

TRANSFORMAÇÕES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS DOS ESTADOS LATINO-AMERICANOS NA DÉCADA DE 1990: UM DEBATE SOBRE INSTITUIÇÕES INCENTIVADORAS DE POLÍTICAS

Gabriel Henrique Burnatelli de ANTONIO¹
Ivan ERVOLINO²

■ **RESUMO:** Este artigo projeta um olhar sobre parte das transformações nos instrumentos institucionais do agir político da vida contemporânea. Tendo como aporte teórico as análises de Ulrich Beck acerca da constituição simbólica do político no atual processo de modernização reflexiva, busca-se fazer um balanço da crise atual nas estratégias político-institucionais de desenvolvimento social desenhadas no século XX e seus desdobramentos entre os Estados latino-americanos nas últimas décadas. O estudo de caso que ilustra o cenário acima descrito é o da relação entre os Estados latino-americanos e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), instituição esta, que se caracteriza por incentivar, nestes países, a formação de agenda entre atores consagrados e novos sujeitos da política, tendo como mecanismo de entrada as Convenções que versam sobre relações trabalhistas ligadas a Direitos Humanos. Constata-se uma importante mudança na natureza dos processos políticos relativos à organização do modo de produção capitalista, da esfera do trabalho e, em sentido lato, da cidadania, uma vez que, como ilustrado com a inserção institucional da OIT na arena política latino-americana, o Estado tem colocado certas demandas para fora de suas estruturas.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Teoria democrática. OIT. América Latina.

¹ IFSP – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo. Campus Avançado de Tupã. Tupã – SP – Brasil. 17607-220. gabriel.antonio@ifsp.edu.br

² SIGALei. São Carlos – SP – Brasil. 13560-042. ivan@sigalei.com.br

Introdução

O artigo busca fazer um balanço da crise nas estratégias político-institucionais de desenvolvimento social, desenhadas no século XX, e seus desdobramentos entre os Estados latino-americanos nas últimas décadas. Para isso, apoia-se nas reflexões de Ulrich Beck a respeito da constituição simbólica do fenômeno político no atual processo de modernização reflexiva.

Nesse sentido, a discussão a respeito da crise e da reativação do político, e, mais especificamente, sobre o atual processo de autonomização e descentralização das estruturas político-estatais de deliberação e governança, tem como referência de análise a trajetória histórica ambivalente dos Estados modernos latino-americanos em virtude de seu vanguardismo no desenvolvimento econômico e na formação do tecido nacional, e também, de sua baixa responsividade. Tais aspectos expressam sua implementação débil no interior das estruturas sociais latino-americanas, cujos reflexos, do ponto de vista das demandas políticas da atualidade, reclamam a construção de uma sinergia institucional entre o Estado, a sociedade civil e os organismos internacionais, por exemplo.

O estudo de caso que exemplifica o cenário descrito anteriormente é o da relação entre os Estados latino-americanos e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), instituição que se caracteriza por incentivar a formação de agenda entre atores consagrados e novos sujeitos da política nesses países, tendo como mecanismo de entrada as Convenções que versam sobre relações trabalhistas ligadas a Direitos Humanos. Ao ser uma organização antiga e possuir uma estrutura tripartite (representantes dos governos nacionais, empregados e empregadores), a OIT incentiva ações por parte de todos os entes envolvidos nos processos de negociação e deliberação transcorridos em seu foro.

À luz do conceito de subpolítica cunhado por Beck, entende-se que esta organização internacional ascende no cenário do planejamento social contemporâneo como uma instância burocrática que movimenta, em um âmbito internacional de debate, questões e demandas que outrora se restringiam ao domínio interno de cada país.

Do ponto de vista de uma teoria das instituições, atualizada para os problemas e ambivalências de um contexto de fragmen-

tação social e sofrimento organizacional, o debate ora proposto busca contribuir para o desenho das estratégias de retomada do controle político da ação social em um contexto de modernização reflexiva.

Da crise à reorganização do Estado: velhas e novas demandas do planejamento social

A partir dos anos 1970, o *welfare-state keynesiano* (WSK) – um dos pilares sobre o qual repousou a coexistência entre capitalismo e democracia no ocidente desde a Segunda Guerra Mundial – entrou em crise evidenciando um abalo significativo no conjunto de instituições e práticas estatais ao qual este conceito se referia. Dessa maneira, com o declínio do WSK, desapareceu uma modalidade de capitalismo politicamente organizado que, durante algumas décadas, favoreceu as economias capitalistas avançadas ao transformar o conflito industrial e de classe de modo a se afastar, cada vez mais, do radicalismo político, por vezes revolucionário, e a conduzir o conflito de classe economicista, centrado na distribuição e crescentemente institucionalizado (OFFE, 1984, p. 372).

A crise do WSK se expressou também como uma crise republicana, ao compreender o ocaso de uma forma de sociedade política fundada na densa articulação da tríade dos direitos (civis, políticos e sociais), sobre a qual se gestaram vários processos de amadurecimento da cidadania por meio do empoderamento de grupos e categoriais da sociedade civil. Outrossim, trata-se também de uma crise da sociedade salarial (CASTEL, 1995 *apud* KOWARICK, 2009, p. 77), no interior da qual a centralidade do mundo do trabalho fez sedimentar um conjunto de instituições políticas, sindicais e comunitárias que produziram experiências de organização e de luta, assim como de construção de valores e discursos que dinamizaram as energias das identidades e oposições políticas.

Decorreu da crise do WSK, que a forma de participação política das massas, baseada no e canalizada através do sistema partidário, esgotou grande parte da sua utilidade para conciliar o capitalismo e a política de massas. Segundo Claus Offe (1984, p. 367),

isto parece acontecer porque a forma política do partido está sendo cada vez mais ultrapassada e substituída por outras práticas e processos de participação e representação política [...]. De um modo um tanto esquemático, podemos indicar três destas práticas – os novos movimentos sociais, o corporativismo e a repressão – como fenômenos que tendem a superar, restringir e subverter o sistema partidário com suas práticas políticas e potencial de conciliação.

Offe (1984) asseverou que a incorporação destas novas práticas políticas alternativas não exibiu o mesmo potencial de conciliação entre a legitimação política e os imperativos da acumulação de capital alcançados pelo sistema partidário competitivo durante um período de tempo considerável. Ademais, o empobrecimento da capacidade política de organização das massas pelos partidos políticos teria precarizado ainda mais a dimensão republicana do regime democrático, uma vez que a estrutura representativa do governo democrático acabou se insulando no interior do sistema político competitivo, aprofundando ainda mais o hiato entre a dinâmica da estruturação social da política e a lógica – cada vez mais autárquica – de reprodução da vida político-partidária.

Apropriando-se da descrição feita por Carlos Strasser acerca da democracia, que passou a hegemonizar a existência social do ocidente, pode-se dizer que o que se instaurou a partir daí foi

un régimen fiduciário del “gobierno representativo”, en verdad de democracia más representada que representativa, mucho más a tono con la tradición liberal que con la popular, basado no tanto em la soberanía del pueblo cuanto em el constitucionalismo, de ciudadanía menos activa que pasiva, inspirador de um *animus* más individualista que comunitário o privatista que público (STRASSER, 2002, p. 110).

As crises do WSK e do modelo de representação, baseado no sistema partidário competitivo, somadas à crescente globalização econômica nas últimas três décadas, desvelaram um cenário em que a diminuição da capacidade normativa dos Estados Nacionais e dos partidos políticos é inversamente proporcional ao aumento do poder de injunção das forças econômicas transnacionais – sobretudo do capitalismo financeiro e de suas flutuações inesgotáveis que provocam abalos cíclicos no conjunto todo da economia mundial – no desenrolar da vida dos indivíduos.

Em um contexto de profunda ausência de referência política, de globalização do capital e finanças, e também, de transformações técnico-científicas radicais³, o território sobre o qual os indivíduos têm controle passa a ser muito menor, situado cada vez mais na vida local e cotidiana de cada um. A fuga ao controle destes processos, tanto pelos indivíduos, quanto por parte das agências políticas tradicionais, evidencia uma modernidade nova, que passa a exortar a sociedade como um todo a lidar com a rotinização do *risco*.

De certo modo, isto significa dizer que instituições e técnicas geradas pelos processos de modernização estão atingindo níveis cada vez mais altos e sofisticados de integração mundial, o que pressupõe um arranjo societal no qual indivíduos isolados têm cada vez menos controle existencial sobre suas próprias vidas, dependendo cada vez mais dos chamados sistemas abstratos e de discursos peritos que delimitam o escopo da organização instrumental da vida ordinária. A gestão de sistemas sociais complexos e dependentes profundamente de processos técnicos especializados trouxe à tona o problema da incerteza quanto aos produtos gerados por esses processos, o que compele os indivíduos a agirem reflexivamente, no sentido de articular o contexto local, onde suas vidas se desenrolam ordinariamente, com questões globais, que envolvem instituições e processos que atuam concretamente na vida cotidiana das pessoas.

Decorre disso que, em linhas gerais, esta modernidade tardia se configura como um momento histórico em que estruturas macrossociais, geradas consoante o princípio da racionalidade, tiveram seu funcionamento abalado e perpassado pela dimensão reflexiva e dialética dos processos de organização da vida. Em outras palavras, a interconexão de aspectos ordinários da vida cotidiana com processos institucionais de grande alcance e risco consagrou um tipo específico de reflexividade, nos termos de Giddens (2002), que envolve a incorporação rotineira de conhecimento ou informação novos em situações de ação que são assim reconstituídas e reorganizadas.

³ A crise dos rígidos padrões de acumulação capitalista nos anos 1970 fora acompanhada por um processo de reestruturação econômico-organizacional em que as tecnologias da informação tiveram um papel essencial. O paradigma deste novo padrão tecnológico – conhecido, entre outros nomes, por Revolução da Informação – é a convergência de tecnologias específicas em um sistema integrado, que se constitui, por sua vez, como uma rede aberta de múltiplos acessos, cuja abrangência, complexidade e disposição em forma de rede são seus principais aspectos. A internet é a forma-síntese desta transformação técnico-informacional.

Com base no exposto, pensar o fenômeno político no atual contexto de modernidade implica em admitir a existência de um conjunto de questões para as quais regras, instituições e atores políticos consagrados não mais respondem isoladamente, posto que se ampliam *ad infinitum* agendas e debates políticos que emergem *dentro* da sociedade, quer seja na mídia, no senso comum, nas minorias sociais, na *intelligentsia*, entre outros.

Segundo Zygmunt Bauman (2000), esta nova modernidade dissociou os padrões e sanções supra-individuais das opções individuais, destruindo com isso a visão controladora dos caminhos preferidos “de salvação” que a modernidade anterior legou do ascetismo religioso da Reforma. Deste dismantelamento, argumenta o autor, nasce o “homem modulado”,

[...] o mais notável produto da sociedade moderna. [...] [Ele] não tem perfil nem função predeterminados. É um ser com demasiados aspectos e características que por essa abundância mesma só podem ser mantidos por algum tempo, sempre prontos para serem adotados ou dispensados segundo as necessidades. O homem modulado é uma criatura com qualidades móveis, disponíveis, cambiáveis [...]. Resumindo: o homem modulado é, antes e acima de tudo, um homem sem essência (BAUMAN, 2000, p. 161).

Como se pode perceber, a multivocidade dos problemas que adquirem atualmente um estatuto político coloca os sujeitos politicamente implicados/implicáveis em permanente desgaste, bem como suas ideias e projetos estão sob constante processo de exaustão. Quebrantou-se o fio de Ariadne que alinhavava a política em torno da coordenação dos arranjos econômico-sociais subsumidos aos interesses corporativos e trabalhista-sindicais.

A *modularização* do *zoon politikon* teve como prego uma espécie de fragmentação que deixou “cada atividade sem sustentação das outras, fria e calculada em função de sua própria finalidade claramente formulada, e não parte de uma cultura ‘total’, quente e integradora” (GELLNER, 1996 *apud* BAUMAN, 2000, p. 163).

O surgimento de engajamentos múltiplos e contraditórios, circunscritos à subjetivação crescente do fenômeno político, deslocou a política para áreas de decisão recônditas, cada vez mais especializadas, com potencial de conflito tão grande quanto o de cooperação. Entre estas áreas estão, por exemplo,

os negócios, a ciência, as cidades, a vida cotidiana, o meio ambiente. No entanto, uma qualidade intrínseca a esse processo permanente de fragmentação/subjetivação do fenômeno político é o seu inesgotável avanço sobre setores cada vez mais inusitados da esfera social, como demonstra a seguinte afirmação:

Hoje em dia, o Estado é confrontado por todos os tipos de grupos e minorias [...] não somente as antigas organizações, mas também os sindicatos, as igrejas e os meios de comunicação. Até os atletas estão extremamente organizados. E também os homossexuais, os traficantes de armas, os motoristas, os deficientes, os pais, os sonegadores de impostos, os divorciados, os conservacionistas, os terroristas etc. Eles constituem dez mil centros de poder diferentes na nossa sociedade (ENZENSBERGER, 1991 *apud* BECK, 1997, p. 53).

Ulrick Beck cunhou o conceito de *subpolítica* para definir esta capilarização do fenômeno político:

[...] a subpolítica (*sub-politics*) distingue-se da 'política' porque se permite que os agentes *externos* ao sistema político ou corporativo apareçam no cenário do planejamento social (este grupo inclui os grupos profissionais e ocupacionais, a *intelligentsia* técnica nas fábricas, as instituições e o gerenciamento de pesquisa, trabalhadores especializados, iniciativas dos cidadãos, a esfera pública e assim por diante), e, em segundo, porque não somente os agentes sociais e coletivos, mas também os indivíduos, competem com este último e um com outro pelo poder de conformação emergente do político (BECK, 1997, p. 34).

Percebe-se, assim, que o Estado moderno burocrático requer a participação de instâncias sociais/organizacionais que o complementem e, no mais das vezes, o transcendam em suas limitações resultantes de sua estrutura rígida e instrumental; ademais, trata-se de um problema político, pois observa-se a importância de espaços de coordenação e de formação de uma agenda mais ampla que supere o discurso estritamente técnico. Entende-se, assim, que a OIT, entre outros atores e novos sujeitos da política, desponta no sentido de desobstruir este estrangulamento da capacidade de tomada de decisões.

Isto não sugere a postulação de que espaços como a OIT estão a propugnar uma “nova utopia”, uma deontologia que brota do vazio deixado pela exaustão das esferas de socialização política tradicionais. Não obstante, afirma-se que o que está em voga, em âmbitos institucionais como o da OIT, é um esforço recobrado no sentido de se engendrar novos fóruns de ação capazes de dar maior espaço à agência individual, à negociação inter-sistêmica e à construção de procedimentos capazes de permitir o ressurgimento do conflito político institucionalizado.

Neste sentido, efetiva-se um processo de articulação de diferentes poderes e foros jurisdicionais (nacional, supranacional, regional, classista, de novos movimentos sociais, etc.) em uma série de instituições dentro e fora dos limites do Estado-nação, com autonomia em cada nível decisório, mas com uma responsabilidade conjunta no processo de coordenação e tomada de decisão. Do ponto de vista de uma ontologia do político para sociedades pós-tradicionais⁴, expõe Beck (1997), existe um movimento que desloca as questões tradicionais de classe para um plano menos central, coexistindo com temas pós-industriais emergentes, como proteção ambiental, direitos dos consumidores, igualdade de gênero e etnia, direitos humanos, entre outros (MAJONE, 1999, p. 25).

Chamado por Manuel Castells (1999) de “Estado-rede”, este plexo institucional baseado na redistribuição da autoridade entre instâncias infra e supranacionais torna-se, paulatinamente, um instrumento para a ação política dedicado à monitoração reflexiva da complexidade crescente das relações entre o global, o nacional e o local e, num sentido mais amplo, entre a agência humana e as estruturas macrossociais, de modo a suscitar reflexões teóricas acerca de como esta multiplicação dos foros de concertação política deve se estruturar do ponto de vista de sua finalidade ética, a saber: como peças para o evoluir da cidadania a um patamar transnacional, replicando em outro nível de integração ético-normativa o modelo do Estado democrático nacional (HABERMAS, 2002, p. 142-145), ou como palcos para a re-valorização da política democrática sob a égide de uma disputa agonística de distintos projetos hegemônicos (MOUFFE, 2009).

⁴ Sociedades que já vivenciaram (sem que necessariamente tenham transcendido) o espectro de questões referentes à emancipação simbólico-material do reino da escassez por meio do capitalismo e da industrialização, avançando, hoje em dia, sobre níveis superiores de demandas e riscos decorrentes de um novo patamar de integração social que engendra, por seu turno, uma outra modernidade (BECK, 1997, p. 12).

Sem mergulhar na discussão ético-finalista, mas valendo-se da força heurística deste debate na análise das transformações tardias das instituições político-sociais latino-americanas, face à crise das balizas modernizadoras do mundo ocidental do século XX, observa-se a imbricação de duas ordens distintas e complementares de problemas que radicalizam a experiência da angústia e da ambivalência presentes na exortação contemporânea à convivência e ao enfrentamento do risco e da incerteza. Para usar uma imagem empregada por Beck em outro contexto, os povos periféricos [dentre os quais os latino-americanos] pensam a partir das categorias de ordem da Primeira Modernidade, mas agem “[...] na zona cinzenta e nas turbulências da Segunda” (BECK; WILLMS, 2003, p. 28). Miséria, exclusão social e desemprego estrutural se misturam intensamente com os restos de latifúndios improdutivos, de formas primevas de exploração da mão-de-obra, bem como com as dinâmicas frenéticas e “deslocalizadas” do mundo digital e transnacional. Na periferia, a Segunda Modernidade encontra um fator a mais de tensão e perturbação. Nela, a vida global se torna experiência cotidiana sem que se elimine por completo a vida tradicional provinciana, que ainda pesa em demasia (NOGUEIRA, 2007, p. 52).

Este vórtice de temporalidades e mundos sociais – tradicional, moderno e hipermoderno – que atravessa a constituição material e simbólica das sociedades periféricas desvela, outrossim, a articulação de dois princípios de justiça social (os direitos à redistribuição e ao reconhecimento)⁵, no dimensionamento das instituições e organizações políticas para o tratamento de questões ético-culturais implicadas nos problemas estruturais relacionados à industrialização, ao trabalho e ao meio-ambiente.

Em países como os da América Latina, marcados pela ausência de precondições essenciais nos processos de construção da cidadania e, sobretudo, caracterizados pela mácula perversa da escravidão e do subdesenvolvimento, o não-reconhecimento das especificidades e contingências de seu processo de modernização sustenta a situação degradante e depreciativa de um amplo espectro de indivíduos e grupos sociais que tiveram o seu acesso ao moderno e aos direitos universais de cidadania severamente restringidos.

⁵ Atualmente há uma extensa bibliografia que versa sobre este tema. Entre as principais referências deste debate estão os trabalhos de Fraser (2001) e Honneth (2003).

Assim, reconhecimento não é uma cortesia ou gentileza, mas uma necessidade vital. Uma imagem depreciativa de povos ou comunidades pode tornar-se uma das formas mais potentes e expressivas de opressão destas. Livrar-se de uma identidade depreciativa imposta e destrutiva torna-se fundamental, seja para a vida privada seja para a vida coletiva (SOUZA, J. 1997, p. 25).

Levando em conta o exposto, discutir-se-á logo adiante sobre a importância da OIT como instância burocrática internacional incentivadora de políticas públicas relacionadas, ao mesmo tempo, com a regulamentação do trabalho, a moralização das relações de produção capitalista e, o que é mais importante para o presente artigo, com a defesa dos direitos humanos e o atendimento às demandas focais vinculadas a grupos sociais vulneráveis. Por conseguinte, um balanço estatístico feito com todos os países latino-americanos demonstrará como a OIT tem se convertido, nas últimas décadas, em um ator estratégico dentro do atual processo de interpelação de instâncias multilaterais por parte do Estado e da sociedade civil latino-americanos, o que confirma o crescimento da importância dessa organização em sociedades periféricas, que buscam alternativas para a superação do subdesenvolvimento por meio do debate de agendas que reflitam o caráter bidimensional da justiça social, no turbulento mundo contemporâneo (FRASER, 2001).

A Organização Internacional do Trabalho como agente incentivador de políticas

A OIT foi criada em 1919, no final da Primeira Guerra Mundial, por ocasião da Conferência da Paz, ocorrida em Paris e, posteriormente, em Versalhes. Além da motivação social para sua criação – instituir uma organização que fornecesse princípios de justiça social – era necessário nivelar os custos dos encargos sociais provenientes da adoção de regras de proteção ao trabalho.

Assim, os Estados que tivessem adotado regras de proteção ao trabalho não seriam prejudicados no comércio internacional por aqueles que, não tendo adotado essas medidas, teriam despesas menores e, conseqüentemente, uma produção com custo mais baixo (BARROS, 2008, p. 3).

Algumas propostas de modelos de funcionamento foram formuladas, tendo como diferencial entre elas a ênfase dada à

intervenção dos Estados na organização (SOUZA, Z., 2006). O projeto escolhido foi sugerido pela comissão inglesa, que recomendava a criação de uma estrutura tripartite (presença de governo, empregados e empregadores). Sugestões neste sentido foram feitas também por outros países como França e Itália, que ressaltavam o papel dos governos no funcionamento da OIT, e os Estados Unidos da América, que propuseram um modelo que evidenciava o papel dos empregados e empregadores. Deste modo, a que prevaleceu foi àquela proposta que reunia mais equitativamente estas três esferas (SOUZA, Z., 2006).

A Constituição da OIT, que se tornou a parte XIII do Tratado de Versalhes, foi redigida entre janeiro e abril de 1919, por uma Comissão do Trabalho criada pela própria Conferência de Paz.⁶ Nesta comissão havia representantes de nove países, sendo eles Bélgica, Cuba, Checoslováquia, França, Itália, Japão, Polônia, Reino Unido e os Estados Unidos sendo presididos por Samuel Gompers – chefe da American Federation of Labour (AFL) (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2008a).

Após a elaboração de sua Constituição, a OIT deu início a seus trabalhos em 29 de outubro de 1919 na cidade de Washington nos Estados Unidos. Representantes dos governos, das entidades patronais e dos trabalhadores aprovaram as primeiras seis Convenções Internacionais do Trabalho. Estas versavam sobre horas de trabalho na indústria, desemprego, proteção da maternidade, trabalho noturno para as mulheres, idade mínima e trabalho noturno de jovens na indústria (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2008b). O Conselho Executivo da Organização, composto por metade de representantes dos governos, um quarto de representantes dos trabalhadores e um quarto de representantes dos empregadores, escolheu Albert Thomas como primeiro diretor da Organização Internacional do Trabalho.

O exemplo das convenções da OIT na legitimação das demandas dos novos sujeitos corrobora a possibilidade aventada de que instituições externas à estrutura estatal são importantes

⁶ A versão inglesa desse texto, utilizado por esta comissão em seus projetos, foi redigido por Harold Butler (inglês, diretor da Nuffield College, em Oxford e secretário-geral da primeira conferência da OIT. Foi diretor adjunto do Gabinete de Albert Thomas – primeiro presidente da OIT. Tornou-se o segundo diretor da organização em 1932) e Edward Phelan (irlandês, membro do Ministério do Trabalho, integrante da comissão que elaborou a proposta britânica de funcionamento da OIT e secretário adjunto do Comitê organizador da primeira sessão da Conferência Internacional do Trabalho em 1919, em Washington. Foi nomeado Diretor em 1941). (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2008c).

por desempenharem a função de incentivar o debate e ações internas mesmo sem qualquer mecanismo de sanção legal. O papel destas instituições não é imputar aos atores obrigatoriedade nos modelos sugeridos, mas garantir que estas sugestões traduzam as demandas latentes, incentivando a movimentação de instituições internas (sejam elas “*rule make decision*”, “*rule-applying*” ou “*rule-adjudicating*”) para a tomada de decisões. O fato de se formarem fora dos parâmetros estatais, de não exercerem poder de veto e, tampouco possuírem mecanismos que permitam a aplicação de sanções reais, não diminui sua legitimidade. Estas instituições conseguem sua estabilidade graças à confiança que os atores envolvidos possuem na reciprocidade do cumprimento do teor de suas ações, característica que torna a coação moral um instrumento suficiente para dar lastro à sua função de incentivar ações. É necessário enfatizar que esta delegação de função praticada pelos Estados latino-americanos não se relaciona com o fato de permitir que estes novos atores interfiram diretamente na ação concreta que o Estado desempenha para a implantação destas novas demandas. Com isso, é vital reconhecer o papel que as questões ligadas à soberania desempenham neste cenário. O debate proposto por esse artigo caminha no sentido de demonstrar que as etapas anteriores à implementação legal das políticas – discussão, refinamento das demandas e incentivo às ações dos atores consagrados – são designadas a outras esferas que não o núcleo duro do Estado. A questão que se coloca versa sobre quão efetivas serão estas convenções após a ratificação. Para isso é fundamental considerar dois fatores: 1) a não interferência destas normas na soberania dos Estados⁷ e 2) sua fiscalização não impositiva⁸.

Segundo Sussekind (*apud* SILVA; FERREIRA, 2006), a Organização Internacional do Trabalho desenvolveu mecanismos de controle de aplicação das Convenções que serviram, inclusive, como base para a elaboração de mecanismos similares em outras organizações internacionais. Este sistema é caracterizado por um controle permanente e outro contencioso⁹, sendo realizado por grupos específicos para determinadas tarefas.

⁷ Apesar de não impor, de fato, obrigações aos Estados signatários, no limite, sua adesão às convenções implica em aceitarem fiscalizações conforme os princípios da OIT.

⁸ Os Estados concordarem voluntariamente com a fiscalização das comissões.

⁹ Como contencioso deve se entender como sendo as *Queixas* “procedimento utilizado também para garantir efetivo cumprimento de normas convencionais na qual se informa à OIT da não adoção de medidas necessárias, por um determinado Estado-membro” (SILVA; FERREIRA, 2006, p. 626) e as *Reclamações*

De acordo com Silva e Ferreira (2006), a *Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações* busca, através do exame dos relatórios governamentais, fazer com que todos os Estados-Membros cumpram a aplicação das Convenções. Esta Comissão analisa os relatórios que são emitidos a cada 4 anos desde que não se trate de temas como: liberdade sindical, trabalho forçado, discriminação, política de emprego, trabalhadores imigrantes, inspeção do trabalho e consultas tripartites, pois, nestes casos, os relatórios são bienais. São analisados nos relatórios os pontos referentes à *eficácia* dos projetos utilizados para o cumprimento das normas, à *legalidade* (não se pode ter discordância das normas com o sistema jurídico interno) e à *efetividade*, que é analisada de acordo com o tipo da Convenção. Se for autoaplicável, busca-se analisar se os preceitos contidos estão sendo cumpridos de fato. Se for de princípios, procura-se as medidas concretas tomadas pelo Estado para sua implementação. E, se for promocional, a Comissão visa medir o alcance de seus efeitos.

Quando a Comissão detecta que uma Convenção não é cumprida ela pode atuar de três maneiras: 1) encaminhando um pedido ao Estado violador da Convenção para que cumpra o corpo das normas (Demanda Direta); 2) realizando uma visita¹⁰ ao país para reunir mais informações junto a empregadores, empregados e órgãos do governo acerca do problema (Contato direto), e, por fim, 3) analisando as observações públicas, que são comentários sobre as violações praticadas pelo país, inseridas nos relatórios da Comissão de Peritos.

A *Comissão de Aplicação de Normas da Conferência*, que possui uma estrutura tripartite, é a responsável por analisar os relatórios enviados pela *Comissão de Peritos* antes de levar tais pautas à deliberação da Conferência (SILVA; FERREIRA, 2006). No caso da liberdade sindical, existe uma comissão específica de investigação e de conciliação em matéria de liberdade sindical: o *Comitê de Liberdade Sindical e da Comissão (ONU-OIT)*¹¹ de *Investigação e de Conciliação em Matéria de Liberdade Sindical*¹².

“A reclamação é um procedimento disponível às organizações de empregadores ou de empregados para levarem ao conhecimento da OIT o desrespeito – não cumprimento satisfatório – de alguma norma convencional ratificada pelo país que possui jurisdição sobre elas” (SILVA; FERREIRA, 2006, p. 625).

¹⁰ Esta visita deve ser autorizada pelo Estado-membro.

¹¹ Esta Comissão foi negociada em meados de 1951 entre o Conselho de Administração da OIT e o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, sendo um procedimento complementar aos procedimentos gerais de controle da aplicação das normas da OIT (BARROS, 2003).

¹² Tem o caráter de comissão mista, Silva e Ferreira (2006).

A estrutura montada pela OIT (relatórios gerados pelas Comissões, cobrando dos países signatários metas no cumprimento do corpo das convenções) produz um mecanismo de fiscalização não punitivo, todavia eficaz. Segundo as palavras do jurista Evaristo Moraes Filho:

A OIT dá corpo à opinião pública mundial dos problemas do trabalho, por sua só existência, exerce sobre os diversos Estados uma pressão moral, cujo poder é certo, tornando-se difícil manter certas regras, recusar certas reformas, na atmosfera assim criada (MORAES FILHO *apud* SOUZA, Z., 2006, p. 442).

Considerando que uma questão importante para o debate posto neste artigo é a análise de dados que demonstrem a OIT sendo utilizada como fiscalizadora das ações governamentais que propôs através do debate com os agentes envolvidos, levantou-se informações de toda a produção sobre as “Requisições Individuais Diretas”, documentos redigidos pela OIT, que analisam as ações concretas dos Estados visando o cumprimento das convenções tiradas nas reuniões da organização. Essa fiscalização, embora seja feita seguindo uma periodicidade constitucional, também é realizada nos países de acordo com as denúncias de atores internos.

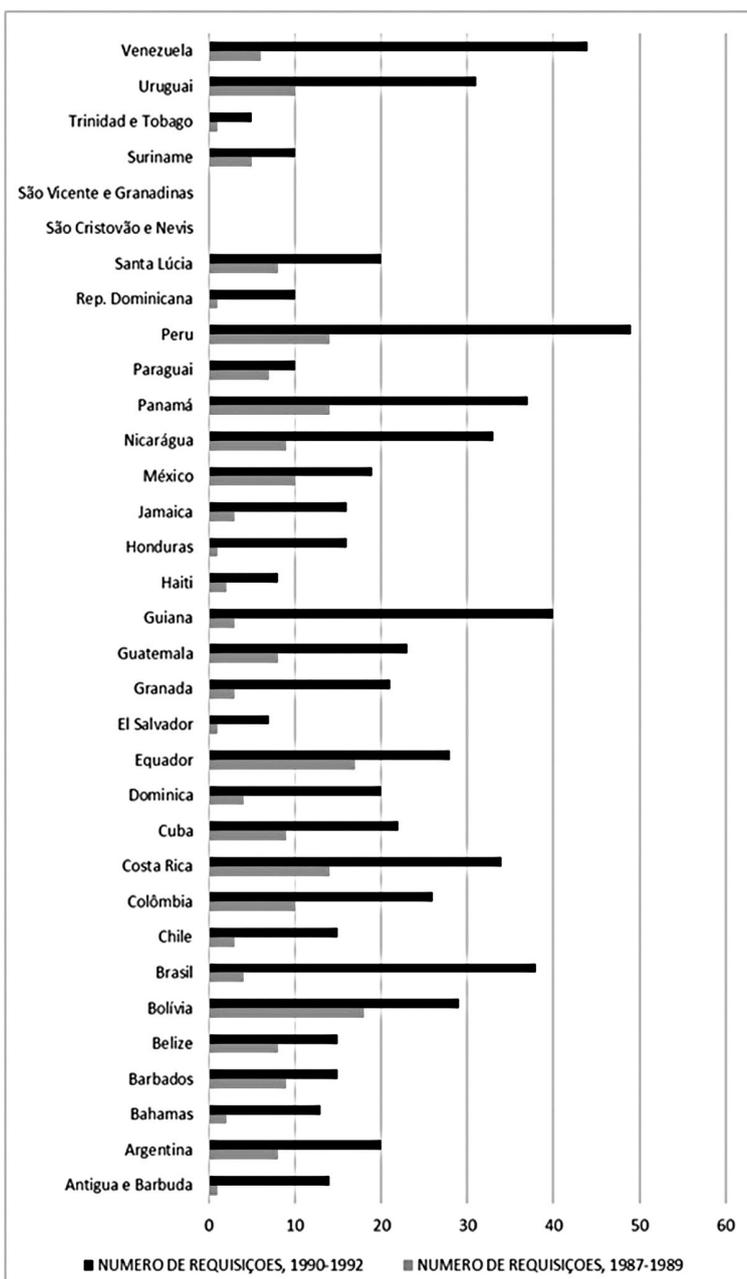
O que se notou foi que, depois da década de 1990, a produção desses relatórios cresceu consideravelmente, tendo como motivador dos textos, além da própria Comissão de Peritos, denúncias de não cumprimento das convenções feitas por associações, sindicatos e agências nacionais, por exemplo. Como os bancos de dados da OIT (NATLEX e ILOLEX) trazem informações dessas requisições a partir de meados de 1987, os documentos referentes aos anos de 1990, bem como as mudanças no âmbito econômico (inflação, medidas de ajuste fiscal e mudanças de política monetária) e institucional (democratização política e crescimento/diversificação dos públicos demandantes de direitos). Esta escolha coincide com a crise do estado neoliberal e a ascensão de novos mecanismos de luta por direitos, os quais estavam fora do escopo anterior.

De acordo com os dados apresentados no Gráfico do Número de Requisições, que se encontra disponível abaixo, todos os 33 países da América Latina aumentaram consideravelmente o número de requisições individuais diretas recebidas, cobrando

ações efetivas dos Estados. Este cenário corrobora a hipótese deste artigo de que o Estado, tendo as demandas internas aumentado na década de 1990, “terceirizou”, de certa forma, a função de debater e esquematizar as demandas sociais. Observou-se também que este movimento, em média, não foi pontual, o que pode ser percebido pela manutenção e/ou crescimento da produção desses relatórios.¹³ É evidente que essas informações não autorizam generalizações a respeito do movimento dos Estados latino-americanos, todavia ilustram nossa proposição. Especificamente sobre a OIT, os dados reforçam que ela se porta como um agente legítimo no debate interno, seja trazendo demandas através de suas convenções, seja fiscalizando o cumprimento do corpo destas convenções por meio das solicitações diretas de esclarecimento. Na verdade, nota-se que as alternativas de dignificação da vida pública estão escapando da estrutura estatal e tomando forma em outras instituições que não fazem parte, necessariamente, de uma lógica pautada exclusivamente pela atuação direta do Estado.

¹³ Maiores detalhes sobre o tema podem ser acompanhados no *Anexo I* deste artigo.

GRÁFICO 1 – NÚMERO DE REQUISIÇÕES (1987-1992)



No caso da OIT, esta foi concebida com a função de incentivar o debate sobre as demandas latentes das mudanças trabalhistas e sugerir modelos de ação para os dilemas postos pelo cenário de reorganização da lógica laboral. A função de incentivar ações é parte importante na formulação de propostas sendo que os modelos sugeridos pela organização geram ações concretas do Estado.

Considerações finais

Diante de um momento histórico suscetível a mudanças contingentes na capacidade de injunção normativa das estruturas de poder dos Estados-nação, nota-se um duplo movimento sendo adotado por países latino-americanos quando lidam, por um lado, com problemas estruturais básicos relacionados às desigualdades sociais e de classe, e, por outro, com dinâmicas explosivas que surgem dos processos de globalização, de aceleração tecnológica e de crescimento radicalizado das demandas focais, decorrentes dos limites do contrato social, baseado na utopia de um tecido social homogêneo, de caráter nacional.

Com isso, constata-se que o liberalismo convencional dos Estados-nação modernos é insuficiente – conquanto necessário como ponto de partida – para amear avanços significativos na ampliação das oportunidades sociais, posto que as instituições políticas liberais, e os respectivos indivíduos participantes de suas esferas deliberativas, raramente abordam com sucesso a experiência concreta da desigualdade ou a luta contra ela.

Como consequência, as estruturas sociais e as ordens políticas de países em vias de modernização capitalista se defrontam, inexoravelmente, com uma agenda política de desenvolvimento que é transversal a temas pós-industriais, como multiculturalismo e direitos humanos, economia informacional e globalização, meio-ambiente e ecologia, democracia e democratização das *capabilities* individuais, etc., a partir dos quais os diferentes grupos sociais vulneráveis se revelam, paulatinamente, como demandantes de políticas específicas, que exigem do Estado um novo nível de integração democrática e de gestão de políticas públicas. Neste bojo,

A terrível pobreza de tantas pessoas, principalmente no Terceiro Mundo, não pode ser tratada sem cuidar dos grupos aos quais elas

pertencem. Não há dúvida de que as pessoas pobres são indivíduos, e precisam ser tratadas como tais; mas também são membros, e, se sua filiação é por vezes antitética à sua individualidade, às vezes ela também é sua parte necessária (WALZER, 2008, p. XV).

A partir do levantamento dos dados do gráfico percebe-se que os países latino-americanos têm passado, *via de regra*, por um processo de crescimento e rotinização da assimilação das Convenções da OIT, bem como por um aumento da fiscalização/monitoramento externo (por meio da sociedade civil, seja ela de âmbito local, nacional ou global) da ação Estatal mediante o expediente das “Requisições Individuais Diretas”, de modo que, à guisa de conclusão, constata-se uma importante mudança na natureza dos processos políticos relativos à organização do modo de produção capitalista, da esfera do trabalho e, em sentido lato, da cidadania, uma vez que, como ilustrado com a inserção institucional da OIT na arena política latino-americana, o Estado tem colocado certas demandas para fora de suas estruturas, como consequência do aumento da pressão do global sobre o nacional e, o que é igualmente importante, do peso do local/subnacional sobre as instâncias anteriores.

ANTONIO, G. H. B.; ERVOLINO, I. Political-institutional transformations of the Latin American States in the 1990s: a debate on political encouraging institutions. *Perspectivas*, São Paulo, v. 48, p.47-68, jul./dez. 2016.

■ **Abstract:** *This article looks at some of the transformations in the institutional instruments of the contemporary political life. Having as a theoretical contribution the analyzes of Ulrich Beck about the symbolic constitution of the politics in the current process of reflexive modernization, it is sought to take stock of the current crisis in the political and institutional strategies of social development drawn in the twentieth century and its developments among the Latin states in recent decades. The case study that illustrates the scenario described above is the relationship between the Latin American States and the International Labor Organization (ILO), wich is characterized by encouraging in these countries the formation of an agenda between established and new actors in politics, having as a mechanism of entry the Conventions that deal with labor relations related to Human Rights. There is a significant change in the nature of political processes related*

to the organization of the capitalist mode of production, the sphere of labor and citizenship, since, as illustrated by the institutional insertion of the ILO in the Latin American political arena, the state has placed certain demands out of its structures.

■ **Keywords:** *Democratic theory. ILO. Latin America.*

Referências

BARROS, C. M. Livre associação e reconhecimento dos acordos coletivos. In: VIII Encontro Nacional da ABET (Associação Brasileira de Estudos do Trabalho). *Anais...* São Paulo: FEA/USP, 2003. 23 p.

_____. *Direito do trabalho*. São Paulo, 2008. 27 p.

BAUMAN, Z. Em busca de uma perspectiva. In: _____. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

BECK, U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: BECK, U. et al. *Modernização Reflexiva*. Política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: UNESP, 1997.

BECK, U.; WILLMS, J. *Liberdade ou capitalismo*. São Paulo: UNESP, 2003

CASTELLS, M. Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: PEREIRA, L. C. B., WILHEIM, J.; SOLA, L. (Orgs.). *Sociedade e estado em transformação*. São Paulo; Brasília: UNESP; ENAP 1999.

FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da era pós-socialista. In: SOUZA, J. (Org.). *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: UnB, 2001.

GIDDENS, A. *Modernidade e identidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

HABERMAS, J. O Estado nacional europeu: sobre o passado e o futuro da soberania e da nacionalidade. In: _____. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HONNETH, A. Luta por reconhecimento: a teoria social da *realphilosophie* de Jena. In: _____. *Luta por reconhecimento. A gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e seu anexo: Declaração da Filadélfia*. ILO, 1946.

_____. *ILO History*. Disponível em: <<http://www.ilo.org/brasil/publicacoes/lang--pt/index.htm>>. Acesso em: 8 jul. 2008a.

_____. *Origins and history*. Disponível em: <<http://www.ilo.org/brasil/publicacoes/lang--pt/index.htm>>. Acesso em: 8 jul. 2008b.

_____. *The ILO: What it is. What it does*. Disponível em: <<http://www.ilo.org/brasil/publicacoes/lang--pt/index.htm>>. Acesso em: 8 jul. 2008c.

KOWARICK, L. Sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano. In: _____. *Viver em risco. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo: Editora 34, 2009.

MAJONE, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. *Revista do Serviço Público*, Ano 50, n. 1, jan./mar. 1999.

MOUFFE, C. *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.

NOGUEIRA, M. A. Bem mais que pós-moderno: poder, sociedade civil e democracia na modernidade periférica radicalizada. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, v. 43, n. 001, jan./abr. 2007.

OFFE, C. A democracia partidária competitiva e o “welfare state” keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização. In: _____. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

SILVA, D. J. S.; FERREIRA, L. C. S. A efetividade das normas da OIT. In: XV Congresso Nacional do CONPEDI. *Anais...* Manaus: CONPEDI, 2006, p. 614-634.

SOUZA, J. Multiculturalismo, racismo e democracia. Por que comparar Brasil e EUA? In: _____. *Multiculturalismo e*

racismo. Uma comparação Brasil-Estados Unidos. Brasília: Paralelo 15, 1997.

SOUZA, Z. A. D. A Organização Internacional do Trabalho-OIT. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*, v. 7, p. 425-465, 2006.

STRASSER, C. El futuro presente. In: _____. *La vida en la sociedad contemporánea*. Una mirada política. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2002.

WALZER, M. Liberalismo e desigualdade. In: _____. *Política e paixão*. Rumo a um liberalismo mais igualitário. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

**ANEXO 1 – Requisições individuais diretas enviadas
aos Estados Latino-Americanos de 1987 a 2011**

País	Número de Requisições							
	1987-1989	1990-1992	1993-1995	1996-1998	1999-2001	2002-2004	2005-2007	2008-2010
Antígua e Barbuda	1	14	11	7	12	15	18	29
Argentina	8	20	29	17	23	23	19	19
Bahamas	2	13	15	9	12	13	29	20
Barbados	9	15	16	23	14	24	24	38
Belize	8	15	12	7	17	30	43	65
Bolívia	18	29	20	20	22	30	25	32
Brasil	4	38	34	35	27	21	39	34
Chile	3	15	12	12	17	29	34	19
Colômbia	10	26	19	13	15	30	27	35
Costa Rica	14	34	32	26	25	23	21	20
Cuba	9	22	14	7	15	22	21	24
Dominica	4	20	25	22	19	14	23	31
Equador	17	28	37	27	16	30	22	18
El Salvador	1	7	8	8	21	14	22	17
Granada	3	21	13	10	18	15	19	18
Guatemala	8	23	53	34	37	32	38	22
Guiaa	3	40	38	13	12	28	33	37
Haiti	2	8	8	9	18	17	16	21
Honduras	1	16	10	11	7	15	11	14
Jamaica	3	16	17	16	19	17	18	21
México	10	19	24	21	19	26	25	28
Nicarágua	9	33	29	17	31	22	24	33
Panamá	14	37	26	24	29	31	30	35
Paraguai	7	10	11	23	20	22	29	34
Peru	14	49	35	17	23	26	32	51
Rep. Dominicana	1	10	14	11	15	14	23	18
Santa Lúcia	0	20	27	21	21	15	17	37
São C. e Nevis	0	0	0	0	0	0	11	16
São V. e Granadinas	0	0	0	0	8	25	21	23
Suriname	5	10	11	4	11	12	9	16
Trinidad e Tobago	1	5	7	3	8	8	18	10
Uruguai	10	31	43	16	28	25	37	36
Venezuela	6	44	39	26	20	21	17	30