

A IMPORTÂNCIA DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT) NO DIREITO INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE COM BASE NAS TEORIAS DA INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA E CONSTRUTIVISTA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Ludmila Feilenberger de Oliveira Martins¹

INTRODUÇÃO

Atualmente, existe uma interdependência, tanto econômica quanto social, entre os diversos países do mundo. Muitos assuntos deixaram de ser de interesse interno e passaram a ser de interesse internacional. Os direitos sociais do trabalho são um exemplo dessa transformação.

Devido à necessidade de se garantir a existência de regras de trabalho mínimas a serem seguidas pelos países, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) surge para dedicar-se à promoção da justiça social, por meio da criação de convenções e recomendações. De inquestionável importância, essa organização internacional tem exercido um papel de grande relevância, incentivando os países a adotarem as convenções e a criarem programas de atendimento aos direitos trabalhistas.

Como se trata de um agente internacional, é possível explicar seu papel a partir da utilização de teorias próprias das Relações Internacionais. No caso, serão utilizadas as teorias da Interdependência Complexa, que é uma dimensão do neoliberalismo, e a Construtivista. A partir da análise dessas teorias será possível compreender melhor as implicações da atuação – sem retirar a soberania dos Estados – da Organização Internacional do Trabalho.

1. O PAPEL DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

A Organização Internacional do Trabalho é pessoa jurídica de direito internacional, constituída pelos Estados-membros, com sede em Genebra. Originou-se a partir do Tratado de Versalhes, em 1919, podendo ser definida como a organização permanente, de caráter internacional, encarregada de trabalhar pela realização do programa exposto no preâmbulo de sua constituição, a qual, em resumo, estabelece como objetivos:

- a) promover meios de justiça social para que a paz possa ser universal e duradoura;
- b) melhorar as condições de trabalho para evitar a continuidade da miséria e privações, com a garantia de reconhecimento de uma coleção de direitos básicos aos trabalhadores;
- c) fazer que todas as nações adotem regimes de trabalho que sejam realmente humanos. (ZIMMERMANN NETO, 2006, p. 48)

A Organização Internacional do Trabalho está vinculada à Organização das Nações Unidas como organismo especializado, e consiste na única agência do sistema das Nações Unidas a possuir estrutura tripartite. Isto significa que os governos, os empregados e os empregadores participam das atividades dos órgãos da Organização em um patamar de igualdade. Todos os países que integram a ONU tornam-se países-

1. Mestre em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela Universidade Católica de Goiás. Especialista em Direito do Trabalho, Processo Trabalhista e Previdência Social pela Universidade Cândido Mendes-RJ. Especialista em Direito Penal e Direito Processual Penal pela Universidade Católica de Goiás em convênio com a Delegacia Geral de Polícia Civil. Professora da PUC-Goiás. Servidora do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região.

membros da OIT.

A finalidade da OIT é promover a justiça social e garantir o respeito aos direitos humanos no âmbito do trabalho. A justificativa encontra-se no preâmbulo de sua Constituição, que considera que não há como existir paz universal e duradoura sem justiça social. Além disso, considera que a recusa de uma nação a adotar um regime realmente humano acarreta obstáculo para as demais nações interessadas na melhoria das condições dos trabalhadores em seus próprios territórios.

O estudo da OIT faz parte do Direito Internacional do Trabalho, que é um segmento do Direito Internacional Público, que busca a proteção universal do trabalhador, não apenas como parte do contrato de trabalho, mas, principalmente, como ser humano. Isto é, busca o respeito aos direitos humanos no mundo do trabalho. O Direito Internacional do Trabalho possui como finalidades: universalizar os princípios da Justiça Social e uniformizar as correspondentes normas jurídicas; incrementar a cooperação internacional para a melhoria das condições de vida do trabalhador (MARTINS FILHO, 2008, p. 398).

No âmbito do Direito Internacional do Trabalho podem ser estabelecidos princípios, pactos internacionais e normas internacionais. A OIT possui atividade normativa, por meio de Convenções, Recomendações e Resoluções. As Convenções são tratados internacionais multilaterais, de caráter normativo, abertos, com o objetivo de regular as relações de trabalho. A atividade normativa é responsável por incorporar direitos e obrigações aos sistemas jurídicos dos Estados, ou seja, internamente a eles.

Ressalta-se que a convenção somente após a ratificação passa a ser dotada de imperatividade, criando a obrigatoriedade do Estado que a adotou de elaborar leis e tomar as medidas pertinentes para consecução dos termos constantes dela. Deste modo, a Organização Internacional do Trabalho não interfere na soberania nacional dos países. No Brasil, a soberania nacional é assegurada constitucionalmente, configurando um princípio fundamental orientador das relações deste país na ordem internacional.

No que tange aos princípios que orientam as relações internacionais, o artigo 4º da Constituição Federal de 1988 enumera dez considerados fundamentais, sendo eles: independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e, finalmente, asilo político. Percebe-se que no artigo 4º não há a expressão “soberania nacional”, mas ela está ilustrada no princípio da independência nacional, que “nada mais é do que a manifestação da soberania na ordem internacional” (ALEXANDRINO; PAULO, 2008, p. 90).

Existem inúmeras Convenções da OIT fundamentais para a justiça social. Elas podem ser separadas por temas, como: eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório, liberdade sindical, abolição efetiva do trabalho infantil, eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação etc. Diante do exposto, percebe-se a importância da Organização Internacional do Trabalho na promoção da justiça social universal, buscando a obediência das nações pelas normas de trabalho que garantam os direitos humanos.

2. TEORIA DA INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A OIT

A Organização Internacional do Trabalho pode ser analisada pelo prisma da teoria neoliberal das Relações Internacionais. Esta teoria é capaz de justificar a necessidade das organizações internacionais, mas o presente estudo se aterá apenas à OIT.

Primeiramente, é importante salientar que o neoliberalismo vê as orga-

nizações internacionais não como estruturas de autoridade internacional, com intuito de criar padrões jurídicos, morais ou políticos para os Estados. Elas são vistas como resultado de “escolhas” feitas pelos Estados para solucionar os problemas que necessitam da cooperação dos demais participantes.

Dessa forma, os Estados terão assistência das Organizações Internacionais para solucionar problemas que necessitem de cooperação de outros Estados, sem que isso ocasione uma substituição da vontade dos países. Para os adeptos da teoria em referência, os obstáculos à cooperação entre Estados surgem a partir de fatores como “assimetrias acentuadas” e “problemas políticos domésticos”. Com isso, a existência de uma organização internacional que diminua as assimetrias entre os países é de extrema importância.

Nesse diapasão, a Organização Internacional do Trabalho, por meio de convenções e recomendações, procura criar valores comuns relacionados aos direitos trabalhistas nos diversos países, diminuindo as assimetrias relacionadas aos direitos laborais.

Após a breve introdução acima, passa-se efetivamente à análise da OIT por meio da teoria da interdependência complexa.

A interdependência na política mundial está relacionada com situações caracterizadas por efeitos recíprocos nos países. Tais efeitos decorrem normalmente de transações internacionais, como fluxo de pessoas, de dinheiro, de produtos. A interdependência complexa pode ser conceituada como “mútua dependência” (KEOHANE, 2001, p. 7).

A interdependência complexa possui três características principais: a existência de múltiplos canais de comunicação e negociação, com maior papel das organizações internacionais; a agenda múltipla, que consiste em uma variedade de assuntos, não existindo hierarquia entre seus temas; a não utilização de força militar por um governo contra outro, pois os instrumentos econômicos e institucionais são mais úteis do que os instrumentos militares.

No que se refere aos múltiplos canais de comunicação, primeiramente ressalta-se que atualmente é natural a participação nas relações externas e internas de várias organizações que não são controladas inteiramente pelos governos (KEOHANE, 2001, p. 21). As organizações internacionais (O.I.) possuem o importante papel de agir como transmissoras de informação, fazendo com que as políticas governamentais de um país tornem-se sensíveis às políticas de outros países. Desta forma, aumenta-se a chance de que seja formulada uma política internacional coerente.

A existência de múltiplos canais de comunicação leva as organizações internacionais a um patamar superior, pois elas ajudam a preparar os assuntos da agenda, priorizando, por exemplo, o social. As organizações internacionais auxiliam na determinação das reais prioridades governamentais, favorecendo a criação de normas comuns internacionais que tratem do assunto. Além disso, as organizações internacionais representam os direitos e interesses de países menos desenvolvidos e de menor projeção política, que também sofrem inúmeros problemas internos. Por meio das OIs os países mais necessitados conseguem uma comunicação direta.

O trabalho escravo, precário e o infantil são mais comuns em países menos desenvolvidos, e a atuação da OIT no combate a esses problemas permite que eles sejam elevados a questões internacionais, e não apenas domésticas. Na verdade, não há como colocar os problemas trabalhistas unicamente como problemas internos. São problemas relacionados aos direitos humanos, que dizem respeito a toda a nação mundial.

A partir do momento em que as condições de trabalho em determinado

país estão precárias, ocorre a emigração daqueles trabalhadores para países que têm maior respeito às condições dignas de trabalho. E isso se torna um problema internacional. Há diminuição de mão de obra em determinadas áreas e excesso de desemprego em outras.

De acordo com Keohane (2001, p. 5, tradução minha), a interdependência afeta a política mundial e o comportamento dos estados; mas as ações governamentais também influenciam padrões de interdependência. Ao criar ou aceitar procedimentos, regras, ou instituições para certos tipos de atividade, os governos regulam e controlam as relações transnacionais e interestaduais. Nos referimos a esses arranjos governamentais como regimes internacionais².

Portanto, a criação de normas internacionais leva os países a mudarem suas normas internas. Com isso, a fronteira entre o doméstico e o internacional fica bastante difusa, fazendo com que questões como os direitos trabalhistas transcendam as fronteiras nacionais e tornem-se questões de interesse mundial. A interdependência não é apenas uma necessidade natural, mas é, principalmente, uma decorrência da própria política adotada pelos países. Os Estados podem redefinir seus interesses a partir da influência que as instituições exercem sobre suas políticas. Os interesses são definidos tanto no interior das instituições quanto a partir da relação entre as instituições e o espaço doméstico.

Conforme dito anteriormente, na agenda múltipla de questões não há hierarquia entre os assuntos tratados. A OIT pode apresentar as questões mais relevantes e urgentes relacionadas aos direitos trabalhistas, de interesse mundial, favorecendo a discussão do assunto e proposta de soluções. Pela inexistência de hierarquia, a segurança nacional deixa de ser o tema de maior relevância, cedendo espaço a questões ambientais e sociais. O diferencial é a diversidade de objetivos a serem buscados, com a redução do uso da força e da hierarquia internacional.

Com a interdependência complexa, as agendas de questões poderão ser influenciadas pelos problemas tanto domésticos quanto internacionais criados pelo crescimento econômico. E, para a proteção dos direitos mínimos trabalhistas, cabe à OIT a colocação dos problemas laborais em pauta para discussão.

Por fim, a diminuição da utilização de força militar também possui grande importância, já que o poder militar não é apropriado para a obtenção de certos direitos, como os direitos sociais. Em uma relação de interdependência, é menos provável o uso de força militar, pois a utilização desta pode causar a ruptura de relações lucrativas, prejudicando os países envolvidos.

A interdependência, de certa forma, reduz a autonomia dos Estados, na medida em que são criadas regras comuns a serem observadas. A OIT, como um ator internacional, pode definir algumas "regras do jogo", que podem ser acatadas pelos Estados. Todavia, isso não quer dizer que a autonomia deles, ou melhor, a sua soberania, é retirada. Os países não são obrigados a acatar as convenções, ainda que sejam incentivados a tanto. Conforme explicitado anteriormente, a convenção só passa a ter imperatividade após sua ratificação pelo país. A partir de sua ratificação, cria-se o dever do Estado de elaborar leis e tomar as medidas necessárias para realizar aquilo

2."Interdependence affects world politics and the behavior of states; but governmental actions also influence patterns of interdependence. By creating or accepting procedures, rules, or institutions for certain kinds of activity, governments regulate and control transnational and interstate relations. We refer to these governmental arrangements as international regimes".

que consta da convenção. Isso impede que a Organização Internacional do Trabalho interfira na soberania nacional dos países.

A perspectiva de Keohane (2001, p. 8, tradução minha) implica o fato de que as “relações de interdependência sempre envolverão custos, já que a interdependência restringe a autonomia; mas é impossível especificar *a priori* se os benefícios da relação irão exceder os custos”.³

3. TEORIA CONSTRUTIVISTA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A OIT

Conforme foi explicitado anteriormente, apesar do importante papel da Organização Internacional do Trabalho de definir algumas providências que deveriam ser adotadas pelos países para melhorar as condições de trabalho e promover a justiça social, a decisão final sobre a adoção ou não das providências pertence unicamente aos Estados. A partir dessa visão, a teoria construtivista é capaz de justificar a relevância da vontade interna sobre a vontade internacional. Ou seja, a necessidade de obediência ao princípio da soberania.

Para Wendt, *apud* Sarfati (2005, p. 263), “a soberania é a base social para a individualidade e a segurança” dos Estados. A OIT não pode impor a adoção de determinada convenção pelos Estados, pois estaria assim retirando a soberania destes. Por isso, para que um tratado ou convenção incorpore-se ao ordenamento jurídico interno brasileiro não basta sua celebração. É imprescindível sua aprovação pelo Estado brasileiro, de acordo com as regras nacionais. A Constituição Federal brasileira determina que a competência para resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional é exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, I). A aprovação será feita por meio de decreto legislativo.

Após sua aprovação, a norma internacional deve ser objeto de ratificação, isto é, a comunicação internacional de que a norma foi aprovada internamente, normalmente por meio de depósito no órgão internacional. A norma internacional, após sua celebração, aprovação e ratificação, será promulgada pelo Presidente da República, por meio de decreto presidencial, atestando a validade da norma (GARCIA, 2008, p. 116).

Quando se discute a ratificação das normas internacionais, é preciso levar em consideração a existência de duas correntes relacionadas à relação entre o Direito Internacional e o Direito interno, conhecidas como teorias monista e dualista. Para os adeptos da teoria dualista, o Direito Internacional e o Direito nacional são ordens jurídicas distintas, independentes e autônomas entre si. Já para os adeptos da teoria monista, que atualmente é a que prevalece (GARCIA, 2008, p. 114), o Direito Internacional e o interno integram a mesma unidade de ordem jurídica, apresentando, entretanto, uma subdivisão. Assim, há os que defendem a primazia de Direito interno, em razão da soberania estatal (posição fundada por Hegel) e os que consideram a preponderância do Direito Internacional (posição defendida por Hans Kelsen).

Pelo construtivismo, os Estados são o foco principal de análise das relações internacionais, assumindo uma posição Estadocêntrica. No final das contas, no que diz respeito à adoção de convenções internacionais da OIT, apesar da inquestionável importância da atuação da OIT, a decisão final compete aos Estados. Por isso, o Estado tem grande relevância na promoção da justiça social, pois ele tem que entender

3. “interdependent relationships will always involve costs, since interdependence restricts autonomy; but it is impossible to specify *a priori* whether the benefits of a relationship will exceed the costs”.

necessária a adoção de medidas de combate ao desrespeito aos direitos humanos. E a ratificação de uma convenção da OIT por determinados países pode perfeitamente impulsionar a ratificação por outros, demonstrando a importância maior da vontade interna. As regras adotadas são aquelas que os Estados querem, e não a que a organização internacional deseja.

Apesar da não obrigatoriedade de adoção das convenções, o Brasil, exemplificativamente, já adotou mais de noventa convenções da OIT – apesar de algumas terem sido denunciadas para substituição por outra mais moderna –, como: Convenção sobre o Trabalho Noturno de Jovens, Convenção sobre a Igualdade de Tratamento, Convenção sobre o Descanso Semanal, Convenção sobre os Métodos para Fixação de Salários Mínimos, Convenção sobre o Trabalho Forçado, Convenção sobre a Proteção do Salário, Convenção sobre a Igualdade de Remuneração (entre homens e mulheres), Convenção sobre a Abolição do Trabalho Forçado, Convenção sobre a Idade Mínima, Convenção sobre a Negociação Coletiva, Convenção sobre Asbestos (Amianto), Convenção sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil etc.

Mas, a partir do construtivismo, percebe-se também que as identidades dos Estados são socialmente construídas. Por esse motivo, a atuação da OIT na busca pela redução das desigualdades sociais é capaz de construir uma melhor percepção dos direitos sociais pelas populações dos Estados e, conseqüentemente, construir uma visão diferente, com maior respeito e preocupação para com a obediência aos direitos mínimos dos trabalhadores. Assim, cria-se uma identidade coletiva, capaz de construir a cooperação. Nos dizeres de Sarfati (2005, p. 266),

a identidade coletiva é institucionalizada de forma que são produzidas normas, regras e princípios comuns. Nesse sentido, quando as pessoas habitam um Estado reconhecem que os outros respeitam o seu ar, a sua existência etc., as razões para as fronteiras físicas desaparecem. Desse modo, o interesse coletivo começa a ser desenvolvido e uma identidade supranacional passa a existir.

Desta forma, a desobediência aos direitos humanos relativos aos trabalhadores passa a ser um problema comum contra o qual todos os Estados lutarão. Essa motivação, de acordo com a teoria construtivista, somente é criada pela identidade. E nisso se difere da visão neoliberal, que não identifica a necessidade da criação dessa identidade. Essa cooperação pode inclusive modificar o modo de os Estados se comportarem, tornando um país mais tendente a receber ajuda de outros para a consecução de seus fins.

Portanto, a OIT é capaz de contribuir na formação de uma identidade comum aos seus países-membros, que atualmente são os mesmos países-membros da Organização das Nações Unidas, tornando possível uma cooperação para maximizar os direitos mínimos trabalhistas, implementando programas que possam combater efetivamente a desobediência às regras trabalhistas. Para Wendt (2004, p. 139), a estrutura de qualquer sistema social terá três elementos: condições materiais, interesse e ideias. A OIT é capaz de influenciar nesse interesse. Isto é, a Organização Internacional do Trabalho influencia na formação da consciência dos Estados em relação aos direitos sociais trabalhistas.

CONCLUSÃO

A Organização Internacional do Trabalho, como pessoa jurídica de direito internacional, possui atuação internacionalmente, nos assuntos relacionados aos direitos dos trabalhadores.

Todavia, sua atuação sofre restrição em razão da soberania dos Estados, princípio que rege os Estados nas relações internacionais. Por esse motivo, a teoria construtivista amolda-se perfeitamente para explicar que a OIT pode unicamente sugerir a ratificação das convenções, mas jamais impor. Ou seja, os Estados possuem uma importância ainda maior, já que a decisão final sobre a ratificação ou não de uma convenção lhes pertence. Depende, principalmente, da consciência daquele Estado e de seu interesse nos direitos sociais para priorizar a adoção de uma convenção e criar programas que efetivamente assegurem o cumprimento dos direitos trabalhistas. A inserção de uma norma internacional ao ordenamento jurídico de um Estado depende de sua vontade.

Não obstante essa restrição sofrida pela OIT, sua atuação é imprescindível para a formação dessa consciência e interesse dos Estados. A criação de normas internacionais pode levar os países a mudarem suas normas internas, fazendo com que as questões de direitos trabalhistas transcendam as fronteiras nacionais e tornem-se questões de interesse mundial. A partir da aplicação da teoria da interdependência complexa, nota-se que a Organização Internacional do Trabalho pode dar assistência aos países para solucionar problemas que necessitem de cooperação de outros Estados.

Além disso, a existência de múltiplos canais de comunicação aliada à agenda múltipla de assuntos dão maior visibilidade aos direitos sociais, permitindo uma discussão desses direitos com importância equivalente aos assuntos de segurança interna. É a OIT a principal responsável por apresentar as questões trabalhistas pertinentes que necessitam de proteção e criação de normas, representando também os interesses de países menos desenvolvidos e de menor projeção política, possibilitando a comunicação direta.

Portanto, a utilização da teoria da interdependência complexa combinada com a teoria do construtivismo explicam o importante papel da OIT no âmbito mundial, principalmente influenciando a consciência dos países sobre os direitos sociais do trabalhador, mas demonstrando que sua atuação não é irrestrita.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?**: Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2006. 199 p.
- BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: UnB, 2002.
- CARRION, Valentin. **Comentários à consolidação das leis do trabalho**. 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. 1322 p.
- GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. **Curso de Direito do Trabalho**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2008, 1215 p.
- GILPIN, Robert. **The Political Economy of International Relations**. Princeton: Princeton Univ. Press, 1987. 472 p.
- HURRELL, Andrew. **There are no Rules** (George W. Bush): International Order after September 11, *International Relations*, v. 16, nº 02, aug. 2002.
- KEOHANE, Robert O. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton Univ. Press, 1984.
- KEOHANE, Robert O. **Power and Interdependence**. New York: Longman, 2001.
- MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito Processual do Trabalho**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2004. 725 p.
- MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva Martins. **Manual Esquemático de Direito e Processo do Trabalho**. 16 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. 416 p.
- NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**. 17. ed.

- rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001.
- PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2008, 997 p.
- SARAIVA, Renato. **Direito do Trabalho**. 7. ed. São Paulo: Método, 2008. 446 p.
- SARFATI, Gilberto. **Teorias de Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005. 383 p.
- VADE MECUM SARAIVA. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- WALLERSTEIN, Immanuel. **Os Estados Unidos e o mundo**: as Torres Gêmeas como metáfora. *Estudos Avançados*, 16(46), 2002, p. 19-37.
- WALTZ, Kenneth N. **O homem, o Estado e a Guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge Un. Press, 2004. 430 p.
- ZIMMERMANN NETO, Carlos F. **Direito do Trabalho**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. 195 p. (Coleção Curso e Concurso).