

# NÃO INTERVENÇÃO DO ESTADO NAS RELAÇÕES DE TRABALHO – CLÁUSULA SOCIAL NOS TRATADOS INTERNACIONAIS\*

Terezinha Matilde Licks Prates

*Sumário:* 1. Introdução; 2. A não intervenção; 3. A cláusula social nos tratados internacionais; 4. Não intervenção do estado e cláusula social, uma contradição?; 5. A organização mundial do comércio e a organização internacional do trabalho; 6. O desafio da implementação das normas e a eficácia da intervenção; 7. Novos tempos; 8. Conclusão; Bibliografia.

## 1. INTRODUÇÃO

**O** que tem a ver a não intervenção estatal nas relações de trabalho com a cláusula social nos tratados internacionais? Não é de imediato evidente a vinculação implícita nesses termos.

A intervenção estatal se traduz, tradicionalmente, pela criação de leis em sentido formal e material, sobretudo, mas também pela adoção de mecanismos para a aplicação dessas normas. Pode-se destacar a atividade predominantemente normativa daquela administrativa e da jurisdicional. Assim, em direito do trabalho falamos da legislação trabalhista, da administração do trabalho e da jurisdição do trabalho. Ao tratar das normas trabalhistas poderemos distinguir, ainda, a atividade direcionada para a regulamentação e aquela voltada para a regulação. Sobre esta última distinção trataremos mais adiante especificamente. De qualquer forma, são as normas dotadas de força coercitiva que concretizam a intervenção estatal em seu sentido clássico. Seu produto final é a regulamentação das relações de toda natureza que se estabelecem entre as pessoas e a que o Estado atribui relevância.

Na esfera específica do Direito do Trabalho, ponderava o professor A.F. CESARINO JR., há quase cinquenta anos, que a história revela um movimento pendular constante, indo de um exagero para o exagero oposto. Dizia:

*“O individualismo nasceu como uma justa reação contra a prepotência do Estado e proclamou a defesa dos direitos do homem contra a tirania do poder real ou feudal. Mas, por ocasião do advento da grande indústria, o individualismo não previu que o homem, libertado do poder onipotente do Estado, cairia sob a prepotência de seu próprio semelhante, convertido em empresa industrial de grande potência econômica. A aplicação cega do individualismo*

---

\* Monografia classificada em segundo lugar

## CONCURSO DE MONOGRAFIAS

*gerou na ordem jurídica a mesma situação de preponderância e predomínio que tinha combatido na ordem política”.*

Estas palavras foram escritas para apontar o novo exagero de que se falava então. A intervenção do Estado, para assegurar a igualdade jurídico-formal como forma de proteger o mais débil, teria levado a uma ofensiva contra o contrato que pretenderia nada menos que fazê-lo desaparecer da sistemática do Direito. Com efeito, a idéia do restabelecimento do equilíbrio entre as partes da relação de trabalho em virtude da intervenção estatal e da não valorização da vontade do trabalhador, senão minimamente, era e ainda é considerada, no Brasil e em muitos países, a redenção de toda uma história de exploração do homem pelo capital. Terá, por isso, gerado perplexidade e talvez decepção, para algumas pessoas, a publicação na imprensa especializada brasileira, em 1988, de um interessante estudo de autoria do Professor ARION SAYÃO ROMITA sobre aspecto da história da legislação trabalhista, quando apenas se iniciavam no Brasil os questionamentos mais veementes sobre a intervenção estatal nas relações de trabalho. Demonstra o referido estudo que a famosa frase extraída de conferência sobre o “duplo trabalho do homem” proferida em Notre Dame, em 1848, pelo pregador Lacordaire, não tinha afinal o significado, festejado nas faculdades de Direito e nos tribunais trabalhistas, de apologia da intervenção estatal. Eis a frase: *“Entre le fort et le faible, entre le riche et le pauvre, entre le maître et le serviteur, c’est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit”*. Entre o forte e o fraco, entre o rico e o pobre, entre o patrão e o servidor, é a liberdade que oprime e a lei que liberta. Conforme o referido estudo, a frase vinha sendo empregada fora de contexto. A lei a que Lacordaire aludia era a lei de Deus que liberta o homem para que este, no domingo, deixe de trabalhar e possa cumprir os deveres que a fé religiosa lhe impõe. Lacordaire, na verdade, pedia que a miséria é um castigo e a pobreza uma benção. Os pobres teriam uma grande facilidade de tornar-se santos, porque encontravam no labor e na dependência um perpétuo auxiliar das virtudes que fazem o cristão.

O verdadeiro significado da frase de Lacordaire era, de certa forma, o oposto daquilo que o lema inspirava até a reviravolta provocada pela globalização. Esta, entendida como processo de natureza econômica e política marcado pela ampliação do comércio internacional e formação de um mercado global, afeta os empregos, os hábitos e a própria cultura dos países. É no contexto do comércio globalizado que surge a questão da cláusula social nos tratados internacionais.

## 2. A NÃO INTERVENÇÃO

A globalização provoca a intensificação da concorrência entre empresas no plano nacional e no internacional. Para competir faz-se necessário cortar custos e modernizar as formas de produção através, inclusive, de formas alternativas e precárias de contratação de trabalhadores como a subcontratação ou terceirização. A intervenção estatal nas relações de trabalho constitui, alega-se, um entrave à modernização e ao corte de custos. A perda da competitividade coloca empresas fora do mercado e afeta a criação e a manutenção de empregos. Agravante da crise ocupacional é a circunstância

## CONCURSO DE MONOGRAFIAS

de encontrarem-se a maioria dos países, desde os anos oitenta, pressionados para a realização de ajuste fiscal e para a vigilância da estabilidade monetária, o que os impede de adotar políticas estimuladoras de pleno emprego. Alega-se, ademais, que, ao intervir intensamente, o Estado desprestigia os sindicatos e desestimula a negociação coletiva. A negociação coletiva, que seria a forma ideal de fixação de normas, seja porque a sociedade organizada sabe o que é melhor para si, seja porque a negociação, pelo seu potencial de adaptação, seria um meio mais ágil para a solução de problemas decorrentes de uma realidade continuamente cambiante. Soma-se a essas observações a constatação de que freqüentemente são os países que se caracterizam por menor intervenção estatal e maior utilização de fontes autônomas de regulação das relações de trabalho os que apresentam menores índices de desemprego acompanhados de altos padrões nas condições de trabalho de seus nacionais. Sem dúvida, causa espanto saber, por exemplo, que, além da parcimônia na intervenção em seu sentido tradicional, a Suíça assinou menos de uma dezena de convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e os Estados Unidos assinaram apenas uma dúzia, enquanto o Brasil é signatário de mais de setenta.

Sir OTTO KAHN-FREUND, em série de palestras sobre direito do trabalho comparado, no final dos anos sessenta, confessou ser difícil exaltar as virtudes da “common law” em matéria de direito do trabalho. A contribuição dos tribunais britânicos para o desenvolvimento ordenado das relações de trabalho teria sido mínima e, em várias situações de vital importância, teria sido necessária a intervenção do Parlamento para restabelecer o equilíbrio abalado por sentenças aptas a exercer influência das mais danosas nas relações entre capital e trabalho. KAHN-FREUND conhecia profundamente as diferenças entre o sistema jurídico de tradição latina, o direito continental caracterizado por grande intervenção, e o direito da “common law” onde predomina a regulação das condições de trabalho de forma autônoma, via negociação. Foi esse exmagistrado trabalhista alemão, que chegara à presidência do Reichsarbeitsgericht [Tribunal do Trabalho do Reich] de Berlim, forçado pelo nazismo a refugiar-se na Inglaterra, país em que se tornou um dos juslaboralistas mais importantes a ponto de ser chamado de pai do direito do trabalho inglês. Era, com toda essa experiência, extremamente melancólico no que concerne à contribuição da intervenção legislativa como instrumento para a melhoria do padrão de vida das pessoas em qualquer país do mundo. Louvava-a apenas quando voltada para garantir a segurança no trabalho, para fixar um salário mínimo em socorro daqueles que se encontram nas camadas mais baixas da pirâmide social ou para assegurar o salário contra flutuações de mercado e acontecimentos imprevisíveis. As influências da lei seriam marginais em relação ao bem-estar do povo. São suas as palavras:

*”Esse bem-estar depende, em primeiro lugar, da produtividade do trabalho das pessoas, o que, por sua vez, é o resultado, em grande escala, do desenvolvimento tecnológico. Em segundo lugar, depende das forças de mercado, sobre as quais a lei possui influência mínima ainda que não desprezível. Depende, em terceiro lugar, do grau de organização efetiva dos trabalhadores para o qual, novamente, a lei pode contribuir apenas modestamente. O que o*

## CONCURSO DE MONOGRAFIAS

*jurista e o legislador podem fazer é sempre importante. Muito mais importante, porém, é trabalho do engenheiro e do cientista, do economista prático e do gerente criativo. Minha segunda confissão, portanto, é de humildade. Considero a lei como uma força secundária nas relações humanas, e principalmente nas relações de trabalho”.*

O fato de contar o Brasil com uma legislação trabalhista federal de grande complexidade e, para aplicá-la, com um Ministério do Trabalho, um Ministério da Previdência Social, uma Justiça especializada, um Ministério Público especializado e um regime de unicidade sindical imposto constitucionalmente, autoriza a afirmação de que se trata de um país de grande intervenção estatal nas relações de trabalho. Expressão especial da intervenção no Brasil é a atribuição de poder normativo à Justiça do Trabalho que, entretanto, vem perdendo importância nos últimos cinco anos, graças ao rigor que os próprios magistrados têm imprimido às exigências para o ajuizamento da ação denominada “dissídio coletivo”. Esta pressupõe, conforme preceito constitucional, o esgotamento de tentativas em prol de soluções negociáveis extrajudicialmente. A situação da classe trabalhadora brasileira, entretanto, contradiz as expectativas geradas por tamanha intervenção. É legítima a crítica à intervenção estatal nas relações de trabalho no Brasil. Mas estaremos incorrendo novamente no exagero a que se referia Cesarino Júnior?

JEAN CLAUDE JAVILLIER, jurista francês dotado de grande visão das relações trabalhistas em diversos países, afirma que a democracia não pode dispensar a intervenção do estado, porque sem ela não há economia de mercado que seja duradouramente vitoriosa. Mas a intervenção deve ser renovada, tornando-se algo mais amplo e diverso da noção tradicional. Para ele, a intervenção deve garantir padrões mínimos através da legislação, mas também garantir e estimular a atuação dos parceiros sociais e a utilização da negociação coletiva, isto é, o exercício da autotutela coletiva. Em palestra proferida para a Academia Nacional de Árbitros do Canadá, um quarto de século após as célebres palestras de KAHN-FREUND acima referidas, discorreu o Professor JAVILLIER sobre a necessidade atual de se encontrar uma fórmula conciliatória. Apontou para mudanças perceptíveis nas últimas décadas no que concerne à natureza da intervenção estatal. Esta constituía, essencialmente, nos países de tradição jurídica latina da Europa continental, mais do sul do que do norte, a regulamentação legal das relações de trabalho, ou seja, a fixação de condições mínimas de trabalho, que, quanto mais intensa, menos espaço deixava aos parceiros sociais para a negociação. Em referência aos tempos atuais, destacou o fato aparentemente paradoxal ocorrente na Europa de que, enquanto nos países de tradição jurídica latina a intervenção estatal tem diminuído, naqueles em que a abstenção da lei é uma tradição, cresce a intervenção estatal, se não no plano nacional, pelo menos no plano da União Européia. Aludiu, ainda, a interações e influências de um sistema de direito do trabalho e de relações trabalhistas para outro. Afirmou, por isso, que não é correto dizer que a intervenção estatal está fora de moda ou em constante diminuição. Antes, o que estaria ocorrendo seria uma mudança na sua própria natureza. Referiu-se, neste passo, à diversidade de interferências na autonomia coletiva, por parte do Estado, enquanto propulsor de heteronomia em

oposição à autonomia, como, por exemplo, a tendência em muitos países de jurisdicionar o sistema de relações trabalhistas. Ponderou que se trataria, para muitos, de uma influência dos norte-americanos: cada vez mais as pessoas estariam a recorrer aos juízes e estes a interferir sempre mais na vida social e econômica. Uma das hipóteses de explicação para o fenômeno seria a de que a acentuada abstenção do estado, a ponto de desregular as relações de trabalho, teria o efeito de jogar para os juízes a responsabilidade de manter um equilíbrio entre patrões e empregados principalmente em situações de ausência de negociação coletiva. Exortou, por isso, para a cautela quando se trata de diminuir ou suprimir a intervenção estatal no campo das relações de trabalho. Nesse, como em outros campos, não deveria ser paradoxal conceber o estado como o grande promotor da negociação coletiva e do diálogo social. Sugeriu para países como os da América Latina esforços tripartites para adaptar as regulamentações já existentes e proteger as mudanças estruturais necessárias na atualidade. Concluiu, com KAHN-FREUND, que a lei é uma força secundária em assuntos humanos, e especialmente em relações trabalhistas.

O debate sobre as vantagens e desvantagens da intervenção estatal nas relações de trabalho recebe atualmente maior força, porque a globalização não autoriza a manutenção de situações nacionais fechadas ou imunes à realidade do país e do exterior. Passemos ao segundo termo proposto.

### 3. A CLÁUSULA SOCIAL NOS TRATADOS INTERNACIONAIS

Às pressões decorrentes da competitividade acrescentou-se a ameaça da cláusula social nos tratados internacionais. Com efeito, tornada uma realidade terá o potencial de afetar empresas direta e indiretamente vinculadas à exportação e, de conseqüência, o índice de emprego nos países em que se localizam estas empresas. Por enquanto não passa de ameaça porque a expressão cláusula social ou algo equivalente não consta de qualquer tratado sobre comércio internacional de que o Brasil faça parte, valendo assinalar que os países nela interessados até hoje não lograram inseri-la em agenda internacional. Ainda ecoam as notícias sobre o fracasso da conferência da Organização Mundial de Comércio realizada em Seattle, nos Estados Unidos, no final de 1999, que pretendia alcançar uma agenda para nova rodada de negociações sobre o comércio internacional, a assim chamada Rodada do Milênio. Embora menos noticiado e salientado na imprensa do que os protestos de rua que ocorriam na ocasião, o fator determinante desse fracasso foi, sabidamente, a reação firme de países em desenvolvimento, isto é, os mais pobres, que se opõem, entre outros pontos polêmicos, à inserção deste tipo de cláusula nas regras sobre comércio internacional e, até mesmo, à própria realização da Rodada do Milênio por entenderem que nada teriam a ganhar com a mesma.

O que é exatamente a “cláusula social” de que tanto se fala hoje e que se deseja incluir nos acordos e tratados internacionais resultantes de negociações comerciais multilaterais?

Em termos simples, significa a autorização estabelecida em tratado para a adoção, por um país, de medidas voltadas para a restrição das importações de produtos de

outro país com base em descumprimento, pelo último, de padrões mínimos de condições de trabalho. A não observância desses padrões por determinados países proporcionaria aos produtos desses países vantagens comparativas no comércio internacional, posto que os custos de produção seriam maiores para os países que oferecem melhores condições para seus trabalhadores.

Os tratados internacionais sobre comércio já autorizam medidas restritivas que visam coibir práticas tidas como desleais por possibilitarem o aumento de vantagens comparativas aos produtos de determinado país em detrimento da competitividade. Entre as práticas consideradas desleais encontra-se a do “dumping” que significa a colocação de produtos no mercado do país importador por preço inferior ao cobrado dos consumidores no mercado do país exportador. A medida retaliatória a esta prática é o chamado “antidumping” que se dá sob a forma de aplicação de tributos adicionais acrescentados aos tributos alfandegários incidentes sobre os produtos importados abaixo do preço normal. Juntamente com a pressão pela inserção da cláusula social nos tratados, vem a expressão “dumping social” para significar a colocação de produtos no mercado internacional que tiveram custos baixos decorrentes da não observância, pelo país exportador, de padrões mínimos nas condições de trabalho.

Os motivos de ordem humanitária alegados pelos interessados na cláusula social têm sido questionados. O que existiria por trás dos mesmos seria única e exclusivamente o interesse protecionista de certos países, já desenvolvidos, em assegurar a competitividade de seus produtos onerados domesticamente não apenas pelo custo de mão-de-obra, mas por outros fatores como o custo da matéria prima, tributos, baixa competitividade de setores obsoletos, etc.

Em seminário sobre o tema dos direitos sociais e o comércio mundial realizado em 1999, alertou-se para a seriedade da ameaça da cláusula social no que esta autorizaria aos Estados Unidos da América, por exemplo, a, mediante acusação sem prova, impor tarifas altíssimas aos produtos de outro país ou até mesmo proibir a importação desses produtos. Hipoteticamente, e de modo muito simplificado, para efeitos de clareza, poder-se-ia imaginar a seguinte situação: pequena comunidade nos Estados Unidos produz pares de calçados a 200 dólares porque a mão-de-obra é cara, a matéria prima é cara, etc. Em São Leopoldo, no Rio Grande do Sul, calçados de qualidade equivalente custam 20 dólares o par. Exportados para os Estados Unidos, são lá vendidos a 50 dólares o par. Enquanto isto, no Paraná, por hipótese, existiria fábrica, não necessariamente de calçados, mas de qualquer outro produto, que utiliza trabalho infantil ou trabalho forçado. Em litígio levado perante a Organização Mundial do Comércio o Brasil poderia vir a ser considerado país descumpridor da cláusula social. Sanções seriam permitidas e os calçados de São Leopoldo poderiam, escolhidos como alvo, passar a custar 400 dólares nos Estados Unidos.

O alerta incluiu exortação para aqueles brasileiros que, com boa fé e boas intenções, defendem a cláusula social sob fundamento de que não são os baixos padrões trabalhistas que sustentarão a competitividade da economia brasileira mas sim os fortes investimentos em educação e tecnologia, em infra-estrutura e políticas macroeconômicas de desenvolvimento duradouro. O fundamento seria correto, merecendo apenas a

singela observação de que não haverá investimento se não existir produção. Os esforços pela produção serão minados se todos os setores da economia brasileira passarem a ser afetados por medidas protecionistas constantes tais como antidumping, subsídios, medidas compensatórias e outras restrições. Não seria, pois, o caso de colocar-se nas mãos dos regimes protecionistas mais um instrumento, principalmente porque já aplicam seu protecionismo unilateralmente, independentemente da cláusula social.

A sede de controle da aplicação dos tratados sobre comércio internacional é hoje a Organização Mundial do Comércio (OMC), existente desde 1995. O GATT (Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas), isoladamente, oferecia instrumento muito precário para impor aos países o cumprimento das normas adotadas. A OMC, sede processual das disputas sobre comércio internacional, administra um conjunto de acordos que inclui o Entendimento Relativo a Normas e Procedimentos sobre Solução de Controvérsias, muito mais eficaz. Os interessados na inserção da cláusula social nos tratados sobre comércio internacional querem, portanto, trazer para esse foro as disputas decorrentes da não observância de padrões mínimos nas condições de trabalho. Têm encontrado a reação dos países pobres, entre eles o Brasil, que apontaram para outra organização internacional, isto é, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) como a sede legítima para o controle da observância de padrões sociais mínimos, entre eles o Brasil. Mesmo assim, no Brasil, há os que sustentam que o estabelecimento de regras multilaterais no âmbito da OMC seria uma forma de disciplinar e reduzir o poder dos países centrais, isto é, desenvolvidos e protecionistas, o que coincide com os argumentos de organizações não-governamentais. Entretanto, essas organizações seriam instrumentalizadas por setores protecionistas dos referidos países. O único disciplinamento possível seria o sistema jurídico estruturado que faz com que os governos desses países prestem conta às sociedades civis de que não são bandidos. Esta seria a vantagem de existir uma estrutura internacional organizada como a Organização Mundial do Comércio. Os membros dessa sociedade poderão exercer um certo controle uns dos outros, mas quem tem o poder continuará a tê-lo e quanto mais numerosos forem os mecanismos para retaliar de que disporão, tanto mais forte será a retaliação.

O debate assim descrito faz parte da “guerra comercial”, expressão tão freqüente hoje em dia. De um lado a acusação de dumping social e de outro a de protecionismo. Vale acrescentar que a cláusula social tem sido cogitada para o âmbito dos grupos regionais como o Mercosul.

#### 4. NÃO INTERVENÇÃO DO ESTADO E CLÁUSULA SOCIAL, UMA CONTRADIÇÃO?

Por que estão relacionados a não intervenção do estado e a cláusula social no título deste trabalho? Um dos termos encerra desde logo uma sugestão de crítica, posto que formulado na forma negativa. Está, assim, sintonizado com as reações atuais à intervenção estatal no que esta dificultaria o desenvolvimento da economia desestimulando e tolhendo a modernização e a competitividade das empresas. O bom seria a retirada do Estado, a desregulamentação. Mas em países de pouco amadurecimento

sindical, de pouca prática de negociação, como é o caso do Brasil, isso aumentaria ainda mais a informalidade e a legitimária. Permitiria baixar ainda mais, parece evidente, os padrões de proteção dos trabalhadores e fortalecer os argumentos daqueles que lutam pela inserção da cláusula social nas regras de comércio internacional. Forçoso constatar, pois, que a inclusão do tema da cláusula social, num contexto de crítica à intervenção estatal, direciona o pensamento para o reconhecimento de situação paradoxal ou contraditória. A liberalização, ou não intervenção, para permitir que nossas empresas sejam competitivas, correrá o risco de se revelar inútil, se a produção alcançada não puder ser escoada no mercado internacional em razão da aplicação de medidas retaliatórias de outros países resultantes, por exemplo, de uma cláusula social inserida em tratados internacionais. Em outras palavras, o fenômeno da globalização pressiona os países em desenvolvimento tanto no sentido da não intervenção como no da intervenção.

Assim delimitado o tema, pergunta-se: Como conciliar a contradição?

## 5. A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO E A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

A experiência histórica mostrou que a total abstenção do estado permite a degradação da vida dos trabalhadores e com ela conseqüências catastróficas como as que iniciaram com a revolução industrial. Mostrou também a estreita vinculação entre paz e justiça social e, igualmente, entre paz e comércio internacional. O protecionismo no comércio internacional, sabidamente, em muito contribuiu para provocar os grandes conflitos bélicos da primeira metade do século XX, sobretudo a Segunda Guerra Mundial. É evidente que a ameaça da cláusula social leva à reflexão sobre a oportunidade e viabilidade de uma retração radical do estado. De outra parte, parece ser unânime, na atualidade, o reconhecimento de que a economia e o desenvolvimento, muito mais do que as normas abstratas, são os motores no processo de elevação dos padrões trabalhistas. É, pois, obrigatório pensar uma revisão da intervenção estatal sem perder de vista o controle legítimo ou ilegítimo, justo ou injusto de eventual cláusula social nos tratados sobre comércio internacional.

Uma das primeiras questões que se coloca, ao se pensar na compatibilização dos dois termos em questão, é a da definição dos padrões mínimos nas condições de trabalho. O salário que remunera um operário alemão paga dois americanos, cinco taiwaneses e cento e vinte e oito chineses, segundo o periódico *The Economist*.

Desde sempre se pensou nos padrões mínimos previstos nas normas da Organização Internacional do Trabalho (OIT) criada em 1919. Na maior parte dos países constata-se, porém, que não obstante a ratificação dessas normas, a sua implementação não se concretiza. Essa disparidade levou, por força da globalização da economia, ao questionamento da própria utilidade da existência da OIT. Entretanto, o fato de os países contrários à inserção da cláusula social no âmbito da OMC apontarem para a OIT como o único foro legítimo para o controle de seu comportamento relativo às condições de trabalho, resgatou sua importância e projetou-a ao centro das atenções.



## CONCURSO DE MONOGRAFIAS

Obrigou-a, com isso, a rever sua atuação, caracterizada por estratégia de voluntarismo e persuasão. Com efeito, na Reunião Ministerial da Organização Mundial do Comércio, em Cingapura, em 1996, as nações-membros da OMC oficialmente concordaram que a OIT é o foro adequado para tratar do assunto e combinaram estabelecer um relacionamento mais estreito entre a OMC e a OIT. Isto é, a OMC confiou à OIT a missão de implementar o que já constava das normas produzidas na última. Uma primeira resposta da OIT a esse desafio fez surgir em junho de 1998, depois de muitas discussões, a Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Seguimento. A OIT, fiel ao compromisso de promover a justiça social de que depende a paz, reconhece que a globalização da economia é um fator de crescimento econômico e condição para o progresso social, mas não é condição suficiente para assegurar este progresso. Reconhece como seu dever mobilizar, mais do que nunca, os meios de ação normativa, de cooperação técnica e de pesquisa sobretudo no âmbito do emprego, da formação profissional e das condições de trabalho, com atenção específica para necessidades sociais especiais, em particular as dos desempregados e dos trabalhadores migrantes. Declara, então, que todos os Membros têm o compromisso de respeitar, promover e tornar realidade os princípios relativos aos direitos que considera fundamentais, independentemente de terem ou não ratificado as respectivas Convenções, e que arrola: liberdade sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório; abolição efetiva do trabalho infantil; e eliminação de discriminação em matéria de emprego e ocupação. Oferece aos Membros, para essa finalidade, cooperação técnica e serviços de assessoramento bem como sublinha que as normas trabalhistas não deverão ser utilizadas com fins comerciais protecionistas e que nada, na Declaração, poderá ser invocado para esses fins ou para colocar-se em questão a vantagem comparativa de qualquer país com base nessa Declaração.

De certo modo, pode-se considerar respondida a indagação sobre o que seriam os padrões mínimos nas condições de trabalho cuja observância será capaz de proteger, em tese, os esforços pelo desenvolvimento econômico dos países pobres contra as investidas dos países centrais no comércio internacional, ou melhor, capaz de imprimir a tão aludida face humana à globalização. Passados dois anos, ainda não se pode ter uma avaliação ampla da implementação dessas intenções. Para JOSÉ PASTORE, a OIT encontra-se frente a uma encruzilhada. Se a implementação revelar-se fraca, existirá a probabilidade de a OMC manifestar seu descontentamento em relação à OIT. Se isto ocorrer, e a OMC assumir um papel mais ativo na vigilância do cumprimento de normas mínimas, será a OIT que terá deixado escapar de suas mãos a implementação de convenções internacionais sobre trabalho, o que é sua missão central.

A obrigação assumida pelos países membros da OIT, conforme a Declaração de junho de 1998, significa uma profissão de fé na intervenção do estado nas relações de trabalho? Entendo que sim, embora aqui utilize o termo intervenção com o significado moderno de que tratou JAVILLIER.

## 6. O DESAFIO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS NORMAS E A EFICÁCIA DA INTERVENÇÃO

Um dos critérios de modernidade que vai ao centro mesmo das críticas é o da correspondência entre os motivos que justificam determinada intervenção e a sua eficácia. No que concerne à expressão mais típica e tradicional da intervenção estatal, isto é, a legislação, muito tem sido criticada a imensa produção de leis que, freqüentemente, não correspondem aos objetivos a que se propõem. Buscando resolver determinados problemas, o estado acaba, por vezes, criando outros não raro mais graves. A disparidade entre os propósitos da intervenção e sua efetiva repercussão na realidade é fenômeno presente em todos os países, mesmo nos mais ricos e estáveis. Na Alemanha a Corte Constitucional passou a exigir do legislador a observância de determinados princípios na atividade legiferante, de forma a garantir um controle mínimo de racionalidade entre os motivos que levaram à edição da lei e os seus efeitos na realidade. Ademais, em algumas faculdades de Direito da Europa os currículos foram enriquecidos para acrescentar estudos específicos, interdisciplinares, sobre a função legiferante no que esta deve corresponder a critérios pertinentes à oportunidade da intervenção, às metas a serem alcançadas, às alternativas vislumbradas, às avaliações retrospectivas das soluções adotadas e a eventuais adaptações dessas soluções.

São muitos os pontos ressaltados pelos estudiosos da correspondência racional entre os propósitos da intervenção e seus resultados. Das lições de JAVILLIER extraímos alguns. Além da continuidade mínima que deveria marcar a administração do trabalho no sentido de diminuir sua vulnerabilidade às mudanças políticas decorrentes de troca de poder, outras tantas reflexões se impõem. Sem entrar no debate entre os que visualizam o direito do trabalho como sistema abstrato regido por princípios gerais e fundamentais de caráter permanente e aqueles que o concebem como instrumento de uma política social conjuntural em que predomina a administração do trabalho, não se poderia negar que cada vez mais o direito é chamado a resolver situações particulares e problemas técnicos complexos cujos dados são conjunturais e dinâmicos. A proliferação dessas regras, se pensarmos nos seus usuários, exigiria enfoque pedagógico, e não apenas repressor, de forma a orientar e incitar ao seu cumprimento. Concebe-se, assim, um caráter dúplice da intervenção estatal: impor normas mas também deixar espaço para que empregadores e trabalhadores, enquanto grupos sociais, possam atuar. Não existiriam incompatibilidades entre o heterônomo e o autônomo, coexistindo esses e interagindo. Neste ponto faz-se pertinente a distinção entre regulamentação e regulação. A primeira é a atividade normativa que determina o próprio conteúdo das relações entre patrões e empregados. Ficam bem precisos e claros os direitos e obrigações das partes. Já a regulação não resulta de uma intervenção jurídica precisa mas de uma série de ações onde um dos componentes pode ser jurídico. A realização dos seus objetivos decorre da colocação em prática de técnicas diversas que podem ter origem interdisciplinar e que permitam aos interessados encontrar soluções às questões colocadas, respeitando certos princípios. A tarefa seria mais árdua. Criar uma norma é mais fácil do que regular as relações sociais. Em certos países é maior a tendência à regulamentação pelo Estado enquanto em outros, em que se privilegia o critério da subsidiariedade da

## CONCURSO DE MONOGRAFIAS

intervenção, é privilegiada a autonomia normativa dos grupos sociais. Mas a regulamentação e a regulação podem coexistir, tendo a experiência revelado que para certas matérias como saúde e segurança no trabalho a regulamentação pode trazer melhores resultados. O certo é que na regulação não se diz como agir mas se indica os resultados a alcançar.

JAVILLIER comenta que os conceitos e debate sobre regulamentação e regulação têm, tradicionalmente, interessado pouco aos juristas de formação latina para quem só é normativo aquilo que se impõe coercitivamente, devendo o direito permanecer como símbolo da autoridade que inspira temor e infunde respeito. Outra é a situação nos países da “Common Law” em que a norma jurídica estatal, a regra escrita, não parece ser muito importante para o comportamento em virtude de uma espécie de interiorização, de incorporação das regras nas práticas sociais. Nesses países é possível constatar que o controle social pode ser tão determinante quanto o temor do Estado.

Por que é difícil aproveitar nos sistemas de tradição latina a experiência do controle social dos países da “common law”? Em estudo sobre direito comparado, assim se manifestou BERNHARD GROSSFELD:

*“É conhecida a resposta: o Direito inglês é muito “diferente”. Mas será tão diferente? A diversidade sempre foi superada no passado pelo pensamento jurídico europeu.*

*Investigações recentes mostram a força das raízes históricas comuns, do pensamento cristão comum, do Direito Canônico comum, sobre o nosso Direito europeu – inclusive o inglês. A semelhança entre os europeus é muito maior do que se imagina; inclusive com os ingleses. Somente sob a ótica externa é possível observar esta homogeneidade. Por que, então, existem dificuldades com o direito inglês como modelo para a Europa? A resposta pode estar no fato de os residentes dos diferentes países europeus estarem acostumados ao seu próprio ordenamento jurídico. Sabem que expectativas podem ter ou não ter. Mais importante, entretanto, parecem ser diversos fatores sociais. O caráter insular da cultura jurídica inglesa aliado à centralização precoce de todos os fatores importantes em Londres, permitiram o surgimento de uma comunidade comercial fechada, uma sociedade fechada, cujos membros têm a mesma formação. Ademais, a Inglaterra pode gabar-se de uma tradição de 900 anos sem grandes perturbações internas – comparada, por exemplo, com a guerra dos 100 anos na França e a de 30 anos na Alemanha.*

*Numa sociedade tão estável e homogênea, muitas coisas produzem efeitos sem necessidade de palavras, ou de direito positivo, simplesmente através do entendimento recíproco tácito e de controles sociais diretos. O termo “fair” [justo] não precisa de nenhuma descrição, porque qualquer inglês conhece o seu conteúdo. A questão do que fazer ou deixar de fazer não exige um positivismo tão minucioso como em outros países da Europa, por exemplo a Alemanha.*

*Mas um tal mecanismo da regulação do comportamento não admite ser transportado facilmente para outras culturas com outros tipos de pessoas que*

## CONCURSO DE MONOGRAFIAS

*não conhecem as regras íntimas deste jogo de sanções tácitas contra violações das normas”.*

Ora, se não é possível nem desejável transpor sistemas de um país para outro, nada impede, no caso do Brasil, que se leve em conta a possibilidade de vincular heteronomia com autonomia na busca e aperfeiçoamento de um sistema próprio. O que não se pode é deixar as condições de trabalho sem regulamentação e sem que apareçam alternativas para garantir as proteções fundamentais dos trabalhadores. No mundo contemporâneo, tudo indica, o campo da regulamentação está fazendo cada vez mais espaço para o da regulação. Esta última implica intervenção mais complexa e ágil do estado e poderá ser bem sucedida se deixar de representar um sinônimo de heteronomia.

A palavra flexibilização, propositadamente evitada neste trabalho em razão da ambigüidade que tem sugerido no Brasil a ponto de ser vista como sinônimo de redução arbitrária de vantagens alcançadas pelos trabalhadores, pode ser substituída por renovação, adequação ou outra qualquer. O que fica evidente de todas as ponderações feitas é que não nos é permitido cogitar de não intervenção estatal e que o caminho da sua renovação passa pela abertura, pela consulta da sociedade, pela participação desta até mesmo de forma vigilante.

Existem certos paralelos que se deixam traçar naturalmente entre a situação internacional e a interna do Brasil. O primeiro é aquele que transparece da concentração de renda e de consumo de energia e recursos naturais pelos países desenvolvidos enquanto os não desenvolvidos, isto é, a maioria, se debate para sobreviver com dignidade. Guardadas as devidas proporções, dentro do Brasil apresenta-se a mesma disparidade através da brutal concentração de renda. O outro paralelo é o que se refere ao desafio da OIT na busca de implementação de suas normas sobre condições mínimas de trabalho e o do Brasil que, dotado de legislação abundante, até mesmo avançada, ainda padece de não implementação. O desafio há de ser enfrentado sem esperar-se, naturalmente, que a OIT faça nossa parte, mas sem negligenciar a cooperação técnica e assessoria que esta oferece.

### 7. NOVOS TEMPOS

A consciência de que a intervenção estatal deve receber um novo conceito já se faz sentir no Brasil. Para mencionar alguns exemplos, iniciemos pela criação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP). Nasceu de uma ação governamental em 1990, para capacitar a indústria brasileira à competitividade. Por meio de um conjunto de ações integradas, sob a coordenação do Instituto de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO), este programa mobiliza a sociedade a partir da definição de áreas estratégicas, cada uma dotada de uma Meta Nacional. Relativamente ao Ministério do Trabalho e Emprego, essa definição voltou-se para a questão dos acidentes de trabalho e a meta é reduzir a taxa de acidentes fatais em 40% até o ano de 2003 por meio da incorporação de conceitos de qualidade e produtividade avançados que permitem a melhoria das condições de trabalho e do meio ambiente de trabalho. Os acidentes de trabalho e as doenças profissionais ameaçam não apenas a

## CONCURSO DE MONOGRAFIAS

integridade do trabalhador mas por seus custos afetam a competitividade das empresas. A ação basicamente tripartite envolve outros entes de apoio no setor público e no privado.

Marcante tem sido, igualmente, a presença dos chamados “Fóruns” sobre temas específicos cujo objetivo é a mobilização de toda a sociedade através de parcerias entre organizações governamentais e não-governamentais, e organismos internacionais como a OIT. A busca de soluções conjuntas permite melhor compreensão dos problemas e o estabelecimento de objetivos e metas realistas. Vale mencionar o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil que conta com cerca de 40 participantes como entidades sindicais, diversos Ministérios, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Unicef, OIT, CNBB, etc. e que elabora, no momento, documento de diretrizes para a formulação de uma política nacional de combate ao trabalho infantil sem enfoque assistencialista ou paternalista. Este será apresentado, com um conjunto de recomendações e atividades essenciais, aos governos federal, estadual e municipal, aos poderes Legislativo e Judiciário, às organizações patronais e de trabalhadores e às organizações não-governamentais. É o trabalho infantil um dos temas emblemáticos nas acusações feitas pelos países que advogam a inserção da cláusula social no âmbito da OMC. O Brasil, reagindo a essa pressão, alterou a Constituição Federal, elevando para dezesseis anos a idade mínima para a prestação de qualquer trabalho, ressalvada a aprendizagem a partir dos quatorze anos, e ratificou em dezembro de 1999 as Convenções da OIT nº 138 (sobre idade mínima para admissão ao emprego) e nº 182 (sobre as piores formas de trabalho infantil). O que interessa agora ao Fórum é a implementação dessas normas. Trata-se de garantir renda mínima à família, aos menores educação de boa qualidade, e de intensificar a fiscalização.

Outro exemplo desse tipo de entrosamento do estado com grupos sociais são os “Núcleos” sob diversas denominações e que estão sendo instalados em diversos estados da federação a exemplo do Rio Grande do Norte, onde existe o Núcleo Pró-Dignidade. Este é voltado para o combate à discriminação e para a valorização da pessoa humana no trabalho, congregando atores sociais em forma de parcerias para o desenvolvimento de ações concretas direcionadas à implementação da Convenção nº 111 da OIT. Esta convenção trata das formas violadoras do princípio da igualdade de oportunidade no emprego. Foi o Núcleo instituído por Portaria do Delegado Regional do Trabalho a quem cabe a coordenação.

Quanto à fiscalização das condições de trabalho, existe uma nova concepção concretizada, por exemplo, no Grupo Especial de Fiscalização Móvel do Ministério do Trabalho e Emprego para controle da existência de trabalho escravo, outro tema dos mais frequentes nos discursos em favor da inserção da cláusula social no âmbito do comércio internacional.

No tema das cooperativas de trabalho tem-se que a Lei nº 8.949/94, ao editar parágrafo ao artigo 442 da CLT para dizer, heterotopicamente, que não existe vínculo empregatício entre a cooperativa e seus associados, foi um exemplo de intervenção em que os efeitos fugiram, de forma perversa, das intenções. Pretendia o legislador estimular a formação de cooperativas mas os últimos anos revelaram o surgimento de

## CONCURSO DE MONOGRAFIAS

grande número de falsas cooperativas que, alicerçadas no referido parágrafo, funcionam ilicitamente como terceirizadoras de mão-de-obra. Foi a parceria entre a fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego e a ação do Ministério Público do Trabalho e dos Sindicatos que permitiu tomada de posição e orientação sobre o problema. A intervenção, no caso, parte do pressuposto de não serem todas as cooperativas de trabalho fraudulentas e aponta critérios para detectar os indícios das que mascaram relações de emprego e desfiguram a autogestão, essência do cooperativismo.

Experiência abarcadora de heteronomia e autonomia, e em que é nítida a prevalência da última, é a da criação do chamado “Condomínio de Empregadores”, no meio rural, cenário do bóia-fria, onde a contratação permanente e direta é uma dificuldade em razão da sazonalidade e de outros fatores. Os produtores rurais associam-se e criam um ente que será o empregador. Este assume personalidade jurídica semelhante à dos condomínios residenciais. Os produtores associados respondem solidariamente por todas as obrigações assumidas. O trabalhador é parte de um contrato de trabalho formal com todos os direitos trabalhistas. Os produtores, entre outras vantagens, são poupados da burocracia envolvida na contratação e dispensa de empregados em curtos prazos decorrentes da sazonalidade. A contabilidade é transferida para o gestor do Condomínio. O produtor remunera o empregado apenas pelo trabalho executado.

O Condomínio de Empregadores, concebido em Campinas/SP, nasceu concretamente em Rolândia, Paraná, há mais de dois anos. O modelo pioneiro foi o “Condomínio Celestino Lovato e Outros” que possui cerca de 1000 (mil) empregados. O trabalhador obtém a assinatura da carteira de trabalho em minutos, sabe a quem recorrer para esclarecimentos sobre seus direitos, tem consciência de que trabalha por produção e de que as ausências afetarão o direito ao repouso semanal e às férias. O empregador, desvencilhado da burocracia, dispõe de mais tempo para cuidar da produção. É o condomínio que se ocupa de eventuais conflitos resultantes desses contratos. As reclamações trabalhistas que eram em número de 800 hoje não passariam de quatro. Além das vantagens para o pequeno produtor, a experiência propiciou a redenção da figura do “gato”, arrematador no passado, absorvido no novo sistema na qualidade de “Fiscal de Turma”, com remuneração diferenciada. A experiência já está em curso em outros estados. Em Unai/MG, está prevista a criação de dois a três mil empregos por ano. Em São Paulo calcula-se a criação de trezentos mil empregos. Um dos problemas enfrentados nesse exercício de autonomia foi justamente o de interação com a heteronomia. O INSS exigia contribuição nos moldes de empresa urbana ao entendimento de ser o condomínio em empresa prestadora de serviços. Superadas dificuldades iniciais, o INSS admitiu tratar o consórcio como contribuinte rural. Já se pensa na extensão da experiência para o meio urbano. Pequenos empreiteiros da construção civil, por exemplo, poderiam formar consórcios para organizar equipes, alternando-se os trabalhos de encanadores, eletricitistas e pedreiros especializados, conforme necessidade de cada empreitada.

No âmbito do processo do trabalho merece destaque a forma em que se deu a intervenção estatal por ocasião da edição da Lei nº 9.958, de 12 de janeiro de 2000, que dispõe sobre as comissões de conciliação prévia e a execução de título executivo

## CONCURSO DE MONOGRAFIAS

extrajudicial na Justiça do Trabalho. Ao prever a participação dos parceiros sociais na solução dos litígios trabalhistas, através de comissões de conciliação no âmbito das empresas e dos sindicatos, e ao valorizar as experiências espontâneas já existentes dos Núcleos Intersindicais de Conciliação Trabalhista, serve como exemplo de busca de interação entre heteronomia e autonomia.

Os sinais de renovação são, entretanto, insuficientes. Se a chave para a contração sugerida nos termos do título deste trabalho encontrar-se, efetivamente, no conceito de intervenção estatal caracterizada por estímulo à autotutela e interação entre heteronomia e autonomia, será necessário reconhecer que o Brasil está em débito com seus cidadãos e com seu compromisso perante a OIT em matéria de liberdade sindical. A autonomia ou autotutela coletiva pressupõe liberdade sindical. O regime de unicidade sindical fixado no artigo 8º, II, da Constituição Federal, revela a natureza desse débito. Sem pluralidade não há liberdade. Consagrada esta, poderão os sindicatos, em determinados casos, até mesmo abrir mão da pluralidade se julgarem que sua ação, na unidade, será mais efetiva. O estado, porém, não pode instituir freios, sobretudo de ordem constitucional. O fato de não ter o Brasil ratificado a Convenção nº 87 da OIT sobre liberdade sindical não o autoriza a manutenção de tal freio. Como membro da OIT assumiu o compromisso contido na Declaração sobre Direitos Fundamentais no Trabalho de junho de 1998. No rol desses direitos, lembra-se, o primeiro lugar é ocupado pela liberdade sindical. Entendo que a efetiva renovação do conceito de intervenção estatal nas relações de trabalho passa pela extirpação em nossa ordem jurídica de todo o entrave à liberdade sindical.

### 8. CONCLUSÃO

A ação do estado nas relações de trabalho é indispensável. A parceria com a sociedade promete ser o caminho certo para a absorção das pressões decorrentes da nova ordem econômica provocada pela globalização. O desenvolvimento do país com a melhoria das condições de trabalho, que se espera desse tipo de intervenção renovada, é a resposta a ameaças como a da cláusula social nos tratados internacionais.

Será com certeza possível evitarmos o fatalismo dos extremos e exageros a que se referia Cesarino Júnior. Talvez possamos até mesmo resgatar a estrutura da frase de Lacordaire para, substituídas algumas palavras, dizer: entre o forte e o fraco, entre o rico e o pobre, entre o patrão e o servidor, é a ação isolada que oprime e a solidariedade que liberta.

Maio de 2000.

### BIBLIOGRAFIA

CESARINO JR., A.F. Direito Social Brasileiro. 5.ed. Rio de Janeiro. Livraria Freitas Bastos S/A., 1963, pp. 43-44.

## CONCURSO DE MONOGRAFIAS

- ROMITA, S.A. A Liberdade Oprime, A Lei Liberta – Ditos e Não Ditos (Algo Fúteis) Sobre a História da Legislação Do Trabalho – *in* Ponto de Vista. *Jornal Trabalhista*, Brasília, 18 jan. – 01 fev. 1988.
- EL TRABAJO EN EL MUNDO. RELACIONES LABORALES, DEMOCRACIA Y COHESIÓN SOCIAL. Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo, OIT. 1997-98
- FREUND, Otto Kahn. Labour and the Law. London. Stevens, 1977. pp. 1-2.
- ZANGARI, Guido. *In* PRESENTAZIONE a “Il Lavoro e la Legge, Otto Kahn-Freund”. Milano. Giuffrè Editore, 1974.
- JAVILLIER, Jean-Claude *in* “Labor Relations and the Law in a Changing World”, Proceedings of the forty-ninth Annual Meeting. National Academy of Arbitrators. May 28-June 2, 1996. Editado por Joyce M. Najita, Universidade do Havaí em Manoa.
- JAVILLIER, Jean-Claude *in* “El Nuevo Marco Económico, Jurídico y Social de la Administración Laboral y de los Ministerios de Trabajo”, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. [caderno 51]
- SEMINÁRIO SOBRE OS DIREITOS SOCIAIS E O COMÉRCIO MUNDIAL, 1999, Florianópolis, SC.
- PASTORE, José. Normas Trabalhistas e Comércio Internacional, O Debate sobre a Cláusula Social. Revista dos Tribunais. Cadernos de Direito Tributário e Finanças Públicas. Direito Administrativo e Econômico. Ano 5, nº 20, jul/set., 1997.
- THE ECONOMIST, 1996, *apud* PASTORE, José. *Op. Cit.*
- PRATES, Terezinha M. L. *in* “Método Legislativo, uma Nova Disciplina?” 1993. Revista do Ministério Público do Trabalho, Ano III, nº 6.
- GROSSFELD, Bernhard *in* “Grundfragen der Rechtsvergleichung”. Carl Heymanns Verlag KG. Köln-Berlin-Bonn-München. FS Lukes. 1989.
- VIVA QUALIDADE. Informativo do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade. Ano II, nº 7, jan./fev. 2000.
- PEREIRA AMARAL, Anemar *in* “Condomínio de Empregadores: A Experiência do Paraná e a Expectativa da sua Implantação em Minas Gerais”. Boletim Informativo do Ministério Público do Trabalho, 3ª Região. Belo Horizonte. Ano II – número 01 – março/abril de 2000.
- MARQUES DA FONSECA, Ricardo Tadeu *apud* Boletim Informativo da Procuradoria Regional do Trabalho da 15ª Região. Campinas, v.2, nº 8, out./ nov. 1999.
- MARQUES DA FONSECA, Ricardo Tadeu *in* “Consórcio de Empregadores: Uma Alternativa Imediata para a Empregabilidade”. Revista do Ministério Público do Trabalho, Ano X, mar. 2000.
- BOLETIM INFORMATIVO DA PROCURADORIA REGIONAL DO TRABALHO DA 15ª Região. Campinas. Vol. 2, nº 4-7, jun./set. 1999.