável: a análise das diferentes técnicas que facilitam esse enraizamento é de uma importância determinante para que a sociedade e as normas progridam juntas. Tal enraizamento apresenta-se como relevante peça para o alcance do trabalho decente. Convém, portanto, favorecer toda pesquisa no intuito de reforçar a aculturação das normas à luz dessa estratégia. As mutações do direito, como método para criar e aplicar suas normas, devem ser tomadas para que os diversos instrumentos jurídicos participem da dinâmica da estratégia do trabalho decente.

Desse ponto de vista, deve-se observar as evoluções nos diferentes países, assim como nas diversas instituições regionais e internacionais, em matéria de elaboração normativa. No Direito contemporâneo, a complexidade técnica das

questões de trabalho, bem como o desenvolvimento das relações profissionais autônomas (fundados, inequivocadamente, sobre o pleno respeito à liberdade sindical), implicam uma reflexão prospectiva e do ponto de vista jurídico sobre as novas relações entre heteronomia e autonomia normativa.

O papel do Estado deve permanecer – e permanecerá – preponderante, tendo, ao mesmo tempo, em conta, a sua necessária adaptação aos novos contextos. Uma ilustração forte, prática e determinante pode ser encontrada nas modalidades de intervenção e nas finalidades da ação da administração do trabalho, e singularmente na inspeção do trabalho. Essa última conserva uma grande importância em relação à eficácia do direito do trabalho. Porém, é evidente que as modalidades técnicas da sua ação podem ser modificadas para responder da melhor maneira às mudanças dos sistemas de relações profissionais, bem como do direito do trabalho. Qualquer instituição – mesmo sendo ela estatal –, para manter e aumentar a sua eficiência, é necessariamente levada a reconsiderar e, por conseguinte, adaptar as suas modalidades de intervenção, principalmente jurídicas.

Para aqueles que se preocupam com o desenvolvimento de uma boa governância, parece ser inconcebível deixar de considerar este novo papel do Estado de maneira rigorosa. Proceder de forma diversa implicaria o desenvolvimento de um direito quase virtual, de inviável aplicação concreta. É, então, inconcebível recorrer a alguns indicadores que fazem envio ou menção das normas jurídicas. Além disso, de forma determinante, os parceiros sociais contribuem de maneira crescente para a criação e aplicação das normas. É importante determinar quais são as modalidades e garantias de tal desenvolvimento da autonomia normativa em todos os níveis. A articulação entre a autonomia e heteronomia é um dos grandes desafios da evolução dos sistemas jurídicos, da mesma maneira que o é a relação entre o individual e o coletivo, na aplicação das normas jurídicas relativas ao trabalho.

Uma análise dos destinatários das normas revela-se igualmente indispensável. Trata-se de determinar as complementaridades, as sinergias entre as organizações de empregadores e de trabalhadores, por um lado, e as outras entidades e associações que podem desempenhar um papel relevante na criação como na aplicação das normas jurídicas. A pluralidade dos autores não poderá ser tida, *a priori*, como fundamento da autonomia normativa, por já sê-lo a liberdade sindical. Esta última é que não poderá deixar de ser a condição mesma da autonomia normativa. O direito internacional do trabalho constitui, desse ponto de vista, um instrumento precioso do desenvolvimento de uma dinâmica reforçada dos sistemas jurídicos, e não somente no domínio do direito do trabalho, o que permite garantir os equilíbrios fundamentais sem os quais não seria possível reconhecer a questão da pluralidade jurídica dos atores sociais em matéria normativa.

2 FINALIDADES

2.1 Contrariamente a certas propostas ou rumores que freqüentemente são levantados, principalmente no mundo universitário, a OIT não pretende renunciar à

ação normativa que vem conduzindo desde a sua origem. Pelo contrário. Há alguns anos, é conduzida pela OIT uma política normativa que, surpreendentemente, é ignorada e não mais analisada.

Convém determinar a racionalidade como diretriz. Uma apresentação excessivamente burocrática não permite que se verifique todas as conseqüências jurídicas de uma dada norma. Um amplo debate, singularmente universitário, deve ser estimulado sobre essas recentes evoluções. Da mesma forma, não é sem importância que se possa determinar o que participa de uma evolução genérica dos sistemas jurídicos e o que é próprio da ação normativa fundada no universalismo e na tripartite.

2.2 Trata-se, portanto, de se aprender uns com os outros, o que é próprio da essência da OIT. Aprender os direitos nacionais, regionais e internacional. Funcionários de instituições internacionais que acompanhem ativamente as mudanças do direito. Juristas de diversos países que acompanhem e participem dos debates acerca da criação e aplicação das normas internacionais do trabalho. Funcionários da OIT e juristas nos Estados-membros que se interessem em participar de uma dinâmica comum, por meio de estratégias repartidas, de estímulo ao trabalho decente. Aí está o que constitui um objetivo que exalta os pesquisadores e praticantes do direito, onde quer que eles trabalhem.

3 MODALIDADES

3.1 A vontade é de provocar o debate, de agrupar as análises e de inaugurar convergências.

Tal mobilização deve se fazer em torno das questões de importância fundamental para todos. Pode-se agir, entre outros, nos seguintes aspectos.

Tipologia e sinergia das normas nacionais, regionais e internacionais.

Uma atenção toda particular será dada sobre:

- a logística e a autonomia dos parceiros sociais;
- a complementaridade dos instrumentos jurídicos e a diversidade dos destinatários das normas jurídicas.

Globalização, trabalho decente e aculturação das normas jurídicas.

Uma atenção toda particular será dada sobre:

- a responsabilidade dos juizes na verificação da dimensão internacional da relação de trabalho;
- a materialização da estratégia do trabalho decente e a pedagogia da efetividade e da eficácia das normas e dos princípios jurídicos.

Uma atenção particular deve ser dada ao encontro de juristas de diversos sistemas de direito, funcionários de órgãos nacionais e internacionais, teóricos e praticantes de direito. Do mesmo modo, convém reunir não apenas diferentes áreas do Direito (direito do trabalho e direito da seguridade, direito internacional como

D O U T R I N A

direito público), mas também disciplinas cujas contribuições são determinantes, como economia, sociologia e antropologia. A articulação entre tais áreas e disciplinas deve ser permanente, sempre lidando com determinação e pragmatismo.

Não se atinge o efeito de compreensão do direito e desenvolvimento de uma ação normativa pertinente sem passar por tais estágios de profunda reflexão. Em certos países e continentes, o diálogo entre ramos do Direito e outras disciplinas é mais avançado do que em outros. Reforçamos esse diálogo, para que seja possível um alcance em âmbito mundial, como no seio da OIT.