



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Victor Tarifa Lopes

A participação das Organizações Internacionais na política interna brasileira: o caso do Banco Mundial e da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nas reformas trabalhista (2017) e previdenciária (2019).

Florianópolis
2024

Victor Tarifa Lopes

A participação das Organizações Internacionais na política interna brasileira: o caso do Banco Mundial e da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nas reformas trabalhista (2017) e previdenciária (2019).

Tese submetida ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina para a obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais.
Orientador: Prof. Daniel Ricardo Castelan, Dr.

Florianópolis

2024

Ficha de identificação da obra

Lopes, Victor Tarifa

A participação das Organizações Internacionais na política interna brasileira : o caso do Banco Mundial e da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nas reformas trabalhista (2017) e previdenciária (2019) / Victor Tarifa Lopes ; orientador, Daniel Ricardo Castelan, 2024.

269 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. Organizações Internacionais. 3. Banco Mundial. 4. Organização Internacional do Trabalho. 5. Reformas do Estado. I. Castelan, Daniel Ricardo. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

Victor Tarifa Lopes

A participação das Organizações Internacionais na política interna brasileira: o caso do Banco Mundial e da Organização Internacional do Trabalho (OIT) nas reformas trabalhista (2017) e previdenciária (2019).

O presente trabalho em nível de doutorado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Fábio Pádua dos Santos, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Ivan Ervolino, Dr.
Openlex Soluções Tecnológicas (Sigalei)

Prof. João Marcio Mendes Pereira, Dr.
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Prof. Marcos Alves Valente, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Certificamos que esta é a **versão original e final** do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais.

Profª. Danielle Jacon Ayres Pinto, Dra.
Coordenação do Programa de Pós-Graduação

Prof. Daniel Ricardo Castelan, Dr.

Orientador

Florianópolis, 2024.

AGRADECIMENTOS

Um trabalho como uma tese de doutorado nunca é resultado de um esforço único e exclusivo de uma pessoa, mas, sim, resultado conjunto de uma rede de apoio – sobretudo intelectual e emocional – de pessoas que, diretamente ou indiretamente, contribuem para o resultado esperado. Sempre há o risco de, nos agradecimentos, deixar de mencionar alguém que, de alguma maneira, fez parte desta rede. Ainda assim, não posso deixar de citar algumas pessoas e instituições que fizeram parte desta trajetória.

Neste sentido, início agradecendo à Universidade Federal de Santa Catarina, que foi a instituição que escolhi para meu desenvolvimento intelectual e profissional desde o mestrado, e agora, no doutorado. Agradeço a todo o corpo docente (em especial meu orientador, professor Daniel Castelan), técnicos, terceirizados e colegas da UFSC e, sobretudo, do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. Ainda no aspecto institucional, agradeço à Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, por permitir o desenvolvimento da pesquisa do ponto de vista financeiro.

Ao longo do desenvolvimento da tese, pude desenvolver-me profissionalmente e, com isso, agradeço ao Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (ligado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e à Missão de Verificação das Nações Unidas na Colômbia por terem me permitido entender, desde dentro, o mundo das Organizações Internacionais.

Com relação à rede de apoio para além das instituições, tenho a fortuna de ter amigos e amigas espalhados ao longo do país e, em menor escala (mas de igual importância), no mundo. À esta rede de pessoas especiais em minha vida, estendo meu agradecimento: vocês fazem parte de minha família ampliada. Claro que, não se pode deixar de mencionar a família, núcleo de apoio inicial para qualquer empreitada. Um especial agradecimento à toda minha família, tanto de laços sanguíneos como construída ao longo da vida. À minha companheira Nicole Figueiredo, que foi um apoio emocional e intelectual crucial nesta jornada, ajudando inclusive com a revisão deste trabalho, muito obrigado. À minha mãe, Eliana Tarifa, que, apesar de não estar presente fisicamente neste mundo, meu agradecimento por ter sempre me apoiado e indicado a importância da educação na vida de um ser humano.

Por fim, agradeço a todos os integrantes que compuseram a banca de qualificação e a banca de defesa final da tese de doutorado. Não poderia estar mais satisfeito com o nível acadêmico e profissional de todos os comentários e sugestões feitas ao trabalho.

À Deus, agradeço a vida.

RESUMO

Esta tese tem como objetivo entender como se dá a participação de Organizações Internacionais (OIs) em processos políticos internos de um país. Para tanto, foram selecionados como objetos de estudo o Banco Mundial e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), e analisadas suas atuações em duas reformas recentes da história do Brasil: a reforma trabalhista, aprovada em 2017, e a reforma da previdência, aprovada em 2019. Além disso, foi analisado como estas duas organizações foram instrumentalizadas por distintas forças sociais do país, tanto favoráveis como contrárias a estas reformas. Partindo-se do pressuposto teórico que as OIs possuem como tarefas principais facilitar a expansão do capitalismo e gerenciar conflitos desta mesma expansão, o argumento central desta tese foi de que o Banco Mundial e a OIT atuaram (e foram utilizados por forças sociais internas do Brasil) de maneira a corroborar estas reformas, por entenderem-nas como processos necessários de adequação da estrutura político-econômica do Brasil às novas realidades do mundo do trabalho. A pesquisa adota abordagem Neogramsciana das Relações Internacionais como linha teórica, e faz em um primeiro momento uma descrição das trajetórias histórico-institucionais de ambas as organizações, com o objetivo de entender como são e como agem. Na sequência, analisa-se o debate ideológico que existiu e ainda existe entre elas, sobre quais os modelos de Estado e de políticas públicas são os ideais que os países devem seguir. Chega-se, assim, na análise específica da participação do Banco Mundial e da OIT nas duas reformas citadas, fazendo-se valer de uma revisão bibliográfica, documental e, sobretudo, de um levantamento primários de discursos realizados por representantes destes organismos e por congressistas brasileiros ao longo dos debates destas reformas, sendo analisados mais de 400 pronunciamentos feitos no Congresso Brasileiro, além de se realizar a análise do discurso de artigos da imprensa. Como resultado, identificou-se que ambas as organizações efetivamente tiveram participação ativa nos debates em torno destas reformas, e foram amplamente mobilizadas por forças sociais do país de distintos espectros ideológicos, com os partidos de direita mencionando mais vezes o Banco Mundial, e os partidos de esquerda, a OIT, porém com os dois lados utilizando as duas instituições. Ademais, demonstrou-se que estas organizações internacionais são mobilizadas sobretudo como um argumento de autoridade, e não tanto por seus aspectos de financiamento ou de cooperação técnica. Ademais, evidenciou-se que as ideologias promovidas por estas organizações somente triunfaram quando foram coerentes com a ideologia das forças sociais hegemônicas do país, demonstrando, assim, que Organizações Internacionais podem ter um papel central em processos de disputas políticas e ideológicas dentro de um país de grandes dimensões, como o Brasil, impactando na distribuição de poder e riqueza, tanto nacionalmente como globalmente.

Palavras-chave: Organizações Internacionais. Banco Mundial. Organização Internacional do Trabalho. Reforma Trabalhista. Reforma da Previdência.

ABSTRACT

This thesis aims to understand how International Organizations (IO) participate in a country's internal political processes. To this end, the World Bank, and the International Labor Organization (ILO) were selected as objects of study, and their actions in two recent reforms in the history of Brazil were analyzed: the labor reform, approved in 2017, and the pension reform, approved in 2019. Furthermore, it was analyzed how these two organizations were instrumentalized by different social forces in the country, both favorable and contrary to these reforms. Starting from the theoretical assumption that IO' main tasks are to facilitate the expansion of capitalism and manage conflicts within this same expansion, the central argument of this thesis was that the World Bank and the ILO acted (and were used by internal social forces in Brazil) in order to corroborate these reforms, as they understand them as necessary processes to adapt Brazil's political-economic structure to the new realities of the world of work. The research adopts a Neo-Gramscian approach to International Relations as a theoretical line, and initially describes the historical-institutional trajectories of both organizations, with the aim of understanding what they are like and how they act. Next, the ideological debate that existed and still exists between them is analyzed, regarding which models of State and public policies are the ideals that countries should follow. Thus, we arrive at the specific analysis of the participation of the World Bank and the ILO in the two reforms mentioned, making use of a bibliographical and documentary review and, above all, a primary survey of speeches made by representatives of these organizations and by Brazilian congresspeople throughout the debates on these reforms, analyzing more than 400 statements made in the Brazilian Congress, in addition to carrying out a discourse analysis of press articles. As a result, it was identified that both organizations effectively participated actively in the debates surrounding these reforms and were widely mobilized by social forces in the country from different ideological spectrums, with the right-wing parties mentioning the World Bank more often, and the left-wing, the ILO, but with both sides mobilizing both institutions. Furthermore, it was demonstrated that these international organizations are mobilized mainly as an argument for authority, and not so much for their financing or technical cooperation aspects. Furthermore, it became clear that the ideologies promoted by these organizations only triumphed when they were coherent with the ideology of the country's hegemonic social forces, thus demonstrating that International Organizations can play a central role in processes of political and ideological disputes within a country of large dimensions, such as Brazil, impacting the distribution of power and wealth, both nationally and globally.

Keywords: International Organizations. World Bank. International Labour Organization. Labour reform. Pension reform.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Quadro de ação (ou estrutura histórica) proposto por Cox.....	44
Figura 2: Relação entre forças sociais, formas de Estado e ordens mundiais	46
Figura 3: Densidade sindical no mundo.....	113
Figura 4: Processo de Governança da OIT.....	119
Figura 5: Como gastos do Estado de Bem-Estar Social podem melhorar a eficiência dinâmica.	132
Figura 6: O paradigma anti-igualitário dos anos 1980.....	133

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Objetivos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento.	66
Quadro 2: Relação de pessoas que ocuparam o cargo de presidente do Banco Mundial.....	71
Quadro 3: Relação de pessoas que ocuparam o cargo de economista-chefe do Banco Mundial.....	73
Quadro 4: Narrativa institucional da história do Banco Mundial.	75
Quadro 5: Tipos de financiamento do Banco Mundial.	80
Quadro 6: Objetivos da Organização Internacional do Trabalho.....	98
Quadro 7: Relação de pessoas que ocuparam o cargo de diretor-geral da OIT.	102
Quadro 8: Mecanismos utilizados pela OIT para execução de suas funções.....	105
Quadro 9: Publicações do economista-chefe para o Brasil do Banco Mundial na Folha de São Paulo - 2018.....	186

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Projetos ativos e encerrados do Banco Mundial por região - 1944 – 2023 (em ordem decrescente de valores executados).....	87
Tabela 2: Distribuição temática de projetos ativos e encerrados do Banco Mundial - 1944 - 2023 (em ordem decrescente de valores executados).	88
Tabela 3: Adoção de Convenções pela OIT por década, 1919-2019.	110
Tabela 4: 10 maiores contribuintes orçamentários da OIT em %, 2016-2023.....	120
Tabela 5: Continente de origem de diretores da OIT.	122
Tabela 6: Menções ao Banco Mundial na Câmara de Deputados, 2016 a 2018 (Tema: Trabalho, previdência e assistência).	174
Tabela 7: Resumo das opções de políticas públicas e seu impacto na eficiência, equidade e potencial economia fiscal - Banco Mundial.	182
Tabela 8: Relação de projetos ativos e valores executados pelo Banco Mundial no Brasil – 2023.....	188
Tabela 9: Menções à OIT na Câmara de Deputados, 2016 a 2018 (Tema: Trabalho, previdência e assistência).	201
Tabela 10: Número de funcionários na ONU por nacionalidade, 2022 (total: 125.436).....	240

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Densidade Sindical no Brasil, 2009 - 2019.....	114
Gráfico 2: Taxa anual global de lucro, 1960 – 2019 com linha de tendência.....	134
Gráfico 3: Participação dos salários na renda nacional (%), 1995 a 2019.....	164
Gráfico 4: Detentores dos Títulos Públicos Federais do Brasil - julho de 2017.	189
Gráfico 5: Detentores dos Títulos Públicos Federais do Brasil - setembro de 2023.	189
Gráfico 6: Menções à OIT por partido político brasileiro - 1952 a set./2023.....	225
Gráfico 7: Menções ao Banco Mundial por partido político brasileiro - 1960 a set./2023.....	226
Gráfico 8: Distribuição percentual de menções à OIT por espectro ideológico - 1952 a set./2023.....	228
Gráfico 9: Distribuição percentual de menções ao Banco Mundial por espectro ideológico - 1960 a set./2023.....	228
Gráfico 10: Distribuição percentual de menções à OIT por agrupamento de espectro ideológico - 1952 a set./2023.....	229
Gráfico 11: Distribuição percentual de menções ao Banco Mundial por agrupamento de espectro ideológico - 1960 a set./2023.....	229

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR Alto Comissionado das Nações Unidas para Refugiados
ADB Asian Development Bank
ADG Assistant Director General
AFL Federação Americana do Trabalho / American Federation of Labour
AFL-CIO American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations
ANAMATRA Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
ASA Advisory Services and Analytics ASA
ASEAN Associação de Nações do Sudeste Asiático / Association of South East Asian Nations
BCE Banco Central Europeu
BID Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM Banco Mundial
BNDES Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC Benefício de Prestação Continuada
B-READY Business Ready
BRICS Brazil, Russia, India, China, and South Africa
CAPES Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAS Committee on the Application of Standards
CEB Chief Executives Board for Coordination
CEBRASSE Central Brasileira do Setor de Serviços
CESIT Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho
CFM Conselho Federal de Medicina
CLS Core Labour Standards
CLS Core Labour Standards
CLT Consolidação das Leis do Trabalho
CNF Confederação Nacional das Instituições Financeiras
CNI Confederação Nacional da Indústria
CNT Confederação Nacional do Transporte
CNTE Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CSA Ciclo Sistêmico de Acumulação
CSA Ciclo Sistêmico de Acumulação
CUT Central Única dos Trabalhadores

DDG Deputy Director General,
DEM Partido Democratas
DG Director-General
DIEESE Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DW Deutsche Welle
ECA Economic Cooperation Administration
ECOSOC Economic and Social Council
EPI Economia Política Internacional
EUA Estados Unidos da América
FAT Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FGV Fundação Getúlio Vargas
FIES Fundo de Financiamento Estudantil
FIPE Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FIRJAN Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
FMI Fundo Monetário Internacional
GATT General Agreement on Tariffs and Trade / Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GEF Global Environment Facility
IAEA International Atomic Energy Agency
IALL International Association for Labour Legislation
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBMEC Instituto Brasileiro de Mercado e de Capitais
IBRD International Bank for Reconstruction and Development
ICSID Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos / International
Centre for Settlement and Investment Disputes
IDA International Development Association
IDB Inter-American Development Bank
IFAD International Fund for Agricultural Development
IFC International Finance Corporation
IFL Flexible Loan
ILO International Labour Organization
IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRPF Imposto sobre a Renda da Pessoa Física

ISSA International Social Security Association
ITUC International Trade Union Confederation
LOESS Locally weighted least squares regression
MBA Master of Business Administration
MDB Movimento Democrático Brasileiro
MIGA Multilateral Investment Guarantee Agency
MIT Massachusetts Institute of Technology
NIEO New International Economic Order
NORMLEX Information System on International Labour Standards
NTC&Logística Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística
OCDE Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ODS Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OI Organização Internacional
OIG Organizações Intergovernamentais Internacionais
OIT Organização Internacional do Trabalho
OMC Organização Mundial do Comércio
OMS Organização Mundial da Saúde
OMS Organização Mundial da Saúde
ONG Organização Não Governamental
ONGI Organizações Não Governamentais Internacionais
ONU Organização das Nações Unidas
OTAN Organização do Tratado do Atlântico Norte
Pcdob Partido Comunista do Brasil
PDT Partido Democrático Trabalhista
PEC Projeto de Emenda Constitucional
PEC Proposta de Emenda à Constituição
PIB Produto Interno Bruto
PL Projeto de Lei
PMDB Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRB Partido Republicano Brasileiro
PROUNI Programa Universidade Para Todos
PRT Partido Republicano Trabalhista
PSB Partido Socialista Brasileiro
PSDB Partido da Social Democracia Brasileira

PSL Partido Social Liberal
PSOL Partido Socialismo e Liberdade
PT Partido dos Trabalhadores
PV Partido Verde
RAS Reimbursable Advisory Services
RCEP Regional Comprehensive Economic Partnership
RGPS Regime Geral de Previdência Social
RPPS Regime Próprio da Previdência Social
SCA Systemic Cycle of Accumulation
SIMEPE Sindicato dos Médicos de Pernambuco
SMEs Small and medium-sized enterprises
SUNFED Special United Nations Fund for Economic Development
SUS Sistema Único de Saúde
TST Tribunal Superior do Trabalho
UERJ Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFRJ Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNCTAD United Nations Conference on Trade and Development / Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNESCO Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura / United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNESCO United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCR United Nations High Commissioner for Refugees
UNICAMP Universidade Estadual de Campinas
URSS União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
WDR World Development Report
WEP World Employment Program
WEP World Employment Program
WFP World Food Programme

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
OBJETIVOS	23
Objetivo Geral	23
Objetivos específicos	24
ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	24
1 Estado da arte da bibliografia sobre organizações internacionais	28
1.1 As teorias das relações internacioans e Organizações Internacionais	28
1.2 A Abordagem Neogramsciana.....	38
1.3 A posição adotada nesta tese	56
2 O Banco Mundial e a Organização Internacional do Trabalho: dois lados da mesma moeda	57
2.1 Contexto histórico do Banco Mundial	62
2.1.1 Quando e com qual objetivo surgiu o Banco Mundial?	64
2.1.2 Quais as ideias e líderes intelectuais e políticos por trás da criação do Banco Mundial?	68
2.1.3 Quais as tarefas e funções do Banco Mundial, e como as realiza?.....	75
2.1.4 Organização institucional do Banco Mundial: quem faz parte, como se dá a tomada de decisão e quem possui poder de decisão e de influência?	82
2.1.5 Qual o efeito das ações do Banco Mundial?	86
2.2 Contexto histórico da Organização Internacional do Trabalho	93
2.2.1 Quando e com qual objetivo surgiu a Organização Internacional do Trabalho?	93
2.2.2 Quais as ideias e líderes intelectuais e políticos por trás da criação da OIT?	99
2.2.3 Quais as tarefas e funções da OIT, e como as realiza?	104
2.2.4 Organização institucional da OIT: quem faz parte, como se dá a tomada de decisão e quem possui poder de decisão e de influência?.....	112
2.2.5 Qual o efeito das ações da OIT?	122

3	A Disputa entre organizações internacionais pelo domínio da narrativa	126
4	O Banco Mundial, a OIT e as recentes reformas brasileiras.....	154
4.1	Conceitos-chave e metodologia de pesquisa	154
4.2	A reforma trabalhista de 2017: diante do respaldo do Banco Mundial e da neutralidade da OIT	161
4.2.1	A atuação do Banco Mundial na reforma trabalhista de 2017.....	165
4.2.2	A atuação da OIT na reforma trabalhista de 2017.....	190
4.3	A reforma previdenciária de 2019 e a atuação do Banco Mundial e da OIT	207
4.4	Conclusões: as influências do Banco Mundial e da OIT no debate público brasileiro	221
5	CONCLUSÕES.....	233
	REFERÊNCIAS.....	245
	ANEXO A – Organograma da Organização das Nações Unidas (ONU), julho de 2021.	269

INTRODUÇÃO

Esta tese tem como objetivo compreender como se dá a participação e influência de Organizações Internacionais (OIs) em processos de políticas públicas de um país. Para tanto, enfoca-se em políticas do mundo do trabalho e de proteção social, partindo-se da atuação e influência de duas organizações internacionais específicas: a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Banco Mundial. Neste sentido, utiliza-se o Brasil como estudo de caso, e toma-se como referência dois processos de reformas políticas recentes na história brasileira, quais sejam, a reforma trabalhista de 2017, e a reforma previdenciária de 2019. A principal conclusão desta tese é que Organizações Internacionais são atores fundamentais nos processos de criação, implementação e avaliação de políticas públicas, em especial para países do chamado Sul Global.

Este trabalho é fruto do interesse profissional e intelectual do autor em Organizações Internacionais. Tendo trabalhado na área e com uma trajetória de pesquisas realizadas na área de Economia Política Internacional, o autor sempre teve a curiosidade de entender o funcionamento destas instituições, suas funções, seus comportamentos e, sobretudo, a influência que podem exercer.

É claro que a existência e atuação das Organizações Internacionais não se dá em um vácuo, mas sim em uma economia-mundo capitalista, a qual é marcada por constantes mutações. Dentre estas mutações, a relação capital-trabalho e as tecnologias que a intermediam são uma das principais variáveis que afetam o comportamento das instituições; em outras palavras, o modo de produção capitalista e suas transformações impactam diretamente no agir de instituições, incluindo as Organizações Internacionais. Neste sentido, a proposta inicial desta tese tinha a seguinte pergunta de pesquisa: como e em que medida, no período de 1980 a 2020, as mudanças tecnológicas e transformações no mundo do trabalho influenciaram o Banco Mundial e a OIT em suas recomendações de políticas públicas para o mundo do trabalho?

Essa proposta inicial partia do pressuposto de que mudanças tecnológicas afetavam o comportamento de OIs e, diante de um universo muito extenso de OIs, haviam sido selecionados o Banco Mundial e a OIT devido à afinidade previamente identificada destas instituições com a temática do mundo do trabalho, bem como por um “conflito” ideológico¹

¹ O qual foi tratado no capítulo 3.

identificado em debates recentes produzidos por elas. Entretanto, a proposta se mostrava vaga, pois faltava um caso concreto de atuação destas organizações para saber de fato como agem (e como forças sociais internas de um país fazem uso delas).

Logo, tomou-se a decisão de trabalhar com um estudo de caso de um país fora do eixo de países centrais da economia-mundo capitalista, porém, que tivesse dimensões relevantes para o cenário internacional, dado seu tamanho geográfico e populacional e sua capacidade industrial, com um grande mercado de trabalho interno. O Brasil demonstrou ser um caso ideal para este estudo e, para fins de factibilidade de execução da pesquisa, foram selecionadas duas políticas públicas brasileiras recentemente reformadas, as quais tiveram participação do Banco Mundial e da OIT e as quais tem conexão direta com a temática do mundo do trabalho.

Assim, a pergunta de pesquisa se transformou para: como e em que medida o Banco Mundial e a OIT participaram (e foram instrumentalizados) nas reformas trabalhista de 2017 e previdenciária de 2019 no Brasil? Tal pergunta permitiu traçar uma pesquisa que buscou entender como OIs são instituições que influenciam, participam e respaldam posições no debate público de grandes reformas políticas, as quais impactam diretamente a vida de milhões de pessoas. Além disso, permitiu-se entender como as OIs são moldadas e influenciadas pelas dinâmicas dos países centrais e das forças sociais hegemônicas, sendo, inclusive, instrumentalizadas por blocos históricos como meios para se alcançar objetivos políticos.

A hipótese principal para tal pergunta foi que, partindo-se do pressuposto teórico que as OIs possuem como tarefas principais facilitar a expansão do capitalismo e gerenciar conflitos desta mesma expansão, o Banco Mundial e a OIT atuaram (e foram utilizados por forças sociais internas do Brasil) de maneira a corroborar estas reformas, por entenderem-nas como processos necessários de adequação da estrutura político-econômica do Brasil às novas realidades do mundo do trabalho. Como se demonstrou no trabalho, a hipótese foi confirmada, ainda que seja necessário fazer a ressalva que tal corroboração ocorreu de distintas maneiras: o Banco Mundial foi mais enfático (e utilizado mais vezes por forças sociais favoráveis às reformas, ainda que também tenha sido utilizado por forças sociais contrárias), ao passo que a OIT se apresentou de maneira mais “neutra” (sendo utilizada mais vezes por forças sociais contrárias às reformas, ainda que, igualmente tenha sido utilizada por forças sociais favoráveis). Este padrão de comportamento e utilização destas organizações foi coerente com as trajetórias histórico-institucionais de cada uma delas, bem como validou a

abordagem teórica utilizada no trabalho. Entretanto, uma ressalva importante de se fazer é que as ideias promovidas por tais organizações somente triunfaram quando foram coerentes com a ideologia do bloco histórico² dominante no Brasil, afastando qualquer noção de o país ser uma “vítima” da atuação destas organizações.

Como a tese se enfocou em um caso particular, o Brasil, e em processos políticos específicos, que foram duas reformas recentes, é difícil de se realizar extrapolações e afirmar que o comportamento e a utilização destas organizações se dará da mesma maneira para qualquer país. Entretanto, infere-se que, para o caso brasileiro, é de se esperar que o comportamento e a instrumentalização de OIs no debate público interno em outras temáticas siga o padrão encontrado nesta tese, de que as distintas forças sociais e matizes políticas (esquerda, centro ou direita) se apropriem das ideias³ e narrativas⁴ promovidas pelas OIs que sejam coerentes com as suas visões de mundo.

Além disso, é possível que o mesmo seja válido para países com estrutura política e econômica semelhante à do Brasil e, em casos de países mais periféricos, o nível de influência das OIs possa ser maior.

OBJETIVOS

Nas seções abaixo estão descritos o objetivo geral e os objetivos específicos desta tese.

Objetivo Geral

² Nesta tese, utiliza-se a interpretação de Craig Murphy (2014) sobre o conceito de Gramsci de bloco histórico. Para Murphy (2014, p. 35), um bloco histórico pode ser entendido como “um complexo de instituições econômicas, políticas e culturais que permite o desenvolvimento social normal característico de um período particular em um sistema econômico particular”. Trata-se de uma metáfora arquitetônica que segue a mesma lógica da metáfora marxista de estrutura-superestrutura. Em um sentido simples, um bloco histórico pode ser entendido como uma aliança ou coalizão de grupos sociais, classes e instituições, sob a liderança de uma classe social hegemônica. Segundo Cox (1983), quando um bloco histórico é hegemônico, ele será capaz de criar instituições e ideologias de caráter universal, i.e., que reflitam os interesses da classe hegemônica, com algum grau de satisfação dos interesses das classes subordinadas, sem que isso solape a liderança da primeira.

³ O autor Roberto Cox costuma por vezes usar o termo “ideia” de maneira livre, e o mesmo é realizado nesta tese. Entretanto, ressalta-se que, quando se utiliza a palavra “ideia”, faz-se dentro da perspectiva teórica crítica adotada ao longo de todo o trabalho. Neste sentido, pode-se entender como sinônimo de ideologia, que, por sua vez, dentro da perspectiva marxista, entende-se como um conjunto de ideias ancoradas em um realidade material, representando interesses e visões de mundo de uma classe social específico, e legitimando relações de distribuição de poder e renda. Mais detalhes sobre a expressão “ideologia” podem ser encontrados no capítulo 1, na primeira ocorrência do termo.

⁴ Nesta tese, a expressão “narrativa” é usada como sinônimo de discurso.

Entender como se dá a participação de organizações internacionais em processos de políticas públicas do Brasil.

Objetivos específicos

A tese possui 7 objetivos específicos, descritos a seguir em ordem cronológica, conforme a execução do trabalho:

- 0) Descrever a trajetória histórica e institucional do Banco Mundial;
- 1) Descrever a trajetória histórica e institucional da Organização Internacional do Trabalho;
- 2) Discorrer e analisar os debates ideológicos ocorridos na segunda metade do século XX e na atualidade entre o Banco Mundial e a OIT, em especial no que se refere a modelos de Estado e de políticas sociais;
- 3) Analisar a participação do Banco Mundial na reforma trabalhista brasileira aprovada em 2017;
- 4) Analisar a participação da OIT na reforma trabalhista brasileira aprovada em 2017;
- 5) Analisar a participação do Banco Mundial na reforma previdenciária brasileira aprovada em 2019;
- 6) Analisar a participação da OIT na reforma previdenciária brasileira aprovada em 2019.

Os três primeiros objetivos específicos são úteis para entender melhor quem são estas organizações estudadas, como agem e porque atuam como tal. Os quatro objetivos específicos seguintes servem para responder à pergunta de pesquisa da tese.

ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

O trabalho está organizado da seguinte maneira (para além desta introdução): no primeiro capítulo é realizada uma revisão bibliográfica do estado da arte da bibliografia especializada de Relações Internacionais em Organizações Internacionais; após uma recapitulação das principais correntes teóricas que possuem alguma interpretação sobre o comportamento das OIs, conclui-se o capítulo adotando como referencial teórico autores neogramiscianos, em especial Robert Cox e Craig Murphy, os quais entendem as organizações internacionais como mecanismos de disseminação de modelos de políticas públicas, as quais possuem como principais tarefas (se tomadas suas funções civis) facilitar a expansão do capitalismo e gerenciar os conflitos derivados desta mesma expansão.

O segundo capítulo é dedicado há uma revisão histórica das duas Organizações Internacionais tomadas como objeto de estudo desta tese (OIT e Banco Mundial), partindo-se de cinco conjuntos de perguntas orientadoras: quando e com qual objetivo surgiram? Quais as ideias e líderes intelectuais e políticos por trás de suas criações? Quais suas tarefas e funções? Como é sua organização institucional (i.e., quem faz parte, como se dá a tomada de decisão e quem possui poder de decisão e de influência)? Qual o efeito de suas ações? Esta revisão histórica serviu para entender como o comportamento dessas organizações está moldado conforme a hegemonia da época e a ideologia dominante, com estas organizações refletindo os interesses das forças sociais do bloco histórico mais poderoso a nível mundial.

No terceiro capítulo é realizado um debate entre estas duas organizações, buscando-se entender como o Banco Mundial passou a ocupar uma posição de protagonismo a nível mundial como entidade emissora de recomendações em políticas públicas sociais e do mundo do trabalho, ao passo que a OIT foi paulatinamente perdendo este espaço. Ainda neste capítulo, é demonstrado como a ideologia do Estado de Bem-estar Social foi suplantada pela ideologia do Estado Neoliberal, e como essa mudança está diretamente relacionada com a crise de lucratividade do capital internacional; igualmente, se demonstra como estas duas organizações estiveram no cerne do debate, sendo utilizada por forças sociais distintas que buscavam alcançar uma narrativa dominante. Conclui-se que, da mesma maneira que ocorreu esta disputa ideológica nos anos 70 e 80, ocorre atualmente, ainda que com uma OIT menos relevante politicamente e um Banco Mundial com propostas mais “equilibradas”.

Chega-se ao quarto e último capítulo, em que são analisadas as participações destas duas organizações em dois processos de reformas ocorridos na história política recente do Brasil, que foram a reforma trabalhista de 2017 e a reforma previdenciária de 2019. Neste capítulo são utilizados como principais fontes primárias os discursos realizados no Congresso Brasileiro ao longo destas duas reformas e a imprensa brasileira, analisando-se a utilização da imprensa tanto por representantes dessas organizações como parlamentares brasileiros em torno do debate público destas reformas. Com efeito, foram analisados mais de 400 pronunciamentos realizados no Congresso Brasileiro entre 2016 e 2019 (na categoria “Trabalho, previdência e assistência”⁵), os quais foram classificados através de uma categorização não apriorística, baseada na técnica da categorização não-apriorística

⁵ Categoria própria do site do Congresso Brasileiro.

(BARDIN, 2008)⁶, e analisados estatisticamente para entender como estas duas organizações internacionais se posicionaram e foram apropriadas pelos deputados e deputadas brasileiros.

Do processo de levantamento de dados primários e análise estatística, chegou-se à conclusão de que ambas as organizações são utilizadas, principalmente, para respaldar argumentos e posicionamentos dos deputados e deputadas, como um argumento de autoridade (i.e., a argumentação é “correta” e “verdadeira” pois estas organizações assim o dizem). A segunda razão que estas organizações foram mais utilizadas se deve ao seu papel de “instituições do conhecimento”, em que congressistas fizeram uso de dados quantitativos e estudos produzidos por elas. Chama-se a atenção, no caso do Banco Mundial, das poucas referências às suas funções relativas a empréstimos ou financiamento de infraestrutura (menos de 5% do total) e, no caso da OIT, destaca-se que as menções se relacionaram, em sua maioria, com as Convenções produzidas pelo organismo.

Além disso, conclui-se que ambas as forças sociais, isto é, favoráveis as reformas e contrárias as reformas, utilizaram o Banco Mundial e a OIT para respaldar seus posicionamentos. Entretanto, identificou-se que partidos de direita foram os que mais referenciaram o Banco Mundial, ao passo que partidos de esquerda foram os que mais citaram a OIT, concordando com o debate a nível mundial identificado no capítulo anterior, em que forças sociais partidárias do Estado de Bem-estar Social se projetam mais pela OIT, ao passo que forças sociais adeptas ao neoliberalismo se projetam sobretudo através de instituições como o Banco Mundial. Além disso, foi possível se concluir outros aspectos na participação dessas organizações internacionais na política interna de um país: evidenciou-se que a ideologia promovida por uma organização internacional somente triunfa quando é coerente com os interesses do bloco histórico dominante no país (fato demonstrado pela utilização parcial de propostas que são feitas pelo Banco Mundial a nível global: a direita brasileira apropriou-se apenas das narrativas relacionadas ao corte de gastos e privatização de certos serviços públicos, como ensino superior e saúde, mas não de propostas como a renda básica universal, que vem sendo promovida pelo Banco nos últimos anos); e identificou-se que o Banco Mundial possui uma capacidade superior de projeção de suas ideias em comparação à OIT, ocupando mais espaços na imprensa e no debate público brasileiro, inclusive com uma relação mais profunda de intercâmbio de informações com o Governo brasileiro.

⁶ “...o sistema de categorias não é fornecido, antes resulta da classificação analógica e progressiva dos elementos. [...] O título conceitual de cada categoria somente é definido no final da operação” (BARDIN, 2008, p. 149). A vantagem de se utilizar este método de análise do discurso é que o pesquisador não fica limitado à uma quantidade específica de categorias, evitando um “engessamento” da análise e permitindo maior liberdade na interpretação dos dados, mantendo uma coerência com o instrumental teórico escolhido.

Por fim, identificou-se que ambas as organizações estudadas comportaram-se conforme dita o marco teórico utilizado, com tanto o Banco Mundial como a OIT concordando com a necessidade de realização dessas reformas para adequação do Brasil as novas dinâmicas do capitalismo, marcado por novas tecnologias e novas formas de relação capital-trabalho, o chamado capitalismo de plataforma (ou uberização); a diferença entre elas foi com relação as propostas distintas de como lidar com os possíveis conflitos distributivos gerados por estas reformas e adequações, com o Banco Mundial defendendo uma agenda de contenção de gastos, e a OIT, de maneira mais sutil, insistindo na defesa de reformas realizadas sob os auspícios das suas Convenções, com uma posição pouco crítica com relação as reformas realizadas.

Posterior ao último capítulo, são apresentadas as conclusões finais do trabalho, sendo tecidas algumas ideias de possíveis agendas de pesquisa futura sobre a atuação de Organizações Internacionais e suas relações com processos políticos internos de, sobretudo, países periféricos.

1 ESTADO DA ARTE DA BIBLIOGRAFIA SOBRE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Esta tese tem como objetivo geral entender qual é o papel das Organizações Internacionais na atualidade, e objetivo específico compreender a relação entre estas, as hegemonias (ou países centrais), os processos de criação de consensos e a formulação de políticas públicas em países não-centrais. Ante a multiplicidade de organismos internacionais e para tornar a pesquisa viável, tomou-se duas organizações em específico, o Banco Mundial (BM) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), e são analisadas duas políticas públicas recentemente influenciadas por ambas em um país do Sul Global, que é o Brasil. Neste sentido, este capítulo é dedicado à uma breve apresentação do estado da arte da bibliografia de Relações Internacionais dedicada ao estudo de Organizações Internacionais.

Neste diálogo proposto, procurou-se evidenciar a postura teórico-analítica a ser adotada ao longa da tese, de caráter crítico. Com efeito, entende-se que os instrumentais teóricos do chamado *mainstream* das Relações Internacionais pouco podem contribuir para a compreensão de fenômenos como o *lobby* (ou *advocacy*) de instituições internacionais em políticas públicas de um país do Sul Global (periférico e dependente, para adotar uma nomenclatura crítica) como o Brasil. Por isso, a ênfase será em autores e autoras que entendem uma Organização Internacional como um elemento essencial para a construção e manutenção de hegemonias e de um modelo “ideal” de Estado e de Política Pública.

1.1 AS TEORIAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Uma Organização Internacional, em um sentido amplo, poderia ser entendida como qualquer tipo de espaço de interação de seres humanos em um escala internacional, isto é, que necessariamente envolve mais de uma nação. Exemplos práticos seriam: uma multinacional, uma Organização Não Governamental com atuação em vários países, um bloco econômico continental, entre outros. Obviamente, tal definição é demasiado ampla, e mais prejudica que ajuda o processo analítico. Logo, faz-se necessário um afinamento deste conceito.

Neste sentido, uma primeira aproximação com a bibliografia nos permite identificar que, normalmente, uma Organização Internacional é dividida em dois tipos: Organizações Intergovernamentais Internacionais (OIG), composta por Estados, e Organizações Não

Governamentais Internacionais (ONGI), composta pela sociedade civil em uma escala global. De uma perspectiva puramente funcionalista e institucionalista, ambos tipos são “a forma mais institucionalizada de realizar a cooperação internacional” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 9). Além disso,

A rede de organizações internacionais faz parte de um conjunto maior de instituições que garantem uma certa medida de governança global. Normas, regras, leis, procedimentos para a resolução de disputas, ajuda humanitária, a utilização de força militar, programas de assistência ao desenvolvimento, mecanismos para coletar informações são algumas das práticas que produzem a governança global (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 10).

Pela natureza do objeto de estudo desta tese, importará o conceito de Organização Intergovernamental Internacional (OIG), sendo assim, toda referência à Organizações Internacionais deve ser entendida como voltada a este tipo em específico (formadas por Estados, como é o caso do BM e da OIT⁷). Entretanto, ressalta-se que a delimitação do objeto de estudo não significa uma automática “filiação” à uma metodologia positivista e tampouco à uma corrente teórica racionalista, o que ficará mais claro no desenvolvimento desta seção.

Retomando a definição das OIGs, destaca-se como seu “caráter permanente [...] as diferencia de outras formas de cooperação internacional com um nível mais baixo de institucionalização. As organizações internacionais são constituídas por aparatos burocráticos, têm orçamentos e estão alojadas em prédios” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 10), além de possuírem um corpo de funcionários públicos internacionais próprios e dedicados a elas⁸.

Dessa maneira, é possível de visualizar uma OI como algo tangível, concreto: com uma sede, um endereço, não sendo apenas uma ideia ou um conjunto de intenções. Ademais, uma OI pode atuar em diversas áreas, sejam elas civis ou militares (como as operações de paz). Com efeito, Murphy (2014, p. 11) identifica as seguintes principais áreas de atuação das Organizações Internacionais contemporâneas: agricultura, comércio, administração de conflitos entre países, infraestrutura de transporte, segurança e ordem pública, trabalho, finanças públicas, padrões industriais, infraestrutura de comunicação, desenvolvimento, ajuda e bem-estar, educação e pesquisa, meio ambiente, refugiados, direitos humanos, saúde e propriedade intelectual. Nesta tese, a ênfase se dá nas atividades com fins civis.

⁷ Ainda que se reconheça que em ambas as organizações exista a atuação de atores não-estatais e da sociedade civil, como ONGs, representantes de sindicatos patronais e representantes de sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras.

⁸ Sem, novamente, ignorar a presença de outros atores atuando direta ou indiretamente em seu funcionamento.

Além disso, há de se destacar que existem Organismos financeiros internacionais, com capacidade de financiamento e mobilização de grandes quantidades de recursos monetários, que se diferenciam de uma OI não financeira, que não conta com o poder derivado do capital. Dito isso, como, de uma perspectiva acadêmica e teórica, essa instituição tem sido analisada e interpretada?

Inicialmente, há de se destacar que, ainda que o *mainstream* da área de Relações Internacionais considere que as relações entre Estados tenham “surgido” em 1648 com os tratados da Paz de Westfália, este trabalho considera tal axioma como limitado e, no mínimo, eurocêntrico, uma vez que silencia e anula toda a história de civilizações prévias a tal data. Nesta mesma lógica, é difícil datar o surgimento das OIs como algo dos séculos XVII, XVIII ou XIX, uma vez que civilizações já realizavam acordos em nível internacional há muito mais tempo.

Porém, foge do escopo e objetivo desta tese analisar o surgimento histórico destas instituições. Ademais, pela lacuna bibliográfica sobre historiografia de OIs de antes do século XIX, dificulta-se a consideração da existência de outras instituições mais antigas. Sendo assim, o debate teórico construído aqui é feito levando-se em conta correntes intelectuais do século XX e XXI e que ignoram a história prévia do século XIX.

Conforme Hernandez (2015, p. 45),

Organizações Internacionais, enquanto campo teórico de RI [Relações Internacionais], apresenta uma trajetória oscilante ao longo do século XX e do pós-Segunda Guerra, de maneira específica. No entre guerras, houve uma explosão de estudos sobre *governo internacional*, mas já nos anos trinta houve um declínio dentro do campo em razão da ascensão de avaliações mais céticas dentre as quais a de Carr (2001) é sempre lembrada. Foi, de fato, no pós-Segunda Guerra que os estudos acadêmicos do campo de Organizações Internacionais se tornaram mais sofisticados, contrastando com um cenário nem sempre de eficiência das organizações internacionais (KRATOCHWIL; RUGGIE, 1986).

No pós-Segunda Guerra, o debate teórico foi dominado pela polaridade realismo-idealismo, e, em grande medida, ainda segue caracterizado pela predominância da dicotomia entre (neo)realismo e (neo)liberalismo.

Sob o prisma do realismo, o professor de Ciência Política John J. Mearsheimer argumenta que instituições internacionais são basicamente um reflexo da distribuição de poder no mundo, em um claro contraponto com a visão das teorias liberais institucionalistas.

Realists and institutionalists particularly disagree about whether institutions markedly affect the prospects for international stability. Realists say no; institutionalists say yes. Realists maintain that institutions are basically a reflection of the distribution of power in the world. They are based on the self-interested calculations of the great powers, and they have no independent effect on state behavior. Realists therefore believe that institutions are not an important cause of

peace. They matter only on the margins. Institutionalists directly challenge this view of institutions, arguing instead that institutions can alter state preferences and therefore change state behavior (MEARSHEIMER, 1995, p. 7).

Com uma lógica concentrada exclusivamente em temas de segurança, Mearsheimer conclui que instituições internacionais possuem uma influência mínima no comportamento dos Estados, uma vez que, na ótica realista, as relações internacionais são marcadas por um estado de “competição de segurança implacável”⁹, o que dá pouca margem de atuação para as organizações internacionais baseadas na cooperação.

A abordagem Realista para as OIs é baseada em cinco premissas de como enxergam o funcionamento do mundo: 1) o sistema internacional é anárquico, o que significa que não existe um governo mundial, um “governo sobre governos”; 2) Estados possuem uma capacidade militar inerente, podendo a qualquer momento atacar e destruir outros Estados; 3) Ao mesmo tempo, um Estado nunca pode ter certeza da movimentação de um outro Estado, solapando confiança e, conseqüentemente, cooperação; 4) Todo Estado busca sua sobrevivência e manutenção de sua soberania, e; 5) Estados são racionais, e com acesso a informações imperfeitas, o que pode levar à cálculos estratégicos equivocados (MEARSHEIMER, 1995, p. 10).

Neste cenário, argumentam os realistas, a cooperação interestatal é inibida e, quando realizada, torna-se altamente difícil de se manter, sobretudo por conta de considerações de ganhos-relativos dos Estados, além do medo constante de que ocorra uma trapaça por parte de algum dos lados. Basicamente, o argumento é de que Estados, em uma relação, além de calcularem o quanto estão ganhando, avaliam se estão ganhando mais do que os outros envolvidos nessa relação, para que ao menos estejam ganhando o mesmo e não saiam perdendo.

É evidente que, para a teoria realista, as relações internacionais se concentram em Estados operando na lógica da balança de poder, com assuntos em matéria de defesa no centro do debate. Inclusive, a cooperação pode até ser possível, em momentos da história que países realizam alianças militares contra um inimigo comum. E sobre instituições internacionais em específico, Mearsheimer (1995, p. 13) argumenta:

Realists also recognize that states sometimes operate through institutions. However, they believe that those rules reflect state calculations of self-interest based primarily on the international distribution of power. The most powerful states in the system create and shape institutions so that they can maintain their share of world power, or

⁹ “International relations is not a constant state of war, but it is a state of relentless security competition” (MEARSHEIMER, 1995, p. 9).

even increase it. In this view, institutions are essentially “arenas for acting out power relationships”.

Ainda que esta tese concorde, em algum grau, que de fato OIs *também* são arenas de representação de relações de poder, limitar a análise exclusivamente para temas de segurança internacional limita a capacidade de análise, deixando escapar toda uma miríade de temas políticos e econômicos como os tratados nesta tese. Ademais, tomar o Estado como única unidade de análise e ainda considerando-o como uma “bola de bilhar” (desconsiderando toda a complexidade de disputas e dinâmicas políticas no interior dos Estados), empobrece ainda mais a compreensão da realidade.

Em resposta à Mearsheimer, os professores Robert O. Keohane e Lisa Martin (Universidade de Harvard), expoentes da escola liberal-institucionalista das Relações Internacionais, indicam que, sob o ponto de vista desta corrente teórica, OIs “can provide information, reduce transaction costs, make commitments more credible, establish focal points for coordination, and in general facilitate the operation of reciprocity” (KEOHANE; MARTIN, 1995, p. 42). Mesmo tendo uma base utilitarista e racionalista – como o realismo, os liberais/institucionalistas avançam no nível da análise, ao considerarem aspectos para além da segurança, como temas econômicos:

We consider the illusory divide between security and economic issues, the muddled question of “relative gains,” and empirical work (admittedly in its early stages) that provides evidence of the significance of international institutions. We conclude that institutions sometimes matter, and that it is a worthy task of social science to discover how, and under what conditions, this is the case (KEOHANE; MARTIN, 1995, p. 40).

Ao entrar no campo da Economia Política Internacional, a escola liberal de pensamento das Relações Internacionais (bem como suas derivações) permite aprofundar a compreensão da realidade, captando elementos para além de problemas de segurança. Keohane e Martin (1995), por exemplo, destacam o papel central de Organizações Internacionais como provedoras de *informações* nas relações entre Estados. Além disso, a abordagem liberal inova ao incluir ferramentas da teoria dos jogos (como o Dilema do Prisioneiro) para análise de processos de cooperação.

Nesse sentido, o liberalismo aponta que nas relações cooperativas que envolvem problemas distributivos (com ganhos relativos desiguais), entra em cena o papel principal das OIs:

What is the role of institutions when distributional issues are important? [...]. To understand this point, it is essential to distinguish between two problems that states face when they attempt to cooperate. They often worry about the potential for others to cheat, as in a Prisoners' Dilemma. But they also face the problem of coordinating

their actions on a particular stable cooperative outcome (solving the problem of multiple equilibria, in game-theoretic terminology). Usually more than one cooperative outcome exists. The states involved may not agree on which of these outcomes is preferred, as each has different distributional implications. Disagreement about the specific form of cooperation is the principal barrier to cooperation in such coordination games. Unless some coordinating mechanism exists, states may fail to capture the potential gains from cooperation. Institutions do not provide the only possible coordinating mechanism. However, in complex situations involving many states, international institutions can step in to provide "constructed focal points" that make particular cooperative outcomes prominent (KEOHANE; MARTIN, 1995, p. 45).

É evidente que se trata de uma abordagem eminentemente utilitarista das Organizações Internacionais, uma vez que se interpreta que estas possuem a função-utilidade de mitigar o temor relacionado à trapaça em cooperação internacional e amenizar atritos relacionados a possíveis ganhos desiguais. Entretanto, apesar de esta tese concordar que as OIs também possuem esse papel de facilitadora em processos de cooperação, entende-se que a abordagem liberal (bem como suas ramificações) é limitada para compreender as dinâmicas de poder que envolvem Estados e OIs (bem como as disputas internas destas duas instituições).

Ao focar quase exclusivamente no papel das OIs de promotoras da cooperação e difusoras de informações em um mundo de “racionalidade limitada”, a perspectiva liberal institucionalista deixa escapar uma série de nuances que afetam estas instituições, sobretudo no que se refere a sua atuação em países “em desenvolvimento” ou “subdesenvolvidos”. Conceitos como *hegemonia*, *capitalismo* e *bloco histórico* não compõem o universo léxico desta abordagem teórica, o que resulta em uma caracterização “neutra” e, de certa maneira, “apolítica” das Organizações Internacionais. Nesta tese, concorda-se com a abordagem liberal institucionalista de simultaneamente tratar as OIs como variável dependente (criada pelos Estados) e independente (que molda o comportamento dos Estados); porém, a finalidade da criação de uma OI vai além do interesse de facilitar a cooperação internacional, e seu papel também transcende o de unicamente ser facilitadora da cooperação. Neste sentido, julga-se inviável a escolha teórica desta vertente para o avanço desta tese.

Avançando neste breve compilado intelectual das Relações Internacionais, chega-se no Construtivismo. Com surgimento mais recente, datado da década de 1970/80 e considerada outra perspectiva teórica de grande relevância nas Relações Internacionais, o Construtivismo possui uma extensa literatura dedicada à análise das OIs. Michael Barnett e Martha Finnemore, expoentes intelectuais do construtivismo, evidenciam a importância atribuída às

OIs na abertura de seu trabalho “*Rules for the World: International Organizations in Global Politics*” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 1):

International organizations have never been more central to world politics than they are today. At least 238 international organizations (IOs) are currently at work on every imaginable global issue. Investigate almost any violent conflict, environmental concern, financial meltdown, or humanitarian crisis and you will find international organizations involved, probably in a leading role. These organizations do much more than simply execute international agreements between states. They make authoritative decisions that reach every corner of the globe and affect areas as public as governmental spending and as private as reproductive rights. They now work extensively in domestic governance issues, overseeing matters that once used to be the prerogatives of states.

Ainda na abertura deste livro, os autores afirmam como as teorias dominantes possuem uma abordagem essencialmente Estadocêntrica, resultando em poucos trabalhos voltados ao entendimento do comportamento das OIs. Nessa esteira de argumentos, tecem duras críticas à abordagem liberal-institucionalista:

IOs have no agency and cannot act in any meaningful way under most theoretical constructs in the field. To the extent that they allow IOs to behave at all, most theories simply assume that IOs do what states want. They offer functional accounts in which IOs are created and continue to exist because of the (usually desirable) functions they perform. States create IOs to solve problems of incomplete information, transaction costs, and other barriers to welfare improvement for their members. This functionalism is only an assumption of these theories, though, and tends to focus scholars’ attention on why states create IOs to fulfill certain functions rather than on whether, in fact, subsequent IO behavior is as functional as assumed. The assumptions of these theories—their statism and functionalism—deserve scrutiny, and the preoccupation with creation at the expense of behavior needs correction. The notion that IOs simply do what states want quickly runs afoul of the many instances in which IOs develop their own ideas and pursue their own agendas. Similarly, the functionalist assumption runs into a sea of empirical anomalies. IOs often produce inefficient, self-defeating outcomes and turn their backs on those whom they are supposed to serve (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 2).

Na abordagem construtivista, OIs são atores autônomos e entendidas como “burocracias”. Barnett e Finnemore (2004, p. 3) argumentam que uma burocracia, por sua vez, é uma forma social distinta de autoridade, com sua própria lógica interna e tendências de comportamento específicas. Justamente por conta de sua autoridade que burocracias possuem autonomia e a habilidade de mudar o mundo à sua volta, exercendo o poder através de sua habilidade de criar “regras impessoais”. Essas regras podem ser usadas para regular o meio em que estas burocracias atuam, como também para constituir e construir o mundo social.

Aplicando essa perspectiva Weberiana nas OIs, a abordagem construtivista afirma que as OIs, “through their rules, create new categories of actors, form new interests for actors, define new shared international tasks, and disseminate new models of social organization around the globe” (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 3). Entretanto, essas mesmas regras definidas por organizações como a Organização das Nações Unidas (ONU), podem produzir

resultados opostos ao esperado, sobretudo quando burocracias se tornam “obcecadas” com suas próprias regras às custas de cumprir sua missão primária, resultando em ineficiência e resultados autodestrutivos (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 3).

Ademais, este *approach* teórico considera OIs como organismos vivos, passíveis de transformação ao longo de sua vida.

Whether they meet success or failure, international organizations change and evolve over time. Bureaucracies adapt to new circumstances and challenges, drawing from experience that has become encoded in rules and embedded in the organizational culture. They also expand, taking on new missions, mandates, and responsibilities in ways not imagined by their founders (BARNETT; FINNEMORE, 2004, p. 3).

O construtivismo certamente se mostra como uma ferramenta teórica pertinente para o desenvolvimento desta tese, sobretudo por lançar luz a mais elementos até então ocultos nas correntes (neo)realista e (neo)liberal-institucionalista. Nesta tese, concorda-se que não se deve tratar OIs como unidades homogêneas que meramente refletem os interesses dos Estados mais poderosos do sistema internacional. Igualmente, concorda-se com a narrativa de que grande parte do poder destas instituições derivam do fato de serem burocracias imbuídas de certo nível de autoridade, seja por sua *expertise* técnica reconhecida mundialmente, por sua autoridade moral, ou por uma combinação de ambos os tipos de autoridade.

Barnett e Finnemore (2004, p. 6-7) afirmam que Organizações Internacionais “are powerful not so much because they possess material and informational resources, but more fundamentally, because their authority to orient action and create social reality”. Neste trecho, destaca-se como a abordagem vai além do preconizado pelos liberais-institucionalistas, que enfatizam o papel das OIs como fornecedoras de informação. Barnett e Finnemore (2004, p. 7) prosseguem: “IOs [International Organizations] do more than just manipulate information; they analyze and interpret it, investing information with meaning that orients and prompts action, thereby transforming information into knowledge”.

Entretanto, é uma leitura que caracteriza as OIs com uma suposta neutralidade em seu agir, amenizando ou até mesmo ignorando que as mesmas podem ser utilizadas como instrumentos de manipulação política por Estados e corporações privadas. Na sequência do livro, Barnett e Finnemore (2004, p. 7) trazem como exemplo o caso do Banco Mundial, e afirmam:

The World Bank does not only collect data and produce descriptive statistics on national economies. It also takes those raw data and couples them to particular policy problems, often of the Bank's own creation. The Bank defines development, telling us what data measure it. It tells us what constitutes poverty and what data are necessary to act on that policy problem. [...] transforming information into

knowledge by giving meaning, value, and purpose is one of the major activities of authorities in social life.

Ainda que o construtivismo afirme ser necessário realizar uma análise histórica da constituição das OIs para se entender seu comportamento, essa corrente teórica não se aprofunda nos possíveis interlaces entre OIs como, por exemplo, o Banco Mundial, e interesses políticos externos que envolvem não apenas Estados, mas atores sociais que constituem o chamado capital internacional (seja ele industrial ou financeiro¹⁰). Barnett e Finnemore ainda ressaltam como OIs são geralmente os atores sociais aos quais recorreremos no dia a dia para a definição de significados (o que é desenvolvimento, ou até mesmo quando classificar uma enfermidade em epidemia ou pandemia) e para o estabelecimento de problemas, suas possíveis soluções e quem deve implementá-las.

The IMF, World Bank, and other IOs have been involved not only in assessing good economic performance but also in defining what are 'best practices' and 'good governance' for national economies and in determining whose responsibility it is to create and manage economic reform (BARNETT; FINEMMORE, 2004, p. 7).

De fato, OIs criam e estabelecem agendas, porém, agentes externos aproveitam justamente desse poder para avançarem suas agendas através dessas OIs, e é essa perspectiva crítica que carece o construtivismo. Ademais, o debate sobre hegemonia é ignorado por esta perspectiva, o que demanda a escolha de outro instrumental teórico.

Além das abordagens teóricas apresentadas até aqui, as quais se classificam em maior ou menor medida como *mainstream*, há de se ressaltar que existe uma série de outros instrumentos analíticos para se compreender as relações internacionais como um todo, e as organizações internacionais em específico, e que são amplamente silenciados ou ignorados pela academia. Neste sentido, destacam-se a teoria feminista e as perspectivas pós/decoloniais.

Ainda que não concordem em todos os argumentos¹¹, autoras e autores feministas possuem em comum o fato de, ao analisarem organizações internacionais, o fazem considerando a transversalização de gênero, ou seja, avaliando os diferentes impactos que um fenômeno político possui nos diferentes gêneros, impactos os quais tendem a ser desiguais em

¹⁰ Pode-se afirmar que, na atual fase de financeirização do capitalismo, dificilmente pode-se segmentar grupos capitalistas em industriais, financeiros ou outras categorias, uma vez que se encontram amplamente interconectados, podendo ser o mesmo indivíduo o detentor do capital financeiro e industrial.

¹¹ Sobretudo ao considerar-se que, dentro da teoria feminista, existem diversas vertentes: feministas liberais, pós-estruturalistas, etc.; e que a visão de mundo de uma feminista será profundamente impactada a partir de seu local de origem (país do Sul Global ou não) e de uma série de nuances políticas, econômicas e sociais (sua origem étnica, sua sexualidade, religião, etc.).

detrimento das mulheres (TRUE, 2010). Isso é especialmente relevante para grandes OIs como as Nações Unidas e suas agências, o Banco Mundial ou a OIT, que historicamente possuíram projetos e políticas que não levavam em conta os enfoques de gênero, sem um questionamento de como as normas do institucionalismo liberal podem privilegiar o sexo masculino e reforçar a desigualdade de gênero, funcionando como ferramentas de manutenção do *status quo* (TRUE, 2010, p. 195).

As perspectivas pós/decoloniais, por sua vez, colocam no centro do debate o peso histórico do colonialismo na construção do sistema internacional, bem como as várias continuidades de práticas colonialistas nas relações internacionais, principalmente de países classificados como “desenvolvidos”, através de organizações internacionais (JONES, 2006; SILVA, 2021). Nessa perspectiva, se destaca como o imperialismo é a fundação das origens, formas e bases normativas das organizações internacionais e do direito internacional (JONES, 2006, p. 4), ao passo que a área de Relações Internacionais omite e, conscientemente ou não, silencia o passado colonial, as práticas imperialistas e seu legado histórico, em uma espécie de amnésia intencional. Com efeito, as narrativas históricas dos povos não-ocidentais também são constantemente suprimidas, criando-se a falsa percepção de que o vigente sistema internacional – amplamente eurocêntrico – é o único possível.

Outrossim, autoras e autores pós-coloniais/decoloniais ressaltam o caráter eminentemente racista das relações internacionais e, conseqüentemente, das OIs. Como apontado por Silva (2021, p. 41),

A discursividade que fragmenta o mundo entre civilizados e bárbaros, ou seja, entre “raças superiores e inferiores”, consolidou-se no campo das instituições multilaterais: foi recepcionada pela Liga das Nações, que consagra no art. 22 de sua Carta a “missão sagrada de civilização” que incumbe às “Altas Partes Contratantes” (leia-se potências colonizadoras), em “benefício” dos “povos ainda incapazes de se dirigirem” (LIGA DAS NAÇÕES, c1995); o art. 73 da Carta de São Francisco não deixa dúvidas de que já no final da década de 1940 os antigos colonizadores ainda se autoimpunham “a missão sagrada” de administrar os territórios dos povos que ainda não atingiram “a plena capacidade de se governarem a si mesmos” (BRASIL, [1995]).

Referindo-se à extinta Liga das Nações e à atual Organização das Nações Unidas, Silva (2021, p. 42) reitera que “as duas organizações internacionais que se propunham a atuar em função de uma vocação ‘universal’ estiveram e ainda estão a serviço da estratificação racial sob a tutela das potências hegemônicas do chamado Norte Global”.

Embora a análise proposta nesta tese não se centre em questões de gênero ou raciais, considera-se necessário esse breve resgate de perspectivas teóricas periféricas das RI, sobretudo devido ao caráter crítico que se buscou utilizar ao longo de sua elaboração. São

igualmente relevantes e necessárias as análises que utilizem a visão de mundo de autoras e autores do Sul Global, evidenciando-se que a “periferia” também produz conhecimento (e não apenas consome, ou é fonte de “experimentos sociais”).

Não obstante, o foco desta tese será de identificar a interrelação entre OIs, hegemonias, criação de consensos e a formulação de políticas públicas em países não-centrais, utilizando-se o Brasil como objeto de estudo. Para tanto, julga-se como instrumento analítico mais adequado a teoria crítica das Relações Internacionais, especialmente as obras de autores neogramscianos como Robert Cox, Craig Murphy e Stephen Gill, as quais serão aprofundadas nos próximos parágrafos.

1.2 A ABORDAGEM NEOGRAMSCIANA

É amplamente reconhecida a importância das obras de Robert Cox para a “abertura disciplinar [das Relações Internacionais]¹² em direção às *Teorias Críticas*, termo que o próprio Cox ajudou a disseminar nesse campo de estudos, em contraposição ao chamado *mainstream* disciplinar composto pelas abordagens Realistas e Liberais” (COELHO; SÁ, 2021, p. 143). Além das décadas dedicadas a pesquisas sobre instituições internacionais, destaca-se o fato que Cox trabalhou em uma posição de direção dentro da Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹³, o que lhe conferiu uma posição privilegiada para a compreensão do funcionamento de um organismo multilateral global.

Coelho e Sá (2021), ao realizarem uma retrospectiva da trajetória intelectual de Cox, indicam que suas obras podem ser divididas em dois momentos: um período inicial entre 1969 e 1977 com os estudos sobre OIs sem a incorporação da tradição marxista, e o período posterior (com integração de elementos marxistas, sobretudo pela influência da obra do filósofo político Antônio Gramsci).

Em sua fase inicial, Cox demonstrava como preocupação central a necessidade de se estudar as OIs com maior cientificidade, em contraponto aos estudos até então desenvolvidos, aos quais Cox atribuía um caráter eminentemente normativo e pouco científico. É justamente nesta busca por maior rigor científico que recorre às obras de Max Weber (tanto nesta fase, como posteriormente, já mais imerso na tradição marxista), na tentativa de se desenvolver uma taxonomia e tipologia das OIs. Conforme indicam Coelho e Sá (2021, p. 147),

¹² Especialmente da subárea de Economia Política Internacional (EPI).

¹³ Diretor do *International Institute for Labour Studies*, de 1965 a 1971.

A tipologia pode ser construída identificando-se características institucionais desde a composição organizacional, escopo, objetivos ou o tipo de organização em termos de tomada de decisão: se são agências deliberativas, consultivas ou executivas. Ao mesmo tempo, isto permite extrapolar o âmbito organizacional para o campo das relações de poder por meio da análise dos grupos de interesse que orbitam as OIs. A ideologia¹⁴ também é um fator importante a ser analisado: para Cox (1969, p. 21), as OIs possuem, elas próprias, ideologias que informam suas ações, não sendo a dimensão ideológica uma prerrogativa de indivíduos ou classes, mas também de instituições, incluindo as internacionais.

Trazendo como exemplos os casos da OIT e do Banco Mundial, de especial interesse para esta tese, Coelho e Sá (2021, p. 147) continuam a narrativa sob a lógica de Cox:

A ideologia que informou o surgimento da OIT ("tripartismo britânico"), por exemplo, difere substancialmente daquela que inspirou a criação do Banco mundial, décadas depois; assim como aquela que sustentou a ação do GATT [General Agreement on Tariffs and Trade] (posteriormente OMC) de certo modo rivalizava com a orientação ideológica da UNCTAD sobre o comércio internacional, neste caso representando justamente o seu oposto. Todos estes fatores devem ser analisados dentro de seus respectivos contextos históricos.

Com isso, nesta fase inicial das obras de Cox, já se evidencia a importância de se levar em conta o contexto ("a ideologia, princípios gerais dominantes, situação econômica e de segurança, cultura política dominante, etc.") (COELHO; SÁ, 2021, p. 147) em que as OIs estão inseridas, pois isso "liga os *inputs* e os *outputs* de uma organização, ou seja, quem participa, quais forças atuam direta ou indiretamente, as fontes de financiamento (os *inputs*) e os objetivos, as funções da organização e seus produtos (os *outputs*)" (IDEM, p. 147). Em síntese, a maneira como uma OI atua ou é apropriada politicamente por atores domésticos de um país vai depender deste conjunto de elementos contextuais no qual ela está inserida.

Entretanto, nesta primeira parte de sua trajetória, "Cox é então um intelectual bastante vinculado às teorias de *problem solving*, ainda não propriamente um *crítico*" (Idem, p. 148). Ainda assim, algumas ideias do autor já neste momento irão se perpetuar ao longo de toda sua obra, em especial sua preocupação sobre a legitimidade das OIs em interferir na política dos países e a questão da autonomia relativa das OIs diante dos Estados. De fato,

...as formulações de Cox (1969) permitiam-lhe abordar a questão da autonomia relativa das OIs para além da simples questão de saber se as instituições seriam

¹⁴ É importante destacar que esta tese adota o conceito de ideologia conforme trabalhado por Cox e Gramsci, que, por sua vez, se insere na tradição marxista de entender a ideologia como um conjunto de ideias, crenças e valores ancoradas em uma realidade material, representando interesses de classes e impactando na distribuição de poder e renda a nível, desde o nível mais local ao internacional. Ademais, uma ideologia é necessária para a construção de uma hegemonia, pois serve para disseminar a visão de mundo por grupos sociais dominantes, justificando seus interesses, cooptando forças sociais contrárias e consolidando estruturas de poder. Entende-se, ainda, que a ideologia opera desde o nível da consciência dos indivíduos, até o nível das normas sociais e instituições, incluindo as Organizações Internacionais, moldando como os atores sociais entende e interage com o mundo. Ademais, não é algo estático, mas sim dinâmico, refletindo condições materiais e relações de poder.

meras correias de transmissão dos interesses das grandes potências, como insistia Mearsheimer (1995), assim como evitava cair na armadilha neoliberal que considerava a intervenção institucional supranacional como benéfica, especialmente nos casos em que o processo democrático doméstico dificultava a adoção de reformas rumo à liberalização econômica, conforme sustentado pela apologia de Keohane e Martin (1995) à imposição de ajustes estruturais de organismos multilaterais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) (COELHO; SÁ, 2021, pp. 150-151).

A virada metodológica de Cox rumo à teoria crítica se inicia nos anos 1970, marcadamente com as publicações de seu livro *Anatomy of influence: decision making in international organization* (COX; JACOBSON, 1974), em 1972, e do texto *Decision Making* (COX, R; JACOBSON, 1996), em 1977, ambos em colaboração com o cientista político Harold Jacobson. Neste livro (*Anatomy of influence*), Cox cria um sistema de classificação das OIs, segundo os efeitos de suas ações e as características do processo de tomada de decisão, propondo a divisão das OIs em dois subsistemas: a) subsistema representativo e b) subsistema participativo. Nesta classificação, “as organizações se dividem entre as que tem efeitos práticos imediatos e as que tem efeitos mais simbólicos, sendo as primeiras aquelas que manejam alguma estrutura de recompensas e tem capacidade de premiar ou punir seus participantes” (COELHO; SÁ, 2021, p. 153). Isso também afeta o processo de tomada de decisão dentro destas OIs, que “tende a ser mais hierarquizada nas primeiras e mais horizontal nas segundas” (Idem, p. 153). Ao analisar as ações de 8 distintas OIs, Cox e Jacobson afirmam:

As políticas perseguidas pelas organizações na primeira categoria foram determinadas e controladas de perto pelos estados-membro mais poderosos. Os representantes dos estados mais poderosos constituíram uma elite oligárquica nestas organizações [...]. Uma diferença essencial entre as duas categorias das organizações é que as atividades do GATT, FMI, ITU [International Telecommunication Union] e IAEA [International Atomic Energy Agency] tinham importantes consequências para os governos dos estados-membro mais poderosos enquanto as atividades da OIT, UNCTAD, OMS e UNESCO [United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization] eram menos consequenciais para os mesmos (COX; JACOBSON, 1974, 354-355 apud COELHO; SÁ, 2021, p. 153).

É de se notar como, em tais obras, Cox começa a introduzir ao debate das OIs conceitos como ideologia, ordem mundial e hegemonia. Entretanto, será na década de 1980 que Cox se apropriará de maneira definitiva ao vocabulário gramsciano, sobretudo com as publicações dos artigos *Social forces, states and world orders: beyond international relations theory* (COX, 1981) e *Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method* (COX, 1983) e com a publicação do livro *Production, power, and world order: Social forces in the making of history* (COX, 1987).

Assim como é necessário entender o contexto em que as instituições estão inseridas para analisar seus comportamentos, o mesmo é válido para se analisar a obra de um autor. Neste sentido, destaca-se que Cox escrevia em um contexto de crescente intensificação do processo de liberalização e internacionalizações da produção (com as cadeias globais de valor cada vez mais fragmentadas em múltiplos países) e do Estado (cada vez mais voltado a gerir assuntos de âmbito internacional – como a internacionalização de empresas multinacionais – em detrimento de assuntos domésticos). Tal contexto, além de certamente influenciar no pensamento de Cox, também implicava em mudanças de comportamento das próprias OIs. Como apontam Coelho e Sá (2021, p. 157),

[...] no plano global, as organizações internacionais passaram a sofrer adaptações. A mitigação da pobreza - em vez da promoção do desenvolvimento econômico - tornou-se a agenda prioritária do Banco Mundial em função dos efeitos da globalização que, para Cox [1996b], era geradora de desigualdade, miséria, perda de dinamismo econômico de vastas regiões e precarização das condições de trabalho. O FMI passou a ser, definitivamente, um grande agente de supervisão dos parâmetros macroeconômicos de adaptação ao mercado global.

Porém, ressalta-se que nem sempre é automática a mudança do comportamento das OIs no sentido de atender aos interesses dos Estados centrais (entendendo central em um sentido sociológico, e não geográfico). Forças contra-hegemônicas podem utilizar as OIs como espaços e instrumentos de ação coletiva, uma vez que estas podem ser visualizadas como um espaço imparcial, cosmopolita e para além da tutela de um Estado-líder. Um exemplo notório foram os fóruns da UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*, ou Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), em que países periféricos contestavam as medidas de liberalização econômica impostas pelos EUA e seus aliados, no âmbito do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT, Acordo Geral de Tarifas e Comércio em português), e propunham uma Nova Ordem Econômica Mundial (reconhecido pela sua sigla em inglês, NIEO – *New International Economic Order*).

Mesmo que o sistema ONU seja reconhecido em parte da bibliografia de Relações Internacionais como componente da arquitetura internacional desenhada pelos EUA para manutenção de sua hegemonia no pós-Segunda Guerra Mundial, não é de se estranhar uma reação dos próprios EUA contra este sistema, sobretudo em momentos de articulação de países periféricos nestes espaços, como anteriormente mencionado. Com efeito, após a criação da UNCTAD e da ampliação da Assembleia Geral das Nações Unidas com a adesão de uma série de ex-colônias recém independentes, é possível se observar um conjunto de ações dos EUA contra essa organização, a exemplo da suspensão temporária da contribuição

estadunidense ao orçamento da UNESCO em 1974¹⁵ (25% do total orçamentário) e de sua retirada da OIT em 6 de novembro de 1977¹⁶, reduzindo em 25% o orçamento desta organização para aquele ano (BEIGBEDER, 1979).

Cox delimita o início do ataque dos EUA contra o sistema das Nações Unidas na década de 1970, exatamente com a emergência do hiperliberalismo¹⁷ e a tendência das nações ricas da paz americana em identificar os órgãos da ONU como fóruns hostis. Naquele período, as OIs, com destaque para as instituições financeiras, foram chamadas a alterar suas finalidades e operar no sentido do enquadramento dos países do Terceiro Mundo a liberalização e desregulamentação de seus mercados. Com o fim da URSS, as décadas seguintes veem o enfraquecimento do Terceiro Mundo e o aumento da disciplina hiperliberal ser crescentemente impostos pela hegemonia dos EUA (COELHO; SÁ, 2021, p. 161).

Em um panorama mais amplo, as investidas dos EUA contra as organizações que eles mesmos criaram podem ser entendidas como tentativas de enquadramento e controle das mesmas, especialmente em momentos que forças sociais contrárias aos interesses estadunidenses ocupam posições de poder dentro destas instituições.

Retomando a análise da obra de Cox, nesta tese, será de central importância os argumentos desenvolvidos em dois textos da década de 1980 deste autor, já mencionados anteriormente. Em *Social forces, states and world orders: beyond international relations theory* (COX, 1981), o autor apresenta a clássica afirmação: “theory is always for someone and for some purpose” (COX, 1981, p. 128).

Teorias são sempre *para* alguém e *para* algum propósito. Todas as teorias têm uma perspectiva. **As perspectivas derivam de uma posição no tempo e no espaço, especificamente no tempo e no espaço sociais e políticos.** O mundo é visto de um ponto de vista definível em termos de nação ou classe social, de dominação ou subordinação, de poder ascendente ou decadente, de um senso de imobilidade ou de crise presente, de experiências passadas e de esperanças e expectativas para o futuro. É claro que teorias sofisticadas nunca são apenas a expressão de uma perspectiva. Quanto mais sofisticada é uma teoria, mais ela reflete sobre e transcende sua própria perspectiva; mas a perspectiva inicial está sempre contida em uma teoria e é relevante para sua explicação. **Não há, conseqüentemente, uma teoria em si mesma, divorciada de um ponto de vista no tempo e no espaço.** Quando qualquer teoria assim se representa, é mais importante examiná-la como ideologia e desnudar sua perspectiva oculta (COX, [1981] 2021, p. 13-14, grifos nossos).

¹⁵ Em protesto a decisão da Conferência Geral da UNESCO em não incluir Israel, aliado histórico dos EUA, no grupo regional europeu.

¹⁶ Retornando em 18 de fevereiro de 1980. Dentre as principais razões para essa retirada, Henry Kissinger, então Secretário de Estado dos EUA, argumentava que havia uma “crescente politização” da OIT, que esta estava se afastando de seu caráter “técnico” (com “preocupações seletivas” de temas relacionados à direitos humanos) e perdendo a representação tripartite característica de sua fundação, com a crescente presença de países comunistas. Soma-se o fato de que em 1975, a organização aprovou o status de observador das reuniões da OIT a Organização para a Libertação da Palestina, levando ao rechaço dos EUA e seus aliados, como Israel.

¹⁷ Cox refere-se a hiperliberalismo ao que é amplamente reconhecido pela bibliografia como neoliberalismo, ou seja, nas referências de Cox citando-se hiperliberalismo, deve-se entender como sinônimo de neoliberalismo.

Neste trecho, Cox ressalta a necessidade de se contextualizar (isto é, historicizar no espaço-tempo) a abordagem teórica e a problemática com que um(a) pesquisador(a) busca trabalhar. Por mais que padrões sociais de comportamento sejam possíveis de serem identificados, não se pode considerar um fenômeno social como algo imutável e estático em toda a história. O mesmo se aplica às relações internacionais: por mais que uma dinâmica política se perdue por várias décadas (como foi o período de bipolaridade na Guerra Fria), não se deve considerar que essa será necessariamente a regra de comportamento para o futuro.

Cox também indica cinco premissas básicas para a teoria crítica:

[...] (1) a percepção de que a ação nunca é absolutamente livre, mas ocorre dentro de um quadro de ação que constitui sua problemática. A teoria crítica começaria com esse quadro, o que significa começar com a investigação histórica ou uma avaliação da experiência humana que dá origem à necessidade de teoria; (2) a compreensão de que não apenas a ação, mas também a teoria é moldada pela problemática. A teoria crítica é consciente de sua própria relatividade, mas por meio dessa consciência pode alcançar uma perspectiva temporal mais ampla e se tornar menos relativa do que a teoria de solução de problemas. Ela sabe que a tarefa de teorizar nunca pode ser concluída em um sistema fechado, mas deve ser continuamente reiniciada; (3) o quadro de ação muda ao longo do tempo e um objetivo principal da teoria crítica é compreender essas mudanças; (4) **esse quadro tem a forma de uma estrutura histórica, uma combinação particular de padrões de pensamento, condições materiais e instituições humanas que possui uma certa coerência entre seus elementos.** Essas estruturas não determinam as ações das pessoas em nenhum sentido mecânico, mas constituem o conteúdo dos hábitos, pressões, expectativas e constrangimentos dentro dos quais a ação ocorre; (5) o quadro, ou estrutura, dentro dos quais a ação ocorre, devem ser vistos não de cima para baixo, em termos dos requisitos para seu equilíbrio ou reprodução (o que levaria rapidamente de volta a solução de problemas), mas sim de baixo para cima ou a partir de fora, em termos dos conflitos que surgem dentro deles e abrem a possibilidade de sua transformação (COX, [1981] 2021, p. 21, grifos nossos).

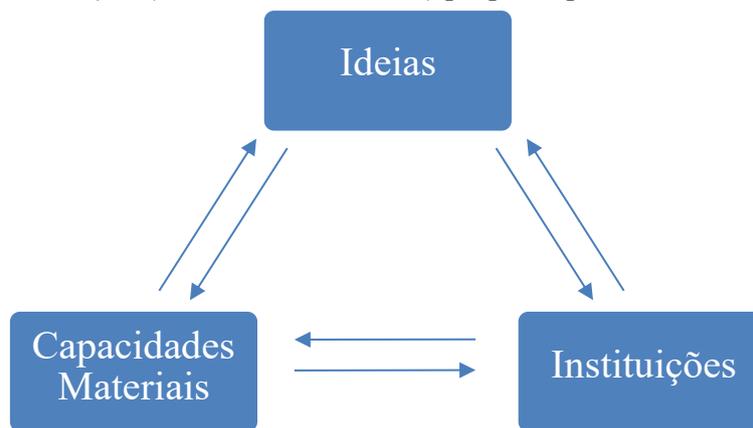
Aqui, é destacado a quarta premissa apresentada por Cox. As ações sociais (no caso desta tese, ações que envolvam Organizações Internacionais) ocorrem dentro de padrões de pensamento (como o padrão neoliberal, de enxugamento do Estado), em dadas condições materiais (como um contexto de crescimento ou de crise econômica) e com o envolvimento de instituições humanas (como burocracias de um Estado, OIs ou instituições privadas). Ainda que o quadro de ação (que seria a combinação de padrões de pensamento, condições materiais e instituições humanas) não deva ser entendido de uma maneira determinista, como bem recordado por este autor, ele deve ser levado em conta como parte constituinte de um dado processo histórico, afinal, nenhuma ação social ocorre em um vácuo histórico, político, econômico ou social. Como complementa Cox ([1981] 2021, p. 21):

No mais abstrato, a noção de um quadro de ação ou estrutura histórica é uma imagem de uma configuração particular de forças. Essa configuração não determina

ações de nenhuma forma direta e mecânica, mas impõe pressões e constrangimentos. Indivíduos e grupos podem mover-se de acordo com as pressões ou resistir e se opor a elas, mas não podem ignorá-las. Na medida em que resistem com sucesso a uma estrutura histórica predominante, eles baseiam suas ações em uma configuração de forças alternativa e emergente, uma estrutura rival.

Estas três categorias de forças potenciais (ideias, capacidades materiais e instituições) se interrelacionam de uma maneira recíproca e não-unilateral. O peso de uma força em relação à outra vai depender do período histórico a ser analisado. Como exemplo, pode-se ver o caso de políticas neoliberais (ideias): em um período de recessão econômica (capacidades materiais), elas tenderão a ter maior peso e influência sobre formuladores de políticas públicas (instituições) do que em um período de bonança econômica. O esquema visual proposto por Cox ajuda a dar mais concretude para a interação entre estas forças que compõem uma estrutura histórica:

Figura 1: Quadro de ação (ou estrutura histórica) proposto por Cox.



Fonte: adaptado de Cox, [1981] 2021, p. 22.

Há de se ressaltar que se trata, como o próprio autor reconhece, de uma “representação simplificada de uma realidade complexa e uma expressão de tendências, limitadas em sua aplicabilidade ao tempo e ao espaço, em vez de desenvolvimentos totalmente realizados” (COX, [1981] 2021, p. 23).

As capacidades materiais, segundo Cox, podem ser potenciais produtivos e destrutivos. “Em sua forma dinâmica, existem como capacidades tecnológicas e organizacionais, e em suas formas acumuladas como recursos naturais que a tecnologia pode transformar, estoques de equipamentos (p. ex. indústrias e armamentos) e a riqueza que pode comandá-los” (COX, [1981] 2021, p. 22).

As ideias, por sua vez, podem ser de dois tipos. “Um tipo consiste em significados intersubjetivos, ou aquelas noções compartilhadas sobre a natureza das relações sociais que tendem a perpetuar hábitos e expectativas de comportamento” (Idem, p. 22). Um exemplo de

significado intersubjetivo na política mundial, como o próprio Cox aponta, é a ideia de que “as pessoas são organizadas e comandadas por Estados que têm autoridade sobre territórios definidos”, e “que certos tipos de comportamento são esperados quando surge conflito entre Estados, como negociação, confronto ou guerra” (Idem, p. 22). Entretanto, há de se destacar de que essas “noções, embora duráveis por longos períodos de tempo, são historicamente condicionadas” (Idem, p. 22). Isso significa que novas formas de significados intersubjetivos (isto é, novas ideias) podem surgir no futuro, e que o passado nem sempre foi necessariamente da mesma maneira que na atualidade. Além disso, sendo historicamente condicionadas, é “possível rastrear as origens de tais ideias e também detectar sinais de enfraquecimento de algumas delas” (Idem, p. 22).

Os outros tipos de ideia, prossegue Cox, “são as imagens coletivas da ordem social mantidas por diferentes grupos de pessoas” (Idem, p. 22). Em outras palavras, são as visões de mundo sobre como as relações sociais devem ser.

Essas são visões diferentes quanto à natureza e à legitimidade das relações de poder prevaletentes, os significados de justiça e de bem público, e assim por diante. Enquanto os significados intersubjetivos são amplamente comuns em toda uma estrutura histórica particular e constituem a base comum do discurso social (incluindo o conflito), as imagens coletivas podem ser diversas e opostas. O confronto de imagens coletivas rivais fornece evidências do potencial para caminhos alternativos de desenvolvimento e levanta questões quanto à possível base material e institucional para a emergência de uma estrutura alternativa (COX, [2021] 1981, p. 22).

Por fim, as instituições são o meio em que uma determinada ordem é estabilizada e perpetuada. É através de instituições que a ordem social é materializada e posta em marcha. Com isso, pode-se afirmar que as

[...] instituições refletem as relações de poder vigentes em seu ponto de origem e tendem, pelo menos inicialmente, a fomentar imagens coletivas coerentes com essas relações de poder. Eventualmente, as instituições assumem vida própria; elas podem se tornar um campo de batalha de tendências opostas ou estimular a criação de instituições rivais refletindo tendências diferentes. As instituições são amálgamas particulares de ideias e poder material que, por sua vez, influenciam o desenvolvimento de ideias e capacidades materiais (COX, [2021] 1981, p. 22).

Trazendo para o caso de análise desta pesquisa, já é possível de se identificar elementos explicativos para a ação social que foi, por exemplo, a reforma da previdência: se deu em uma estrutura histórica (ou quadro de ação) em que as políticas de austeridade¹⁸ (ideias), promovidas por atores como o Banco Mundial (instituições) se combinaram com um

¹⁸ Por exemplo, priorização do superávit primário e diminuição de gastos com políticas públicas (especialmente políticas sociais).

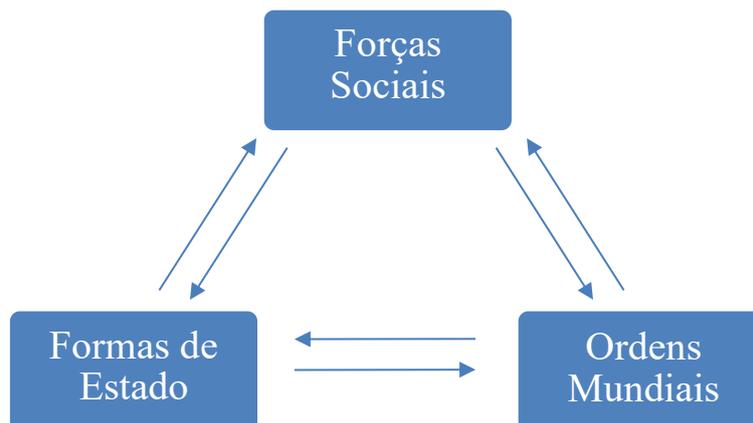
país com crescentes déficits fiscais (em uma ideologia¹⁹ promovida por um bloco histórico que reiteradamente colocava este “déficit fiscal” como o problema central do país) e submerso em uma crise político-econômica (capacidades materiais), dentro de um contexto político doméstico de recrudescimento de forças do espectro de “direita”.

Aplicando o método exposto na figura 1 (quadro de ação) à análise das hegemonias, Cox propõe um novo esquema visual para se compreender as relações internacionais. Neste esquema, tem-se três elementos a serem tomados em conta para a compreensão do mundo real, sendo que cada um destes elementos contém, se considerados separadamente, “configurações particulares de capacidades materiais, ideias e instituições” (COX, [1981] 2021, p. 24):

(1) a organização da produção, mais particularmente no que diz respeito às *forças sociais* engendradas pelo processo de produção; (2) *formas de Estado* derivadas de um estudo dos complexos Estado/sociedade e (3) *ordens mundiais*, isto é, as configurações particulares de forças que definem sucessivamente a problemática da guerra ou da paz para o arranjo de Estados. Cada um desses níveis pode ser estudado como uma sucessão de estruturas rivais dominantes e emergentes (COX, [1981] 2021, p. 23, grifos nossos).

Assim, da mesma maneira que ideias, instituições e capacidades materiais se interrelacionam de uma maneira recíproca e multidirecional, o conjunto de forças sociais, formas de Estado e ordens mundiais também o farão, de forma a conformarem a realidade da política mundial de um dado período analisado.

Figura 2: Relação entre forças sociais, formas de Estado e ordens mundiais



Fonte: adaptado de Cox, [1981] 2021, p. 24.

¹⁹ Enfatiza-se que a questão do déficit fiscal também pode ser ideológica, uma vez que é uma narrativa repetida de maneira reiterada e articulada, em especial em meios de imprensa tradicionais, que apontam este como um dos, ou o principal problema do Brasil, ao passo que dados do Tesouro Nacional demonstram uma situação superavitária no país de 1998 a 2014, ainda no governo Dilma II, porém com a narrativa de déficit vindo desde anos anteriores. Ademais, este não aparenta ser um grande problema quando se trata de países como os EUA, que historicamente são reconhecidos por possuírem déficits fiscais.

Esta estrutura histórica proposta na figura 2 é o “pano de fundo” em que uma hegemonia se desenvolve, como foi o período da chamada *pax britannica* (com preponderância comercial, produtiva, militar e financeira²⁰ da Grã-Bretanha entre os séculos XIX e XX) e como foi (ou, ainda é) o período da *pax americana*, desde o final da Segunda Guerra mundial. Forças sociais que, em sua maioria, observam como legítimo o poder exercido pelo *hegemon*, em conjunto com formas de Estado e Ordens Mundiais favoráveis à governabilidade do Estado hegemônico, se traduz na manutenção e perpetuação de uma hegemonia.

Cox não é o único autor a adequar e aplicar as categorias analíticas de Gramsci para as Relações Internacionais. Giovanni Arrighi e Beverly Silver (2001), ao mergulharem no mundo da política mundial, também realiza uma contribuição para a análise das hegemonias. Arrighi e Silver entendem a hegemonia como o resultado de coerção com consenso. Coerção pura seria apenas dominação, porém, quando há capacidade coercitiva combinada com consenso, é quando se alcança a hegemonia.

Tal situação é obtida quando o grupo dominante tem a “capacidade de conduzir a sociedade em uma direção que não apenas atende aos interesses desse grupo dominante, mas é também percebida pelos grupos subalternos como servindo a um interesse mais geral” (ARRIGHI; SILVER, 2001, p. 36). No plano internacional, a liderança pode ser observada em dois casos: quando um Estado dominante se torna modelo a ser copiado pelos outros, por conta de seu desenvolvimento acelerado, atraindo outros à sua órbita e, com isso, ganhando prestígio e poder; e, no outro caso, “o termo liderança é usado para designar o fato de que uma nação dominante conduz o sistema de nações em uma direção desejada e, ao fazê-lo, é largamente percebida como buscando um interesse geral” (IDEM, p. 36)²¹. Na disputa por essa liderança, surgem as crises hegemônica, as quais “se caracterizam por três processos distintos, mas estreitamente relacionadas: a intensificação da concorrência interestatal e interempresarial; a escalada dos conflitos sociais; e o surgimento intersticial de novas configurações de poder” (IBIDEM, p. 38).

²⁰ Wallerstein indica que uma hegemonia opera com maior eficiência que todos os demais conjuntos de Estados e empresas em 3 arenas econômicas: “agro-industrial production, commerce and finance” (1984, p. 39). Aqui, acrescentamos também a dimensão militar, amplamente utilizada como critério de poder para os analistas de Relações Internacionais.

²¹ Nesses termos, é plausível se afirmar que os EUA atuam cada vez menos como uma liderança hegemônica global, uma vez que exercem uma política externa cada vez mais centrada para, exclusivamente, seus próprios interesses (POWASKI, 2019).

Não é o foco deste trabalho analisar a hegemonia internacional e uma possível transição hegemônica do Estados Unidos para outro eixo de poder (potencialmente localizado no Leste Asiático). Entretanto, entende-se que os processos sociais aqui analisados se dão dentro de uma conjuntura de crescente caos na capacidade de governabilidade dos EUA no sistema mundial, diante de uma inegável ascensão de outros polos de poder, especialmente a China. Dentro dos vários reflexos desta disputa - ainda que não aceita por todos os atores - hegemônica, estão, por exemplo, a queda da lucratividade de multinacionais ocidentais, as quais, através de pressão dos Estados Centrais, passam cada vez mais a advogar pela flexibilização dos regimes trabalhistas em países semiperiféricos e periféricos, visando ao menos a manutenção de suas taxas de lucro.

Ainda em relação a estrutura histórica apresentada na figura 2, buscando entender quais são os mecanismos para se manter uma hegemonia dentro de uma estrutura histórica particular, Robert Cox argumenta que uma das maneiras é através da internacionalização do Estado hegemônico. Isso, na prática, significa “exportar” as práticas e normas políticas que sejam “adequadas” aos interesses do Estado hegemônico (a exemplo das políticas monetaristas macroeconômicas de metas de inflação e taxas de câmbio estáveis, em detrimento de políticas que priorizem demandas sociais como o desemprego). Para tanto, existiriam instituições internacionais, que teriam como funções principais “conciliar as pressões sociais domésticas com as exigências de uma economia mundial”:

O Fundo Monetário Internacional foi criado para conceder empréstimos a países com déficits no balanço de pagamentos, a fim de dar tempo para que eles pudessem fazer ajustes e evitar as agudas consequências deflacionárias de um padrão-ouro automático. O Banco Mundial deveria ser um veículo para assistência financeira de longo prazo. Os países economicamente fracos deveriam receber assistência do próprio sistema, seja diretamente por meio das instituições do sistema ou por outros Estados nominalmente certificados pelas instituições do sistema. Essas instituições incorporaram mecanismos para supervisionar a aplicação das normas do sistema e para tornar a assistência financeira efetivamente condicionada à evidência razoável da intenção de cumprir as normas (COX, [1981] 2021, p. 31).

Ressalta-se que o processo de internacionalização do Estado ocorre em conjunto com a internacionalização da produção, isto é, com “a integração dos processos de produção em escala transnacional, com diferentes fases de um mesmo processo sendo realizadas em diferentes países” (COX, [1981] 2021, p. 32). Logo, entender os processos atuais de transformações no mundo do trabalho e nas relações de produção significa também entender as funções exercidas por muitas instituições internacionais, uma vez que são elementos interconectados e indissociáveis.

A conexão entre a internacionalização da produção e as funções (e comportamentos) de algumas Organizações Internacionais como o Banco Mundial se dá por conta das forças sociais que são mobilizadas através desta produção internacional (como novas classes de trabalhadores aliados ao capital internacional e capitalistas transnacionais), as quais, por sua vez, influenciam as formas de Estado (que terá políticas mais voltadas para a flexibilização de seus ordenamentos sociojurídicos em favor do capital estrangeiro) e as ordens mundiais. Nesta linha de raciocínio, “como consequência da produção internacional, torna-se cada vez mais pertinente pensar em termos de uma estrutura de classe global paralela ou sobreposta às estruturas de classe nacionais” (COX, [1981] 2021, p. 33).

No ápice de uma estrutura de classe global emergente está a classe gerencial transnacional. Tendo sua própria ideologia, estratégia e instituições de ação coletiva, é uma classe em si e para si. Seus pontos focais de organização, a Comissão Trilateral, Banco Mundial, FMI e OCDE [Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico], desenvolvem uma estrutura de pensamento e diretrizes para políticas. A partir desses pontos, a ação coletiva penetra nos países por meio do processo de internacionalização do Estado. Os membros desta classe transnacional não se limitam àqueles que desempenham funções em nível global, como executivos de corporações multinacionais ou como altos funcionários de agências internacionais, mas incluem aqueles que gerenciam os setores, dentro dos países, voltados ao internacional, os funcionários do ministério das finanças, gerentes locais de empresas vinculadas a sistemas de produção internacionais e assim por diante (COX, [1981] 2021, p. 34).

Assim, o processo de harmonização de políticas em nível mundial, coordenado por instituições como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), faz com que ajustes estruturais sejam “percebidos como uma resposta às necessidades do sistema como um todo e não à vontade dos países dominantes. As pressões externas sobre as políticas nacionais foram, portanto, internacionalizadas” (COX, [1981] 2021, p. 31).

Avançando para outra obra central de Cox, em *Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method* (COX, 1983) o autor se aprofunda na apropriação do vocabulário gramsciano e em sua aplicação para análise da política mundial. Neste sentido, um importante destaque que o autor dá sobre o pensamento de Gramsci é de que Estado e Sociedade Civil não são, na prática, entidades totalmente dissociáveis. Ou seja, Gramsci propõe uma noção alargada de Estado, em que o a noção de Estado teria de incluir as bases da estrutura política da sociedade civil – a exemplo da Igreja, do sistema educacional, da imprensa, etc., “instituições que ajudavam a criar nas pessoas certos tipos de comportamento e expectativas coerentes com a ordem social hegemônica” (COX, 1983, p. 164, tradução

própria). Isso será relevante à medida em que se estende a visão de Gramsci para o sistema internacional e, com isso, começa-se a visualizar as OIs como parte destas instituições moldadoras de “comportamentos coerentes com a ordem social hegemônica”.

Outro conceito central de Gramsci emprestado por Cox é o de *bloco histórico*, entendido como a relação entre a estrutura (as forças produtivas / as relações sociais de produção²², o modo como a produção é dividida) e a superestrutura (ideologia, cultura, religião, conceitos de moral, sindicatos, escolas, etc.). Ademais, um bloco histórico não pode existir sem uma classe social hegemônica – lembrando que Gramsci escreve focado em um contexto doméstico de um país – a qual terá a função de construir instituições e ideologias que tenham um caráter universal, garantindo algum nível de satisfação aos grupos subordinados sem solapar a sua própria liderança (COX, 1983).

Da conceituação elaborada por Gramsci, é destacado o papel dos *intelectuais* na conformação de um bloco histórico:

Intellectuals play a key role in the building of an historic bloc. Intellectuals are not a distinct and relatively classless social stratum. Gramsci saw them as organically connected with a social class. **They perform the function of developing and sustaining the mental images, technologies and organisations which bind together the members of a class and of an historic bloc into a common identity** [...]. Everyone, for Gramsci, is in some part an intellectual, although only some perform full-time the social function of an intellectual. In this task, the party was, in his conception, a “collective intellectual” (COX, 1983, p. 168, grifos nossos).

Este conceito será chave para se compreender o processo de tomada de decisão das Organizações Internacionais, especialmente ao ser analisada os intelectuais que alcançam posições de lideranças e ocupam cargos centrais, como de diretores ou economistas-chefe.

Ao aplicar as categorias analíticas de Gramsci para a política mundial, Cox afirma que, historicamente, para se tornar hegemônico, “a state would have to found and protect a world order which was universal in conception, i.e., not an order in which one state directly exploits others but an order which most other states (or at least those within reach of the hegemony) could find compatible with their interests” (COX, 1983, p. 171). Isso, na esteira do pensamento de Gramsci, que possui um conceito ampliado de Estado, significa, para além de ser um “mero” moderador de conflitos interestatais, um Estado hegemônico deve conceber uma sociedade civil global, com vínculos que superem as fronteiras nacionais.

Com efeito, Cox afirma que “[a] world hegemony is thus in its beginnings an outward expansion of the internal (national) hegemony established by a dominant social

²² Relações entre os donos dos meios de produção e os donos da força de trabalho.

class” (COX, 1983, p. 171), a qual se torna um modelo a ser emulado no exterior. Cox entende assim uma hegemonia mundial como, simultaneamente, uma estrutura social (modo de comportamento), uma estrutura econômica (modo de produção) e uma estrutura política (modo de governança), a qual “is expressed in **universal norms, institutions and mechanisms** which lay down general rules of behaviour for states and for those forces of civil society that act across national boundaries - rules which support the dominant mode of production” (COX, 1983, p. 172, grifos nossos).

É justamente neste momento que aparece o papel fundamental das OIs, segundo Cox: como um dos mecanismos pelo qual estas normas universais serão expressas.

Indeed, international organisation functions as the process through which the institutions of hegemony and its ideology are developed. Among the features of international organisation which express its hegemonic role are the following: (1) they embody the rules which facilitate the expansion of hegemonic world orders; (2) they are themselves the product of the hegemonic world order; (3) they ideologically legitimate the norms of the world order; (4) they co-opt the elites from peripheral countries and (5) they absorb counter-hegemonic ideas. [...] International institutions perform an ideological role as well. They help define policy guidelines for states and to legitimate certain institutions and practices at the national level²³. They reflect orientations favourable to the dominant social and economic forces (COX, 1983, p. 172).

Tal conceitualização sobre OIs não é exclusiva da teoria crítica proposta por Cox. Silva e Boff (2017), escrevendo desde uma perspectiva decolonial, também destacam que OIs como as do sistema ONU possuem, em grande parte, a função de disseminar os “valores ocidentais”, além de ser “uma peça-chave no projeto de poder hegemônico estadunidense e para a implantação da *pax americana*” (p. 62). Isto está diretamente relacionado com o contexto de surgimento das Nações Unidas, ao final da Segunda Guerra Mundial, momento em que um terço do mundo ainda vivia em territórios não autônomos (i.e., colônias) e que o poder mundial estava concentrado em pouquíssimos Estados.

A jovem senhora nova-iorquina [ONU] já nasceu velha, uma vez que ganhou corpo em volta de um espírito de poder hierarquizado, que concedeu longevidade a uma fórmula que conjugou a capacidade de decisão com a permanência dos membros mais poderosos no principal órgão da instituição. Uma análise mais atenta demonstra que essa índole se reflete e se ramifica em toda a maquinaria onusiana, que é totalmente suscetível a critérios hierárquicos de poder, o qual é extremamente concentrado nas mãos do P5 [os 5 países titulares de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU]. Mas é conveniente observar que, entre as nações fundadoras que dominam e influenciam os órgãos e a agenda onusianos, há, sem dúvida, uma preponderância dos países ocidentais, o chamado P3 (Estados Unidos,

²³ A exemplo do “monetarismo” promovido pela OCDE, ou do tripartismo (como modelo de negociação na relação capital-trabalho) advogado pela OIT.

Reino Unido e França) em todo o seu percurso histórico (SILVA; BOFF, 2017, p. 63).

Segundo Jones (2006, p. 9-10 apud SILVA; BOFF, 2017), a promoção de valores como “desenvolvimento”, “progresso” e “universalidade” “tem naturalizado as estruturas de desigualdade e exploração global que foram produtos da expansão europeia e do colonialismo formal”. Além disso, argumenta a autora, “esta naturalização serve para despolitizar e des-historicizar as desigualdades atuais, deste modo, negando a realidade e os efeitos do imperialismo na era neocolonial”.

Através do diálogo de autores críticos e decoloniais, fica evidente que as OIs não são irrelevantes como tendem a colocar os realistas, e tampouco neutras como os liberais em geral afirmam. Entretanto, para não cair na armadilha de classificar as OIs como puramente instrumentos de manutenção de uma hegemonia, resgate-se os argumentos desenvolvidos por outro autor neogramsciano das Relações Internacionais, Craig Murphy. Murphy (2014) entende as Organizações Internacionais como instituições componentes da governança global, existentes desde os anos 1860, e componentes fundamentais para a expansão e consolidação do capitalismo global. Como toda instituição humana, Organizações Internacionais são espaços de disputa política interna, de narrativas conflitantes, de dialética e de contradição. Segundo o autor,

Apesar de as organizações internacionais terem agido como parte da ‘superestrutura’ da economia global capitalista, **não foram simplesmente instituições ‘funcionais’ para o capitalismo que, de alguma maneira, seriam resultados ‘inevitáveis’ do próprio capitalismo.** Sua história é parte dialética entre o capitalismo e maneiras alternativas de se organizar a vida econômica e política. Ao ajudar a incluir sistemas sociais antagônicos, as organizações internacionais também os ajudaram a prosperar, pelo menos por algum tempo. Ao buscar a legitimidade necessária para levar a cabo suas demais atividades, as agências globais fortaleceram movimentos sociais que esperam substituir os governos nacionais de hoje com instituições universais garantidoras dos direitos humanos, atendendo às necessidades humanas básicas e preservando o meio ambiente global. No entanto, ainda que organizações internacionais possam por vezes contribuir para forças que ameaçam o capitalismo industrial, um argumento óbvio é o de que **elas teriam se tornado necessárias para o sucesso deste.** (MURPHY, 2014, p. 12, grifos nossos).

Para Murphy (2014, p. 43), as Organizações Internacionais Intergovernamentais possuíram, ao longo da história, duas tarefas principais: 1) “desenvolver a indústria, criando e assegurando mercados internacionais para produtos industrializados”²⁴; e 2) “gerenciar potenciais conflitos com forças sociais organizadas que poderiam se opor à ampliação do sistema industrial promovida pelas atividades conduzidas para completar a primeira tarefa”.

²⁴ O qual pode-se argumentar que não se restringe apenas à indústria, envolvendo outros setores econômicos como agricultura e serviços.

Tais tarefas se inserem na função de promover a visão internacionalista liberal no sistema internacional, predominante no século XX. Neste ponto, é necessário contextualizar que Craig Murphy está escrevendo desde uma perspectiva de Centro do Sistema Internacional, entendendo que as principais OIs, em grande medida fruto de articulação de países de centro, atuam em pró da expansão da indústria destes países centrais. Logo, pode-se problematizar sobre qual “indústria” é promovida pela ação destas OIs: no caso brasileiro, é a indústria nacional beneficiada pelas ações destas organizações? Essa problematização deixa evidente que as ações de organismos como o Banco Mundial e a OIT possuem efeitos distintos, bem como narrativas distintas conforme o público que dialogam, i.e., se são países centrais, semiperiféricos ou periféricos.

Murphy ainda ressalta que as organizações internacionais globais sempre tiveram outras duas tarefas secundárias, necessárias para a execução das tarefas principais.

Primeiro, por serem órgãos intergovernamentais servindo aos Estados-nação, as agências da ONU e seus antecessores bem-sucedidos sempre tiveram a tarefa de *fortalecer Estados*, tanto diretamente (encorajando a cooperação na administração pública e nas finanças públicas) quanto indiretamente (facilitando a resolução pacífica de disputar internacionais, apoiando refugiados, fornecendo ajuda em tempos de guerra e ajudando na reconstrução pós-guerra). Segundo, ao desviar a oposição direcionada contra o desenvolvimento do capitalismo industrial e executar outras funções, as organizações internacionais globais estão *fortalecendo a sociedade* em relação ao Estado propriamente dito. Organizações mundiais encorajaram Estados a serem mais suscetíveis às demandas de suas sociedades nacionais, tornando-se mais responsáveis no atendimento de necessidades básicas e respeitando direitos humanos (MURPHY, 2014, p. 45).

Estas tarefas secundárias, por mais que sejam nomeadas assim, não são triviais. É através dela que ocorre a cooptação de potenciais forças antagônicas à expansão do capitalismo industrial e suas ideias subjacentes.

Ambas as categorias de tarefas secundárias ajudam a criar redes internacionais de apoio às burocracias estatais que executam funções domésticas relacionadas. As atividades secundárias, ao fortalecer diretamente o Estado, beneficiam a classe estatal que alimentou muitos internacionalistas liberais. Essa sociedade fortalecida criou um espaço político para a organização de forças sociais que poderiam de outra forma ter sido antagônicas à posterior ampliação do sistema industrial. Associações internacionais de trabalhadores e movimentos pela descolonização e desenvolvimento são os exemplos históricos mais importantes. Não é de surpreender que os movimentos que se organizaram no âmbito das organizações internacionais globais tenham desenvolvido agendas compatíveis com a visão internacionalista liberal e estimulado intelectuais interessados em integrar as novas forças sociais dentro de uma ordem mundial liberal (MURPHY, 2014, p. 45).

Novamente, cabe uma problematização a argumentação de Murphy sobre as duas tarefas secundárias das OIs, quais sejam, fortalecer estados e fortalecer a sociedade em

relação ao Estado. Por exemplo, pode-se argumentar que organismos como o Banco Mundial e o FMI atuaram nas décadas de 1980 e 1990 para debilitar Estados periféricos, com as políticas de ajuste estrutural que limitavam o espaço de atuação dos Estados. Igualmente, pode-se questionar qual “sociedade civil” é fortalecida, em especial, qual “tipo” de sociedade é fortalecida; certamente, não é uma sociedade civil anticapitalista revolucionária, mas, sim, uma sociedade civil coerente com a uma ordem mundial liberal. Neste sentido, deve-se tomar a argumentação de Murphy como uma generalização das OIs (pois não serão todas idênticas em suas ações), e entender que a sociedade civil é “fortalecida” de maneira distinta conforme o país a ser analisado (de centro ou periférico), porém, sempre mantendo uma coerência com a ordem mundial liberal.

A narrativa proposta por Murphy é relevante por distanciar qualquer concepção de “bola de bilhar” às OIs: no movimento de busca por maior legitimidade, abrem-se espaços para atores sociais contra hegemônicos, tornando-as, ainda que dentro de certos limites, um espaço de construção de alternativas de modos de regulação da vida social.

É de se notar que Murphy enfatiza a atuação das OIs no que se refere à expansão do capitalismo industrial. Embora ele reconheça que exista algum tipo de governança global (ou seja, algum tipo de OI) para praticamente todas as áreas de políticas públicas, Murphy (2014, p. 10) afirma que “o maior impacto das organizações internacionais tem sido sobre a mudança industrial” uma vez que elas “ajudaram a criar mercados internacionais para produtos industrializados ao unificar a *infraestrutura de comunicação e transporte*, proteger a *propriedade intelectual* e reduzir barreiras legais e econômicas ao *comércio*”. Com isso, o autor argumenta, “organizações internacionais tem desempenhado um papel na substituição periódica de indústrias líderes, uma dinâmica crítica da economia mundial desde a Revolução Industrial²⁵”, facilitando a ampliação de mercados para indústrias em ascensão e dirimindo os conflitos sociais desta expansão. Desta argumentação, surgem uma série de problemáticas: tomando como verdadeira a narrativa de que o mundo está atualmente entrando em uma quarta revolução industrial (a chamada “indústria 4.0”), qual será o papel das OIs? Isso

²⁵ “[...] em meados do século XIX, a nascente economia industrial do algodão deu lugar às estradas de ferro e à siderurgia, e estas a uma economia dominada pela produção em massa de bens de consumo pelas indústrias elétrica, química e de processamento de alimentos da ‘Segunda Revolução Industrial’ da virada do século. A era do automóvel e dos aviões do século XX veio em seguida, e hoje muitos argumentam que estamos entrando em outra era industrial, liderada pelas indústrias da informação – computadores e telecomunicações – e pelos setores de serviços financeiros e de lazer que elas estimularam” (MURPHY, 2014, p. 10).

implicará na criação de um novo conjunto de OIs? As antigas OIs, criadas dentro dos contextos históricos das antigas revoluções industriais, se tornariam obsoletas?²⁶

Essas questões se intensificam à medida que ocorre um potencial declínio relativo do poderio estadunidense. De igual maneira ao que Cox fez, Murphy também resgata o conceito de bloco histórico de Gramsci, e ressalta a necessidade de uma ordem militar internacional estável para a efetividade das OIs:

O conceito de Gramsci de uma ordem social unificada como um *bloco histórico* ligado tanto pelas instituições coercitivas da *sociedade política* como pelas instituições consensuais da *sociedade civil* pode nos ajudar a lembrar que as organizações internacionais, como instituições cooperativas da sociedade civil *internacional*, foram efetivas somente quando trabalham ao lado de um sistema coerente de poder coercitivo no nível internacional, uma ordem militar estável (MURPHY, 2014, p. 18-19).

Além de relacionar a história das OIs com a história da indústria, Murphy indica que existe uma correlação entre a eficiência destas com a existência de um sistema de poder coercitivo de escala global, o qual pode ser interpretado como um Estado hegemônico.

Stephen Gill também entra no *hall* de autores neogramiscianos que mobilizam o vocabulário de Gramsci para a análise das relações internacionais. Ao examinar o contexto político da América Latina no final do século XX, Gill afirma:

[...] as forças sociais e de classe dominantes estão mais ou menos organizadas num bloco histórico transnacional que apoia o neoliberalismo disciplinador. Este bloco se baseia na capacidade coercitiva dos aparatos estatais do G7, e **suas operações e normas se encontram racionalizadas num conjunto articulado de organizações internacionais** como o FMI, o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan). Nos anos 1990, esse bloco conquistou a supremacia sobre forças aparentemente fragmentadas e subordinadas no novo contexto de globalização. A estratégia de busca da supremacia envolvia a imposição coercitiva do poder sobre populações aparentemente despolitizadas, numa situação de extrema desigualdade de classe e de impasse político (GILL, 2007, p. 35, grifos nossos).

Ainda que os parágrafos subsequentes a este sejam de elevado otimismo²⁷, em que Gill afirma que a supremacia neoliberal está sendo desafiada no início do século XXI em todo o globo (por forças tanto de esquerda como de direita), não se perde de vista o argumento principal de como as principais OIs da atualidade atuam como elementos do poder estrutural do capital.

²⁶ É claro que não serão respondidas todas estas perguntas nesta tese, mas são questões que cruzam com o objeto de pesquisa deste trabalho, e que abrem novas agendas de pesquisas.

²⁷ Influenciado especialmente pelo contexto na América Latina de ascensão de governos de centro-esquerda nos principais países da região.

1.3 A POSIÇÃO ADOTADA NESTA TESE

O autor desta tese entende que toda escolha teórica significa, em maior ou menor medida, deixar desapercibido elementos da realidade concreta. Tomar uma corrente do pensamento para se analisar um fenômeno significa dar mais ênfase em certos aspectos específicos que molda a realidade e o comportamento humano, em detrimento de uma série de outras variáveis que, por mais que não sejam tomados em conta, não deixam de ter sua importância e de influenciar.

Com isso em mente, o esforço que se busca é de tentar uma visão o mais holística possível. Neste caso, a teoria crítica se mostrou a mais apropriada, por abranger elementos de economia e política, já comuns à trajetória intelectual do autor deste trabalho, com conceitos que dirigem uma forma (crítica) de ver o mundo. Como conceitos centrais para esta tese, se destaca a inseparabilidade entre economia e política, hegemonia (entendida como a combinação de consenso com coerção) e bloco histórico (a relação estrutura – superestrutura).

Ademais, elementos historicamente ignorados na bibliografia especializada também são ressaltados nesta tese como conceitos centrais para uma visão de mundo coerente com um autor que escreve a partir da periferia. Tais elementos são raça, gênero e classe, transversais em todos os aspectos da vida humana, incluindo em instituições complexas como as OIs, que geram hierarquias sociais em níveis locais, regionais e internacionais.

Com este breve e não exaustivo apanhado teórico sobre as OIs, e com a escolha teórica pela abordagem crítica das Relações Internacionais, avança-se no próximo capítulo para a análise de duas Organizações Internacionais em específico, quais sejam, a Organização Internacional do Trabalho e o Banco Mundial.

2 O BANCO MUNDIAL E A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO: DOIS LADOS DA MESMA MOEDA

Este capítulo tem como objetivo descrever a trajetória histórica do Banco Mundial e da Organização Internacional do Trabalho desde suas criações até a atualidade, utilizando-se, consonante com a proposta de Murphy (2014, p. 13-14), as seguintes perguntas-guias: em qual contexto histórico foram criadas? (quando surgiram e com qual objetivo?); quais foram as ideias e líderes intelectuais e políticos por trás de sua criação? Quais suas tarefas e funções, e como as realiza? Como é sua constituição institucional? (quem faz parte dessas organizações? Como se dá a tomada de decisão? Quem possui poder de decisão e influencia dentro delas?). Qual o efeito de suas ações?

Nesse cenário, as duas OIs selecionadas possuem dois tipos ilustrativos de comportamento: 1) o do Banco Mundial, que se comporta como a teoria indica, de maneira a criar as condições necessárias para a expansão desse novo paradigma, destacadamente de cunho neoliberal e de caráter pró-mercado/pró-flexibilização, e; 2) o caso da OIT, caracterizado por um *aparente* comportamento “patológico”²⁸, isto é, comportamento desviante ao que é esperado pela teoria, muito mais protetivo do ponto de vista do trabalhador.

A percepção de um potencial conflito entre estas duas organizações se deu a partir da publicação do relatório World Development Report 2019 pelo Banco Mundial, tendo como título “The changing nature of work” (WORLD BANK, 2019), no qual defende-se a ideia de maior flexibilidade nas regulações trabalhistas para se adaptar mais facilmente às rápidas mudanças que estão ocorrendo no mundo do trabalho. Na sequência da publicização do relatório, a OIT (em conjunto com uma série de Organizações Não-Governamentais Internacionais) publicou uma categórica crítica à posição expressa pelo Banco Mundial, sobretudo no que tange ao enfraquecimento de elementos fundamentais de sistemas de proteção social que muitos países atualmente possuem (ILO, 2018).

Entender a trajetória de cada uma destas instituições, bem como o debate existente a nível global, servirá para entender como (e porque) se deu seus posicionamentos adotados

²⁸ Termo emprestado de Barnett e Finnemore (1999). Porém, neste trabalho, considera-se que se trata de um tipo de comportamento de cunho heterodoxo, e de maneira alguma revolucionário ou anticapitalista. Mesmo as orientações consideradas “keynesianas” não são avessas ao mercado, pelo contrário: tentam implementar medidas e pequenas reformas que façam com que o próprio capitalismo sobreviva e não se autodestrua.

durantes as reformas trabalhista e da previdência no Brasil, em 2017 e 2019 respectivamente. Além disso, servirá para compreender a razão pela qual os discursos do Banco Mundial foram apropriados mais por partidos do espectro da direita, ao passo que a OIT, por partidos do espectro da esquerda. Pode-se dizer que a instrumentalização destas OIs no debate interno brasileiro respondeu à mesma dinâmica existente no debate a nível mundial: ambas reconhecem a “necessidade” e importância de realização das reformas, porém, com enfoques distintos: o Banco se preocupando com a agenda da sustentabilidade fiscal, e a OIT, ainda que com um discurso “tecnicista”, enfatizando mais aspectos de proteção social. Estes comportamentos das OIs também respondem a dinâmicas próprias da hegemonia global e aos interesses dos países centrais.

Antes de se avançar, é necessário justificar a escolha destas duas instituições em específico. O primeiro ponto de justificativa é de que ambas se classificam, dentro do sistema das Nações Unidas, como agências especializadas (*Specialized Agencies*). Segundo o organograma da ONU, “specialized agencies are autonomous organizations whose work is coordinated through ECOSOC²⁹ (intergovernmental level) and CEB³⁰ (inter-secretariat level)” (UN, 2021, n.p., on-line). Agências especializadas são Organizações Internacionais autônomas, com independência legal e orçamentaria, mas que assinaram acordos para ser parte do sistema ONU. Desta maneira, elas possuem autonomia para definir suas lideranças (políticas ou intelectuais), seu sistema de votos e seu sistema de adesão para novos membros. Neste sentido, a relação com o ECOSOC não é de subordinação, mas sim de receber consultas e recomendações deste Conselho, e há uma autonomia em relação ao poder de decisão do secretariado da ONU.

De acordo com o artigo 61 da Carta da ONU (1945), o ECOSOC é composto por 54 membros das Nações Unidas, eleitos pela Assembleia Geral. Interessante notar que originalmente, contava com 18 membros, ampliando para 27 em 1965, e 54 em 1973, década na qual muitos países recém descolonizados pressionavam o sistema ONU para receber apoio econômico através da própria ONU, instituição de caráter mais universal e democrático, e justamente o mesmo período que o Banco Mundial passou, por instrução do governo dos

²⁹ Economic and Social Council ou Conselho Econômico e Social, é um dos seis principais órgãos da ONU, que possui como órgãos, além do ECOSOC, a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Secretariado, a Corte Internacional de Justiça e o Conselho de Tutela (com operações suspensas desde 1 de novembro de 1994, após a independência de Palau em 01 de outubro de 1994, último território sob tutela das Nações Unidas) (UN, 2021).

³⁰ Chief Executives Board for Coordination (CEB), é um mecanismo central formal de coordenação de todas as agências especializadas da ONU, que se reúne a cada 2 anos e é presidido pelo Secretário-Geral das Nações Unidas. Ao total, o CEB congrega 31 membros do sistema onusiano (KILLE; LYON, 2020).

EUA, a trabalhar com o combate à pobreza e a ampliar o financiamento do chamado Sul Global, deslocando, assim, a centralidade da ONU em temas econômicos para instituições como o Banco Mundial.

The *specialized agencies* are autonomous international organizations that have signed agreements to be a part of the UN System, as allowed by the Charter in Articles 57³¹ and 63³². The specialized agencies are coordinated by the Economic and Social Council (ECOSOC) but remain legally independent and operate distinctly in terms of their structure, leadership, organizational rules, members, funding, and institutional culture. Although all specialized agencies now operate under the umbrella of the UN System, some actually predate the creation of the UN (such as the International Labour Organization, which was founded in 1919), while others emerged around the same time as the UN in 1945 (e.g., the Food and Agriculture Organization) or even afterward (illustrated by the UN Industrial Development Organization, established in 1966) (KILLE; LYON, 2020, p. 47).

Além de possuírem formalmente o mesmo *status* dentro do sistema (como agências especializadas), ambas organizações possuem especial interesse nas temáticas relacionadas com o mundo do trabalho e políticas de proteção social. Porém, uma diferença óbvia entre estas duas OIs que é necessário destacar é o fato de uma ser um organismo financeiro, e a outra, não. O fato de o Banco Mundial poder financiar projetos, consultorias, obras, entre outros, significa que é uma organização que possui um mecanismo a mais de influência na política interna dos países. Logo, não se ignora o papel do dinheiro nesta relação de poder entre OIs e Estados, uma vez que o capital é um dos principais elementos de influência na economia política.

Apesar de não serem poucas as diferenças entre elas (sobretudo em relação ao seus efeitos, sendo uma – Banco Mundial – do tipo “representativa”, com efeitos práticos imediatos, e outra – OIT – do tipo “participativa”, com efeitos muito mais simbólicos³³, i.e., sem mecanismos coercitivos ou de retaliações), ambas possuem em seus repertórios de ações a emissão de recomendações em políticas.

³¹ Artigo 57. 1. As várias agências especializadas, criadas por acordos intergovernamentais e com amplas responsabilidades internacionais, definidas em seus instrumentos básicos, nos campos econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos, serão vinculadas às Nações Unidas, em conformidade com as disposições do artigo 63. 2. Tais agências assim vinculadas às Nações Unidas serão designadas, daqui por diante, como agências especializadas (ONU, 1945).

³² Artigo 63. 1. O Conselho Econômico e Social poderá estabelecer acordos com qualquer das agências a que se refere o artigo 57, a fim de determinar as condições em que a entidade interessada será vinculada às Nações Unidas. Tais acordos serão submetidos à aprovação da Assembleia Geral. 2. [O Conselho Econômico e Social] poderá coordenar as atividades das agências especializadas, por meio de consultas e recomendações às mesmas e de recomendações à Assembleia Geral e aos membros das Nações Unidas (ONU, 1945).

³³ Porém, ressalta-se que as convenções ou protocolos emitidos pela OIT, caso ratificados pelos Estados-membros, possuem caráter vinculante com efeitos mais concretos que simbólicos.

Sabe-se, por exemplo, que o Banco Mundial tem, dentro seu rol de atividades e portfólio de serviços, além da função de fornecer empréstimos para obras de infraestrutura em países em desenvolvimento, serviços de análises e consultoria em políticas (públicas e privadas)³⁴; ou ainda, que a OIT tem a função de estabelecer cooperação técnica em matéria trabalhista com países do Sul Global, com foco no combate ao trabalho escravo, mas também atua como um centro difusor de “melhores práticas” para políticas relacionadas ao trabalho³⁵.

Assim, para efeitos de comparação entre duas instituições aparentemente tão distintas, o que será analisado será justamente o seu ponto em comum, que é a função de emitir pareceres e recomendações de políticas públicas, com foco naquelas relacionadas ao mundo do trabalho e à proteção social. Ademais, ambas se apresentam como “autoridades do saber”, capazes de definir o certo, o bom, as boas práticas, e neste sentido, também será analisada como estas organizações são utilizadas e apropriadas por parlamentares brasileiros e pela imprensa, como um argumento de autoridade para respaldar posicionamentos político-ideológicos.

Há de se ter em mente que, evidentemente, há um *ethos* próprio de cada uma dessas instituições, ainda que exista uma rotatividade de funcionários entre elas. E, ainda, é necessário enxergá-las como burocracias com constantes disputas internas de poder, ou seja, como espaços vivos e passíveis de mudança – dentro de certos limites. Neste sentido, esta tese busca analisar como as ideias promovidas pelas OIs prosperam quando possuem adesão interna nos blocos históricos hegemônicos de um país.

Uma última razão para a escolha destas duas OIs, para além da óbvia influência e interesse delas em matéria de políticas públicas para o trabalho, é em relação à uma aparente disputa de narrativa entre ambas. Tomando-se como um axioma que de fato estão ocorrendo mudanças industriais e, conseqüentemente, transformações no mundo do trabalho, que papel

³⁴ Conforme consta no website institucional do Banco Mundial, dentre suas funções, está: Advisory Services and Analytics (ASA) are non-lending activities that help external clients or audiences advance a development objective. The World Bank provides ASA to support design or implementation of **better policies**, strengthen institutions, build capacity, inform development strategies or operations, and contribute to the global development agenda. ASA outputs include analytical reports, policy notes, hands-on advice, and knowledge-sharing workshops or training programs. ASA related to private sector development at times are prepared jointly with IFC [International Finance Corporation] and MIGA [Multilateral Investment Guarantee Agency] (WORLD BANK, c2022d, grifos nossos). Enfatiza-se a expressão “better policies”, ao passo que se faz o questionamento: melhor para quem?

³⁵ Conforme consta no website institucional da OIT, dentre suas funções, está: “Formulation of international policies and programmes to promote basic human rights, improve working and living conditions, and enhance employment opportunities” e “An extensive programme of international technical cooperation formulated and implemented in an active partnership with constituents, to help countries put these policies into practice in an effective manner”. Disponível em: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang--en/index.htm>. Acesso em: 01 jul. 2022.

terão as Organizações Internacionais diante das atuais transformações do capitalismo industrial? E, especificamente em relação ao mundo do trabalho, como estas agirão diante das tensões em emergência? Com o argumento de que as OIs existem, em grande medida, para facilitarem a concretização da indústria e de Revoluções Industriais, então há um novo cenário em ascensão: com a Quarta Revolução Industrial (Indústria 4.0), tem-se a emergência de um novo paradigma de produção e tecnologia (que, por sua vez, traz consigo novas formas de organização do trabalho e do mercado), implicando, com isso, a ressignificação do papel das OIs. Isso possui consequências na ontologia, i.e., na razão de ser dessas instituições.

Em síntese, as razões para a escolha das duas organizações são: a) ambas são agências especializadas do sistema ONU; b) possuem, entre muitas de suas funções, o papel de emissoras de recomendações de políticas públicas relacionadas ao trabalho e à “tipos de Estado”, e; c) apresentam narrativas aparentemente distintas sobre uma mesma temática.

Descrever uma organização internacional com mais de 100 anos de existência, como a OIT, ou com um orçamento que supere milhares de milhões de dólares, como o Grupo Banco Mundial, não é tarefa fácil. Ademais, já existem uma série de trabalhos dedicados exclusivamente para descrever o desenvolvimento histórico-institucional destas duas organizações; sendo assim, não se buscou, neste capítulo, realizar uma retrospectiva minuciosa e integral de todos os anos de existência destas OIs, mas sim responder as perguntas-guias de uma maneira sintética, destacando a perspectiva crítica aqui adotada. Na seguinte seção, inicia-se abordando o Grupo Banco Mundial, tendo como base as perguntas guias apresentadas no início deste capítulo. Na sequência, é abordada a OIT.

Para cada pergunta respondida sobre estas duas organizações internacionais, utilizou-se como fonte primária seus tratados fundadores, os documentos e fontes oficiais emitidos por ambas organizações e fontes bibliográficas especializadas. Para as fontes bibliográficas, utilizou-se a plataforma de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), utilizando-se como termos de busca o nome da organização acrescidos da temática correspondente, utilizando-se o marcador booleano (conectivo logico) “AND”, todos no idioma inglês, para maior abrangência. Por exemplo, na subseção sobre “efeitos” do Banco Mundial, efetuou-se a seguinte busca: “World Bank” AND (“effects” OR “impact”). Dos resultados encontrados, foram selecionadas as obras de maior relevância, conforme classificação automática da própria plataforma da CAPES, priorizando-se, para o caso de artigos científicos, aqueles publicados em periódicos revisados por pares. A partir das

obras, artigos e livros encontrados, foram revisadas as bibliografias citadas em tais trabalhos, utilizando-se também aquelas que tivessem maior aderência com a temáticas aqui trabalhadas.

2.1 CONTEXTO HISTÓRICO DO BANCO MUNDIAL

Um esclarecimento inicial ao se falar sobre o Banco Mundial, é de que se trata de um conjunto de cinco entidades, sendo assim, nomeado Grupo Banco Mundial (World Bank Group, em inglês). A origem do Grupo Banco Mundial data de julho de 1944, com a realização da Conferência de Bretton Woods, a qual deu origem também ao Fundo Monetário Internacional (FMI)³⁶. A primeira entidade componente do Grupo Banco Mundial a ser criada foi o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, ou em inglês International Bank for Reconstruction and Development - IBRD), o qual iniciou suas operações em 1946 com o objetivo principal de financiar obras de infraestrutura da Europa Ocidental³⁷, impactada pela Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, em 1960, o BIRD se juntou à Associação Internacional de Desenvolvimento (International Development Association - IDA), entidade focada em empréstimos aos países “menos desenvolvidos”. Usualmente, na bibliografia e no meio especializado, denomina-se como “Banco Mundial” (sem o termo Grupo) a combinação destas duas entidades, o BIRD e a IDA (KYLLE; LYON, 2020).

O Grupo Banco Mundial, mais amplo, abrange ainda a Corporação Financeira Internacional (International Finance Corporation – IFC), criada em 1956 e dedicada à consultoria, investimentos e mobilização de recursos para o setor privado de países em desenvolvimento; o Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (International Centre for Settlement and Investment Disputes – ICSID), fundado em 1966 e que funciona como um fórum para solução de controvérsias entre investidores e Estados em matéria de investimentos; e a Agência Multilateral de Garantia de Investimento (Multilateral Investment Guarantee Agency – MIGA), fundada em 1988 e atuando com o fornecimento de seguro contra riscos políticos para investidores privados (KYLLE; LYON, 2020). Ressalta-se que, mesmo sendo 5 entidades distintas, elas possuem o mesmo presidente, o qual é, desde

³⁶ O Grupo Banco Mundial, o FMI e a Organização Mundial do Comércio (OMC) – criada em 1994 a partir do *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), são considerados as três principais instituições internacionais em matéria de finanças e economia.

³⁷ O primeiro empréstimo realizado pelo BIRD, no valor de 250 milhões de dólares, foi realizado em 1947 e teve como destinatária a França (WORLD BANK, 1963).

2019 até a redação desta tese, o estadunidense David Malpass³⁸. Todas possuem sede em Washington, Estados Unidos.

Destas entidades que compõem o Grupo Banco Mundial, nem todas possuem o status de agência especializada do sistema ONU. Conforme explicam Kylle e Lyon (2020), ICSID e MIGA não possuem status de agência especializada, mas as demais sim (BIRD, IDA e IFC). O BIRD, entidade original do grupo, teve a aprovação para incorporar-se como agência especializada na Assembleia Geral de 1947. Em conjunto com o FMI, é tida como uma das agências que atuam com mais independência do sistema ONU (KYLLE; LYON, 2020, p. 84).

Até aqui, foi apresentada a narrativa oficial sobre o que é o Grupo Banco Mundial. Porém, em uma perspectiva crítica, entende-se que há um contexto de fundo para a criação deste complexo arranjo institucional: ajudam a “amortecer” a chegada de investidores em um país, sobretudo, periférico. Com efeito, a persistente presença de presidentes de nacionalidade estadunidense, que ocupavam previamente cargos-chaves ou no sistema financeiro ou no governo estadunidense, é reflexo desta função do Banco. Este é o caso, por exemplo, de David Malpass, que foi Subsecretário para Assuntos Internacionais do Tesouro dos Estados Unidos, na gestão de Donald Trump.

Entende-se que o Grupo Banco Mundial representa a um bloco histórico específico, com seus próprios intelectuais orgânicos. Surgem questionamentos como: é uma organização democrática? Pode ser considerada como representativa da sociedade? As suas “best policies” e “best practices”, são melhores para quem? As respostas apontam que, de fato, não se trata de uma instituição representativa para a grande massa mundial, sobretudo para Estados periféricos.

Para esta tese, ao mencionar-se “Banco Mundial”, será uma referência ao Grupo Banco Mundial como um todo, sem distinção da entidade, uma vez que os documentos emitidos pela organização costuma não realizar distinção da entidade que está emitindo. É de se destacar que, em sua página oficial³⁹, o Banco Mundial afirma que os serviços de *Advisory Services and Analytics* (ASA), os quais são objeto de análise neste trabalho, quando são relacionados à temas do setor privado, podem ser preparados em conjunto com o IFC e a MIGA; com isso, induz-se de que os relatórios emitidos pelo Banco Mundial seriam originalmente produzidos pelo BIRD e pela IDA. Entretanto, dada que as lideranças políticas

³⁸ Ex-Subsecretário para Assuntos Internacionais do Tesouro dos Estados Unidos, na gestão de Donald Trump.

³⁹ Disponível em <https://www.worldbank.org/en/what-we-do/products-and-services/advisory-services>, acesso em: 04 jul. 2022.

de maior importância de todas estas entidades são as mesmas (isto é, o mesmo presidente e diretores executivos), sendo a diferença mais em relação ao foco específico que cada entidade possui, o Grupo Banco Mundial será tratado apenas como Banco Mundial.

Com estas esclarecimentos necessárias feitas, os parágrafos na sequência visam responder a primeira série de pergunta sobre o Banco Mundial: qual o contexto histórico de seu surgimento – quando surgiu e com qual objetivo?

2.1.1 Quando e com qual objetivo surgiu o Banco Mundial?

O período final da Segunda Guerra Mundial e imediato posterior é marcado por um momento de rápida expansão do capitalismo global, denominado por alguns historiadores como a “era de ouro” do século XX (ARRIGHI, 1996). É um período de expansão material da hegemonia estadunidense, de reconstrução da Europa pós-guerra, de intensificação da industrialização em uma série de países periféricos, e de uma disputa ideológica internacional entre dois blocos de poder, tendo como ideologias principais o capitalismo de um lado, e o comunismo, de outro.

Esse movimento de expansão capitalista e de consolidação da hegemonia dos EUA foi, em parte, possível através da criação de uma série de Organizações Internacionais, que, apesar de terem algumas instituições antecedentes como referência, são mais complexas e com maior alcance que suas antecessoras. Foi neste contexto que surgiu o Banco Mundial.

O Banco surgiu ainda durante a Segunda Guerra Mundial, no ano de 1944, especificamente durante a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas⁴⁰ (United Nations Monetary and Financial Conference), mais conhecida como Conferência de Bretton Woods, realizada na cidade de Bretton Woods, New Hampshire, EUA, entre 1 e 22 de julho de 1944. Claro que a criação da instituição financeira não foi fruto exclusivo da conferência, sendo precedida de anos de planejamento e debates entre seus principais fundadores, sob liderança dos EUA. Na mesma ocasião, também foi criada a base do FMI.

⁴⁰ Ainda que a ONU viesse a ser formalmente constituída apenas em 24 de outubro de 1945, uma série de conferências e reuniões entre os países aliados durante a Segunda Guerra Mundial já vinham sendo realizadas nos anos anteriores, as quais excluía os países do eixo. Entre estas, destacam-se a Carta do Atlântico em 1941 (envolvendo o presidente norte-americano Franklin D. Roosevelt e o primeiro-ministro britânico Winston Churchill) e a Declaração das Nações Unidas, em 1942, ambas com o conflito mundial em andamento.

Ao total, foram 44 países⁴¹ que participaram da conferência, enviando como delegados, em sua maioria, pessoas relacionadas com ministérios de finanças ou relações exteriores (SCHULER; BERNKOPF, 2014). Destaca-se que os EUA e o Reino Unido possuíam a maior delegação, e que todos os *chairman* (líderes das delegações) eram homens, com pouca participação feminina entre os delegados e *staff* como um todo⁴² (Idem, 2014).

O propósito da conferência era de estabelecer as bases institucionais da nova ordem econômica internacional pós Segunda Guerra Mundial, em um contexto em que os EUA emergiam como a principal superpotência mundial, possuindo o maior Produto Interno Bruto e sendo um dos principais produtores de petróleo, carvão, produtos industrializados e armamentos (BAZBAUERS, 2018; WOODS, 2006).

The conference's purpose was to negotiate the post-Second World War international economic order and formalise what would become known as the Bretton Woods institutions: the IMF and IBRD (the Articles of Agreement of which became active in December 1945). A time marked by American hegemony, Western liberal ideals, the Keynesian intellectual revolution, and the rise of international organisations, a time shaped by decolonisation and the fears imbued by the Great Depression, Second World War, and crystallising Cold War antagonisms, what became known as the Bretton Woods era took to the world stage (BAZBAUERS, 2018, p. 59).

Ademais, a criação do Banco Mundial ocorre em um momento de guinada da política externa dos EUA, transitando de um isolacionismo do século XIX e início do século XX para um papel cada vez maior de “líder” do sistema internacional (PEET, 2009). Há de se destacar que, durante a realização da conferência, as discussões focaram-se quase que exclusivamente sobre a criação do FMI, com pouco espaço de debate para o banco. De fato, as principais delegações dominando na conferência – EUA e Reino Unido – estavam mais preocupadas com as temáticas relacionadas ao FMI, especialmente sobre taxa de câmbio e o padrão monetário internacional, do que com as relacionadas ao futuro Banco. Não por um acaso, a

⁴¹ Os países participantes foram, em ordem alfabética: Austrália, Bélgica, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colômbia, Comunidade das Filipinas (Commonwealth of the Philippines), Costa Rica, Cuba, Checoslováquia, Equador, Egito, El Salvador, Estados Unidos da América, Etiópia, França (Comitê Francês de Libertação Nacional), Grécia, Guatemala, Haiti, Honduras, Islândia, Índia, Irã, Iraque, Iugoslávia, Libéria, Luxemburgo, México, Nicarágua, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Panamá, Paraguai, Peru, Polônia, Reino Unido, República Dominicana, União Sul-Africana, União das Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS), Uruguai e Venezuela. Participaram ainda observadores da Dinamarca, da Liga das Nações, do International Labour Office, da United Nations Interim Commission On Food And Agriculture e United Nations Relief And Rehabilitation Administration (SCHULER; BERNKOPF, 2014).

⁴² De fato, Schuler e Benfkopf (2014, p. 2) relatam dificuldade em identificar as mulheres que trabalharam durante a conferência, evidenciando como elas tiveram sua importância diminuída nos registros do evento: “We were unable to find full first names for some participants, especially women who attended as secretarial staff and were listed nowhere other than the conference telephone directories”.

carta de fundação do Banco Mundial estabelece que, para ser um membro, deve-se anteriormente pertencer ao FMI⁴³ (BAZBAUERS, 2018).

Em sua criação, seu objetivo principal era para a reconstrução da Europa pós-Segunda Guerra Mundial. De fato, a temática de combate à pobreza, central na narrativa e política atuais do Banco, sequer foram debatidas. Isso reflete-se nos Articles of Agreement do BIRD, em que as palavras “poor” ou “poverty” não são mencionadas em nenhum momento. Com efeito, nomenclaturas atuais como “países em desenvolvimento” ou “subdesenvolvidos” não existiam, sendo que países de fora da Europa e América do Norte eram referidos como colônias.

What little exchange there was concerning the IBRD centered on its possible role in the post-war reconstruction of Europe. On the few occasions that poor countries were – briefly – mentioned, issues such as poverty never came up. Indeed, such were the preoccupations of the Europeans and Americans at the time that labels such as ‘poor countries,’ or the more critical term ‘underdeveloped counties,’ did not exist as functional geographical categories – countries outside Europe and North America were referred to as ‘the colonies’ (PEET, 2009, p. 127).

Como já identificado, o contexto de criação é um em que ainda cerca de um terço da humanidade vivia sob o jugo do imperialismo e da colonização, com os EUA emergindo, ainda com a competição com a URSS, como a principal liderança política mundial, e com uma nova arquitetura internacional em construção, moldada com especial preponderância dos estadunidenses. Além disso, seus objetivos específicos iniciais não eram exatamente os mesmos que se observam hoje em dia, mas eram mais focados em facilitar a recuperação dos Estados Europeus aliados dos EUA do que promover a “erradicação da pobreza”. Entretanto, o objetivo geral do Banco, no momento de sua criação (e atualmente), foi conforme Murphy (2014) indicou ser uma das principais tarefas de uma OI: facilitar a expansão do capitalismo industrial. Uma análise na carta de fundação do BIRD (entidade inicial do Grupo Banco Mundial) permite identificar os propósitos do Banco:

Quadro 1: Objetivos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento.

(i)	To assist in the reconstruction and development of territories of members by facilitating the investment of capital for productive purposes, including the restoration of economies destroyed or disrupted by war, the reconversion of productive facilities to peacetime needs and the encouragement of the development of productive facilities and resources in less developed countries.
(ii)	To promote private foreign investment by means of guarantees or participations in loans and other

⁴³ Article II: Membership in and Capital of the Bank. Section 1. Membership. (a) The original members of the Bank shall be those members of the International Monetary Fund which accept membership in the Bank before the date specified in Article XI, Section 2 (e). 4 (b) Membership shall be open to other members of the Fund, at such times and in accordance with such terms as may be prescribed by the Bank (IBRC, 2012).

	investments made by private investors; and when private capital is not available on reasonable terms, to supplement private investment by providing, on suitable conditions, finance for productive purposes out of its own capital, funds raised by it and its other resources.
(iii)	To promote the long-range balanced growth of international trade and the maintenance of equilibrium in balances of payments by encouraging international investment for the development of the productive resources of members , thereby assisting in raising productivity, the standard of living and conditions of labor in their territories.
(iv)	To arrange the loans made or guaranteed by it in relation to international loans through other channels so that the more useful and urgent projects, large and small alike, will be dealt with first.
(v)	To conduct its operations with due regard to the effect of international investment on business conditions in the territories of members and, in the immediate postwar years, to assist in bringing about a smooth transition from a wartime to a peacetime economy.

Fonte: IRDB, 2012, p. 3. Grifos nossos.

Estes propósitos, válidos até hoje e, conforme a própria carta expõe, “[t]he Bank shall be guided in all its decisions by the purposes set forth above” (IRDB, 2012, p. 3), corroboram a argumentação de Murphy (2014) de que as OIs tem como uma de suas principais tarefas facilitar a expansão do capitalismo. Obviamente que tais objetivos são, até certo ponto, maleáveis, passíveis de uma interpretação mais ampla, de forma que a atual narrativa do banco de combater e erradicar a pobreza nos países menos desenvolvidos não pode ser considerada uma anomalia ou discordante dos objetivos originais da instituição. Porém, o estabelecimento destes objetivos cria uma dependência da trajetória (*path dependence*)⁴⁴ do Banco, ou seja, condiciona o seu futuro, de maneira que siga sempre sendo uma OI em favor do capital privado, da expansão do capitalismo industrial e, conseqüentemente, de um modelo específico de “desenvolvimento”, em que a extensão constante da produção estará no centro do debate (em lugar de outras ideias, como, por exemplo, justiça social).

Importante notar que o “combate à pobreza” nem sempre esteve dentre os objetivos do Banco. De fato, foi incluída no rol de preocupações do organismo durante a década de 1970, como consequência de dinâmicas que ocorriam a nível global. Os anos 1960-70 era um momento de grande ebulição político-intelectual no Sul Global: processos de descolonização massivos, movimentos de libertação nacional, desenvolvimento de teorias próprias em países

⁴⁴ Para um debate sobre o conceito de path dependence, ver BERNARDI, Bruno Boti. O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. Perspectivas: Revista de Ciências Sociais, v. 41, 2012.

periféricos (como Teoria da Dependência) e revoluções socialistas em diversos países apoiadas pela União Soviética.

Ademais, com o aumento de novos países compondo o sistema das Nações Unidas, derivado dos processos de descolonização da África e da Ásia, a Assembleia Geral da ONU, de caráter mais democrático se comparada ao Banco, era cada vez mais pressionada para a criação de mecanismos de financiamento ao desenvolvimento destes países; com isso, como se narrará nas próximas subseções, o Banco foi estrategicamente utilizado para abarcar estas demandas dos países periféricos, e, sendo uma instituição “menos democrática” e mais supervisionada pelos EUA, afastava o risco de perda de controle pelas potências centrais. Assim, entende-se que a ascensão da preocupação pela pobreza pelo Banco Mundial nesta mesma época não é casualidade.

Ainda que as ideias de Keynes – que será tratado na próxima subseção – tenham moldado grande parte das políticas públicas e do pensamento político-econômico da época, as quais destacam a importância do Estado para correção de falhas de mercado, nota-se na carta do BIRD uma ênfase na promoção do capital privado, e nenhuma menção sobre o papel do Estado. Ademais, a agenda promovida de combate à pobreza não envolve qualquer tipo de perspectiva crítica, i.e., não envolve abordagens populares como a reforma agrária, ou ocupações urbanas de imóveis sem o devido uso social, por exemplo.

Com um pouco mais de clareza sobre em que circunstâncias e com quais objetivos o Banco Mundial foi criado, avança-se para a seguinte questão: sobre as ideias e as lideranças (políticas e intelectuais) por trás de sua criação.

2.1.2 Quais as ideias e líderes intelectuais e políticos por trás da criação do Banco Mundial?

Durante a realização da conferência de Bretton Woods, duas figuras intelectuais se destacaram, quais sejam: o britânico John Maynard Keynes (então membro da delegação do Reino Unido e Advisor to the Treasury) e o estadunidense Harry Dexter White (líder da delegação dos EUA e Assistant Secretary to the Treasury). Conforme argumenta Murphy (2014, p. 42), utilizando-se das categorias de Gramsci, na construção de uma instituição internacional existem as figuras de uma liderança intelectual (responsável pela promoção das ideias que irão moldar a organização) e uma liderança política, que podem ser de dois tipos: “agir como um patrocinador de discussões internacionais e agir como o benfeitor de

atividades experimentais” (MURPHY, 2014, p. 42). No caso do Banco Mundial, Keynes claramente atuou como uma liderança intelectual, com pouco respaldo político diante da frágil situação econômica do Reino Unido. White, por sua vez, além de ter um papel de liderança intelectual (ainda que de menor impacto do que Keynes), tinha consigo a força de uma liderança política, por estar representando simultaneamente o país que patrocinava a organização da conferência de Bretton Woods, e que posteriormente viria a ser o principal financiador da criação do banco.

Irving S. Friedman, diretor do comitê do governo dos EUA responsável pelo trabalho preparatório para a conferência, e que posteriormente trabalhou como Economic Advisor no Banco Mundial entre 1964 e 1970, afirma que

[...] the International Monetary Fund and World Bank proposals were largely the work of the U.S. Treasury, and within the U.S. Treasury they were mostly the work of Harry White⁴⁵. He was the original thinker in all of this, along with some of us on his staff in the Monetary Research office. I was a member of the staff in 1941. I'd been called in in connection with what at that time was called the Defense Program. This was before the U.S. entered into the war. Much of what we were involved in was related to the war effort, and Bretton Woods was really kind of a sideline, anticipating the postwar period. Nevertheless, White had given a good deal of attention to it, as I understood, really by himself. He came out with draft proposals which were then submitted to members of the staff who would work on various aspects (WORLD BANK GROUP ARCHIVES, 1986, p. 1).

Interessante notar o interesse do Tesouro dos EUA na criação de uma instituição como o Banco Mundial. Os EUA saíram da Segunda Guerra Mundial como a maior economia mundial, com a maior capacidade industrial, detendo a maior parte das reservas de ouro do mundo, e como o maior credor mundial. Criar uma instituição que servisse para a difusão de políticas coerentes aos interesses deste grande credor era de interesse central para os EUA.

O representante estadunidense White havia sido escolhido devido à sua relação próxima à Henry Morgenthau, então secretário do tesouro dos EUA, o qual, por sua vez, era tido como uma das pessoas de maior confiança e influência do presidente Franklin Roosevelt. White e Keynes tinham como ideias principais a promoção do internacionalismo liberal e a abertura gradual das economias nacionais para aumento dos fluxos comerciais, e Keynes havia sido o responsável pelo primeiro rascunho dos artigos do acordo de fundação do Banco.

⁴⁵ De fato, a conferência foi tão amplamente liderada pelos EUA que, inicialmente, o nome originalmente pensado para o FMI era de “U.S. Stabilization Fund proposal”, conforme Friedman relata: “[...] by the time of the conference over 90 percent of the work had already been done. The Bretton Woods conference was very intelligently organized in that it did not meet until there was a very wide area of agreement even on the details of the Monetary Fund proposal. It was originally called the U.S. Stabilization Fund proposal, but after discussions with the British and [John Maynard] Keynes--that's been very well documented--it came to be called the International Monetary Fund proposal” (WORLD BANK GROUP ARCHIVES, 1986, p. 2).

É claro que não se pode esquecer que é neste contexto que emerge o paradigma do Estado de Bem-estar Social (Welfare State) Keynesiano, que focava em “how to boost an economy out of a prolonged slump, the need for investment in that process, and the centrality of the public sector to economic growth” (BAZBAUERS, 2018, p. 61). Isso certamente influenciou as políticas públicas da época, sobretudo ao considerar-se que “development was an economic problem, requiring external agents to solve domestic problems through the transfer of Western ideas, practices, and technologies, guided by an active state” (IDEM, p. 61). Sobre este ponto, se destaca que, em uma perspectiva crítica, o teórico da dependência Theotonio dos Santos (2011) já identificava que, para além das ideias ocidentais, práticas e tecnologias, o capital também era internacionalizado, em especial através de Investimentos Diretos Externos, que geravam uma estrutura de dependência nos países periféricos e dependentes, pois se observava um movimento de mais saída do capital da periferia aos países centrais, na forma de excedente, do que de fato entrada nos países periféricos.

Retomando a narrativa sobre o Estado de Bem-estar Social, se questiona: Welfare State para quem? Apesar da forte influência do pensamento keynesiano durante Bretton Woods e ao longo das quase 3 décadas iniciais de existência do Banco, não há de se perder de vista que essa lógica não era “aplicável” ou possível para todo o mundo. Como o ex-funcionário do Banco, Irving Friedman, bem ressalta e foi supracitado, durante Bretton Woods, o mundo para além dos EUA e da Europa Ocidental estava fora do centro do debate.

Now I think I have to emphasize that in the context of the work most of the interest was not in the developing countries. Most of the interest, as a matter of fact, was in the United Kingdom and on what was going to happen in Western Europe, and to some extent in Japan, but not all that much. What I was working on was part of the mainstream but it wasn't the center of the mainstream, and I think that's important to keep in mind. You didn't have as much discussion about developmental issues as you did, for example, on the whole question of the theory of exchange rate stabilization, or on whether or not there ought to be just exchange rate stabilization vis-à-vis the so-called key currencies, or whether or not you should have a universal convertibility or just a convertibility of the dollar into two or three main currencies [...]. **The developing countries were really a lesser issue.** I wouldn't say a side issue but a lesser issue⁴⁶ (WORLD BANK ARCHIVES, 1986, p. 6, grifos nossos).

Porém, é claro que a história não é fixa e imutável, assim como não são as instituições. Estas foram as lideranças e ideias que marcaram o surgimento do Banco Mundial e que certamente o influencia e influenciará ao longo de toda sua existência. Mas, ao longo de

⁴⁶ Destaca-se que, em relação à América Latina, “was treated by itself as a special interest of the United States and the U.S. stabilization program” (WORLD BANK ARCHIVES, 1986, p. 6), demonstrando como esta era uma zona de influência que os EUA não perdiam de vista, mas que ainda assim não era promovida como tópico de debate durante a conferência.

sua história, outras lideranças (políticas e intelectuais) e ideologias vieram a moldar as ações do Banco, bem como disputas internas (dentro do Banco) e externas (dos Estados-Membros).

De todas as formas, ainda que o Banco tenha experimentado mudanças e a ampliação de seu mandato, algumas características permaneceram as mesmas. É o caso, por exemplo, da nacionalidade dos presidentes do organismo. Principal liderança política dentro da organização⁴⁷, uma análise sobre o perfil de todos os indivíduos que já ocuparam este cargo nos revela uma certa homogeneidade em termos de nacionalidade, passado laboral e trajetória acadêmica.

Quadro 2: Relação de pessoas que ocuparam o cargo de presidente do Banco Mundial.

Período	Nome	Origem	Antecedente Laboral ⁴⁸	Formação Acadêmica
1946	Eugene Meyer	EUA	Gestor de fundos de investimento de Wall Street.	Yale University
1947 – 1949	John J. McCloy	EUA	Secretário-assistente de Guerra dos EUA ⁴⁹ .	Harvard University
1949 – 1962	Eugene R. Black	EUA	Investidor da Harris, Forbes & Co., e vice-presidente do Chase National Bank.	University of Georgia
1963 – 1968	George D. Woods	EUA	Vice-presidente da Chase Harris, Forbes e da First Boston Corporation.	American Institute of Banking e New York University ⁵⁰
1968 – 1981	Robert S. McNamara	EUA	Presidente da Companhia Ford Motor e Secretário de Defesa dos EUA ⁵¹ .	University of California.
1981 – 1986	A. W. Clausen	EUA	Presidente e CEO do BankAmerica.	University of Minnesota
1986 – 1991	Barber Conable	EUA	Senador e Deputado pelo partido Republicano para o estado de Nova York. ⁵²	Cornell University

⁴⁷ Entretanto, há de se destacar que, além da figura do presidente, o Banco Mundial também possui um total de 25 diretores-executivos (designados para representar conjuntos de países), os quais possuem relevância na definição da agenda de atuação do organismo. O quadro de diretores-executivos é responsável pelas decisões políticas do Banco, porém, as recomendações para estas políticas devem partir da presidência. Para fins didáticos, será focado na figura do presidente como principal ator político.

⁴⁸ Considerou-se apenas as posições de maior destaque e autoridade que a pessoa teve no passado.

⁴⁹ Participou das principais decisões dos EUA em relação à Segunda Guerra Mundial, incluindo o desenvolvimento e uso da bomba atômica e a política de ocupação da Europa e Japão.

⁵⁰ Não concluiu os estudos em ambas as instituições.

⁵¹ Durante as gestões de John F. Kennedy e Lyndon Baines, e durante grande parte da Guerra do Vietnã. Teve um papel central no maior envolvimento dos EUA neste conflito.

1991 – 1995	Lewis T. Preston	EUA	CEO da J.P. Morgan, empresa de serviços financeiros.	Harvard University
1995 – 2005	James D. Wolfensohn	EUA/Austrália ⁵³	Banqueiro e investidor em instituições de Sidney, Londres e Nova York.	Harvard University
2005 – 2007	Paul D. Wolfowitz	EUA	Deputy Secretary of Defense e outros cargos dentro do governo dos EUA.	Cornell University e University of Chicago.
2007 – 2012	Robert B. Zoellick	EUA	Senior Advisor da Goldman Sachs, U.S. Trade Representative e Deputy Secretary of State dos EUA.	Harvard University
2012 – 2019	Jim Yong Kim	EUA / Coreia do Sul ⁵⁴	Diretor da Organização Mundial da Saúde (OMS)	Harvard University
2019 Presente	David Malpass	EUA	Under Secretary of the Treasury for International Affairs dos EUA e Chief Economist do banco de investimentos Bear Stearns ⁵⁵ .	Colorado College e University of Denver (MBA).

Fonte: World Bank, c2022e.

Como se sabe, tradicionalmente o cargo de presidente do Banco Mundial é sempre ocupado por alguém dos EUA, ao passo que do FMI, por algum europeu. Do quadro de presidentes, comprova-se que sempre um estadunidense ocupou a posição, incluindo dois casos de pessoas nacionalizadas. Além disso, todos apresentaram uma trajetória pessoal dentro do mundo de Wall Street e/ou em posições de elevada importância nos governos dos EUA, indicando serem indivíduos já com laços político-econômicos com o capital ou o *establishment* estadunidense. Esta é a expressão do bloco histórico que faz parte do Banco Mundial, com intelectuais orgânicos pertencentes a forças sociais ligadas ao capital financeiro internacional, e que imprimem uma visão de mundo específica na instituição.

Outro dado relevante é sobre a formação acadêmica. Todos passaram por instituições de ensino dos EUA, sendo que dos 13 presidentes, 5 tiveram sua formação na universidade de Harvard. É claro que uma universidade pode ser um espaço de multiplicidade de formas de

⁵² Único presidente até então sem experiência substancial em Wall Street.

⁵³ Nascido na Austrália e nacionalizado como estadunidense.

⁵⁴ Nascido na Coreia do Sul e nacionalizado como estadunidense.

⁵⁵ Adquirido pelo banco J.P. Morgan Chase em 2008, com a crise financeira do subprime.

pensar e um lugar de debate, e pessoas formadas em uma mesma instituição podem ter visões de mundo distintas. Porém, ainda assim, não deixa de surpreender o quão baixa é a diversidade de instituições educativas que tiveram por trás da formação dos líderes de uma das principais OIs da atualidade.

Por fim, um último dado chama a atenção: o gênero. Todos os indivíduos que ocuparam esta posição foram homens. Ademais, ressalta-se a omissão, nos arquivos institucionais do Banco, para o período de 3 meses em 2019 em que a Búlgara Kristalina Georgieva ocupou o cargo de presidente interina, após a renúncia de Jim Yong Kim. Kristalina ocupava então o cargo de diretora-geral do organismo desde 2017, e permaneceu como presidente interina até o início da gestão de David Malpass.

Outra tipo de liderança vital em uma Organização Internacional é a intelectual. Neste sentido, em nível mundial, dentro do Banco se destaca a figura do economista-chefe. Conforme argumenta Wade (2002, p. 220)⁵⁶,

[...] the chief economist at the World Bank is a critical position, because the incumbent can shape the content of what the Bank tells the world about how countries should reduce poverty and how countries are actually performing. He therefore has an important role in the Bank's reflecting back to the agents of these agendas what they want to hear. He can shape what research is done and by whom, what evidence is accepted, what conclusions are drawn, how much and how long the results are scrutinized internally before being published, how the conclusions are advertised, what follow-up research is undertaken, and what is done to inject the findings into operational work.

Trata-se de um cargo criado em 1970, dentro do Departamento de Economia do Banco Mundial, que, até então, recebia pouco financiamento e possuía pouca influência na instituição – situação justamente transformada com a criação do cargo (PEREIRA, 2009). Uma análise dos perfis destas lideranças que já ocuparam este cargo elucida um perfil ligeiramente mais heterogêneo em comparação aos que ocuparam o papel de presidente. Porém, antecedentes laborais e trajetória acadêmica seguem sendo características amplamente homogêneas, revelando novamente um viés de escolha de perfil dentro do organismo.

Quadro 3: Relação de pessoas que ocuparam o cargo de economista-chefe do Banco Mundial.

Período	Nome	Origem	Antecedente Laboral⁵⁷	Formação Acadêmica
1972–1982	Hollis B. Chenery	EUA	Agências governamentais dos EUA, como USAID	Harvard University
1982–1986	Anne Osborn	EUA	Professora na University	University of

⁵⁶ Wade (2002) também ressalta que o diretor do World Development Report (publicação anual do Banco, com enfoque temático em cada edição, na qual apresenta as principais propostas do Banco para cada tema) é outra peça fundamental na organização – um “idea controller”, em suas palavras. Porém, a posição de economista-chefe como liderança intelectual ainda é mais influente, sendo assim a qual é enfocada nesta tese.

⁵⁷ Considerou-se apenas as posições de maior destaque e autoridade que a pessoa teve no passado.

	Krueger		of Minnesota	Wisconsin
1988–1990	Stanley Fischer	EUA/Israel	Professor no MIT e na University of Chicago	Massachusetts Institute of Technology
1991–1993	Lawrence Summers	EUA	Treasury Secretary	Harvard University
1993–1996	Michael Bruno	Israel	Diretor do Banco de Israel	Stanford University
1997–2000	Joseph Stiglitz	EUA	Presidente do Council of Economic Advisers do Presidente dos EUA	Massachusetts Institute of Technology
2000 – 2003	Nicholas Stern	Reino Unido	Professor na London School of Economics e Chief Economist do European Bank for Reconstruction and Development	Oxford University
2003–2007	François Bourguignon	França	Professor na Paris School of Economics	University of Western Ontario
2008–2012	Justin Yifu Lin	China	Fundador da China Center for Economic Research e Professor na Peking University	University of Chicago
Junho 2012–outubro 2012	Martin Ravallion*	Australia	Professor na Georgetown University	London School of Economics
2012-2016	Kaushik Basu	Índia	Chief Economic Adviser no Ministério das Finanças da Índia e Professor na Cornell University	London School of Economics
2016-2018	Paul Romer	EUA	Professor na New York University	University of Chicago
Janeiro 2018 - novembro 2018	Shanta Devarajan*	Sri Lanka	Professor na Georgetown University	University of California, Berkeley
2018-2020	Penny Goldberg	EUA	Editor-in-Chief da American Economic Review	Stanford University
Março 2020 - junho 2020	Aart Kraay*	Canadá	Deputy Chief Economist e Diretor de Development Policy no Development Economics Vice-Presidency do Banco Mundial	Harvard University
2020-2022	Carmen Reinhart	EUA	Professora na Harvard Kennedy School	Columbia University
Junho 2022 – setembro 2022	Aart Kraay*	Canadá	Deputy Chief Economist e Diretor de Development Policy no Development Economics Vice-Presidency do Banco Mundial	Harvard University
2022 -	Indermit Gill	Índia	Professor na Duke	University of Chicago

Presente			University e Vice-Presidente no Banco Mundial para Equitable Growth, Finance, and Institutions	
----------	--	--	--	--

* Economista-chefe interino.

Fonte: World Bank, 2023.

Tomando-se em conta somente as pessoas que assumiram a posição de economista-chefe de maneira definitiva (i.e., eliminando-se aquelas que estiveram como interinas), 8 estadunidenses estiveram à cargo, de um total de 14 “mandatos”. Ademais, todos tiveram, incluindo os não-estadunidenses, formação acadêmica em universidades dos países centrais (chamado de “Norte Global” na bibliografia não-crítica), em especial localizadas nos EUA (14 pessoas que passaram pela posição tiveram treinamento em universidades deste país). Se destacam as universidades de Harvard e de Chicago, que aparecem 4 vezes cada uma na lista, sendo esta última reconhecida como um dos principais centros de formação intelectual do pensamento neoliberal.

Sendo uma entidade ampla, com presença em mais de 180 países, é de se esperar a existência de outras lideranças dentro da organização. É o caso dos diretores e economistas-chefes designados para cada país/região. Neste sentido, no momento de se analisar a atuação do Banco no estudo de caso proposto nesta tese (Brasil), se dará mais ênfase nestas lideranças de nível nacional.

2.1.3 Quais as tarefas e funções do Banco Mundial, e como as realiza?

Uma das principais fontes para se conhecer a história de uma instituição é a própria narrativa oficial da instituição sob análise. Em vista disso, inicia-se esta subseção utilizando o acervo institucional do Banco Mundial, que indica que, após julho de 1944 (i.e., a Conferência de Bretton Woods), o organismo internacional passou por 4 fases.

Quadro 4: Narrativa institucional da história do Banco Mundial.

Período	Nome do Período	Principais características de contexto e marcos históricos do Banco Mundial
1946 – 1967	The World Bank as Builder and Engineer	<ul style="list-style-type: none"> - Primeiro empréstimo para França e outros países europeus; - Com Plano Marshall (1947) dos EUA, passou a financiar projetos de infraestrutura em todo o mundo, com foco nos setores de energia, irrigação e transporte. - Primeiro país não-Europeu a receber empréstimo é o Chile, em 1948.

		<ul style="list-style-type: none"> - 1955: criação do Instituto de Desenvolvimento Econômico (Economic Development Institute⁵⁸), focado em treinar oficiais dos países membros. - 1956: criação da International Finance Corporation (IFC), focado para promoção do setor privado. O Brasil é o primeiro receptor de um empréstimo do IFC⁵⁹. - 1960: criação da International Development Association (IDA), focada em fornecimento de crédito à “membros menos dignos de crédito”. - O Banco media três disputas internacionais envolvendo temas econômicos.
1968 – 1981	The World Bank confronts poverty	<ul style="list-style-type: none"> - 1973: Robert McNamara⁶⁰, presidente do Banco Mundial cunha o termo “pobreza extrema”⁶¹ (absolute poverty), utilizado até hoje pelo sistema ONU como métrica de mensuração de pessoas em situação de vulnerabilidade. - Durante este período, empréstimos à países-membros aumentaram em 12 vezes. - Novos setores passam a receber financiamento do banco, sendo eles: meio-ambiente, desenvolvimento rural, água, saneamento e educação. - Exemplos dos novos projetos financiados são o combate à oncocercose (“river blindness”) na África e o projetos de controle de poluição no Brasil. - Profissionais sem formação em economia (antropologia, sociologia, ciências ambientais) passam a compor o quadro de funcionários do banco, até então ocupado por praticamente apenas economistas.
1982 – 1994	Economies in transition and	- Décadas de 1980 e 90 são marcadas mundialmente por crises da dívida pública, choques do petróleo, e intensificação de problemas

⁵⁸ Foi um instituto criado pelo Banco Mundial e financiado pela Fundação Ford e Fundação Rockefeller para treinar funcionários de médio e alto nível de países em desenvolvimento, com foco em temas de planejamento e gestão de investimentos nacionais e formulação e administração de políticas, programas e projetos relacionados com desenvolvimento econômico. Em 1999, se fusionou com o “Bank's Staff Learning and Leadership Center” e se transformou no World Bank Institute. Disponível em <https://archivesholdings.worldbank.org/world-bank-institute>.

⁵⁹ Com um valor de 2 milhões de dólares, para a manufatura de equipamento elétrico.

⁶⁰ Robert McNamara também foi presidente da Ford Motor Company e Secretário de Defesa dos EUA.

⁶¹ Durante a década de 1970, segundo o Banco Mundial, 40% da população de países em desenvolvimento vivia em situação de pobreza extrema.

	structural adjustment	<p>ambientais.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Banco Mundial introduz a prática do “ajuste estrutural”: empréstimos com condições políticas, as quais incluíam: disciplina fiscal, reforma tributária e liberalização do investimento externo direto⁶². - 1988: criação da Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), para fornecimento de seguros em riscos políticos para investidores. - Década de 1990: o Banco assiste as nações recém-formadas da extinta União Soviética na transição de uma economia planificada para uma economia de mercado. - 1991: estabelecimento do Global Environment Facility (GEF), fundo voltado para financiamento de projetos relacionados à biodiversidade, proteção ambiental e temas relativos.
1995 – presente	Sustainable Development and Global Partnerships	<ul style="list-style-type: none"> - Durante a década de 1990, o Banco atua em áreas de prevenção de conflito, reconstrução pós-conflito e assistência à países em processos de transformação política (como os países resultantes da dissolução da URSS). - 1996: adoção de uma estratégia anticorrupção, durante o mandato de James Wolfensohn do presidente do Banco. - Durante os anos 2000, o Banco se consolida como uma instituição de conhecimento (“knowledge institution”). - O Banco passa a desenvolver uma estratégia conjunta com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000), atualizados posteriormente para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU (2015).

Fonte: adaptado de WORLD BANK (c2022a).

Desta narrativa institucional desenvolvida pelo próprio Banco, destacam-se alguns eventos. Primeiro, em relação a criação em 1956 da International Finance Corporation (IFC) e em 1960 da International Development Association (IDA), a qual, pela mera descrição oficial, não evidencia as razões políticas por trás de seus surgimentos. Após a Segunda Guerra Mundial, e o intenso processo de descolonização e surgimento de novos Estados ao redor do globo (especialmente na Ásia e África), o chamado “Terceiro Mundo” (isto é, o mundo fora do eixo Europa-EUA e para além dos países do bloco comunista) passou a visualizar na ONU,

⁶² Interessantemente, o próprio Banco Mundial afirma, neste arquivo institucional, a efetividade das políticas propostas pelo ajuste estrutural são debatidas internamente e na comunidade de clientes, reconhecendo que, de fato, foram práticas “polêmicas”, tidas como prejudiciais para muitos países.

especialmente na Assembleia Geral, um espaço para reivindicação e projeção política (BABB, 2009).

A ONU era vista como um espaço privilegiado para estes países, incluindo em temas de financiamento de projetos de desenvolvimento, uma vez que o Banco Mundial, durante a década de 1950, possuía taxas de juros inviáveis para que o “Terceiro Mundo” pudessem assumir compromissos com o organismo (de fato, nem sequer havia linhas de financiamento para estes países). Além disso, a estrutura de votos da Assembleia Geral, de 1 voto para cada país, era muito mais vantajosa do que a estrutura do Banco, a qual é baseada conforme as cotas contribuídas por cada um de seus membros⁶³. Essa crescente voz destas nações dentro da ONU culminou, em 1953, com a formulação do plano nomeado Special United Nations Fund for Economic Development (SUNFED), escrito pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), o qual “forneceria empréstimos e subsídios a juros baixos para países em desenvolvimento” (BABB, 2009, p. 22, tradução nossa). Tal proposta de criação do SUNFED foi recebida com grande entusiasmo pelos países mais pobres, porém, oposto pelos países mais ricos (especialmente os EUA), que teriam que se comprometer com o financiamento do fundo.

A oposição estadunidense, que foi central para a não criação do fundo, se deu por uma combinação de fatores ideológicos e geopolíticos.

On the ideological side, the United Nations had already staked out a position on economic development that was noticeably to the left of mainstream opinion in U.S. policy circles. At that time, American politics was caught in a whirlwind of anti-Communist sentiments, and some UN economists were even victims of Senator Joseph McCarthy’s purges. SUNFED was also seen as geopolitically problematic at a time when it seemed as if the United Nations was increasingly being used by the Communist bloc to manipulate the Third World against the United States and its allies. Given this perception, it would have been difficult, if not impossible, to get financing for SUNFED through Congress. In the face of steady U.S. opposition, the United Nations had, by 1950, dropped its original proposal, instead establishing its Special Fund, which would not engage in lending operations (BABB, 2009, p. 22-23).

Entretanto, justamente por conta do contexto político do momento – de Guerra Fria e de uma disputa entre os blocos capitalista e comunista – é que os EUA passaram a investir cada vez mais em “ajuda” internacional à países do Terceiro Mundo, buscando sobretudo evitar que estes caíssem em mãos soviéticas. E é neste momento que os EUA patrocinam a criação do IFC e da IDA dentro do Banco Mundial.

⁶³ Será analisada em mais profundidade mais adiante na próxima subseção.

Both the IFC and IDA represented attempts to defuse Third World demands for development financing through the United Nations⁶⁴. In the words of the World Bank historians Edward Mason and Robert Asher, SUNFED was a proposal “so repugnant to conservative secretaries of the U.S. Treasury that, by comparison, the notion of an IFC came in time to seem to them positively attractive.” World Bank President George Woods later admitted in an interview that IDA “was really an idea to offset the urge for SUNFED” (BABB, 2009, p. 23).

A Guerra Fria foi uma variável central para entender-se a guinada do Banco Mundial e muitas outras instituições a focarem em países para além da Europa. Conforme argumenta Peet (2009, p. 131), a principal razão para que o Banco Mundial “suddenly expressed concern for the masses of poor people in the world stemmed from cold war engagement between the USA and the USSR, with the Third World as its hot spots and ideological battlegrounds”. Murphy (2014, p. 228) também indica que a “visão dos Estados Unidos mudou em consequência da Guerra Fria. Tanto Truman quanto Eisenhower viam uma assistência limitada aos países do Terceiro Mundo como uma técnica para combater o comunismo”.

Não por um acaso, o período entre 1968 e 1981 é nomeado pelo Banco como “the World Bank confronts poverty”, quando é cunhado o termo “pobreza extrema” e o Banco passa a ser uma das principais referências no que tange o “combate à pobreza”, esvaziando o espaço político da ONU, crescentemente pressionado pelos países descolonizados da África e Ásia. Além disso, movimentos intelectuais provindos da periferia, como é o desenvolvimento de uma teoria própria de economia política na América Latina (a Teoria da Dependência) somavam-se como elementos a desafiar a narrativa hegemônica produzida pelos países centrais. Com efeito, pode-se classificar o movimento de combate à pobreza do Banco como contrarrevolucionário.

Outro aspecto destacado pela narrativa institucional da história do Banco é de considerá-lo como uma “knowledge institution” (instituição produtora de conhecimento) apenas a partir dos anos 2000, sendo que, em realidade, ao longo de toda a sua história atuou como um espaço disseminador de “boas práticas” em políticas públicas – especialmente aquelas relacionadas à política fiscal e econômica. O período do ajuste estrutural, nas décadas de 1980 e 1990, é um exemplo claro de como o órgão já atuava não apenas como mero prestador de dinheiro, mas como definidor de quais políticas as nações devem tomar,

⁶⁴ Outras respostas feitas pelos EUA e outros países do Centro da economia mundial às demandas dos países mais pobres foram através de injeção de mais recursos em banco regionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Asiático de Desenvolvimento (Asian Development Bank – ADB) (BABB, 2009).

baseando-se em sua posição de autoridade técnica-intelectual sobre os mais diversos assuntos da vida pública.

Retomando sobre as tarefas e funções do Banco, para além do “objetivo geral implícito” de contenção do comunismo, em um aspecto mais prático o organismo internacional apresenta as seguintes tarefas⁶⁵: “financing public projects and programs⁶⁶, **supporting policy reform**, providing technical advice and analysis, managing financial risk, attracting and financing private sector investments” (WORLD BANK, c2022b, online, grifos nossos). Neste sentido, o Banco divide sua atuação em duas linhas: Financing⁶⁷ (o braço financeiro da organização, financiador de projetos) e Advice and Analytics⁶⁸ (o braço “intelectual” do organismo, voltado para disseminação de “boas políticas públicas”).

Dentro da linha de Financing, o Banco possui os seguintes tipos de financiamento:

Quadro 5: Tipos de financiamento do Banco Mundial.

Tipo de Financiamento	Descrição
Investment Project Financing	Fornece financiamento aos governos para atividades que criem a infraestrutura física/social necessária para reduzir a pobreza e criar desenvolvimento sustentável. Financiamento focado em infraestrutura.
Development Policy Financing	Fornece apoio orçamentário a governos ou uma subdivisão política [entidades subnacionais, como os Estados da Federação Brasileira] para um programa de políticas e ações institucionais para ajudar a alcançar o crescimento sustentável e compartilhado e a redução da pobreza. Financiamento focado em instituições e formulação de políticas.
Program-for-Results	Vincula o desembolso de fundos do Banco Mundial diretamente à entrega de resultados definidos ⁶⁹ , ajudando os países a melhorar o desenho e a implementação de seus próprios programas de desenvolvimento e alcançar resultados duradouros por meio do fortalecimento de instituições, aprimoramento de sistemas e capacitação.

⁶⁵ Estas tarefas são relativas ao Banco Mundial (BIRD e IDA), IFC e MIGA, não incluindo, assim, o Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos, que possui tarefas, como seu próprio nome indica, relacionadas com mediação de litígios internacionais sobre investimentos.

⁶⁶ Será demonstrado em subseções posteriores quais as áreas temáticas e zonas geográficas que recebem mais aportes deste organismo.

⁶⁷ “We finance public projects to build physical and social infrastructure, and develop institutional capacity. We also finance government programs to support achievement of their objectives, and support policy and institutional reforms of national and subnational governments by providing budget financing and global expertise” (WORLD BANK, c2022b, online).

⁶⁸ “Through research and analysis, we offer support to countries in designing or implementing better policies, strengthening institutions, building capacity, informing strategies or operations, and contributing to the global development agenda” (WORLD BANK, c2022b, online).

⁶⁹ O Banco Mundial não deixa explícito quem define quais são estes resultados e os critérios.

Private Sector options	Linha de financiamento, investimento direto e garantias para o setor privado, que são fornecidos pela MIGA e pela IFC. As garantias também podem ser fornecidas pelo Banco Mundial (BIRD/IDA) para projetos do setor privado.
Customized options and risk management	Financiamentos customizáveis, que incluem as seguintes possibilidades: IBRD Flexible Loan (IFL), Local Currency Financing, Contingent Financing, Credit Enhancement – Guarantees, Financial Risk Management Products e Disaster Risk Management Products.

Fonte: Adaptado e traduzido de WORLD BANK, c2022c.

Interessante notar como algumas linhas de financiamento, especialmente a “Development Policy Financing”, está diretamente relacionada com a criação de “políticas e ações institucionais”, indo além dos projetos clássicos de infraestrutura, pelos quais o Banco é normalmente conhecido.

Por sua vez, dentro da linha de Advice and Analytics, existem dois tipos de serviços principais. O primeiro, é Advisory Services and Analytics (ASA), assim descrito pela instituição:

[...] are non-lending activities that help external clients or audiences advance a development objective. The World Bank provides ASA to support design or implementation of better policies, strengthen institutions, build capacity, inform development strategies or operations, and contribute to the global development agenda. ASA outputs include analytical reports, policy notes, hands-on advice, and knowledge-sharing workshops or training programs. ASA related to private sector development at times are prepared jointly with IFC and MIGA (WORLD BANK, c2022d).

O segundo, é denominado Reimbursable Advisory Services (RAS), que basicamente é um tipo de ASA, porém, solicitado e pago por um cliente do banco (que pode ser um governo central, subnacional, empresas estatais, organizações não-governamentais e de outros tipos não lucrativas, como câmaras de comércio) e instituições multilaterais.

Reimbursable Advisory Services (RAS) are ASA provided in response to a request from, and paid for by, the recipient of the service (client), under a legal agreement. In providing RAS, the Bank's purpose is to expand the options available to member countries of all income levels, including those that have graduated from the Bank. RAS clients can be central governments; subnational governments; state-owned enterprises; non-governmental and other not-for-profit organizations (such as chambers of commerce); and multilateral institutions, including development banks and regional organizations (WORLD BANK, c2022d).

Novamente, fica ainda mais explícito o papel do Banco como uma instituição de conhecimento, uma vez que possui tipos de serviços em seu portfólio que são específicos para consultoria e disseminação de modelos de políticas e gestão de instituições

(especialmente públicas). Inclusive, o Banco atua sem o requerimento de nenhuma contraparte, a exemplo das Notas de Políticas Públicas que publica antes de eleições presidenciais⁷⁰, apresentando diagnósticos de problemas e definindo possíveis caminhos de ação para enfrentá-los – ou seja, definindo a agenda sobre o que deve ser considerado um problema de política pública (que não é algo naturalmente dado) e definindo o arcabouço de soluções possíveis (as quais tampouco são únicas e já pré-concebidas).

2.1.4 Organização institucional do Banco Mundial: quem faz parte, como se dá a tomada de decisão e quem possui poder de decisão e de influência?

Cada instituição, seja ela local, regional, nacional ou internacional, costuma ser um universo próprio. Dinâmicas de poder, regras de comportamento, códigos e símbolos sociais e variados graus de cooperação e conflito definem como os atores sociais se comportam dentro delas, segundo suas capacidades de influenciarem mais ou menos na relação social. Não é distinto com o Banco Mundial.

Atualmente, este organismo financeiro internacional é composto por 189 países (4 a menos dos 193 da ONU), com quadro de funcionários de mais de 170 países e escritórios espalhados em mais 130 lugares. Como anteriormente explicado, para um país ser membro do Banco, deve-se antes ser um membro do FMI (e, conseqüentemente, aceitar as regras deste último organismo). Estes países-membros do Banco são representados por um Conselho de Governadores (Board of Governors), os quais, por sua vez, serão responsáveis por delegar tarefas para o funcionamento do Banco ao Conselho de Diretores (Board of Directors). Os Governadores costumam ser Secretários de Finanças, da Fazenda ou de Ministérios de Economia, e os Diretores-Executivos, responsáveis pela operação diária do Banco, costumam ser indicados pelos países-membros. No caso do Diretor-Executivo que representa os EUA, é nomeado pelo presidente da república e confirmado pelo senado estadunidense.

Na seção 2 do artigo 5 dos Artigos de Acordo do BIRD (IBRD, 2012, p. 11), indica-se:

- (a) All the powers of the Bank shall be vested in the Board of Governors consisting of one governor and one alternate appointed by each member in such manner as it may determine. Each governor and each alternate shall serve for five years, subject to the pleasure of the member appointing him, and may be reappointed. No alternate

⁷⁰ A exemplo das Notas de políticas públicas apresentadas em 23 de agosto de 2018 para o Brasil, antes das eleições presidenciais brasileira deste mesmo ano, em que o Banco apresenta problemas e soluções em 15 áreas.

may vote except in the absence of his principal. The Board shall select one of the governors as chairman.

(b) The Board of Governors may delegate to the Executive Directors authority to exercise any powers of the Board, except the power to: (i) Admit new members and determine the conditions of their admission; (ii) Increase or decrease the capital stock; (iii) Suspend a member; (iv) Decide appeals from interpretations of this Agreement given by the Executive Directors; (v) Make arrangements to cooperate with other international organizations (other than informal arrangements of a temporary and administrative character); (vi) Decide to suspend permanently the operations of the Bank and to distribute its assets; (vii) Determine the distribution of the net income of the Bank.

Logo, quem controla o Conselho de Governadores, controla o Banco, uma vez que é a instância política máxima em termos de existência do organismo. Em relação aos Diretores-Executivos, atualmente, seis membros possuem representação permanente no Conselho de Diretores, quais sejam: EUA, Japão, Alemanha, França, Reino Unido e China (os maiores contribuidores). Os demais Diretores-Executivos (que são em total 25) são eleitos pelos demais países-membros, ou seja, um diretor-executivo irá representar um conjunto de países. Além disso, o Banco possui um sistema de votos baseado na contribuição financeira de cada membro à organização; diferentemente da Assembleia Geral da ONU, quem possui mais ações no capital social do Banco, possui mais votos⁷¹ (BAZBAUERS, 2018).

Sobre o BIRD, em julho de 2022, os EUA apresentam um poder de voto de 15,79%, seguido de Japão (7,44%), China (5,33%), Alemanha (4,10%), França (3,92%) e Reino Unido (3,92%); Brasil apresenta um total de 2,01% de poder de voto, 12º país com mais poder na organização (IBRD, 2022). Tal distribuição de poder de votos confere aos EUA a condição de único país-membro com poder de veto no que tange a modificações na estrutura do Banco. Isso se deve não por conta de que os Artigos de Acordo (Articles of Agreement) expressem oficialmente a existência de poder de veto, mas por conta de que, no Artigo 8, inciso A, é afirmado que qualquer proposta de modificação no Acordo deve ser aprovada por 85% do poder de voto total⁷². Logo, EUA, com seus 15,79%, pode deixar de votar e, com isso, não alcançar o mínimo de 85% estabelecido pela carta de fundação.

⁷¹ Como já mencionado, o Grupo Banco Mundial é composto por mais de uma entidade. Cada uma delas possui regras mais específicas sobre o sistema de votos, mas, ao final, todas são baseadas no sistema de quanto maior a contribuição, maior a quantidade de votos. Ademais, em todas as entidades os EUA são o país com a maior quantidade de contribuição e, conseqüentemente, votos.

⁷² Article VIII – Amendments. (a) Any proposal to introduce modifications in this Agreement, whether emanating from a member, a governor or the Executive Directors, shall be communicated to the Chairman of the Board of Governors who shall bring the proposal before the Board. If the proposed amendment is approved by the Board the Bank shall, by circular letter or telegram, ask all members whether they accept the proposed amendment. When three-fifths of the members, having eighty-five percent of the total voting power, have accepted the proposed amendments, the Bank shall certify the fact by formal communication addressed to all members (IBRD, 2012, p. 18).

Ademais dos Conselhos de Governadores e de Diretores, o Banco também possui as figuras do Presidente, Vice-Presidentes, e gestores seniores (para além, claro, do quadro de funcionários, que possuem menor poder político). É claro que, sendo uma organização transnacional e extensa, não se pode afirmar categoricamente que é um mero instrumento de política externa dos EUA, mas tampouco pode-se afirmar que se trata de uma instituição ideologicamente neutra. Nas palavras de Bazbauers (2018, p. 13, grifos nossos),

From the Left come criticisms of the World Bank as an imperialistic enterprise, an ideological Trojan horse whose activities privilege developed countries to the detriment of the developing. From the Right emerge the challenges that it is unresponsive to market forces, promoting inefficiencies through support for the public sector. This is not to suggest that the scholarly literature is entirely negative, but most stress that **the World Bank is not ideologically neutral**.

Neste sentido, existe uma série de estudos que visam identificar o viés ideológico do Banco e, em especial, a influência dos EUA na formulação de políticas do organismo. Em um destes, Clark e Dolan (2021) identificam como padrão que países que votam junto com os EUA nas Nações Unidas são requeridos de realizarem menos reformas políticas domésticas como condicionalidades de empréstimos do Banco Mundial, em menos áreas e em temas menos controversos. Ainda que organizações multilaterais tendam a ser menos politicamente enviesadas (em comparação à ajuda externa realizada bilateralmente), estes autores demonstram que organizações como o Banco não são completamente independentes – especialmente dos Estados mais fortes que as patrocinam – e que frequentemente patrocinam a agenda dos seus membros mais influentes. Através de uma relação estatisticamente relevante, Clark e Dolan (2021, p. 37) expressam:

We find that conditionality at the World Bank heavily reflects U.S. interests. Specifically, when countries vote more closely than usual with the United States in the UN General Assembly, they are required to enact fewer domestic policy reforms, and on fewer and softer issue areas. Our argument therefore corroborates a U.S.-centric view of World Bank governance, showing that the United States is so influential that its preferences pervade even highly disaggregated project-specific policy decisions.

Entretanto, a influência estadunidense no organismo não é tão direta como uma análise apressada possa imaginar. Clark e Dolan (2021) argumentam que não se trata de uma influência estatal direta, mas sim por conta de dinâmicas próprias dos funcionários (*staff*) do Banco. Neste sentido, os autores argumentam que

[...] staff are sophisticated at anticipating and satisfying U.S. interests, and they do so consciously out of career concerns. The career concerns arise from the World Bank's heavy financial dependence on its largest shareholder. In particular, the

World Bank's concessional lending arm, the IDA, is financed through triennial replenishment meetings, where donors pledge contributions. Mindful of their vulnerability and wishing to signal their support for U.S. interests, World Bank staff consciously design programs that favor friends of the United States, reserving their stringency for those countries out of its favor (CLARK; DOLAN, 2021, p. 47).

O mecanismo de influência dos EUA, neste caso, é o peso da contribuição financeira provida ao organismo. Ademais, é de se destacar que a maior parte dos funcionários são dos EUA e/ou educados e socializados em instituições estadunidenses, o que implica em indivíduos com uma visão de mundo que irá expressar, conscientemente ou inconscientemente, as preferências políticas dos EUA.

World Bank staff members may hold these views either because of selection effects (U.S. citizens or educational backgrounds are more heavily represented on staff) or socialization effects (staff interact frequently with U.S. officials). Either way, staff could be acting on their own economic beliefs rather than trying to curry favor with the United States; the result—policies that favor U.S. friends—is the same (CLARK; DOLAN, 2021, p. 48).

Por ser o principal contribuinte financeiro do Banco Mundial, é possível de identificar que o Congresso dos EUA possui poder e influência direta nos rumos do organismo, uma vez que a votação das contribuições ao Banco passa pelo legislativo estadunidense.

Em suma, o poder estrutural dos EUA neste organismo deriva da dependência de recursos e da cultura ideológica. E, por mais que possuam um grau de autonomia, é possível se afirmar que as burocracias das OIs não são livres de influência política, como demonstrado neste estudo.

Obviamente, a cultura ideológica é reforçada pelas lideranças do Banco, tanto política (na figura do presidente) como intelectual (na figura do economista-chefe). E, ainda que exista a possibilidade de que estas lideranças possam apresentar algum grau de divergência com as preferências políticas do principal influenciador do Banco – i.e., os EUA –, existem mecanismos informais que este influenciador pode utilizar para adequar o comportamento da organização. Foi o caso do economista-chefe Joseph Stiglitz, demitido em 2000 por expressar críticas às políticas do Banco e do FMI, e do diretor do World Development Report 2000, Ravi Kanbur, que renunciou ao cargo após receber críticas por parte do Tesouro estadunidense sobre a versão inicial do relatório, que apresentava duras críticas ao sistema financeiro e favorecia “em excesso” a sociedade civil.

Em ambos os casos, os EUA, mais especificamente o Tesouro, não podiam demitir diretamente tais pessoas. Entretanto, no primeiro caso, o Tesouro, que tinha poder de voto

para renovar a presidência do Banco ocupada por James Wolfensohn⁷³, atuou no sentido de condicionar a renovação do mandato de Wolfensohn à demissão de Stiglitz (uma vez que o presidente do Banco sim, teria o poder de demitir o economista-chefe). No segundo caso, diante a publicação da primeira versão do World Development Report, o Tesouro dos EUA endereçou severas críticas sobre o relatório à presidência do Banco, gerando uma pressão no diretor do relatório, Ravi Kanbur, para alteração da versão final, a qual incluísse um teor mais favorável à agenda financeira do Tesouro⁷⁴.

A versão inicial do relatório incluía críticas à liberalização dos mercados, chegando a mencionar que, em certos casos, era prejudicial aos países, levando a um aumento da pobreza. As críticas do Tesouro dos EUA foram no sentido de alterar e amenizar estas críticas, inserindo na versão final do relatório mais temas e sugestões de políticas públicas pró-mercado financeiro. Com isso, se destaca como o Banco inclui a preocupação com a “pobreza”, mas que é superada pelo tema “abertura ao capital privado”, que é tida como boas práticas.

Tal movimento de represália por parte do Tesouro dos EUA foi interpretado pelo diretor do relatório, Kanbur, como um sinal de que o relatório conduzido por ele não seria aceito, levando à sua resignação (WADE, 2002).

Evidencia-se, com o exposto até aqui, como as burocracias de OIs não estão imunes à influência externa dos atores mais poderosos do sistema internacional, talvez com menos autonomia do que a corrente construtivista indica. Não obstante, as OIs não deixam de ser elas também variáveis que moldam e influenciam a realidade, sendo este o último tópico a ser tratado sobre o Banco Mundial.

2.1.5 Qual o efeito das ações do Banco Mundial?

Mensurar impacto, efeito ou influência, em ciências humanas, é sempre um desafio. Dada a impossibilidade de se criar um ambiente de laboratório, com a possibilidade de se isolar as variáveis, estabelecer grupos de controle e desenvolver uma pesquisa conforme os

⁷³ Wolfensohn, inicialmente, era relutante sobre a ideia de demitir Stiglitz, pois, por um lado, era um intelectual respeitado internacionalmente, e por outro, concordava em grande medida com suas ideias. Entretanto, o desejo de Wolfensohn em seguir por mais um mandato no Banco, fez com que acatasse à tal condicionalidade (WADE, 2002).

⁷⁴ A versão inicial do relatório incluía críticas à liberalização dos mercados, chegando a mencionar que, em certos casos, era prejudicial aos países, levando a um aumento da pobreza. As críticas do Tesouro dos EUA foram no sentido de alterar e amenizar estas críticas, inserindo na versão final do relatório mais temas e sugestões de políticas públicas pró-mercado financeiro.

protocolos científicos típicos das chamadas ciências duras, é difícil de se avaliar o efeito do impacto de um ator social na realidade. Porém, não impossível. Com técnicas como entrevistas, métodos estatísticos e análise do discurso, é possível de se estabelecer parâmetros de medição dos efeitos de uma instituição como uma organização internacional. Por isso, nesta subseção são trazidos trabalhos que utilizam destas técnicas para se mensurar o efeito e impacto das ações do Banco.

Entretanto, se tratando relações sociais, há de se historicizar o nível de influência de uma organização. Isto é, a influência ou efeito das ações de uma entidade como o Banco Mundial não será a mesma ao longo da história. Em um momento como o atual, por exemplo, de ressurgente nacionalismo e crescente ceticismo sobre o papel de instituições multilaterais, é de se esperar de que a influência do Banco seja menor do que em tempos passados. A própria nomeação de David Malpass, que advogou por um papel menor das OIs e criticou o Banco, afirmando que os principais beneficiários do Banco são seus próprios funcionários (“the people who fly in on a first-class ticket to give advice to governments”⁷⁵), é um indicativo de um Banco possivelmente menos influente na política mundial (PARKS; HARUTYUNYAN; DiLORENZO, 2020).

Ainda assim, a influência do organismo permanece alta, sobretudo nos países do Sul Global e especialmente na América Latina. Segundo dados do próprio Banco, até a data⁷⁶, considerando-se projetos ativos e já finalizados, foram realizados 18851 projetos, em mais de 33872 localidades espalhadas em 207 países, alcançando uma cifra 1.362 bilhões de dólares executados. Destas cifras, a região que mais recebeu projetos, tanto em número como em valores, foi a América Latina. Interessante ressaltar que a região da América Latina não tem uma representação permanente nos Conselhos que tomam decisões no organismo, mas é a que mais recebeu projetos historicamente.

Tabela 1: Projetos ativos e encerrados do Banco Mundial por região - 1944 – 2023 (em ordem decrescente de valores executados).

Região	Quantidade de Projetos	Valores (bilhões US\$)
América Latina e Caribe	3326	274,94
Sul da Ásia	2258	240,83
Leste Asiático e Pacífico	2995	235,15
Europa e Ásia Central	2491	200,90
África Oriental e Austral	2186	156,20
África Ocidental e Central	2192	117,58
Oriente Médio e Norte da África	1534	100,23

⁷⁵ BAKER, 2019.

⁷⁶ Março de 2023.

Outras regiões da África⁷⁷	1745	36,34
Outros	124	0,179

Fonte: World Bank, 2023.

Há de se notar que, em relação aos setores que se concentram os projetos do Banco, a maioria se encontra na categoria “Administração Pública” (*Public Administration*), financiando iniciativas como “sustentabilidade fiscal” e “reforma fiscal” de entes nacionais e subnacionais, conforme classificação própria da instituição.

Tabela 2: Distribuição temática de projetos ativos e encerrados do Banco Mundial - 1944 - 2023 (em ordem decrescente de valores executados).

Setor temático	Quantidade de Projetos	Valores (bilhões de US\$).
Administração Pública	6615	191,21
Transporte	2375	144,09
Energia e extrativos	2257	141,24
Proteção Social	2735	96,41
Água, saneamento e gestão de resíduos	2264	89,95
Educação	2181	88,28
Setor Financeiro	1638	87,29
Agricultura, Pesca e Silvicultura	2974	85,57
Saúde	2039	84,31
Indústria, Comércio e Serviços	2305	78,97
Tecnologias da Informação e Comunicação	856	16,07

Fonte: World Bank, 2023.

Porém, a influência do Banco vai além do financiamento de projetos. Segundo estudo de 2015 conduzido pela organização AidData⁷⁸, que entrevistou aproximadamente 7000 gestores de políticas públicas de 126 países classificados como renda-baixa e renda-média (low-income e middle-income), o Banco Mundial foi considerado pelos entrevistados, dentro de um total de 57 instituições/países que trabalham com desenvolvimento, a instituição parceira de desenvolvimento (“development partner”) mais influente do mundo, em termos de influência no estabelecimento da agenda política (“agenda-setting influence”), a exemplo de reformas no Estado. Tal influência, considerada superior à de outras instituições como o FMI, programas das Nações Unidas e outros países historicamente doadores, é atribuída à uma maior neutralidade e credibilidade do Banco do que as demais contrapartes (CUSTER et al, 2015, p. 34-35). No mesmo estudo, os entrevistados foram indagados sobre o quão útil (“helpful”) eram os parceiros de desenvolvimento para a implementação de reformas

⁷⁷ Esta seleção refere-se a projetos regionais transversais que cobrem África Ocidental e Oriental.

⁷⁸ Instituto de pesquisa estadunidense focado em avaliação de impacto de políticas e investimentos. Disponível em: <<https://www.aiddata.org/>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

[políticas-institucionais], independentemente da área; neste ranking, o Banco também figurou entre os primeiros colocados, aparecendo em quinto lugar.

Realizando esta pesquisa de opinião mundial novamente nos anos de 2017 e 2020, o Banco Mundial novamente figurou como uma das mais influentes instituições no Sul Global, figurando nos dois anos em segundo lugar no que se refere à “agenda-setting influence” e, respectivamente, em quarto e quinto lugar no quesito utilidade (“helpfulness”) (CUSTER et al, 2018; CUSTER et al, 2021). Interessante destacar que, na edição de 2021, os pesquisadores também calcularam a influência levando-se em conta a percepção dos entrevistados que valoraram o atuação do Banco como “positiva” (“positivity-adjusted influence rankings for development partners”). Neste ranking, por possuir mais percepções positivas, o Banco ficou classificado como a instituição mais influente⁷⁹.

Ainda sobre a influência do Banco, Knack et al (2020), demonstraram que essa se dá especialmente por conta dos “analytical and advsory products”, isto é, por conta das ideias, e não tanto pelos empréstimos concedidos pelo organismo. Ao analisarem dados de entrevistas com 1244 oficiais de setores públicos de 121 países classificados como em desenvolvimento, os autores constataram que serviços não relacionados à concessão de empréstimo do Banco (o qual investe cerca de 200 milhões de dólares por ano nesta linha de trabalho) influenciam mais a direção, desenho e implementação de políticas governamentais do que àqueles relacionados à empréstimos (que giram em torno de 30 bilhões anuais). Em suma, os autores argumentam que são as ideias, e não tanto o dinheiro, que faz com que o Banco Mundial seja tão influente (PARKS; HARUTYUNYAN; DiLORENZO, 2020). Porém, há de se ponderar esta conclusão, afinal, a ideologia (chamada de “ideias” por KNACK et al, 2020) promovida pelo Banco Mundial é mais influente, dentre outros fatores, justamente por ser respaldada por um organismo financeiro, com elevada capacidade orçamentária, e que seus empréstimos possuem um papel de influir na direção de políticas nacionais.

É claro que não se pode separar a ideologia promovida pelo Banco Mundial dos interesses do bloco histórico que faz uso dele. Como mencionado, as forças sociais hegemônicas dentro deste organismo são àqueles relacionados com o governo estadunidense e/ou com o setor financeiro, fato que é demonstrado nas figuras de liderança dentro da instituição: todos diretores estadunidenses, ex-funcionários do governo dos EUA ou de

⁷⁹ Em Custer et al (2021) também se identificou que a influência do Banco é maior em países pequenos e politicamente abertos (e com um mínimo de estabilidade política), ao passo que é menor em países com regimes autocráticos, politicamente fechados e com quase nenhuma estabilidade política.

instituições financeiras globais; o mesmo vale para os cargos de economista-chefe, com um perfil de formação intelectual e antecedentes laborais comum a todos que ocuparam esta posição. O bloco histórico também se expressa dentro do Banco através de seus funcionários, os quais, como destacado anteriormente, tendem a reforçar e projetar os interesses dos EUA, tanto por serem formados em centros de treinamentos deste país em sua grande maioria, como por já saberem que este é o maior contribuidor, e que projetos tendem a receber maior financiamento se agradam a política externa deste país.

Conforme indicam Clemens e Kremer (2016, p. 59, tradução nossa), o Banco possui uma série de mecanismos para exercer sua influência. “A nível nacional, o organismo preside grupos de doadores bilaterais que negociam com os governos dos países receptores”, e, quando retira seu apoio de um ministério do governo, gera um efeito-dominó, com outros doadores tomando a mesma postura. Esse padrão fornece ao Banco um considerável poder de influenciar o fluxo de doadores/doações e, conseqüentemente, maior margem de manobra de negociação com governos clientes. Além disso, “o Banco possui um importante papel em como ideias se movem em política, coletando dados, gerando ideias, trazendo ideias para uma audiência política mais ampla e transformando ideias em políticas específicas”. Ainda, em um âmbito global, o Banco estabelece agendas políticas com suas publicações como o “Doing Business report”, fruto do Projeto Doing Business e atualmente em substituição pelo projeto Business Ready (B-READY)⁸⁰, e a já mencionada publicação anual World Development Report.

Ainda segundo Clemens e Kremer (2016, p. 59-60), esta influência deriva em grande parte do *soft power* do organismo, uma vez que é visto como uma instituição com corpo técnico qualificado, de elevado prestígio e, no geral, imparcial e neutra.

The World Bank’s influence derives in large part from its “soft power,” by providing a context and a venue for independent policy discussion. In many of the countries where the Bank operates, political competition is focused on patronage or ethnic and cultural issues rather than economic policy. **Think tanks are scarce, and the senior civil service is stretched thin. In this environment, Bank staff can have tremendous influence. The Bank recruits internationally and pays salaries higher than those in most civil services, allowing it to attract staff with very strong qualifications.** Staffers come from a variety of countries, including developing countries, and are not seen as promoting a single national perspective. Bank staff have access to policymakers and often build relationships of trust with key civil servants. Politicians will make the overall decision about whether, say, a conditional cash transfer policy should be implemented. But the World Bank can then have huge influence on decisions regarding the details and implementation of the program (CLEMENS; KREMER, 2016, p. 59-60, grifos nossos).

⁸⁰ Trata-se de uma versão atualizada do Doing Business, podendo ser encarado como uma reformulação devido à escândalos envolvendo a manipulação de dados no Doing Business.

Por fim, Clemens e Kremer (2016) ressaltam que, quando servidores públicos debatem opções políticas e apresentam posições que estão em conformidade com normas internacionais, tendem a ser menos vistas como a mera promoção de interesses pessoais ou burocráticos. Outrossim, um dos principais canais de influência é o fluxo de funcionários do Banco para posições seniores no governo de seus países de origem. Esta relação fluída entre os quadros que compõem o Banco para cargos seniores em instituições governamentais vai ao encontro da relação proposta por Cox (2021) entre instituições, ideias e capacidades materiais.

Porém, há de se notar como a Visão de Clemens e Kremer (2016) é eurocêntrica, em especial ao afirmarem, conforme no trecho destacado, que nos países em que o Banco atua, periféricos, há uma suposta escassez de capacidade intelectual, a qual dá espaço para que o Banco triunfe sem competidores. Entende-se nesta tese que uma ideologia se torna aceita e se torna válida, quando ela convêm ao bloco histórico dominante, i.e., à uma força hegemônica que ocupa vários espaços públicos (imprensa, redes sociais, legislativos, entre outros). Uma ideologia ou ideia “ganha” não por ser verdade ou melhor, mas pelas reiteradas convergências e repetições de atores sociais que a sustentam. Neste sentido, por mais que uma pessoa seja qualificada e tenha uma boa argumentação sobre um dado fenômeno ou política, se ela não for coerente com os interesses do bloco histórico e das forças sociais que sustentam o Banco Mundial, ela simplesmente não será contratada, e não terá o protagonismo fornecido por uma instituição de prestígio como é o Banco. Logo, ele não é influente por contratar as “mentes mais brilhantes”, mas sim por promover a visão de mundo esperada e projetada pelas forças sociais hegemônicas (que atuam em nível internacional).

Sobre o projeto Doing Business, há de se destacar que se tratou de um dos principais carros-chefes do Banco Mundial, potencialmente mais influente do que o World Development Report. Isso porque o “Doing Business” provê um índice que classifica o quão fácil e viável é de se realizar negócios em um país, criando um *scorecard* internacional e um ranking de comparação de países.

Índices internacionais produzidos por organizações como o Banco Mundial não são triviais. Além de ditarem rumos que devem ser seguidos por formuladores de políticas, um índice como o Doing Business é visto por governos como uma maneira de atrair investimentos estrangeiros, além de moldar as decisões de empréstimos do próprio Banco Mundial (KELLEY, 2021) e de potencialmente outros bancos e credores internacionais. Isso gera uma competição entre países para uma melhor colocação no ranking, levando-os

inclusive a processos de desregulamentação de suas economias, na esperança de tais mudanças serem tomadas em conta no cálculo do índice.

Dada sua importância, é de se esperar que o ranking fosse alvo de pressão externa. E de fato, assim foi. Em entrevista ao jornal “The Wall Street Journal”, Paul Romer, então economista-chefe do Banco Mundial, admitiu que a metodologia de cálculo do ranking do Doing Business haviam passado por múltiplas modificações pelo *staff* do Banco, as quais foram potencialmente realizadas por motivações políticas (ZUMBRUN; TALLEY, 2018). Entre os países prejudicados por tais mudanças, se destaca o Chile, que fora penalizado e diminuído no ranking (da posição 25 a 57) durante a gestão de Michelle Bachelet, considerada de centro-esquerda, voltando a ascender na gestão de Piñera, tido como conservador. Esta “potencial motivação política” admitida por Paul Romer nada mais é que a expressão da ideologia do Banco, que, ao se deparar com uma presidente que não estava totalmente alinhada com os valores de livre mercado para o capital estrangeiro (Bachelet), atuou de maneira a dificultar sua reeleição ou a eleição de um candidato que fosse do seu campo político.

Conforme argumentou Paul Romer, novas métricas foram adicionadas na medição do ranking (como tempo gasto por empresas em pagamento de impostos), as quais, sem que nada tivesse sido modificado na economia chilena, levou à uma queda no ranking (IDEM). Pouco após sua entrevista ao “The Wall Street Journal”, Romer renunciou do cargo de economista-chefe.

Essa pequena “evidência anedótica” é a demonstração da complexa relação que Cox indica existir entre Instituições e Ideias, e como uma instituição como o Banco Mundial atua de uma maneira não neutra, conformando determinadas forças sociais e formas de estado em detrimento de outras. De fato, ao promover um tipo de visão de mundo, de ideologia, além de promover uma agenda política específica (e coerente com um bloco histórico) esta instituição é capaz de mover forças sociais de alcance global (como investidores internacionais) e alterar os rumos políticos de um país.

Por fim, há de se destacar que o Banco é influenciado por investidores, instituições financeiras e pelos países centrais, e que uma queda na taxa de lucro em um país como o Brasil (que possui um dos maiores mercados de trabalho e de consumo do mundo) impacta diretamente nas taxas de lucros de investidores estrangeiros de países centrais, como os EUA, que tradicionalmente possuem multinacionais atuando nestes países. Logo, é um movimento quase que “natural” que o Banco se preocupe com temas como a reforma trabalhista ou

previdência no Brasil, já que são temas que, em última instância, impactarão na taxa de lucro de grandes multinacionais e nas remessas de lucros e dividendos enviadas ao exterior. Com isso, se enfatiza nesta subseção que os efeitos das ações do Banco Mundial são o reflexo da hegemonia dos países centrais e das forças sociais que predominam dentro dele.

Na próxima seção, será a OIT a instituição a ser analisada em maior detalhe, seguindo o mesmo esquema analítico empregado até aqui para o Banco Mundial. Como se verá, o contexto em que surge e seu desenvolvimento institucional irão desembocar em uma organização com menor capacidade de influência e, justamente por isso, com maior espaço de recepção para temáticas tidas como “progressistas”.

2.2 CONTEXTO HISTÓRICO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

2.2.1 Quando e com qual objetivo surgiu a Organização Internacional do Trabalho?

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) é uma agência especializada do sistema das Nações Unidas a qual o surgimento precede a criação da própria ONU. Criada em 1919 a partir do controverso Tratado de Versalhes, que marcou o fim da Primeira Guerra Mundial e estabeleceu a Liga das Nações, a OIT surge como uma das respostas aos movimentos de reformas sociais e laborais do século XIX que advogavam por padrões básicos de proteção dos trabalhadores e melhores condições de trabalho (KILLE; LYON, 2020).

Em sua gênese, a OIT foi estabelecida como uma organização autônoma ao lado da Liga, com sede em Genebra, Suíça, onde até hoje segue com sua sede. De origem essencialmente ocidental e como foco de preocupação a realidade dos países da Europa ocidental, a OIT também pode ser interpretada como uma resposta à Revolução Bolchevique de 1917, dado o temor de que os movimentos trabalhistas organizados da Europa pudessem desembocar em novas revoluções.

Neste sentido, a questão do trabalho era vista como “a pressing social justice issue that needed to be addressed in order to ensure a lasting peace, with Western countries also concerned about the 1917 Bolshevik Revolution in Russia and the rising demands of organized labor movements in their own countries” (KILLE; LYON, 2020, p. 96). Com isso, para “incorporar” (e, com isso, eventualmente cooptar, amenizar sua atuação e/ou silenciar) todas as vozes das partes envolvidas no mundo do trabalho, a OIT “was not set up as a traditional international governmental organization with only member states but instead also

included representation from workers and employers” (IDEM, p. 96). Trata-se do tripartismo característico da organização, que possui como delegados representantes de Estados, de Empregadores e de Trabalhadores, algo único no sistema ONU.

Ainda que estivesse envolta em um contexto revolucionário, a OIT foi inspirada nas correntes políticas democráticas - e não-revolucionárias - europeias da época, em especial a social-democracia, a democracia cristã e o social-liberalismo (RODGERS et al, 2009, p. 2). Rodgers et al (2009) destacam que foram dois os gatilhos para sua criação: a guerra e a revolução. Ambos os fenômenos ganharam entornos cada vez mais globais no século XX, em escalas nunca vistas na história da humanidade, criando uma janela de oportunidade para a criação da OIT.

Além disso, desde a primeira revolução industrial, o trabalho passou progressivamente a representar uma dimensão mais relevante da vida em social, fruto sobretudo do intenso fluxo de pessoas deixando de trabalhar na agricultura, em zona rural, para dedicar-se à indústria, em zonas urbanas. Esse movimento levou à criação de grupos organizados de trabalhadores, que demandavam por diálogo, oportunidades laborais, remuneração decente e dignidade (RODGERS et al, 2009, p. 3). Desemprego em massa, choques econômicos e revoltas populares lideradas pela classe trabalhadora e por sindicatos de trabalhadores são processos que passaram a dominar boa parte da agenda política do século XX.

Waves of economic crisis and mass unemployment destroyed individuals, firms and societies. There was growing awareness that labour markets were interconnected across borders, that public action was needed to achieve common standards. Above all, work dominated the political agenda. The growing contradictions of capitalism contributed not only to the Bolshevik Revolution, but also to the many later revolutionary movements and the subsequent fault lines of the world political system. They also conditioned the development of a variety of streams of socialist and liberal thinking in all countries. The ownership and organization of the means of production, the role of the state and the interests which it served, the pattern of organization of social forces, equality and equity, were all closely connected with the fundamental role played by work in society (RODGERS et al, 2009, p. 3).

É de se ressaltar que a organização da classe trabalhadora já vinha ocorrendo desde o século XIX, inclusive, a nível internacional. Entre as organizações criadas por trabalhadores, se destaca a Associação Internacional dos Trabalhadores (International Working Men’s Association, em inglês), criada em 1864 e conhecida como a Primeira Internacional, congregando sindicalistas e ativistas políticos da Europa e dos EUA. Ainda que resultasse dissolvida em 1876, seu legado e trabalho continuou com a Segunda Internacional, organização internacional de trabalhadores que existiu entre 1889 e 1916, que reivindicava,

entre outras demandas, uma jornada de oito horas diárias de trabalho, a qual seria acatada pela primeira Convenção adotada pela OIT (RODGERS et al, 2009).

Em paralelo, se observava a criação da International Association for Labour Legislation (IALL), em 1900, composta por indivíduos da academia, políticos, da administração pública, do trabalho e da indústria. Tal organização logrou a criação de duas convenções internacionais sobre o mundo do trabalho (proibição do trabalho noturno para mulheres na indústria e proibição da utilização de fósforo branco na fabricação de fósforo), e que chegou a ser aderida por alguns países da época. Ainda que tivesse pouca influência para fora da Europa, considera-se que a experiência da IALL⁸¹ foi um importante laboratório do trabalho que viria ser desenvolvido posteriormente pela OIT (RODGERS et al, 2009, p. 4).

Porém, o elemento central para criação da OIT é, de fato, a preocupação das potências centrais da época de sua criação de que as revoltas trabalhistas se espalhassem por todo o globo, e desembocasse no estabelecimento de regimes revolucionários. Durante a Conferência de Paz de Paris, em 1919, a redação final do Tratado de Versalhes dedicou uma seção exclusiva para a questão do trabalho, a seção XIII, que estabelece a constituição da OIT.

Não por um acaso, Edward Phelan, diretor da OIT entre 1941 e 1948 e um dos responsáveis pela escrita da constituição da OIT de 1919, argumenta que as superpotências EUA, Reino Unido e França, na ocasião da conferência em Paris, estavam preocupados

[...] with a critical post-war situation, more immediately dangerous than that which followed the Second World War. A revolutionary temper was widespread: the Bolshevik Revolution in Russia had been followed by the regime of Bela Kun in Hungary; the shop steward movement in Great Britain had honeycombed many of the larger trade unions and undermined the authority of their constitutional executives; the trade union movements in France and Italy showed signs of becoming more and more extremist; millions of men, trained in the use of arms, to whom extravagant promises had been freely made were about to be demobilised; the wave of unrest had spread even to such stable and peaceful democracies as the Netherlands and Switzerland. How gravely the situation was viewed may be indicated by the fact that during the Peace Conference itself, Clemenceau moved many thousands of troops into Paris as a precaution against rioting in the streets. The decision to give labour matters a prominent place in the Peace Treaty was essentially a reflection of this preoccupation. The Peace Conference accepted the proposals of its Labour Commission without much concern either for the generalisations of the Preamble or for the details of the proposed organisation. In other circumstances, it is

⁸¹ Interessante destacar, conforme apontam Rodgers et al (2009, p.5), que ambos, trabalhadores e donos de negócios apoiaram os esforços da IALL, ainda que por razões distintas: “The workers saw these efforts as coordinated international attempts to achieve better conditions of work and to control the adverse effects on labour of market forces, while employers favoured equalizing conditions of work in order to facilitate the expansion of trade and remove unequal conditions of international commercial competition”. Com isso, não é de se estranhar que o mesmo passara com a OIT, em que tais setores não necessariamente possuem os mesmos interesses.

indeed highly probable that some of the more daring innovations in the latter, such as the provision that non-Government delegates should enjoy equal voting power and equal status with Government delegates in the International Labour Conference, would have been considered unacceptable (PHELAN, 1949, p. 608-609).

Ademais, em um ponto de vista da *longue durée*⁸² (BRAUDEL, 1958), a gênese da OIT se dá em um contexto de ascensão do capitalismo global nos Estados Nacionais, desde pelo menos o século XVIII (VAN DER LINDEN, 2019). Com a introdução do trabalho assalariado em lugar do trabalho escravo pelos Britânicos, paulatinamente se incrementou a necessidade de coordenação internacional das legislações trabalhistas, uma vez que o Reino Unido perderia sua vantagem econômica se fosse o único país a abolir a escravidão (que ocorreu em 1833, tomando efeito em 1834), com todos os demais mantendo tais práticas.

É neste contexto que surge a agência especializada mais antiga do sistema das Nações Unidas. Em sua criação, foi elaborada sua carta de constituição, a qual foi elaborada pela Comissão de Legislação Internacional do Trabalho (Commission on International Labour Legislation) da Conferência de Paz de 1919, e que formou parte do Tratado de Versalhes.

Em sua constituição original, foram traçados seus objetivos, propósitos e princípios guiadores. Porém, na Conferência de Filadélfia de 1944⁸³, a OIT incorpora à sua constituição o texto da Declaração de Filadélfia⁸⁴, que reforça alguns de seus objetivos e os expande. Assim, a organização possui até hoje quatro princípios-norteadores:

a) o trabalho não é uma mercadoria; b) a liberdade de expressão e de associação é uma condição indispensável a um **progresso ininterrupto**; c) a penúria, seja onde for, constitui um perigo para a **prosperidade geral**; d) a luta contra a carência, em qualquer nação, deve ser conduzida com infatigável energia, e por um esforço internacional contínuo e conjugado, no qual os representantes dos empregadores e dos empregados discutam, em igualdade, com os dos Governos, e tomem com eles decisões de caráter democrático, visando o bem comum (OIT, [S.I.], grifos nossos).

Certamente, trata-se de um texto que, naquela época e ainda hoje, é considerado como progressista e protetor do ponto de vista do trabalhador. Porém, é de se ressaltar, em nenhum momento revolucionário ou movido por princípios antiliberais ou anticapitalistas, como é de se notar nos trechos destacados anteriormente, com os princípios de progresso e prosperidade embutidos na sua constituição. Inclusive, a própria menção de que o trabalho

⁸² Longa duração, termo utilizado pelo historiador Fernand Braudel.

⁸³ Se tratou da vigésima sexta Conferência Geral da OIT, organizada na de Filadélfia, EUA, em 10 de maio de 1944. Em dita conferência, os Estados-Membros da organização aprovaram a redação da atual carta que rege a instituição, a qual atualiza seus fins, objetivos e princípios norteadores.

⁸⁴ Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation (DECLARATION OF PHILADELPHIA).

não é uma mercadoria é um claro distanciamento da noção de Marx de interpretar o trabalho, dentro do sistema capitalista, como uma mercadoria (RODGERS et al, 2009).

Ademais, se destaca que Declaração de Filadélfia ocorreu em um contexto histórico em que germinavam uma série de crises e aspectos que definiriam as décadas posteriores, como a crise dos termos de troca, o desequilíbrio no balanço de pagamentos de uma série de países e um crescimento “desequilibrado” de países periféricos (PREBISCH, 1949).

O caráter “pró-mercado” ou “não-revolucionário” da organização fica mais explícito em seus objetivos, e em especial na seção IV da Declaração de Filadélfia:

A Conferência -- convencida de que uma utilização mais ampla e completa dos recursos da terra é necessária para a realização dos objetivos enumerados na presente Declaração, e pode ser assegurada por uma ação eficaz nos domínios internacional e nacional, em particular mediante medidas tendentes a **promover a expansão da produção e do consumo, a evitar flutuações econômicas graves, a realizar o progresso econômico e social das regiões menos desenvolvidas, a obter maior estabilidade nos preços mundiais de matérias-primas e de produtos, e a favorecer um comércio internacional de volume elevado e constante** -- promete a inteira colaboração da Organização Internacional do Trabalho a todos os organismos internacionais aos quais possa ser atribuída uma parcela de responsabilidade nesta grande missão, como na melhoria da saúde, no aperfeiçoamento da educação e do bem-estar de todos os povo (OIT, [S.I.] grifos nossos).

Além deste trecho que se assemelha à carta de instituição da Organização Mundial do Comércio (OMC)⁸⁵, é possível de se notar o mesmo espírito do colonialismo que permeou a carta de fundação da ONU, ao trazer os termos “mundo civilizado” e “grau de desenvolvimento econômico”, conforme expresso na seção V da Declaração de Filadélfia:

A Conferência afirma que os princípios contidos na presente Declaração convêm integralmente a todos os povos e que sua aplicação progressiva, tanto àqueles que são ainda dependentes, como aos que já se podem governar a si próprios, interessa o conjunto do **mundo civilizado**, embora deva-se levar em conta, nas variedades dessa aplicação, o **grau de desenvolvimento econômico e social** atingido por cada um (OIT, [S.I.] grifos nossos).

Ainda, na Declaração de Filadélfia é marcada pelas ideologias promovidas por duas correntes teóricas heterodoxas que estavam em destaque neste período, quais sejam, o keynesianismo (o bloco histórico social-democrata) e o estruturalismo (bloco desenvolvimentista). Com efeito, é possível identificar a preocupação em se promover o pleno

⁸⁵ Em seu preâmbulo, o acordo que instituiu a OMC diz: “Recognizing that their relations in the field of trade and economic endeavour should be conducted with a view to raising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income and effective demand, and expanding the production of and trade in goods and services, while allowing for the optimal use of the world's resources in accordance with the objective of sustainable development, seeking both to protect and preserve the environment and to enhance the means for doing so in a manner consistent with their respective needs and concerns at different levels of economic development [...]” (WTO, 1994).

emprego, uma vez que este era e ainda é fator determinante para a estabilidade social. Além disso, a promoção de medidas de proteção social (típicas do bloco social-democrata) é outro objetivo da organização presente desde a publicação desta declaração, fato que se reflete até a atualidade, com a OIT sendo um dos principais atores no debate sobre proteção social em suas múltiplas vertentes. Por fim, a menção explícita de “obter maior estabilidade nos preços mundiais de matérias-primas” como um objetivo deste organismo demonstra a influência das problemáticas tratadas pelos estruturalistas.

Quadro 6: Objetivos da Organização Internacional do Trabalho.

a)	proporcionar emprego integral para todos e elevar os níveis de vida;
b)	dar a cada trabalhador uma ocupação na qual ele tenha a satisfação de utilizar, plenamente, sua habilidade e seus conhecimentos e de contribuir para o bem geral;
c)	favorecer, para atingir o fim mencionado no parágrafo precedente, as possibilidades de formação profissional e facilitar as transferências e migrações de trabalhadores e de colonos, dando as devidas garantias a todos os interessados;
d)	adotar normas referentes aos salários e às remunerações, ao horário e às outras condições de trabalho, a fim de permitir que todos usufruam do progresso e, também, que todos os assalariados, que ainda não o tenham, percebam, no mínimo, um salário vital ⁸⁶ ;
e)	assegurar o direito de ajustes coletivos, incentivar a cooperação ⁸⁷ entre empregadores e trabalhadores para melhoria contínua da organização da produção e a colaboração ⁸⁸ de uns e outros na elaboração e na aplicação da política social e econômica;
f)	ampliar as medidas de segurança social, a fim de assegurar tanto uma renda mínima e essencial a todos a quem tal proteção é necessária, como assistência médica completa;
g)	assegurar uma proteção adequada da vida e da saúde dos trabalhadores em todas as ocupações;
h)	garantir a proteção da infância e da maternidade;
i)	obter um nível adequado de alimentação, de alojamento, de recreação e de cultura;
j)	assegurar as mesmas oportunidades para todos em matéria educativa e profissional.

Fonte: OIT, [S.I.].

É de se destacar como a constituição da OIT, incluindo em seus objetivos, cristaliza a noção de um mundo dividido entre empregadores e trabalhadores (de um tipo específico de trabalho, que é o trabalho capitalista) e descarta a possibilidade de outras formas de organização da vida social, fomentando a cooperação entre estas duas classes sociais (ainda que não utilize esta nomenclatura tipicamente marxista) e visando mitigar qualquer tipo de

⁸⁶ Porém, a organização não define o que entende por “salário vital”.

⁸⁷ Interpretado nesta tese como a proposição do “fim” da luta de classes.

⁸⁸ Em defesa do corporativismo.

viés revolucionário. Ademais, ao promover o diálogo social e a cooperação entre empregadores e empregados, cria-se uma percepção de fim de luta de classes.

Estabelecida com o objetivo (ao menos como é oficialmente divulgado) de elevar os padrões de trabalho em todo o mundo, a criação da OIT pode ser interpretada por ao menos duas maneiras distintas, conforme argumenta Van der Linden (2019). Uma interpretação possível é de que se tratou de uma “revolução passiva”, nos termos de Gramsci, “como resultado das tentativas da ordem estabelecida de desarmar as forças antagônicas, incorporando parcialmente seus métodos e objetivos, até o ponto em que até os representantes do antagonista são absorvidos”⁸⁹ (VAN DER LINDEN, 2019, p. 14, tradução nossa). Isso explicaria a formação da estrutura tripartite da organização, absorvendo forças antagônicas como o setor representante dos trabalhadores formais.

A outra explicação, que não necessariamente nega a anterior, é seguindo a argumentação de Karl Polanyi, e entender que a OIT “foi estabelecida como um instrumento para reinserir a economia na sociedade e fez parte da segunda fase do que [Polanyi] chamaria de ‘grande transformação’”⁹⁰ (VAN DER LINDEN, 2019, p. 14, tradução nossa). Tratar-se-ia, assim, da submissão da vida social à vida econômica, com a OIT sendo uma instituição parte desde movimento geral descrito por Polanyi.

Partindo-se deste breve panorama contextual do surgimento da OIT, na próxima subseção serão analisados em maior profundidade as ideias e lideranças – políticas e intelectuais – por trás de sua criação.

2.2.2 Quais as ideias e líderes intelectuais e políticos por trás da criação da OIT?

Como ressaltado anteriormente, o movimento político de criação da OIT vinha se consolidando desde, pelo menos, um século antes. Steve Hughes e Nigel Haworth, estudiosos sobre o funcionamento da OIT, afirmam que a corrente em pró da constituição de uma legislação internacional para o trabalho começou a ganhar impulso quando as preocupações humanitárias dos chamados filantropos vitorianos e europeus (a exemplo de Robert Owen⁹¹ e

⁸⁹ “[...] as a result of attempts of the established order to disarm antagonistic forces by partly incorporating their methods and goals, up to the point where even representatives of the antagonist are absorbed” (VAN DER LINDEN, 2019, p. 14).

⁹⁰ “[...] the ILO was established as an instrument to re-embed the economy in society and was part of the second phase of what he was to call the ‘great transformation’” (VAN DER LINDEN, 2019, p. 14).

⁹¹ Filantropo galês reconhecido como um dos pais do socialismo e do cooperativismo.

Daniel Legrand⁹²) foram deixadas de lado diante do potencial revolucionário da classe trabalhadora e do crescente acirramento da competição internacional dos mercados (HUGHES; HAWORTH, 2011). Ante a inviabilidade de se poder contar apenas com a benevolência de alguns poucos empregadores “progressistas”, e visando evitar o desdobramento massivo de revoluções sociais em todo o globo, os legisladores (do Norte Global) da época pós Primeira Guerra Mundial passaram a considerar a possibilidade de se “promover justiça social” através de um acordo internacional.

A leitura aqui feita é que “promover justiça social” pode ser entendido como frear revoluções, atendendo a demandas dos movimentos trabalhistas efervescentes em toda a Europa⁹³. O resultado foi concretizado na parte XIII do Tratado de Versalhes de 1919, com a criação da OIT.

A dinâmica de criação da OIT foi bastante semelhante à observada no advento do Banco Mundial, com protagonismo de países centrais, especialmente EUA e Europa ocidental. Ainda que se desse quase 30 anos antes deste organismo, a OIT também teve ingleses como principal liderança intelectual (especialmente a Divisão de Inteligência do Ministério do Trabalho britânico) e estadunidenses como liderança política mais destacada. À ambos os países, soma-se a liderança da França como país-chave na fundação desta organização internacional.

A *Commission on International Labour Legislation*, responsável pela escrita da constituição da OIT em 1919 (durante a Conferência de Paris), foi presidida por Samuel Gompers, que na ocasião era *head* da Federação Americana do Trabalho (American Federation of Labour - AFL) nos Estados Unidos. Ademais, contou com a participação de representantes de 9 países: Bélgica, Cuba⁹⁴, Checoslováquia, França, Itália, Japão, Polônia, Reino Unido e EUA (ILO, c2022a).

Gompers foi presidente da AFL por mais de 40 anos (de sua fundação, em 1880, até sua morte, em 1924). Ele era uma liderança política de renomada influência na política estadunidense, tendo atuado como assessor político de Woodrow Wilson durante e após a Primeira Guerra Mundial, com uma linha pró guerra e anticomunista (MANN, 1953). Ademais, Gompers era reconhecido por advogar em favor de políticas anti-migratórias, e

⁹² Industrial e filantropo suíço reconhecido por haver advogado em favor de leis que melhorassem condições de trabalho de trabalhadores industriais.

⁹³ Inclusive, se ressalta que neste momento (primeiras décadas do século XX) emergia a ideologia da social-democracia, com nomes como de Karl Kautsky e Eduard Bernstein, membros do Partido Social-Democrata da Alemanha.

⁹⁴ Aliado dos EUA nesta ocasião, potencialmente funcionava como um país da América Latina (aspecto de “representatividade”) que votava conforme interesses daqueles.

chegou, em seu cargo de presidente da AFL, a recusar-se a reconhecer resoluções da associação que contivessem palavras estrangeiras, com temor de que isso fizesse com que a AFL parecesse menos estadunidense (MANN, 1953).

Em suas declarações sobre a necessidade de proteção dos trabalhadores estadunidenses, Gompers utilizava-se de argumentos racistas anti-imigrantistas, forjando um mito de superioridade Anglo-Saxônica. Da mesma forma, apoiava as “leis de Jim Crow”, mais conhecidas como leis de segregação racial dos estados do sul dos EUA. Um exemplo claro de sua atuação contra pessoas imigrantes (em particular, neste caso, chineses), foi quando liderou a pressão da AFL no Congresso estadunidense para a aprovação do “Exclusion Act of 1881”, o qual suspendeu a imigração de trabalhadores chineses pelo período de 10 anos (MANN, 1953). Destaca-se que nesta labor, Gompers também apelou para argumentos racistas, afirmando que o “homem amarelo” (asiáticos) possuía uma inferioridade inata, associando a população asiática exclusivamente à violência e ao tráfico de drogas (MANN, 1953, p. 208).

[...] he attacked Orientals because he thought they threatened to compete in cigar making, in the shoe and textile industries. More important, he loathed them as a race. Because he hoped to persuade Congress and the general public, not only workers, [but he also] pointed up in numerous speeches, magazine articles, and Washington appearances, the Yellow Menace to the entire fabric of American life (MANN, 1953, p. 208).

Em uma de suas publicações, Gompers expressa não somente um viés racista, mas também uma argumentação permeada por questões de gênero, a exemplo do texto titulado “Meat Vs. Rice, American Manhood Against Asiatic Coolieism⁹⁵. Which Shall Survive?”, (GOMPERS; GUTSTADT, 1908). Nesta publicação, a qual foi acatada pelo Congresso estadunidense como legítima para justificativa de leis de restrição de imigração, o presidente da AFL apresenta uma série de argumentos racistas e xenofóbicos contra asiáticos, a exemplo:

Have asiatics any morals? Sixty years' contact with the Chinese, twenty-five years' experience with the Japanese and two or three years' acquaintance with Hindus should be sufficient to convince any ordinarily intelligent person that they have no standard of morals by which a Caucasian may judge them (GOMPERS, GUTSTADT, 1908, p. 17).

É claro que Gompers não era a única pessoa a compor a comissão de criação da constituição da OIT. Entretanto, era uma peça fundamental ao exercer função de liderança, imprimindo na criação desta organização valores e visões de mundo de uma pessoa abertamente racista, com ideias supremacistas e nada progressista.

⁹⁵ Coolieism refere-se a coolie, termo pejorativo utilizado na língua inglesa para referir-se à trabalhadores asiáticos.

Uma vez criada a sua constituição, foi realizada a primeira eleição de diretor-geral da organização. Pese a influência norte-americana e predomínio do Reino Unido na época, foi o político socialista francês Albert Thomas quem assumiu o posto como primeiro diretor-geral da OIT, em 1919, ganhando a disputa contra o britânico Harold Butler⁹⁶ (HUGHES; HAWORTH, 2011), possivelmente como forma de compensação para o fato de que o primeiro Secretário-geral da Liga das Nações era um britânico. Ademais, pode-se interpretar a seleção do socialista Albert Thomas como um “trunfo” do bloco social-democrata na Europa, como forma de mitigar as sementes revolucionárias.

Entretanto, observa-se desde sua criação, a quase completa preponderância de indivíduos oriundos dos países do Norte Global ocupando a posição de liderança na OIT⁹⁷, conforme exposto no quadro 7.

Quadro 7: Relação de pessoas que ocuparam o cargo de diretor-geral da OIT.

Período	Nome	Origem	Antecedente Laboral ⁹⁸	Formação Acadêmica
1919-1932	Albert Thomas	França	Membro da Chamber of Deputies e Minister of Munitions da França (durante I Guerra Mundial).	University of Paris
1932-1938	Harold Butler	Reino Unido	Servidor Civil no governo britânico (especialmente Ministério do Trabalho) e 1º Deputy Director da OIT.	University of Oxford
1939 – 1941	John G. Winant	EUA	Senador, Deputado e Governador do Estado de New Hampshire e Diretor Assistente do International Labour Office ⁹⁹ (OIT).	Princeton University.
1941-1948	Edward Phelan	Irlanda	Membro da Divisão de Inteligência do Ministério do Trabalho Britânico e Head da Divisão Diplomática da OIT.	Liverpool University.
1948 – 1970	David A. Morse	EUA	Procurador Regional do Conselho Nacional de Relações do Trabalho, Chefe da <i>Labor Section</i> do <i>US Group Control Council</i> para a Alemanha ¹⁰⁰ e chefe da	Harvard Law School.

⁹⁶ Que posteriormente viria a ser o segundo diretor-geral da OIT.

⁹⁷ Ressalta-se que, ao longo da realização desta pesquisa, não se identificou outra liderança marcada na OIT, como é o caso do Banco Mundial, em que se identifica o cargo de Economista-Chefe como de alta relevância, além do presidente.

⁹⁸ Considerou-se apenas as posições de maior destaque e autoridade que a pessoa teve no passado.

⁹⁹ Secretaria permanente da OIT, servindo como ponto focal para as atividades gerais da organização, sob a liderança do Diretor-Geral e votação do Conselho de Administração (*Governing Body*).

¹⁰⁰ Organização criada em 1944 para a administração da Alemanha ocupada pelos países Aliados no pós Segunda Guerra Mundial.

			delegação dos EUA para a Conferência Internacional do Trabalho (OIT).	
1970 – 1973	Clarence Wilfred Jenks	Reino Unido	Legal Adviser, Assistant Director-General, Deputy Director-General, principal Deputy Director-General na OIT.	University of Cambridge e Geneva School of International Studies.
1974 – 1989	Francis Blanchard	França	Diretor-geral Adjunto da OIT.	Sorbonne Université.
1989 -1999	Michel Hansenne	Bélgica	Posições no governo Belga: Ministro da Cultura Francesa, do Emprego e Trabalho e do Serviço Civil	State University of Liège.
1999 – 2012	Juan Somavia	Chile	Embaixador do Chile nas Nações Unidas	Pontificia Universidad Católica de Chile.
2012 – 2022	Guy Rider	Reino Unido	Secretário Geral da International Trade Union Confederation (ITUC) e Diretor Executivo da OIT.	University of Cambridge
2022 – Presente	Gilbert F. Hougbo	Togo	Diretor geral do PNUD para África, Primeiro-ministro do Togo e Presidente do International Fund for Agricultural Development (IFAD) e Deputy Director-General for Field Operations and Partnerships na OIT.	University of Lomé e Université du Québec à Trois-Rivières

Fonte: ILO, c2022b. Elaboração própria.

Um fato que chama a atenção nos quadros de lideranças da OIT é que 7 dos 11 (aproximadamente dois terços, 63%) diretores-gerais já possuíam cargos anteriores de liderança dentro da própria organização, indicando uma endogenia organizacional. Diferentemente do observado no Banco Mundial, em que os cargos de direção máxima são em sua maioria ocupadas por pessoas de fora do próprio organismo, aqui é possível de se observar que fazer parte da OIT ou, ao menos, do sistema ONU, é uma das principais variáveis explicativas para a escolha da liderança.

De seus 103 anos de história, em 90 deles pessoas oriundas do Norte Global ocuparam a posição de direção, o equivalente a 87% de sua existência. As nacionalidades a ocuparem por mais vezes este posto foram, em ordem decrescente, Reino Unido (3 mandatos) e França e EUA (2 mandatos cada). Porém, se é tomado o tempo de duração de cada gestão, França passou 28 anos liderando a organização, EUA 24, e Reino Unido 19.

Ainda que apresente maior diversidade se comparada com o Banco Mundial, a trajetória de formação intelectual dos líderes da OIT também apresente elevada homogeneidade dos centros educativos em que estes indivíduos se formaram. Em sua grande maioria (10 dos 11 diretores-gerais), estas pessoas tiveram formação em centros educativos europeus e/ou estadunidenses.

Estes elementos, quais sejam, endogenia organizacional, homogeneidade em antecedentes laborais, trajetória intelectual e nacionalidade de origem dos diretores-gerais resultam em um tipo específico de visão de mundo que é impresso na organização e, conseqüentemente, em sua atuação.

Na seguinte subseção, é dissecada em maiores detalhes as tarefas e funções executadas pela OIT, bem como os meios empregados para tanto.

2.2.3 Quais as tarefas e funções da OIT, e como as realiza?

Nesta mesma subseção referente ao Banco Mundial, foi possível de constatar-se de que uma das “funções gerais” do organismo era a contenção do avanço do comunismo, servindo como um instrumento simultâneo de cooptação através de mecanismos de financiamento e de disseminação de práticas em políticas públicas e comportamentos que fossem alinhados ao bloco não comunista, liderado pelos EUA.

A OIT, em sua origem, também apresenta um pano de fundo semelhante: ter a função de evitar o transbordamento de movimentos revolucionários de trabalhadores em todo o continente europeu, e, logo, frear o avanço do comunismo, que havia sido o movimento social recentemente instalado na Rússia.

Para além deste “objetivo metafísico”, em sua narrativa institucional, a OIT apresenta a função de “promover justiça social direitos humanos e trabalhistas internacionalmente reconhecidos, perseguindo sua missão fundadora de que a justiça social é essencial para a paz universal e duradoura” (ILO, c2022c, tradução nossa). Atualmente, esta organização desenvolve suas funções dentro do marco da “Agenda de Trabalho Decente da OIT” (*ILO's Decent Work agenda*), estabelecida durante a Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2015.

Com a Agenda de Trabalho Decente, a OIT se ancora em 4 objetivos estratégicos: a) “Definir e promover normas, princípios e direitos fundamentais no trabalho”; b) “Criar maiores oportunidades para mulheres e homens de emprego e renda decentes”; c) “Aumentar

a cobertura e eficácia da proteção social para todos”; d) “Fortalecer o tripartismo e o diálogo social” (IDEM, tradução nossa).

Para a execução destes objetivos, a organização se utiliza de 4 macro mecanismos, conforme descritos no quadro 8.

Quadro 8: Mecanismos utilizados pela OIT para execução de suas funções.

Mecanismo	Descrição do Mecanismo
Formulação de políticas e programas	Formulação de políticas e programas internacionais para promover os direitos humanos básicos, melhorar as condições de trabalho e de vida e aumentar as oportunidades de emprego.
Criação de normas internacionais do trabalho	Criação de normas internacionais do trabalho respaldadas por um sistema único de supervisão de sua aplicação.
Cooperação técnica internacional	Um extenso programa de cooperação técnica internacional formulado e implementado em uma parceria ativa com os constituintes, para ajudar os países a colocar em prática de maneira eficaz as políticas formuladas pela organização.
Pesquisa, treinamento e educação	Atividades de treinamento, educação e pesquisa para ajudar a promover todos esses esforços.

Fonte: ILO, c2022c, tradução nossa.

Dentre todos estes mecanismos, a OIT é mundialmente reconhecida pela sua capacidade de criação de normas internacionais do trabalho, em especial as convenções emitidas por este organismo internacional, que são abertas a ratificação de seus Estados-membros. Uma vez ratificada por um Estado-Membro, a convenção é incorporada ao ordenamento jurídico deste país, possuindo caráter vinculante. Além disso, um país que ratifica uma convenção permite que a mesma seja supervisionada pelo organismo.

Por se tratar da mais antiga agência especializada do sistema ONU, é de se esperar que haja momentos de avanços e retrocessos na execução de suas funções. Neste sentido, o historiador Marcel Van Der Linden (2019) divide a história da OIT em dois momentos: o período que abarca desde sua criação, em 1919, até 1969, o qual denomina de “anos de relativa prosperidade” (*Years of relative prosperity*); e o período de 1970 a 2019¹⁰¹, o qual o autor chama de “anos de busca por sua alma” (*Years of soul searching*).

É ilustrativo os nomes dados para cada um destes dois momentos históricos da organização, com uma “era de ouro” inicial, que coincide com a era de ouro do século XX (a era de expansão material da hegemonia estadunidense) (ARRIGHI, 1996), seguida de uma era de crescente ostracismo da OIT.

¹⁰¹ Ano de publicação do trabalho em questão de Van der Linden.

Em seus 20 anos iniciais, a OIT foi sobretudo uma organização europeia, especificamente da Europa ocidental. Ainda que sua primeira conferência tenha sido realizada em Washington, capital dos EUA, foi somente em 1934 que este país aderiu à organização como membro (VAN DER LINDEN, 2019). Outrossim, não é demais lembrar que ainda era um momento em que a colonização era uma prática generalizada. Neste sentido, com a preponderância de poderes coloniais na administração da organização, a OIT tinha duas linhas de ações desde seu princípio: “[o]n the one hand, labor standards in the industrialized countries were to be aligned, while on the other hand working conditions in the more “backward” countries, including the colonies, were to be improved” (VAN DER LINDEN, 2019, p. 17). Inclusive, em sua carta de criação inicial de 1919, a OIT reconhecia a existência de territórios com o status de colônias, para os quais poderiam existir exceções em que as Convenções da própria OIT poderiam ser flexibilizadas e “adaptadas”.

The Members undertake that Conventions which they have ratified [...] shall be applied to the non-metropolitan territories for whose international relations they are responsible [...] except where [...] the Convention is inapplicable owing to the local conditions or subject to such modifications as may be necessary to adapt the Convention to local conditions (ILO Constitution 1919 apud VAN DER LINDEN, 2019, p. 17).

Esse período inicial também foi marcado pelo sentimento antibolchevique, o que gerava animosidade com a União Soviética e uma série de sindicatos, em especial a Internacional Vermelha dos Sindicatos (Red International of Labor Unions). De fato, os Soviéticos se tornaram membros da organização somente em 1934¹⁰², por interesses pragmáticos de busca de aliados no cenário internacional (VAN DER LINDEN, 2019).

O começo da OIT foi, de fato, notório. Em suas 3 conferências iniciais, realizadas entre 1919 e 1921, 16 convenções foram desenhadas, entre elas as que estabeleciam jornadas de 8 horas diárias de trabalho e o limite de jornadas de 48 horas semanais de trabalho, duas convenções clássicas no direito internacional do trabalho, que marcariam uma mudança substancial nas relações capital-trabalho no século XX. Novamente, essa intenso momento de grandes concessões aos trabalhadores se deu por conta do contexto de temor do avanço de revoluções sociais. Entretanto, conforme esse “perigo eminente” de revolução diminuía e países mergulhavam em crises econômicas, o dinamismo inicial se arrefecia (VAN DER LINDEN, 2019).

¹⁰² Sendo expulsa em 1939 da Liga das Nações e, conseqüentemente, da OIT, por conta da invasão da Finlândia. A União Soviética voltaria a ser membro em 1954, permanecendo até sua dissolução em 1991 (VAN DER LINDEN, 2019).

Neste sentido, a partir de 1921 passou a focar em incidência política (para que países ratificassem as convenções já adotadas) e a ampliar sua atuação em temas relacionados a pesquisas e geração de conhecimento e estatísticas do mundo do trabalho. Além disso, visando não entrar em confrontação com os países-membros, sobretudo com as potências industriais, a liderança da OIT foi “compelled to follow the path of least resistance, i.e., to draft Conventions on very specialized topics appealing to a well-defined portion of the clientele in the major industrial nations. In short, subgoals soon became dominant over the general program” (HAAS, 2008, p. 156).

Além de procurar não entrar em conflito com as potências industriais, a OIT sempre promoveu a agenda de conciliação capital-trabalho (a ideologia de um corporativismo envolvendo capital-trabalho-Estado), mesmo neste seu momento inicial de maior dinamismo. Uma evidência concreta é a resolução adotada na décima primeira sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em 1928, em que se sugere que uma política de “ativa colaboração” entre empregadores e empregados resulta em melhores salários e condições de trabalho, além de maior produção econômica¹⁰³ (ILO, 1928).

É de se destacar como em seus anos iniciais a organização demonstrou desinteresse pelas condições de trabalho no mundo colonial, situação que mudou – superficialmente – após uma série de visitas do diretor-geral Albert Thomas em algumas colônias em 1926. Destas visitas e indignação do diretor, trabalhou-se por 3 anos até o rascunho da primeira convenção contra o trabalho forçado apresentada em 1929, e posteriormente aprovada em 1930. Após a formulação desta convenção, uma série de resistências e obstruções foram postas em práticas pelas potências coloniais (como Reino Unido, França, Holanda, Bélgica e Portugal), as mesmas que tinham uma “narrativa oficial” contra o trabalho escravo (VAN DER LINDEN, 2019).

Some powers also tried to delay ratification of the convention because they understood that their colonial economies could not operate without forced labor. The United Kingdom and the Netherlands ratified the convention in 1931, France in 1937, Belgium in 1944, and Portugal only in 1956. Archival research also reveals that the colonial powers, despite competing against one another, tried from 1929 to devise a common strategy with respect to the ILO. Their objective was not to abolish forced labor but to conceal it. Belgian Congo illustrates this point: here, forced labor in agriculture was simply renamed, from *travail obligatoire* to *travail éducatif*. Similar cosmetic measures were taken in other colonies (VAN DER LINDEN, 2019, p. 9).

¹⁰³ “[...] a policy of active collaboration between employers and employed, such as exists in certain countries, has resulted both in an improvement in the level of real wages and working conditions, and also in greater and more economical production” (ILO, 1928, n.p.).

Com a Segunda Guerra Mundial assolando o continente Europeu, a OIT realocou sua sede temporariamente em Montreal, no Canadá, no ano de 1939. Essa mudança geográfica foi concomitante com o movimento de perda de influência da Europa Ocidental no organismo, ao passo que os EUA ascendiam como a principal potência global, impactando diretamente nas prioridades da organização.

This geographical shift was closely linked to a global social change. The loss of influence of the ILO after 1942 reveals how, in Europe as well as in the USA, labour had to give ground in favour of a new group of economic experts. Between the 1941 conference in New York and the 1944 conference in Philadelphia, **the social priorities shifted from the protection of the working population and the distribution of wealth towards development and free trade as a promise for a better life globally**. Nevertheless, the role of the labour movement and of influential communist parties in European countries as well as fears of revolution in a Cold War context prompted competition. This fostered a kind of emulation that can explain the rapid growth of social expenditure during the Cold War period. But on the global level, the liberal agenda was already well on its way in 1945 (KOTT, 2014, p. 375, grifos nossos).

A Conferência de 1944 (de número 26) foi marcada pela Declaração de Filadélfia, também conhecida como a “segunda criação” da OIT (VAN DER LINDEN, 2019). É nesta declaração que se encontra a atual constituição do organismo, em que se encontra concomitantemente uma ênfase na promoção de direitos humanos e no planejamento econômico internacional, assemelhando-se por vezes com o acordo de criação da OMC.

Van Der Linden (2019) argumenta que, com a Declaração de Filadélfia, a OIT não buscava apenas atualizar sua carta fundadora, mas também colocar-se como um dos principais órgãos de reconstrução do mundo pós-guerra. Entretanto, com a criação das Nações Unidas, a OIT se converteu em uma agência especializada do sistema ONU – de fato, a primeira, estando subordinada ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e tendo menos protagonismo do que se poderia imaginar.

Porém, segundo indica Fried (1947), a OIT já buscava desde 1943 maneiras de se aproximar de futuras organizações internacionais que viessem a ser criadas, com o Conselho Administrativo já propondo mudanças constitucionais que permitissem novos acercamentos, sobretudo diante do desaparecimento da Liga das Nações. De fato, após o estabelecimento da ONU, a alta cúpula da OIT interpretava que o organismo sairia fortalecido de uma aliança com a entidade, fato consumado no ano de 1946.

No imediato pós-guerra, a OIT adotou e promoveu como ideologia o modelo fordista/estadunidense de produção, baseado no aumento da produtividade do trabalho que levaria maiores margens de lucro para grandes corporações e aumento de salário aos

empregados, dentro da lógica do New Deal dos EUA¹⁰⁴. Neste contexto, além da hegemonia estadunidense, o cenário internacional estava marcado pelo colapso dos impérios coloniais e intenso processo de independência de países na África e Ásia. Não por um acaso, David Morse assume a liderança da organização para o período de 1948 a 1970 como primeiro diretor-geral estadunidense.

Na era do primeiro estadunidense a comandar o organismo, uma série de revisões de suas práticas foram postas em marcha para acomodar as preferências e interesses dos EUA (VAN DER LINDEN, 2019). A ênfase foi de alterar o foco da OIT na formulação de Convenções e Recomendações¹⁰⁵ para a realização de outras atividades, em especial de caráter mais “técnico” e “prático”. Isso é destacado na fala de Ernest Wilkins, secretário assistente de assuntos internacionais do governo dos EUA, em discurso dirigido ao congresso deste país em 1956:

The United States has been influential in the determination of the kinds of programs that the ILO has undertaken. The general United States approach to the ILO program has been to try to develop the Organization's activities along lines that seem to hold the best prospect for practical accomplishment, and which will contribute most to **strengthening democratic institutions and the free world**. The United States has, with some success, sought to **shift the emphasis of ILO activities away from the traditional standards development work, to more practical operational programs**, practical research and technical work on specific problems (safety, control of dust, increasing productivity, and the like), and dissemination of information (U.S. Congress, 1956, p. 42, grifos nossos).

A preocupação do Congresso estadunidense sobre o risco do comunismo se apropriar da OIT era tão elevada, e a necessidade de se “despolitizar” ou “desideologizar” este organismo internacional era tão latente, que neste mesmo discurso o secretário Wilkins teve que enfatizar que “[a]ny impression that the Communists dominate the ILO is erroneous” (U.S. Congress, 1956, p. 42), destacando que a participação de países comunistas no conselho

¹⁰⁴ Interessante notar que até os aspectos de gênero da lógica estadunidense foram incorporados pela OIT, conforme destaca Van Der Linden (2019, p. 21): “The organization embraced the logic of this compromise and also accepted its gender aspects, such as the breadwinner model, in which the male worker is expected to earn a wage enabling him to support a housewife and some children. This was clear, for example, from convention 102 on “Minimum Standards of Social Security,” adopted in 1952. A ‘wife’ was defined as ‘a wife who is maintained by her husband’; survivors of an employee were described as ‘the wives and the children of breadwinners’; and the standard beneficiary of protective measures in cases of sickness, unemployment, incapacity of work, and invalidity was defined as a ‘[m]an with wife and two children’. Gender biases like this had been visible in ILO’s policies since its founding”.

¹⁰⁵ A OIT cria dois tipos de instrumentos legais de normas internacionais de trabalho, que são as Convenções (ou Protocolos) e Recomendações. “Convenções são tratados internacionais juridicamente vinculativos que podem ser ratificados pelos Estados membros, ao passo que Recomendações servem como diretrizes não vinculativas. Em muitos casos, uma Convenção estabelece os princípios básicos a serem implementados pelos países ratificadores, enquanto uma Recomendação relacionada complementa a Convenção fornecendo diretrizes mais detalhadas sobre como ela pode ser aplicada. As recomendações também podem ser autônomas, ou seja, não vinculadas a uma Convenção” (ILO, 2023d, tradução nossa).

administrativo era em uma proporção de 1 para 39, isto é, 1 poder de voto de comunistas contra 39 de não comunistas, além de ressaltar que a União Soviética não participava de nenhum comitê industrial e não aportava fundos à organização.

Como resultado, a tarefa de apoiar tecnicamente a governos se tornou muito mais central na organização, particularmente para os países do Sul Global, inclusive com aberturas de novos escritórios, como em São Paulo em 1950. Tais atividades “técnicas” receberam grande aporte orçamentário da Economic Cooperation Administration (ECA), organização governamental dos EUA responsável pela administração do Plano Marshall, que chegou a oferecer um milhão de dólares para um único programa operacional de assistência técnica. Tal impulso orçamentário levou à criação de um centro de treinamento internacional em Turin, Itália, e centros regionais na Ásia, África e América Latina.

The increasing emphasis on technical assistance programs in the global South went hand in hand with a growing interest in agricultural issues. But the ILO model of labor relations remained that of Western Europe. Still, the balance of power shifted within the ILO because the extra-budgetary funds from bodies promoting development aid became more important for the organization. In 1950 14 percent of the funding had been extra-budgetary; by 1958 the share had increased to 34 percent, and by 1967 it was 55 percent. [...] As a consequence of this trend, the director-general relied less on the membership dues from the participating states, and third parties acquired greater influence over the policy of the ILO (VAN DER LINDEN, 2019, p. 23).

O apogeu simbólico desta era de relativa prosperidade da organização foi em 1969, quando a OIT recebe o prêmio Nobel da paz em seu quinquagésimo ano de existência. Porém, a partir da década de 1970, os anos de ouro da organização, bem como da economia mundial e do modelo de Estado de bem-estar social, viriam a um fim, entrando este organismo em uma era de cada vez menos protagonismo¹⁰⁶.

Em síntese, após um início intenso e de grande protagonismo, a OIT vem ao longo do tempo perdendo protagonismo. Inclusive, as Convenções, um dos seus principais mecanismos de atuação, vem despertando cada vez menos interesse ao longo de sua existência, conforme é possível observar no número de Convenções adotadas entre 1919 e 2019.

Tabela 3: Adoção de Convenções pela OIT por década, 1919-2019.

Ano	Número de Convenções Adotadas	Média por Ano
1919	6	6
1920-29	22	2.2

¹⁰⁶ O período pós-1970 da OIT será avaliado em maior detalhe no próximo capítulo, que trata da competição entre a OIT e outras organizações internacionais sobre quais ideias deveriam prevalecer no capitalismo global: o Estado de Bem-Estar Social ou o Estado Neoliberal.

1930-39	39	3.9
1940-49	31	3.1
1950-59	16	1.6
1960-69	16	1.6
1970-79	23	2.3
1980-89	16	1.6
1990-99	13	1.3
2000-09	6	0.6
2010-19	2	0.2

Fonte: Adaptado de VAN DER LINDEN, 2019, p. 30 e OIT.

Segundo dados da Information System on International Labour Standards (NORMLEX), fornecidos pela OIT, até a data em que se escreve esta tese, não há registro de um país que tenha ratificado as 190 Convenções já emitidas. Atualmente, os países que contam com mais convenções ratificadas são, em ordem decrescente, Espanha, França, Bélgica, Itália, Noruega, Holanda, Uruguai, Luxemburgo e Finlândia¹⁰⁷, com um claro predomínio de países europeus. O Brasil figura como o décimo-primeiro país com mais ratificações, com 98 em total. Os EUA ocupam a posição número 165, com somente 14 Convenções ratificadas, sendo delas apenas 2 das 11 chamadas Convenções Fundamentais¹⁰⁸, demonstrando o baixo compromisso deste país com o que é acordado no âmbito de atuação da OIT.

Por fim, outro desafio que permanece para a OIT é em relação ao *enforcement*: a organização não conta com um escritório de inspeção independente e permanente com suficiente capacidade para verificar se países estão de fato implementando convenções ratificadas (apesar de contar com o Comitê de Peritos sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações, órgão independente composto por 20 juristas rotativos de distintos países, a organização não conta com capacidade material e humana para realizar verificação *in situ* em todos os países que potencialmente violam direitos humanos e trabalhistas). Ademais, não existem mecanismos de sanção que possam servir como instrumento de coerção para eventuais violações cometidas por países (VAN DER LINDEN, 2019), sendo o mecanismo

¹⁰⁷ Respectivamente 136, 129, 114, 114, 112, 111,111, 105,103 Convenções ratificadas.

¹⁰⁸ C029 - Forced Labour Convention, 1930 (No. 29); P029 - Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention, 1930; C087 - Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87); C098 - Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98); C100 - Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100); C105 - Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105); C111 - Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111); C138 - Minimum Age Convention, 1973 (No. 138); C155 - Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155); C182 - Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182); C187 - Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006 (No. 187).

mais coercitivo o *naming and shaming*, através das listas curtas¹⁰⁹ e relatórios produzidos pelo Comitê de Peritos.

Na próxima subseção, é analisada a organização interna da OIT, buscando compreender quem faz parte dela, como se dá o processo de tomada de decisão e quem, de fato, possui poder neste processo.

2.2.4 Organização institucional da OIT: quem faz parte, como se dá a tomada de decisão e quem possui poder de decisão e de influência?

Sobre como a OIT opera na prática, há de se destacar três elementos. Primeiro, as delegações enviadas pelos países-membros para a Conferência Anual do Trabalho (*International Labour Conference*), principal espaço de tomada de decisão deste organismo e que ocorre anualmente, são tripartites e compostas por 4 delegados: 1 delegado representando os trabalhadores, 1 delegado representando os empregadores e 2 representando o governo (VAN DER LINDEN, 2019). Na visão de Cox, esta estrutura tripartite é “based on an ideology of non-antagonistic class relations and on bureaucratized structures of representation and control” (COX, 1977, p. 389)¹¹⁰. Importante ressaltar que os delegados não-governamentais, i.e., representando empregadores e empregados, são, conforme o artigo 3 da constituição da OIT, nomeados pelos governos dos Estados-membros.

Em segundo lugar, apenas trabalhadores e empregadores organizados são representados (VAN DER LINDEN, 2019), muitas vezes por organizações indicadas pelos próprios governos dos países-membros. Em outras palavras, apenas uma fração da classe trabalhadora é efetivamente representada na OIT, uma vez que a maior parte dos trabalhadores em todo o mundo não são sindicalizados ou organizados em sindicatos.

Com efeito, dados mais recentes da OIT sobre 134 países demonstram que a média global de “densidade sindical” (trade union density¹¹¹), ou seja, de trabalhadores remunerados

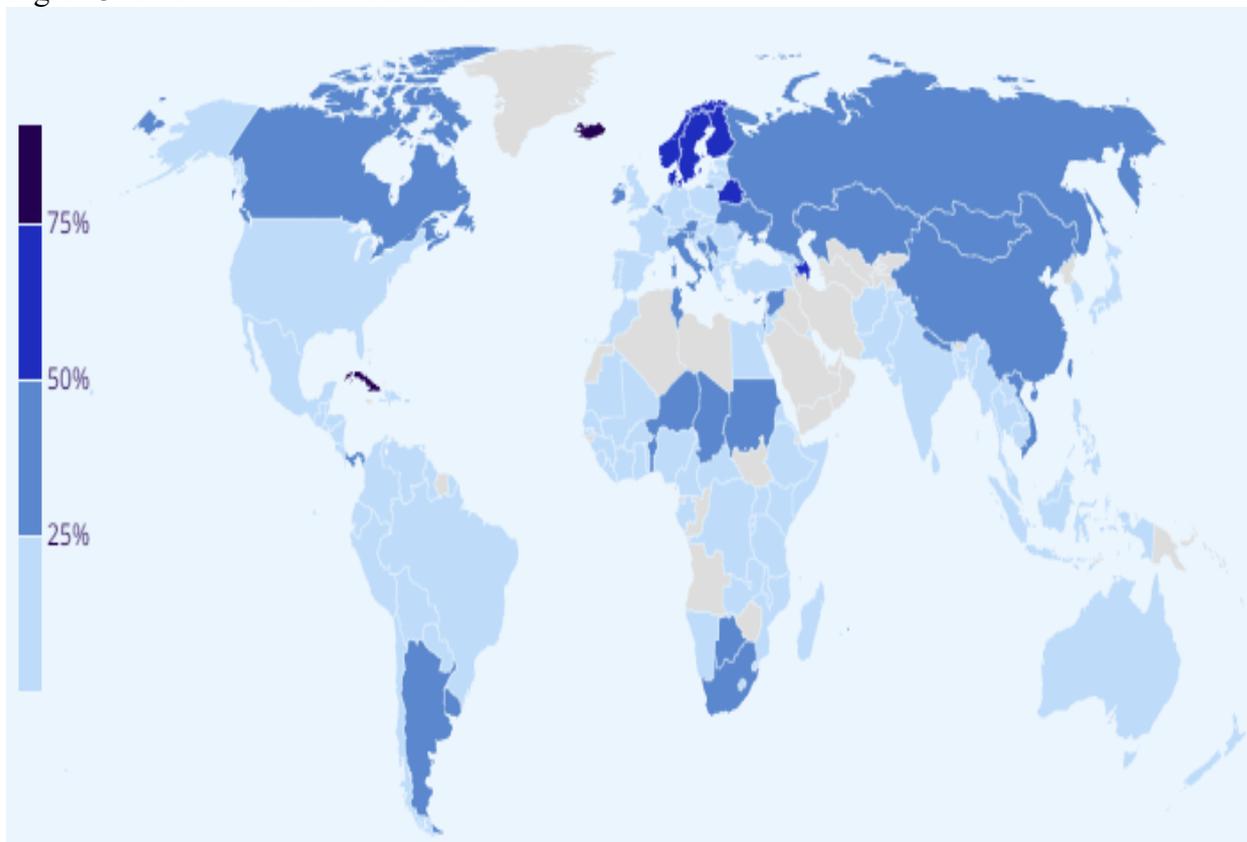
¹⁰⁹ Serão abordadas em subseções subsequentes deste trabalho.

¹¹⁰ “Through its history, the ILO's ideological commitment has retained a certain ambiguity. ‘Tripartism’, the key concept, when considered in a broader and more general context than the specifically American one discussed above, can be interpreted to mean two very different things. One interpretation is the institutionalization of conflict, in other words a recognition that class struggle is a continuing feature of the production process, but that it can be regulated and moderated by collective bargaining and similar procedures. The other possible interpretation of tripartism is non-conflictual, envisaging the integration of the worker with management in a harmony contrived or sustained by public policy—in other words a corporatist interpretation. The latter, the corporatist version, has had the edge in recent times” (COX, 1977, p. 407-408).

¹¹¹ “A trade union is defined as a workers’ organization constituted for the purpose of furthering and defending the interests of workers. This trade union density rate conveys the number of union members who are

sindicalizados, é de 19,47%, i.e., aproximadamente um quinto dos trabalhadores do mundo (ILO, 2023a). A visualização em mapa proporcionada pela OIT demonstra uma maior sindicalização nos países nórdicos, e, no caso latino-americano, Argentina e Uruguai.

Figura 3: Densidade sindical no mundo.

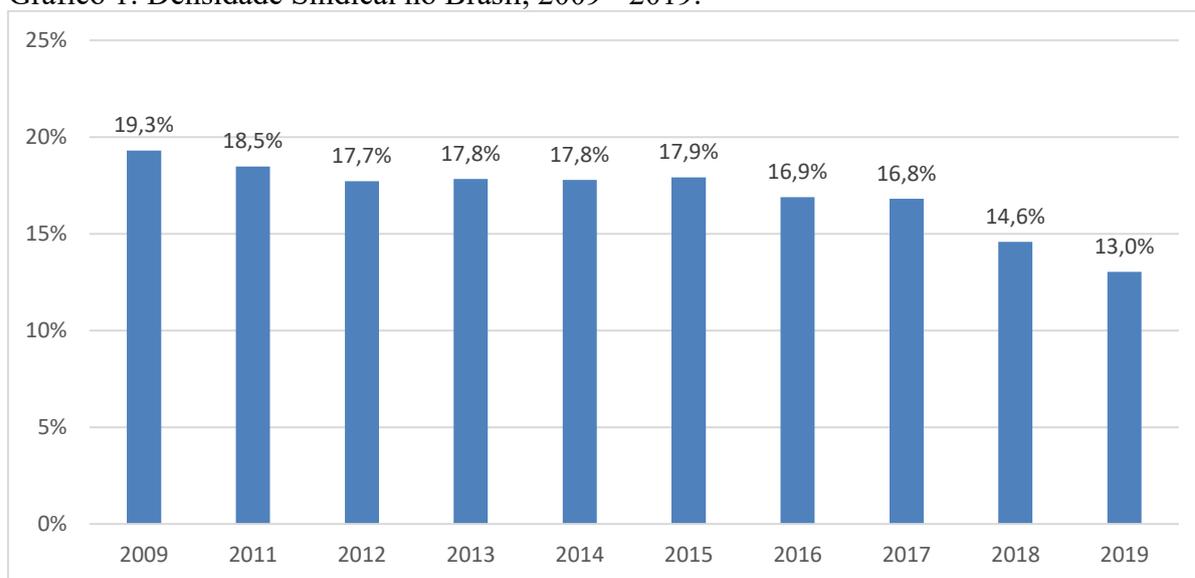


Fonte: ILO, 2023.

Em específico para o caso brasileiro, é possível de se observar uma diminuição na densidade sindical para o período de 2009 a 2019 (anos que a OIT possui dados) de 19,3% para 13%, podendo-se argumentar que isso implica em uma representação ainda menor da classe trabalhadora neste organismo internacional. Interessante notar a queda mais significativa, de 2,2 pontos percentuais, se deu entre 2017 e 2018, logo após a reforma trabalhista aprovada de 2017, a qual estabelece que deixa de ser obrigatória a contribuição sindical de trabalhadores, que pode ser interpretado como um debilitamento da capacidade de barganha coletiva da classe trabalhadora através de estes instrumentos que são os sindicatos.

employees as a percentage of the total number of employees. For the purpose of this indicator in particular, trade union membership excludes union members who are not in paid employment (self-employed, unemployed, retired, etc.), unless otherwise stated in the notes” (ILO, 2023).

Gráfico 1: Densidade Sindical no Brasil, 2009 - 2019.



Fonte: ILO, 2023. Elaboração própria.

No caso do Brasil, na conferência de 2022 a representação de trabalhadores se deu através do presidente da Central dos Sindicatos Brasileiros, Antônio Fernandes dos Santos Neto, com assessoria da Nova Central Sindical de Trabalhadores, da Central Única dos Trabalhadores, da União Geral dos Trabalhadores, da Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil, da Força Sindical. A representação de empregadores ficou a cargo do presidente da Confederação Nacional do Transporte, Vander Costa, recebendo assessoria das Confederações Nacionais do Turismo, do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, da Indústria, da Agricultura e Pecuária, e da Saúde. Por fim, o governo brasileiro ocupou seus postos de delegados com o então Secretário do Trabalho do Ministério do Trabalho e Previdência, Luís Felipe Batista de Oliveira, e com o embaixador e Chefe da Delegação Permanente do Brasil em Genebra, Tovar da Silva Nunes (ILO, 2022).

Em terceiro lugar, a OIT não possui mecanismos de sanções que possam ser impostos nos países que falhem em aplicar as convenções que foram ratificadas (VAN DER LINDEN, 2019). Apesar de possuir um papel legislativo de criar as normas e arcabouços jurídicos para leis em matéria de direito trabalhista, a conferência internacional do trabalho, na prática, não exerce o papel de sancionar países que não cumprem as normas e convenções, apesar de possuir um sistema de supervisão de tais normas e convenções.

As normas internacionais de trabalho produzidas pela OIT são assistidas por um sistema de supervisão da própria OIT, composto por especialistas jurídicos independentes e por um corpo tripartite (tripartite body), com representantes de governos, trabalhadores e empregadores. Este complexo sistema supervisorio da OIT se encarga de duas funções: a

supervisão regular (“regular supervision”) e de procedimentos especiais (“special procedures”).

A supervisão regular refere-se ao apoio dado aos Estados-membros na implementação das normas internacionais do trabalho (Convenções, Protocolos e/ou Recomendações) em seus ordenamentos jurídicos internos. Os procedimentos especiais referem-se à supervisão de queixas apresentadas por algum dos constituintes da OIT (inclusive trabalhadores ou empregadores) sobre como os Estados estão aplicando as normas internacionais do trabalho ou implementando os princípios fundamentais da OIT (ILO, 2023e). Neste sentido, violações à alguma convenção da OIT ratificada por um Estado podem ser reportadas por algum constituinte, as quais são revisadas pelo sistema de supervisão do organismo, o qual pode solicitar mais informações e justificção ao Estado violador.

Como mencionado, uma “reclamação” (referida na constituição da OIT como “representation”) pode ser feita, por um lado, por empregadores ou empregados (conforme expresso no artigo 24 da constituição da OIT¹¹²), e, por outro lado, por um Estado-Membro (artigo 26 da constituição da OIT¹¹³). O Conselho de Administração da OIT poderá, se acatar a reclamação, instaurar uma Comissão de Inquérito, a qual será responsável por estudar as supostas violações cometidas. Após tal estudo, a Comissão deverá produzir um relatório, indicando suas conclusões e recomendações ao Estado-Membro denunciado, incluindo os prazos para a implementação destas recomendações. Este relatório é então transmitido para o Conselho de Administração, ao Estado-Membro denunciado e a eventuais Governos

¹¹² “Toda reclamação, dirigida à Repartição Internacional do Trabalho, por uma organização profissional de empregados ou de empregadores, e segundo a qual um dos Estados-Membros não tenha assegurado satisfatoriamente a execução de uma convenção a que o dito Estado haja aderido, poderá ser transmitida pelo Conselho de Administração ao Governo em questão e este poderá ser convidado a fazer, sobre a matéria, a declaração que julgar conveniente” (OIT, S.I.).

¹¹³ “1. Cada Estado-Membro poderá enviar uma queixa à Repartição Internacional do Trabalho contra outro Estado-Membro que, na sua opinião, não houver assegurado satisfatoriamente a execução de uma convenção que um e outro tiverem ratificado em virtude dos artigos precedentes. 2. O Conselho de Administração poderá, se achar conveniente, antes de enviar a questão a uma comissão de inquérito, segundo o processo indicado adiante, pôr-se em comunicação com o Governo visado pela queixa, do modo indicado no art. 24. 3. Se o Conselho de Administração não julgar necessário comunicar a queixa ao Governo em questão, ou, se essa comunicação, havendo sido feita, nenhuma resposta que satisfaça o referido Conselho, tiver sido recebida dentro de um prazo razoável, o Conselho poderá constituir uma comissão de inquérito que terá a missão de estudar a reclamação e apresentar parecer a respeito. 4. O Conselho também poderá tomar as medidas supramencionadas, quer *ex officio*, quer baseado na queixa de um delegado à Conferência. 5. Quando uma questão suscitada nos termos dos arts. 25 ou 26, for levada ao Conselho de Administração, o Governo em causa, se não tiver representante junto àquele, terá o direito de designar um delegado para tomar parte nas deliberações do mesmo, relativas ao caso. A data de tais deliberações será comunicada em tempo oportuno ao Governo em questão” (OIT, S.I.).

interessados no litígio. Neste momento, o artigo 29, parágrafo 2¹¹⁴, indica que os Governos interessados poderão indicar se desejam levar o caso à Corte Internacional de Justiça.

De todas as queixas recebidas, um Comitê de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) elabora uma “lista longa” de 40 casos selecionados, os quais são posteriormente filtrados para uma lista dos 24 casos mais emblemáticos, selecionados pelo Comitê da Conferência sobre a Aplicação de Padrões (Conference Committee on the Application of Standards), a qual é pejorativamente conhecida na imprensa como “lista negra” (blacklist) da OIT. Estes casos selecionados são então submetidos para discussão em plenária da Conferência Internacional do Trabalho e, posteriormente, adoção. Importante destacar que os casos não são selecionados de maneira aleatório ou puramente subjetiva: existem critérios de seleção¹¹⁵, como a gravidade do caso, quantidade de anos em que as violações vem possivelmente sendo realizadas, quanto tempo o Governo denunciado vem ignorando pedidos de informações ao Comitê de Peritos, entre outros.

Caso um Estado-Membro não acate à tais recomendações, poderá sofrer algum tipo de medida, conforme exposto no artigo 33 da Constituição da OIT:

Se um Estado-Membro não se conformar, no prazo prescrito, com as recomendações eventualmente contidas no relatório da Comissão de Inquérito, ou na decisão da Corte Internacional de Justiça, o Conselho de Administração poderá recomendar à Conferência a adoção de qualquer medida que lhe pareça conveniente para assegurar a execução das mesmas recomendações (OIT, S.I., p. 16).

Porém, trata-se de uma legislação sumamente abrangente e genérica, ao não estipular quais tipos de medidas podem ser tomadas. Conforme o próprio organismo indica,

The provisions of article 33 of the ILO Constitution do not stipulate the nature of the measures that the Governing Body may recommend for adoption by the International Labour Conference where a Member flagrantly and persistently fails to carry out its obligations. The provisions result from an amendment to the ILO Constitution adopted in 1946. The text of article 33 adopted in 1919 only provided for economic sanctions that could be imposed on a Member in the event of its failing to carry out the recommendations of a COI. The original provision had “been carefully devised in order to avoid the imposition of penalties, except in the last resort, when a State has flagrantly and persistently refused to carry out its obligations under a Convention” (ILO, 2023e, p. 94).

¹¹⁴ “Cada Governo interessado deverá comunicar ao Diretor-Geral da Repartição Internacional do Trabalho, dentro do prazo de três meses, se aceita ou não as recomendações contidas no relatório da Comissão, e, em caso contrário, se deseja que a divergência seja submetida à Corte Internacional de Justiça” (OIT, S.I.).

¹¹⁵ Os critérios estão disponíveis em INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE. Committee on the Application of Standards. 107th Session, Geneva, May-June 2018. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_628997.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2023.

Além disso, há de se destacar que o Conselho de Administração não pode propor uma decisão relacionada à suspensão ou expulsão de um Estado-Membro, pois, “the two constitutional amendments adopted by the International Labour Conference at its 48th Session in 1964 concerning the suspension or expulsion of a Member did not enter into force because the number of ratifications was too low” (IDEM, 2023e, p. 94). Até a data, apenas uma vez na história o Conselho de Administração utilizou seu poder de autoridade concedido pelo artigo 33, que foi contra Myanmar em 1999 (por violações à Convenção 29 de 1930 sobre Trabalho Forçado). Na ocasião, a Conferência Internacional do Trabalho adotou 2 resoluções recomendando restrições na participação de Myanmar na OIT e na comunidade internacional como um todo. Tais medidas foram cessadas em 2012.

Logo, na prática, a OIT acaba não possuindo um poder de facto de sancionar e pressionar seus Estados-Membros que violem normas internacionais do trabalho, sobretudo os Estados mais poderosos. Ademais, o processo de revisão de reclamações apresentadas à OIT é complexo, envolvendo múltiplos atores e procedimentos, podendo estender-se por meses ou anos. Um reflexo disso é como um Estado-Membro pode ignorar as recomendações e pedidos feitos pela OIT: examinando-se queixas recentes contra o Brasil (pós-reforma trabalhista de 2017), foi possível de observar como o Governo brasileiro vêm reiteradamente ignorando a OIT, a qual havia feito pedidos de mais informações sobre possíveis violações de normas internacionais do trabalho ocorridas com a implementação da reforma trabalhista de 2017.

Com efeito, o governo de plantão nestes anos de reforma trabalhista e previdenciária se comportava como o reflexo das forças sociais que eram dominantes no país, representando um bloco histórico em favor do capital na relação capital – trabalho, com políticas norteadas a fortalecer o primeiro e debilitar o segundo.

Prosseguindo a análise do funcionamento interno da OIT, se ressalta que o principal escritório desta organização é o Escritório Internacional do Trabalho (International Labour Office), uma burocracia hierárquica e multinacional baseada em Genebra, que funciona como secretariado permanente (VAN DER LINDEN, 2019). Dentro do secretariado, o diretor-geral possui um papel central, a ponto de Cox e Jacobson (1974) chamarem o modelo de organização hierárquica da OIT de uma “monarquia limitada”.

The model has certain analogies with monarchies of fifteenth-century Europe. In these monarchies the king is the central, most powerful figure, but his power has limits. He must retain support among the barons, for he has not the power to crush them. He can strengthen his own position by enlarging his own court. Courtiers are dependent on him for favor; but he must always be watchful of courtly intrigue, or the ambitions of courtiers to become barons. The history of the ILO and its office is

therefore typically classified in periods according to the successive directors-general (COX; JACOBSON, 1974, p. 429).

A OIT possui 187 Estados-Membros e os seguintes órgãos de governança: a Conferência Internacional do Trabalho (International Labour Conference), o Corpo Governante (Governing Body) e o Escritório Internacional do Trabalho (International Labour Office).

The **International Labour Conference**: the supreme body composed of the tripartite delegations of ILO Member States, which sets the strategic direction of the Organization; The **Governing Body**: the executive body of the Organization. It makes operational decisions implementing decisions of the Conference, provides guidance and supervises the work of the Office between the sessions of the Conference; the **International Labour Office** [...]: the permanent Secretariat of the Organization tasked with the implementation of the policies and programmes adopted by the ILO governance organs (ILO, 2023b, p. 2, grifos nossos).

O processo de governança formal é assim definido: a Conferência Internacional do Trabalho elege o Conselho de Administração (Governing Body), que por sua vez aponta o diretor-geral, que é o responsável pelo trabalho do Escritório da OIT. No sentido inverso, o Escritório reporta para o diretor-geral, que o faz para o Corpo Governante, que por fim reporta para a Conferência.

Figura 4: Processo de Governança da OIT.



Fonte: Adaptado e traduzido de ILO, 2023b, p. 2.

O Corpo Governante é composto por representantes de governos, empregadores e trabalhadores, sendo 56 membros regulares¹¹⁶ (28 membros de governo, 14 de empregadores e 14 de trabalhadores) e 66 membros adjuntos¹¹⁷ (28 membros de governo, 19 de empregadores e 19 de trabalhadores).

Diferentemente do Banco Mundial ou do Conselho de Segurança da ONU, nenhum membro possui poder de veto na OIT, o que teoricamente a torna menos “controlável” por poucos atores do ponto de vista político. Porém, há de se ressaltar que 10 dos 28 membros regulares representantes de governos são assentos permanentes de países considerados de maior importância industrial, quais sejam, Alemanha, Brasil, China, Estados Unidos, França, Índia, Itália, Japão, Reino Unido e Rússia. Os demais membros são eleitos a cada 3 anos.

¹¹⁶ Regular members.

¹¹⁷ Deputy members.

Outro elemento para se analisar é em relação ao orçamento da organização. A participação de um país na composição orçamentária de uma organização é um dos elementos-chaves para entender seu comportamento, pois influencia diretamente na definição de agenda de compromissos e na priorização temática. Não por acaso, um momento crítico da relação EUA-OIT resultou na retirada temporária deste país no organismo, impactando significativamente em sua capacidade de atuação.

No caso da OIT, a última proposta de orçamento para o biênio 2022-23 foi aprovada no valor de 852.760.200 dólares a ser financiados pelos Estados Membros (ILO, 2021a). Uma análise das contribuições orçamentárias por país para o período de 2016 a 2023 (período disponível para o público pela OIT), demonstra que os EUA seguem sendo os principais financiadores desta organização, contribuindo em todo o período apresentado com 22% de seu orçamento, indicando que, ainda que este país esteja entre os que ratificaram menos Convenções no mundo, segue tendo elevado interesse em financiá-la.

Tabela 4: 10 maiores contribuintes orçamentários da OIT em %, 2016-2023.

País	2016	País	2017	País	2018	País	2019
EUA	22,0%	EUA	22,0%	EUA	22,0%	EUA	22,0%
Japão	10,8%	Japão	9,7%	Japão	9,7%	Japão	9,7%
Alemanha	7,1%	China	7,9%	China	7,9%	China	7,9%
França	5,6%	Alemanha	6,4%	Alemanha	6,4%	Alemanha	6,4%
Reino Unido	5,2%	França	4,9%	França	4,9%	França	4,9%
China	5,2%	Reino Unido	4,5%	Reino Unido	4,5%	Reino Unido	4,5%
Itália	4,5%	Brasil	3,8%	Brasil	3,8%	Brasil	3,8%
Canadá	3,0%	Itália	3,8%	Itália	3,8%	Itália	3,8%
Espanha	3,0%	Rússia	3,1%	Rússia	3,1%	Rússia	3,1%
Brasil	2,9%	Canadá	2,9%	Canadá	2,9%	Canadá	2,9%
País	2020	País	2021	País	2022	País	2023
EUA	22,0%	EUA	22,0%	EUA	22,0%	EUA	22,0%
China	12,0%	China	12,0%	China	12,0%	China	15,3%
Japão	8,6%	Japão	8,6%	Japão	8,6%	Japão	8,0%
Alemanha	6,1%	Alemanha	6,1%	Alemanha	6,1%	Alemanha	6,1%
Reino Unido	4,6%	Reino Unido	4,6%	Reino Unido	4,6%	Reino Unido	4,4%
França	4,4%	França	4,4%	França	4,4%	França	4,3%
Itália	3,3%	Itália	3,3%	Itália	3,3%	Itália	3,2%
Brasil	2,9%	Brasil	2,9%	Brasil	2,9%	Canadá	2,6%
Canadá	2,7%	Canadá	2,7%	Canadá	2,7%	Coreia do Sul	2,6%
Rússia	2,4%	Rússia	2,4%	Rússia	2,4%	Espanha	2,1%

Fonte: ILO, 2023c. Elaboração própria.

Chama a atenção o comportamento da China, que passa da sexta posição como maior financiador em 2016, com 5,2%, para a segunda posição a partir de 2020, chegando a contribuir com 15,3% do orçamento em 2023. Igualmente, é possível de se observar um declínio gradual da participação do Brasil, até não figurar mais entre os 10 principais financiadores em 2023, ocupando a décima-segunda posição neste ano. De todas as formas, fica evidente que o membro que foi no século XX o principal contribuidor financeiro da organização, os EUA, continua sendo o mesmo.

Um último aspecto sobre a dinâmica de tomada de decisão dentro da OIT refere-se à composição de seu *staff*, i.e., dos funcionários, em especial aqueles ocupando posições de liderança. O documento *Composition and structure of the staff at 31 December 2020* (ILO, 2021b), emitido pela organização provê um retrato sobre o estado atual das pessoas trabalhando dentro deste organismo. Ainda que seja uma fotografia de um momento específico no tempo, serve como um indicador de como mesmo organizações “mais democráticas e progressistas” são amplamente comandadas por pessoas do Norte Global.

Apesar de possuir 53,9% do staff do sexo feminino, é possível de notar que conforme mais alto o nível hierárquico, maior o predomínio de pessoas do sexo masculino. As principais formas de contrato são o *Professional category*, que são ranqueados de P1 a P5 (com “P” significando “professional”), seguidos de D1 a D2 (com “D” significando “director”), DDG (Deputy Director General), ADG (Assistant Director General e finalmente DG (Director-General). Enquanto de P1 a P4 54% do Staff é mulher, de P5 acima, ou seja, os diretores e principais tomadores de decisão, 63,5% são homens.

Sobre a origem dos funcionários, o continente com maior número de staff é o Europeu, com 32%, seguido da Ásia, com 27%, África, 21%, Américas, 16% e Estados Árabes, 4%. Focando a análise apenas para *regular staff* (funcionários regulares independentes da existência de um projeto específico) de cargos de direção (P5, D1, D2, DDG e ADG)¹¹⁸, evidencia-se como há uma grande concentração de funcionários oriundos de países europeus, seguido das américas. Conforme o documento da OIT indica, “de um total de 187 Estados-Membros, 50 (27 por cento) estão mais do que adequadamente representados, 60 (32 por cento) estão adequadamente representados e 77 (41 por cento) estão menos do que adequadamente representados” (ILO, 2021b, p. 11, tradução nossa).

¹¹⁸ Inclui-se aqui ambos os contratos de tempo fixo (fixed-term) e contratos sem limite de tempo (without limit of time).

Tabela 5: Continente de origem de diretores da OIT.

	África	Américas	Ásia e Pacífico	Europa	Estados Árabes
DDG	1	1	1	0	0
ADG	1	1	2	1	1
D2	4	5	2	5	0
D1	8	12	9	18	0
P5	32	56	38	133	3
Total	46	75	52	157	4

Fonte: ILO, 2021b, elaboração própria.

A próxima subseção avalia alguns efeitos das ações da OIT, enfatizando-se seu efeito em políticas públicas de países periféricos.

2.2.5 Qual o efeito das ações da OIT?

Cada um dos mecanismos de atuação da OIT possui seus efeitos específicos. Como mencionado anteriormente, a organização possui 4 funções oficiais: a) formulação de políticas e programas; b) criação de normas internacionais do trabalho; c) cooperação técnica internacional e; d) pesquisa, treinamento e educação.

Para as duas primeiras funções, que podem ser tidas em uma única categoria denominada “padrões OIT”, pode-se argumentar que influenciam no sentido de servirem como um *script* ou modelo em que atores possam se inspirar para desenhar suas políticas, ou ainda podem servir como fonte de legitimação de políticas de governos ou sindicatos (tanto de trabalhadores como de empregadores), ainda que a bibliografia aponte que tal influência tendeu ao longo da história a ser mais visível em países de capitalismo avançado (VAN DER LINDEN, 2019). Como se verá no estudo de caso sobre o Brasil, esta dinâmica foi observada na reforma trabalhista de 2017 e previdenciária de 2019, em que tanto sindicatos de empregadores como de trabalhadores, em posições políticas antagônicas, buscavam legitimar as reformas utilizando a OIT.

Em relação a cooperação técnica, o impacto foi mais notável em países em desenvolvimento, principalmente através de assessoramento para o estabelecimento de sistemas de seguridade social. Entretanto, um dos principais problemas neste ponto refere-se ao fato de que a abordagem da OIT é amplamente inspirada em países de capitalismo avançado, com estruturas de produção e trabalho distintas de muitos países do Sul Global. Um exemplo são as recomendações de políticas de Bem-Estar Social da OIT baseadas em trabalhadores urbanos salarizados, que são inadequadas para países com elevadas taxas de

trabalhadores rurais e informais, como é a situação de muitos países na América Latina (IDEM, 2019).

A última função da OIT, que se refere a pesquisa, treinamento e educação, ou, em outras palavras, ao subministro de estatísticas e informações, possui elevado impacto para o meio acadêmico e político, servindo como instrumentos para legisladores, movimentos políticos e sociais e sindicatos. Neste sentido, se destacam a “NORMLEX - Information System on International Labour Standards”¹¹⁹, base de dados em matéria de legislações nacionais trabalhistas e padrões internacionais de trabalho, e a “ILOSTAT”¹²⁰, base de dados estatísticos sobre o mundo do trabalho.

Uma série de estudos indicam influência da OIT nas regulações trabalhistas domésticas em países em todo o globo. Por exemplo, Menon (1956), escrevendo na década de 1950, identifica que parte significativa das alterações da legislação trabalhista na Índia, até então, haviam sido resultado direto da influência das Convenções da OIT.

Koliev (2022), analisando o processo de criação da Convenção número 158 (*Termination of Employment Convention*, 1982) indica que a influência ocorre em maior intensidade durante o processo preparatório das Convenções, momento em que o Escritório (*Office*) da OIT possui condições favoráveis para que as elites políticas possam socializar-se e aprender com outras experiências, especialmente as do Escritório da OIT. Além disso, o momento preparatório de uma Convenção serve como uma janela de oportunidade para que ocorram mobilizações domésticas de setores interessados na temática que está sendo discutida.

Outro exemplo de influência refere-se ao caso da Convenção 189 (*Convention on Domestic Workers*), que impactou positivamente muitos países Latino-Americanos no sentido de dar maior proteção legal a trabalhadores domésticos, que historicamente eram marginalizados no acesso a direitos laborais (POBLETE, 2018). Neste caso em versa, Poblete (2018, p. 456) manifesta que

[...] ILO Convention No. 189 served as a tool for a range of different purposes. It was at times a model to be followed – and at other times a regulatory framework to be adapted to national contexts. From the standpoint of a micro-level analysis of the law-making process, Convention No. 189 was critical to settling arguments and creating space for a compromise between those legislators who considered domestic work to be work “like no other” and those who viewed it as “work like any other”. Convention No. 189 was also crucial to both justifying immediate reform and laying

¹¹⁹ Disponível em: <<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO:::>>. Acesso em: 30 out. 2022.

¹²⁰ Disponível em: <<https://ilostat.ilo.org/>>. Acesso em: 30 out. 2022.

the groundwork for future amendments [...]. served as a catalyst for reforms that were already under way.

Ademais, uma Convenção tem capacidade de influência ainda maior quando se coaduna com uma conjuntura histórica de lutas internas e governos de espectro mais progressista, como foi o caso do Brasil, em que a Convenção 189 foi acompanhada da chamada “PEC das domésticas”, projeto de emenda constitucional que passou a contemplar a classe de trabalhadoras domésticas em seus direitos trabalhistas, em um contexto de lutas de trabalhadoras domésticas desde pelo menos a década de 1930¹²¹ (ACCIARI, 2019). O caso brasileiro é ilustrativo como o Sul Global também pode ser “produtor de direitos”, e não apenas receptor de normativas criadas no exterior (IDEM, 2019).

Estudos de caso das décadas de 1970 e 1980 sobre países do Norte Global também apontam a existência de influência do organismo. Landau (1987), analisando o caso da Austrália, afirma que tanto Convenções ratificadas e não ratificadas, bem como Recomendações, impactaram na formulação e desenvolvimento da política de relações industriais deste país, indicando que

ILO standards tend to be looked upon pragmatically. [...] they constitute one of a range of norms that may serve to substantiate rights or that they lend "a degree of respectability to other forces". They are, in short, regarded as a "common pool of accumulated experience" which provides a readily accessible source of stimulation and guidance whenever it is deemed expedient or desirable to draw on it. Australian tribunals and quasi-judicial bodies have not hesitated to apply ILO standards [...], and Australian workers resort to ILO supervisory machinery [...] (LANDAU, 1987, p. 687).

O Japão é outro caso relatado em que a OIT foi efetiva em promover e facilitar boas relações industriais e melhores condições de trabalho (HANAMI, 1981). Neste país, tanto sindicatos como o governo aproveitam da pressão internacional gerada pela OIT para avançar pautas políticas de seus interesses, utilizando o organismo como um argumento contra potenciais grupos opositores.

Ervolino (2015), analisando a atuação da OIT em 165 países no período entre 2000 e 2014, identifica que o organismo é relevante à medida que a simples existência de seus escritórios em países faz com que sejam fomentados os debates relacionados ao mundo do trabalho, além das normas criadas por ela servirem como base para decisões judiciais, apesar de não utilizar mecanismos de punição. O autor ainda identifica que a organização, no caso específico do Brasil, possui poder de influência para a concepção de agendas de debate político, podendo inclusive moldar a decisão de atores (ERVOLINO, 2011).

¹²¹ Além disso, Acciari (2019) também indica que a ascensão do Partido dos Trabalhadores abriu uma janela de oportunidades para o movimento de trabalhadoras domésticas.

A OIT também pode influenciar em outras organizações intergovernamentais internacionais, conforme indica Villars (1979), ao apontar a colaboração entre a OIT e o Conselho da Europa (*Council of Europe*) na revisão de Códigos e Protocolos criados pelo Conselho, o qual foi influenciado tanto pelas Convenções da OIT, bem como baseado em dados estatísticos e na expertise desta organização.

E há, ainda, efeitos que transbordam o mundo do trabalho, alcançando temas como Direitos de Povos Indígenas, como é o caso da Convenção número 169 sobre os Povos Indígenas e Tribais (*Indigenous and Tribal Peoples Convention*), que na América Latina “ha sido una de las fuentes de inspiración en el reconocimiento del catálogo de derechos de los pueblos indígenas constitucionalmente” (CASADO GUTIERREZ, 2020, p. 991), servindo como base para o pluralismo jurídico no continente.

Como é possível de se observar, a maior influência da OIT recai em suas Convenções e, em menor medida, Recomendações. Com a queda do número de Convenções e Recomendações nas últimas décadas, é possível de se lançar a hipótese de que a influência da OIT vem diminuindo. A predominância de uma bibliografia que data de décadas atrás é um indicador de tal diminuição.

O próximo capítulo trata de como a OIT se viu em uma disputa política pelo “controle” da narrativa sobre qual modelo político-econômico deveria ser adotado em todo o mundo, contra outras organizações internacionais como a OCDE, o FMI e, mais recentemente, o Banco Mundial. Entender essa trajetória histórica permite a compreensão do atual debate que existe entre OIT e Banco Mundial sobre os rumos do mundo do trabalho, em especial após a publicação do Banco sobre o futuro do trabalho, em 2018.

3 A DISPUTA ENTRE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS PELO DOMÍNIO DA NARRATIVA

A revisão histórica de ambas as organizações, OIT e Banco Mundial, permite compreender que ambas possuíam o mesmo objetivo principal: manutenção e expansão do sistema capitalista. Entretanto, devido as distintas conjunturas históricas em que cada uma surgiu e a suas configurações organizativas, o *modo operandis* de cada uma se deu e se dá de maneira distinta. A mais antiga, OIT, visando a cooptação da classe trabalhadora da Europa, tem um desenho mais “democrático”; além disso, possui maior liderança intelectual europeia, sendo menos manipulável por uma única superpotência (em comparação a outras organizações). O Banco Mundial, por sua vez, por todo o período teve uma marcada presença da política estadunidense, sendo por vezes difícil de separar o que seria uma política “puramente” do Banco de uma política dos EUA. Com isso, o que tornou a OIT poderosa em seu princípio, o sistema tripartite, aliado com maior liderança europeia, é o que a torna mais débil na atualidade, uma vez que este sistema impede que a ideologia promovida pelos EUA seja “plenamente” aderida, devido à presença do componente trabalhador, ao passo que o Banco, mais alinhado com os objetivos da superpotência do século XX, torna-se o candidato ideal para assumir a posição de liderança intelectual a nível mundial, em temas que à primeira vista, não têm muita relação com ele.

Neste capítulo, se analisa como ao longo da segunda metade do século XX, época marcada pela crise da “era de ouro” e pela ascensão do neoliberalismo, até a atualidade, ocorreu e ocorre uma disputa pela liderança intelectual e política no debate sobre qual o modelo de política econômica – o Estado de Bem-Estar Social ou o Estado Neoliberal – Governos de todo o planeta deveriam adotar. Para tanto, há de se destacar como tal disputa está diretamente relacionado com as dinâmicas internacionais do período: a queda de taxa de lucro do grande capital e as mutações da hegemonia estadunidense no início dos anos 1970.

Como são dois conceitos – Estado de Bem-Estar Social e Estado Neoliberal - amplamente utilizados nesta tese (em particular, neste capítulo), cabe uma definição clara para cada um. Em uma perspectiva crítica e de maneira sintética, pode-se dizer que o Estado de Bem-Estar Social, de forte inspiração nas ideias de Keynes, é um modelo de gestão de política econômica que visa a manutenção da economia capitalista, através de um Estado que regula a economia e mitiga os ciclos econômicos, sobretudo nos momentos de crises, buscando garantir condições para a acumulação capitalista.

The Keynesian welfare state was a response to the crisis ridden nature of capitalist economies, culminating in the Great Depression. For Keynes, the capitalist market operating on its own was inherently flawed and needed correction. Keynesians sought to use the power of government to regulate the economy to manage and mitigate economic cycles. Stimulating consumption was one of the primary ways economic management and stability was achieved, along with the use of central banks to control inflation. Other means were used such as breaking up monopolies and unfair competition, correcting market failures, provisioning for public goods which were not satisfied by markets, and compensating for externalities, costs not calculated in market reasoning. These were also means to obtaining full employment. Keynesian policies were redistributive. They aimed to transfer money and resources, to stimulate consumption. On the other hand, Keynesianism did not challenge the capitalist economy in toto. Keynesians sought to guarantee conditions for successful accumulation (CATERINO, 2022, p. 24).

O Estado de Bem-Estar Social foi responsável por criar e consolidar redes de proteção social comuns a muitos países na atualidade, a exemplo de programas de redistribuição de rendas ou sistemas de assistência social. Com o “esgotamento” do modelo do modelo de bem-estar social, que será discutido em maiores detalhes nas próximas páginas deste capítulo, o paradigma do Estado Neoliberal emergiu como resposta aos “problemas” causados.

Neo-liberalism touted itself as the economic solution to the twin problems of inflation and unemployment. As an economic ideology, neo-liberalism contended that excessive regulation and taxation were the sources of our economic dilemma. The solution lies in lower taxes, deregulation, and privatization of government services. These they claimed would restore the conditions of growth in a competitive market economy that Keynesians had distorted. They opposed the redistributionist policies of Keynesian economics and sought to cut back or eliminate the welfare state. The paring back of social “entitlements” was to be a solution to the fiscal crisis of the state too. With less spending on social programs, there would be less stress on the fiscal health of cities states and the nation. Thus, where the Keynesians thought the flawed capitalist economy was the problem neo-liberals saw flawed government intervention as the problem. Neo-liberalism was not a simple revival of classical laissez-faire liberalism. It no longer relied on a spontaneously arising market and a minimal watchman state but it sees the market as something that is socially constructed. It requires a strong state to establish and maintain the conditions for a free market (CATERINO, 2022, p. 25).

O neoliberalismo e o Estado Neoliberal não significam um Estado mais fraco e mais ausente na economia, mas sim um tipo de Estado forte com intervenções específicas na economia, sobretudo no que concerne ao controle social e na correção de “patologias sociais”, como indivíduos pouco “produtivos” sobre a ótica do capital. Um Estado Neoliberal não significa um Estado fraco, mas sim um Estado menos responsivo a problemas sociais que potencialmente o Estado de Bem-Estar Social poderia se preocupar mais (sempre, claro, em uma perspectiva não-revolucionária). Ademias, o neoliberalismo também implica em alterações nos comportamentos de indivíduos, na cada vez maior mercantilização de todas as dimensões da vida social e na geração de sociedades e culturas mais individualista.

Entretanto, para efeitos desta tese, a definição destes dois conceitos até este ponto já é suficiente.

Como mencionado, o período de 1945 até aproximadamente 1970 foi marcado pela adoção a nível global do modelo Fordista de produção, acompanhado de um modelo de Estado de bem-estar social, em especial no norte global, em que a questão do emprego, i.e., a manutenção de elevadas taxas de pessoas empregadas, ocupava o centro do debate público (inclusive na OIT). Neste período, as taxas de desemprego diminuíram a cifras históricas, inclusive entre mulheres e imigrantes. Isso acarretou não somente em um aumento da massa salarial de trabalhadores, mas também em incremento de poder político desta classe, concomitante com uma queda das taxas de lucros do capital (VAN DER LINDEN, 2019).

Aqui, cabe realizar um breve parênteses histórico para explicar em que conjuntura a OIT e o Banco Mundial estavam inseridos, sob a ótica da sociologia histórica e do método de análise do economista Arrighi. De acordo com Arrighi (1996), desde a formação do moderno sistema capitalista, i.e., entre séculos XIV e XVI, o sistema internacional, inicialmente concentrado no continente europeu, foi liderado por Estados centrais denominados como hegemônias. No processo de ascensão e queda das hegemônias, ou seja, dos Estados líderes do sistema, Arrighi identifica duas fases que constituem um Ciclo Sistêmico de Acumulação (CSA)¹²²: uma fase inicial de expansão material, e uma fase final de expansão financeira, semelhante aos ciclos de Kondratieff. Na primeira fase, a lógica dominante que se opera é sintetizada na operação D - M - D', significando que as variáveis sistêmicas presentes estimulavam à aplicação de capital (D) na produção de mercadorias (M), o que por sua vez resultava em taxas de lucro (D') que seriam posteriormente reinvestidas na produção. Como pode-se notar, a ênfase na ação do *hegemon* é na economia material, e nesse sentido, toda a economia internacional tende a seguir o modelo de sucesso empregado pelo líder.

Com o aumento da competição intercapitalista pelo capital excedente e o declínio das vantagens competitivas do Estado hegemônico¹²³, inicia-se a fase de expansão financeira, na qual o *hegemon* passa a se especializar nas finanças (*haute finance*), um dos últimos elementos de poder do mesmo. A lógica operante é a D - D', com capital (D) sendo aplicado para geração de mais capital (D'), via instrumentos financeiros como juros, títulos públicos,

¹²² Termo cunhado por Arrighi para explicar a dinâmica de ascensão e queda de uma hegemonia, tomando como base sobretudo Marx e Braudel.

¹²³ As razões para a perda das vantagens do Estado com a hegemonia em declínio são diversas. Sobre as mesmas, ver Arrighi e Silver (2001), e Wallerstein (1984). Para uma visão de um autor realista e com pontos em comum com Arrighi, ver Gilpin (1981), o qual enfatiza como o processo de mudança tecnológica é o gatilho inicial para um crescimento diferenciado de poder, levando à uma redistribuição de poder entre os Estados e à uma possível transição de hegemônias.

ações especulativas, etc. Com efeito, a produção material passa a entrar em declínio no espaço geográfico do centro do sistema, e passa a emergir em outras áreas do globo, centrada sobretudo no próximo sucessor da hegemonia.

Como é possível notar, a lógica desenvolvida por Arrighi sustenta-se nos argumentos de Marx para a fórmula geral do capital, de Braudel para a identificação de padrões históricos de longa duração e de Charles Tilly para a concepção de formação do moderno sistema estatal através da interação entre capital e coerção (TILLY, 1996).

Ao longo dos últimos 5 séculos, Arrighi (1996) identifica a sucessão de 4 Ciclos Sistêmicos de Acumulação, a saber: o CSA genovês (sec. XV - XVII); holandês (sec. XVII - XVIII); inglês (sec. XVIII - XX); e estadunidense (a partir do século XX). Importante destacar que se trata de processos históricos em que uma transição é interposta por outra, não sendo um processo abrupto¹²⁴ (talvez, o processo mais agudo da transição seja vivenciado em períodos de guerra hegemônicas, como nas guerras mundiais do século XX).

Transições hegemônicas são caracterizadas por um período de caos sistêmico, em que ocorrem revoluções organizacionais em um novo bloco de empresas e instituições governamentais e internacionais localizadas em um novo espaço geográfico. A cada ciclo, ocorreram expansões da economia-mundo capitalista através das inovações criadas por cada um dos Estados líderes, com a regularidade do “pêndulo histórico” alternando em fases de liberdade econômica e fases de regulação econômica¹²⁵.

The ‘Genoese Diaspora SCA [Systemic Cycle of Accumulation]’ – as Arrighi termed it – involved external financial influence over the Iberian states. The Dutch SCA ‘internalised protection costs’ because finance capitalists came to control and utilise the Dutch state. The British SCA ‘internalised production costs’ by enclosing much of the nineteenth-century industrial revolution and raw materials production within the boundaries of the British empire. And the US SCA ‘internalised transaction costs’ by the expansion of multinational corporations to include inside these corporations a great portion of those transaction costs that previously took place between separate firms (ROBINSON, 2011, p. 273).

A partir de 1970, os EUA passaram a apresentar os sinais de outono de sua hegemonia, ou seja, sinais de que sua liderança estava entrando em declínio (ARRIGHI, 1996); e, já nesse início do século XXI, há o início de formação de um possível novo CSA

¹²⁴ Ademais, é possível se observar o seguinte padrão: a hegemonia em declínio é desafiada por uma potência beligerante, porém o “bastão” da liderança é passado efetivamente para um terceiro competidor, que também está em ascensão, mas sem contestar a ordem ou entrar em conflito direto com o *hegemon* declinante.

¹²⁵ Os períodos de maior ou menor liberdade também correspondem, respectivamente, à momentos de maior tendência à cooperação (expansão material) ou a tendências de competição (fase de expansão financeira).

asiático, baseado na acumulação flexível e em práticas de *outsourcing* (ARRIGHI, 2008)¹²⁶. O outono da hegemonia estadunidense¹²⁷ teria (e tem) implicações direta no alcance das organizações da arquitetura internacional desenhada pelos próprios estadunidenses, como é o caso da OIT.

Fiori (1997) também chama o período de 1950-70 como a “Era de Ouro” do capitalismo, e destaca como as críticas ao Estado de Bem-Estar Social precederam a crise deste modelo. Citando a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), conhecida na imprensa como o “clube dos ricos” e que possui um papel bastante semelhante ao do Banco Mundial como difusora de normas e modelos de políticas públicas, Fiori indica que crescia um consenso de que o Estado de Bem-Estar Social estava se tornando cada vez mais “extenso, pesado e oneroso”, responsável, segundo instituições como a OCDE, “pela própria crise econômica que avançou pelo mundo todo a partir de 1973/75” (FIORI, 1997, p. 141).

The rapid growth of social programmes in the 1950 and 1960s in OECD countries was closely related to high rates of economic growth and, thus, to the successful management of the OECD economies. The lower growth performance of the OECD economies since the early 1970s was bound to disrupt the continuing extension of programmes and the growth of benefits - and in that sense the financial crisis of social security is closely related to high rates of unemployment not only because of the growing burden of unemployment compensation, but because unemployment has an impact on a wide range of social expenditures. Moreover, it begins to be argued that some social policies have negative effects on the economy, even to the extent of partly inhibiting the return to non-inflationary growth (OECD, 1981, p. 5)

Além da retórica de crise do Estado de Bem-Estar Social, existem outras interpretações de possíveis variáveis que estavam atuando neste momento para uma guinada rumo a um discurso – e uma prática pública – mais liberal e contra gastos públicos: a) o aprofundamento da globalização e aumento do comércio internacional, que crescia mais rápido que os mercados domésticos, e levavam a empresas e governos avaliarem que o aumento salarial real (que antes estimulava a demanda interna) tinha um efeito negativo na competitividade e nas exportações; b) a emergência de um novo paradigma produtivo, que demandava maior flexibilidade, incompatível com o modelo “engessado” do Estado de Bem-Estar Social; c) mudança política de governos “pró-trabalho” para governos “pró-negócios”,

¹²⁶ Arrighi (2001) já indicava como o período de caos sistêmico vigente é marcado por uma bifurcação entre poder militar (EUA) e poder econômico (leste asiático), ponto de inflexão histórica que não havia sido observada antes.

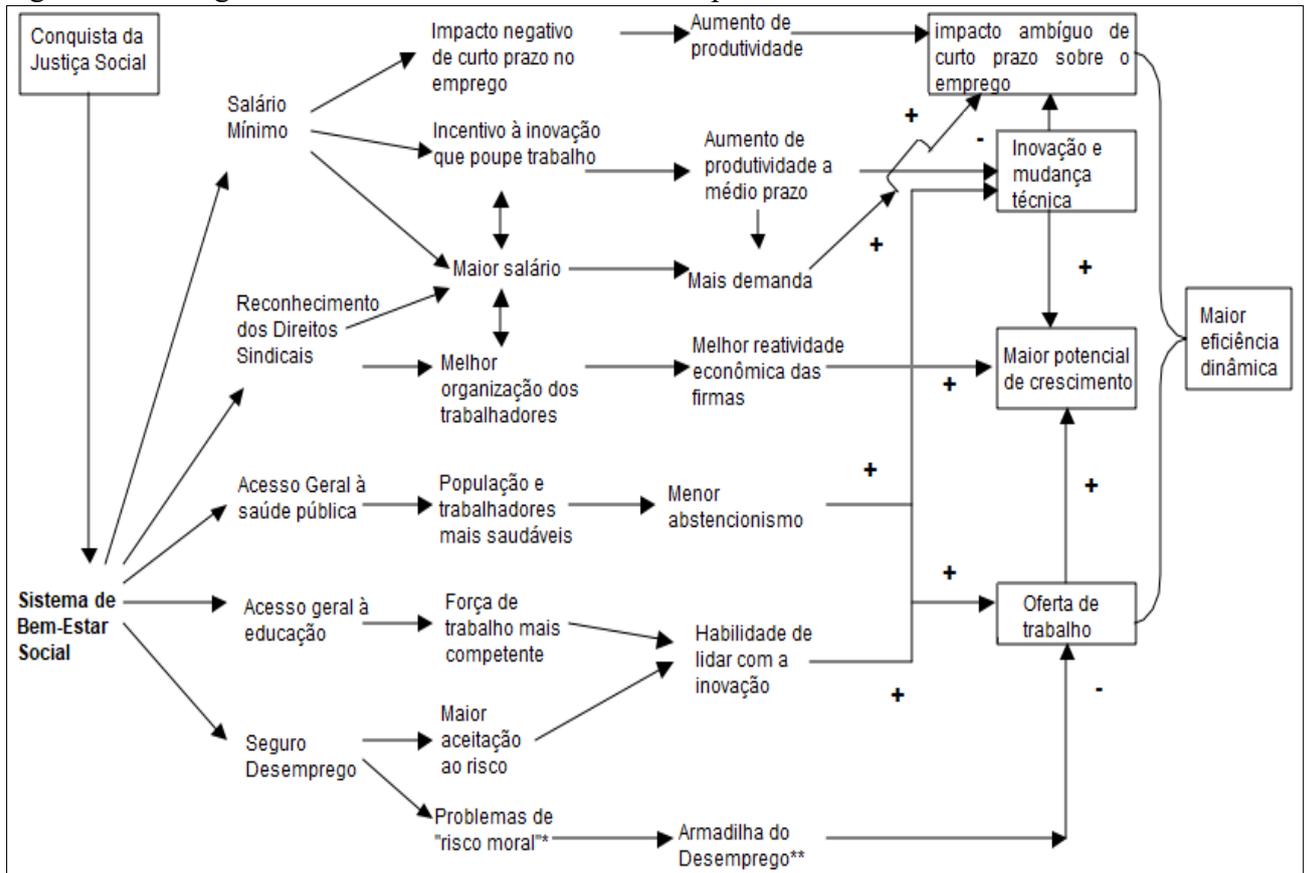
¹²⁷ Cabe ressaltar que não é objeto desta tese analisar se a hegemonia dos EUA está efetivamente em queda ou não. Aqui, é apenas destacado que existe um debate sobre o tema, e que isso traz impactos no comportamento das principais OIs do sistema internacional.

como consequência da coalização de multinacionais com a comunidade financeira internacional (BOYER, 2002). Em suma, tratava-se da ascensão do neoliberalismo.

In the 60s, most governments were avowed Keynesian social democrats, characterized by a political coalition of large firms, wage earners and a majority of citizens. Since then, multinationals have allied with the international financial community and the core wage earners who sustain the competitiveness of the firm, rather than with domestic wage earners, with the result that Schumpeterian workfare seems to have replaced the Keynesian - Beveridgian alliance [...]. **Today most, if not all, state interventions aim at national competitiveness through light taxation of capital, incentives to research and development and access to direct finance.** In reaction to the high unemployment of the 80s, active employment policies promoting job access have replaced the simple income maintenance of unemployed workers. **This drastic political shift explains three major trends in welfare systems: efforts to trim down costs, the shift of the financial burden from firms to wage earners and changes in the objectives and style of welfare policy itself** (BOYER, 2002, p. 11, grifos nossos).

O mundo passava de um paradigma em que gastos para o Bem-Estar social eram vistos como elementos dinamizadores da economia e de aumento da eficiência, para um paradigma anti-igualitário, com um Estado de Bem-Estar Social enxuto e com o aumento da desigualdade de renda visto como algo positivo (BOYER, 2002), conforme ilustrado nas figuras 3 e 4. Com uma ideologia semelhante à vista no século XIX, cada vez mais crescia o consenso de que mecanismos de mercado deveriam ter um papel na provisão de segurança social (IDEM, 2002).

Figura 5: Como gastos do Estado de Bem-Estar Social podem melhorar a eficiência dinâmica.



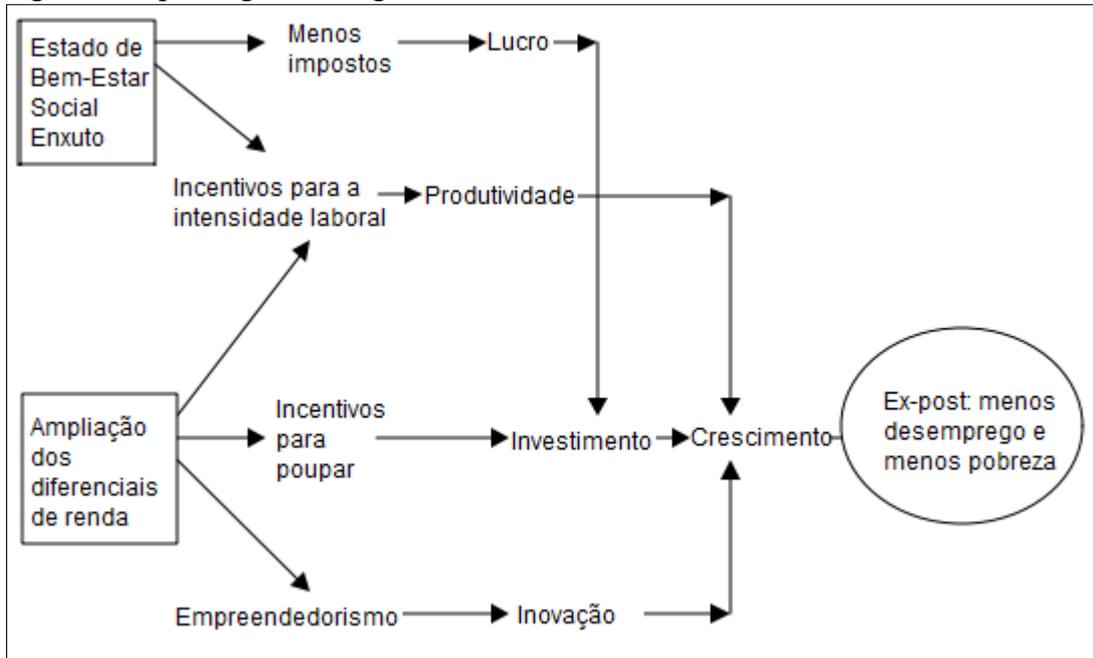
Fonte: Adaptado de Boyer, 2002, p. 4.

* Problemas de risco moral são aqueles em que um agente econômico possui incentivos para se expor mais a riscos, pois ele não assumirá todos os custos deste risco.

**A armadilha do desemprego (“*unemployment trap*”) é a situação em que o seguro-desemprego gera um incentivo negativo a um indivíduo permanecer com o seguro em lugar de buscar um novo emprego, por não ser financeiramente tão atrativo.

O então paradigma político vigente na era de ouro do capitalismo mostrava uma cadeia de relações positivas direta entre o aumento dos gastos em bem-estar social e um melhor desempenho econômico, ainda que considerasse possíveis incentivos perversos, como é o caso do seguro-desemprego. Com a virada neoliberal da década de 1980, o centro do argumento foi no sentido oposto: menos políticas sociais levariam à mais crescimento econômico e inclusive a menos desemprego e pobreza. Ademais, o centro do debate se havia deslocado de priorizar a questão do desemprego para priorizar a inflação.

Figura 6: O paradigma anti-igualitário dos anos 1980.



Fonte: Adaptado de Boyer, 2002, p. 12.

Interessante notar que, de fato, no período de 1960-1980, de um “capitalismo regulado”, houve uma queda acentuada nas taxas de lucro a nível mundial, acompanhada de uma recuperação com a virada do capitalismo neoliberal (liderado por EUA e Reino Unido), e seguido novamente de uma queda (BASU et al, 2022). Utilizando dados disponíveis de 58 países da Penn World Tables, Basu et al (2022) para o período de 1969 a 2019, os autores identificam uma tendência linear negativa nas taxas de lucro mundial.

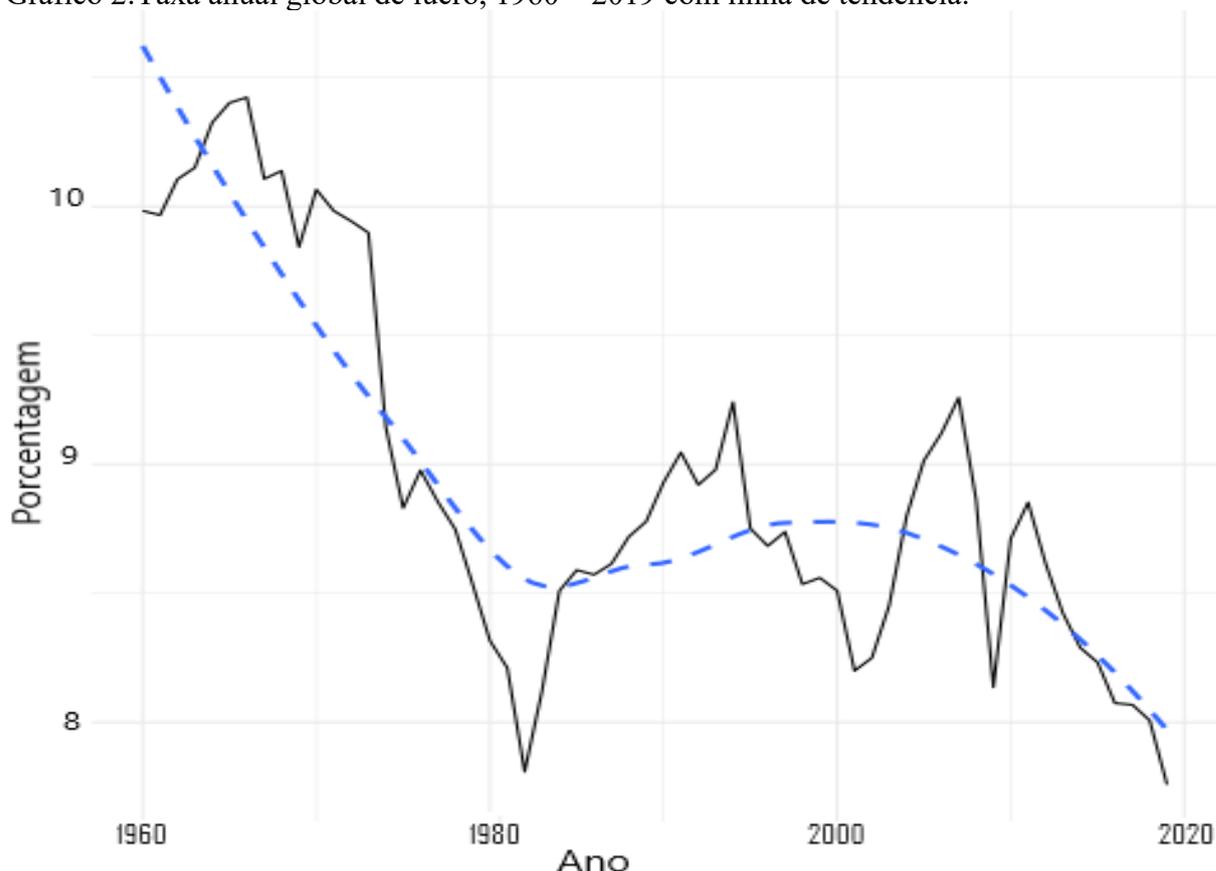
All our measures of the world profit rate display similar trends. Over the whole sample period, 1960–2019, there is negative linear trend in the world profit rate series. Thus, there is an unconditional decline in the world profit rate over the past 60 years. A medium run decomposition of the change in the rate of profit shows that the decline in the profit rate has been driven by the fall in the output-capital ratio, while the profit share increased (BASU et al, 2022, p. 2).

Aplicando uma linha de tendência através da técnica de regressão linear local ponderada (LOESS – “Locally weighted least squares regression”)¹²⁸, é possível de se observar que as práticas políticas neoliberais conseguiram reverter momentaneamente a queda da taxa de lucro e até apresentar períodos de crescimento, mas não conseguem impedir a tendência linear de longo prazo de queda constante da taxa de lucro global¹²⁹.

¹²⁸ Ver mais em Cleveland, 1979.

¹²⁹ Ressalta-se que a crise global de lucratividade se deu por diversos fatores para além de um possível inchaço do Estado de Bem-Estar Social, como a (re)ascensão de novos polos econômicos como o Japão e a Alemanha, que pressionava para baixo os lucros de grandes corporações dos EUA, e fatores tecnológicos.

Gráfico 2: Taxa anual global de lucro, 1960 – 2019 com linha de tendência.



Fonte: Adaptado de BASU et al, 2022.

Dados de 58 países resgatados da Penn World Tables. Moedas locais convertidas para dólar corrente utilizando-se poder de paridade de compra.

A narrativa sobre o “fardo” dos gastos públicos em políticas sociais passou a ser (e em grande medida, ainda é) o centro da agenda política dos principais países industrializados, juntamente com o tema de envelhecimento demográfico e a pauta do controle da inflação (LEIMGRUBER, 2013), com as Organizações Internacionais exercendo a função de canais de transmissão e construção do consenso, exatamente conforme indica o marco teórico adotado nesta tese.

É de se destacar nesta fase de reformulação de paradigma político, ocorria uma competição de ideologias entre a OIT e a OCDE, as quais implicavam em consequências concretas no mundo real, em redistribuição de rendas (sobretudo impactando os salários). De um lado, havia um bloco histórico cada vez mais debilitado, defensor do velho modelo do Estado de Bem-Estar social e da social-democracia europeia das décadas anteriores, representado pela OIT. Do outro, as forças sociais em ascensão, o bloco histórico do neoliberalismo. Logo, a disputa ideológica era em realidade uma disputa de blocos históricos e forças sociais.

Em 1980, a pedido de Pierre Laroque, então presidente da Seção Social do *Conseil d'Etat* francês e fundador da *Sécurité sociale* na França, o diretor-geral da OIT Francis Blanchard criou um *groupe de réflexion* composto por “expertos independentes” para realização de eventos e publicação de materiais que contrarrazoassem as crescentes críticas contra o Estado de Bem-Estar Social (LEIMGRUBER, 2013). Grande parte destas críticas estavam sendo capitaneadas pela OCDE, entidade inicialmente criada para fiscalizar o Plano Marshall de reconstrução da Europa e até então não tinha relevância no debate público sobre segurança social e políticas públicas. Entretanto, a OIT, até então tida como a principal referência intelectual no que tange assuntos sobre bem-estar social, vinha perdendo cada vez mais protagonismo.

From the 1960s onwards, the ILO prominence in social insurance began to be undermined by several concurring evolutions. First, the parallel goals of improving social insurance systems in the industrialized world and building such schemes from scratch in the Third World strained the limited resources of the organization. Secondly, the development of social statistics, charters and conventions by the Council of Europe and the European Communities not only emulated, but also competed with the ILO in the region that contained the most developed welfare states. East–West and North–South rivalries also impacted the organization, sometimes with crippling effects. Between 1977 and 1980, after escalating fights between capitalist and Third World countries, the Carter administration withdrew from the ILO, which amputated a quarter of the ILO budget in the process. The ILO found itself wrong-footed at the very time when economic imbalances and ideological critiques were eroding the impetus of post-war social security expansion (LEIMGRUBER, 2013, p. 298).

A OCDE, por sua vez, servia como “a clearing house where new policy consenses were forged and given an aura of international respectability” (IDEM, p. 299), um tipo de instituição ideal para que a aliança Reagan-Thatcher pudessem promover sua agenda de Estado enxuto e políticas neoliberais.

Como mencionado, em 1981 a OCDE havia publicado “*The Welfare State in Crisis*” (OECD, 1981), e como resposta, a OIT, através de seu grupo de reflexão, lançou para o público em 1984 o manuscrito “*Into the 21st Century. The Development of Social Security*”, em que buscava contrabalancear as duras críticas colocadas pela OCDE. Entretanto, seus argumentos já não encontravam respaldo nos principais Estados do ocidente, e logo este relatório cairia no esquecimento, ficando o da OCDE como referência principal.

Into the 21st Century explicitly countered the positions developed by proponents of the ‘crisis of the welfare state’. While accepting that social insurance had to be adapted to face new economic realities and to make for shortcomings such as women’s unequal access to social rights, the report defended universal, state-centred and - financed social programmes. The report contained a point-by-point critique of ‘reforms’ triggered by austerity measures, and denounced ‘new partnerships’ with private providers as opening the door to hollowing out social solidarity and re-channelling much needed funding towards financial interests. Reviews of the report

underscored how the ILO ‘upheld’ social security, denounced the tendency to make it into a ‘scapegoat’, and argued that the ‘crisis’ of the welfare state was neither ‘irreversible’ nor ineluctable [...]. However, if *Into the 21st Century* briefly put the ILO into the limelight, it remained a belated and inadequate bulwark against the onslaught of the ‘crisis of the welfare state’ controversy that engulfed the West during the early 1980s. The report itself was soon forgotten (LEIMGRUBER, 2013, p. 302).

Ao mesmo tempo, a OCDE ampliava pesquisas em temas de segurança social, insistindo em reformas “necessárias”, inclusive advogando em favor de corte de gastos públicos em saúde pública e previdência pública, com um orçamento superior em 10 vezes ao que fora consignado ao grupo de reflexão da OIT (LEIMGRUBER, 2013). É de se ressaltar que é neste mesmo período, durante os anos 1980, que começa a ter vigência no Banco Mundial a política de ajuste estrutural, em que seus empréstimos vinham com condicionalidades ditadas pelo próprio Banco de ajustes e reformas macroeconômicos dos Estados clientes (PEREIRA, 2017). Com efeito, não era apenas a OCDE quem avançava no debate sobre Bem-Estar Social.

Though still a point of reference on social policy issues, the [International Labour Organization] found itself wrong-footed by an ideological shift whose core principles clashed with those it had defended during the golden age of social policy expansion. Instead of social justice and solidarity, supply-side economics, budgetary constraints and ‘reform’ pressure not only permeated the ‘totally different philosophy’ professed by the OECD, but also the argumentation lines developed by other international organizations and expert networks. [...] Beyond Europe, **multilateral organizations such as the World Bank and the International Monetary Fund also entered the social policy arena with perspectives that reinforced and consolidated the horizon of the ‘crisis of the welfare state’** (LEIMGRUBER, 2013, p. 304, grifos nossos).

Além do avanço de outras OIs na temática de políticas de Bem-Estar Social e da mudança de um paradigma em que a OIT tinha uma posição hegemônica para um paradigma em que tinha um papel marginal, a organização enfrentava outro problema nesta sua segunda fase de “years of soul searching”: uma crescente aversão dos EUA, principal potência do sistema internacional, contra o organismo. É sintomático como em 1971, um artigo do jornal *Foreign Affairs* afirma “‘the ILO lost its relevance to domestic policy in the Western countries’ and ‘has come to the end of its usefulness’” (N.M., 1971 apud VAN DER LINDEN, 2019, p. 24-25). Além disso, ocorreu a já mencionada retirada momentânea dos EUA como membro da organização afetando em pelo menos um quarto de seu orçamento, em um momento de crescente influência da União Soviética e do conflito Palestina e Israel dentro da entidade.

Há ainda outro elemento internacional para a desaprovação dos EUA. Guy Standing, diretor de programas da OIT entre 1975 e 2006, destaca que, desde 1973, o Chile de Pinochet

foi um dos primeiros a aplicarem a abordagem da “supply-side economics”, i.e., o modelo neoliberal anti-igualitário. Prévio ao regime ditatorial, o Chile havia aprovado as principais Convenções da OIT, as quais estavam sendo reiteradamente violadas no governo Pinochet, que, por sua vez, era apoiado pelos EUA. Diante de tais violações, Guy Standing (2010, p. 311), afirma que a “ILO was constitutionally bound to investigate complaints that Conventions ratified by previous Chilean governments were being viciously abused”. Ainda que pouco pudesse ser feito, já que a organização não tem capacidade formal de sanção, a tensão política foi suficiente para a retirada dos EUA em 1977, regressando em 1980, na ascensão da nova doutrina hegemônica que viria a ser conhecida como Consenso de Washington.

Uma tentativa de reação por parte da OIT para manutenção de sua relevância foi observada com a criação do World Employment Program (WEP), ainda no ano de 1969, o qual se enfocava em assistência técnica para países da América Latina, Ásia e África na formulação de planos de empregabilidade e treinamento vocacional. Este programa chegou a dar uma roupagem de agência de desenvolvimento à OIT, e durou até a década de 1980, mas acabou sendo finalizado sem grande êxito. Neste momento, pode-se afirmar que a OIT perdeu muito de seu impacto intelectual, e não era capaz de competir com organizações mais alinhadas com a ofensiva neoliberal, como o Banco Mundial, FMI e a OCDE. (VAN DER LINDEN, 2019, p. 26).

Há de se destacar que dentro da própria OIT, ou seja, entre seu *staff*, o pensamento neoliberal também estava ganhando mais espaço. Como resultado, alguns *policy papers* passaram a argumentar que contribuições previdenciárias poderiam atuar como desincentivos para o trabalho, e algumas publicações de maior envergadura passaram a sinalizar de maneira ambígua para a flexibilização do mercado de trabalho (IDEM, 2019). Além disso, seu baixo orçamento a tornava um ator muito mais débil em comparação a outros, em especial ao Banco Mundial, que possui uma capacidade financeira tão superior que é capaz de financiar mais programas de educação do que a UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), mais programas de saúde do que a OMS (Organização Mundial da Saúde) e mais programas e políticas laborais do que a OIT¹³⁰ (HAGEN, 2003).

Os “novos concorrentes” da OIT, i.e., Banco Mundial, FMI e OCDE, promoviam, de acordo com as ideias do Consenso de Washington, a desregulamentação de economias, em

¹³⁰ A OIT, inclusive, se ampara em parte nos fundos do Banco Mundial.

especial no mercado de trabalho (também conhecida como flexibilização trabalhista) e com a abertura comercial (fim de barreiras tarifárias). Ademais, avançavam em mais agendas políticas que eram até então de pleno “domínio” da OIT, como é o caso das previdências públicas (e a suposta necessidade de reformá-las). Um momento chave para esta perda de protagonismo da OIT nesta temática se deu em 1994, quando o Banco publicou *Averting the Old Age Crisis*, que colocou o Banco Mundial e seus recursos em uma campanha para privatização de pensões, com especial ênfase na América Latina e Leste Europeu. Tal publicação adicionou uma justificativa intelectual ao processo de privatização de sistemas previdenciários, coincidindo com uma mudança da política do Banco Mundial em relação ao tema (ORENSTEIN, 2013, p. 284). De fato, nesta temática específica sobre previdência, o Banco liderava uma coalização transnacional de uma série de atores (incluindo outras OIs e uma agência do governo dos EUA), que dificilmente a OIT conseguiria rebater a altura.

The transnational coalition that supported pension privatization grew in the early and mid-1990s to include not only the World Bank, but also the US Agency for International Development (USAID), the Inter-American Development Bank (IDB), the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), and other actors. These organizations generally followed the lead of the World Bank on broad reform strategy, but otherwise played distinctive roles within this joint effort. USAID focused on financial sector development and often worked in a longer-term fashion on reform implementation. The OECD produced extensive publications and organized conferences to promote pension privatization in developed and developing countries. IDB focused on financing and promoting reform in Latin America. This coalition of transnational actors formed a coherent transnational campaign that developed research on pension reform, identified and trained advocates of reform worldwide, funded reform teams in multiple countries, sponsored study tours for officials in countries considering privatization, provided direct assistance to reform teams to overcome domestic political opposition, and hired successful reformers to work in other countries to promote reform (ORENSTEIN, 2013, p. 285).

Nesta ocasião, o “terceiro mundo” era devedor de bancos do “primeiro mundo”, em um contexto conhecido como crise da dívida pública. A agenda neoliberal de privatização e do consenso de Washington, que incluía medidas como a privatização dos sistemas previdenciários, ganhou impulso com a crise da dívida, com instituições como OCDE, FMI e BM, defendendo o lado de credores, que se preocupavam que suas dívidas fossem saudadas. Neste sentido, o custo do ajuste foi pago, em parte, com as aposentadorias, em uma lógica que, se os bancos não recebessem as suas dívidas, poderiam lucrar com as aposentadorias privadas.

Uma revisão deste momento histórico permite notar que a OIT esboçou uma reação, ainda que sumamente tardia e bastante modesta: um relatório publicado 6 anos depois, intitulado *Social Security Pensions*, em que criticava propostas lançadas pelo Banco Mundial em *Averting the Old Age Crisis*. A OIT contava com o apoio da International Social Security

Association (ISSA), porém já era claro que sua posição era bastante marginal no debate público e na definição de agendas políticas.

Uma pergunta que surge de imediato é: por que o Banco Mundial teve êxito em suplantar a OIT no debate sobre previdências? A resposta-chave que a bibliografia e os dados indicam ser mais precisa tem relação com os recursos: o Banco contava com muito mais recursos do que a OIT. Assim, há uma nova indagação: por que o Banco disfrutava (e ainda disfruta) de muito mais aportes e recursos do que a OIT? Em suma, três variáveis atuavam por trás desta realidade: a) o apoio dos EUA ao Banco; b) a coadunação do modelo promovido pelo Banco com o modelo desejado pelos EUA, em detrimento do “antiquado” modelo tripartite da OIT; c) a falta de capacidade material da OIT em lançar novas propostas políticas, diante uma estrutura muito mais robusta já instalada no Banco.

The ILO had top-level political backing from the victorious powers after the Second World War to spread social security-type pension systems worldwide. Political leaders such as Franklin D. Roosevelt visibly supported this in the hope of building accountable states that would prevent further wars. Social security was one plank in a broader platform of social guarantees to ensure social peace. In the 1990s, top political leaders in the United States, in particular, had abandoned the ILO and its vision of tripartite social peace. Instead, world leaders threw their support and resources behind projects of privatization led by the World Bank and other international financial institutions. The closeness of the Bank and US government economic circles is signified by the fact that Lawrence Summers, who commissioned the 1994 World Bank report, *Averting the Old Age Crisis*, later became US Treasury Secretary. A third factor is thought leadership. The ILO in the 1990s did not have sufficient research resources or an amenable organizational structure to sponsor new thinking on pension reform issues. *Averting* was a landmark in large part because it created a new problem definition – population aging – for which social security-type pensions had no convincing response. The World Bank helped to identify and define this trend and put forward its preferred solution: pension privatization. **The ILO ceded ground in part because it did not have the resources, structure or policy entrepreneurship to be at the forefront of pension thinking.** (ORENSTEIN, 2013, p. 286-287, grifos nossos).

Claramente, isso demonstra que vencer um debate público não se trata de ter as “melhores ideias”, mas sim ter um discurso coerente com o que é esperado pelo bloco histórico e pelas forças sociais dominantes, que patrocinarão o lado “vencedor” e difundirão, por diversos meios e em repetidas ocasiões, tais ideias.

Em 1996, outro debate ascendia e colocava a OIT em risco de maior marginalização: a proposta por parte dos EUA e França de que a OMC incorporasse uma cláusula social para vincular as normas trabalhistas à liberalização do comércio (VAN DER LINDEN, 2019, p. 27), ou seja, que países que eventualmente falhassem em cumprir com padrões internacionais de normas trabalhistas, poderiam ser alvos de medidas de retaliação no comércio internacional, como perda do status de Nação Mais Favorecida. A proposta, que acabou não

sendo acatada, levou a críticas por parte da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Association of South East Asian Nations – ASEAN), que acusava como uma medida de protecionismo (e que poderia eventualmente impactar desproporcionalmente países asiáticos). A OIT, por sua vez, apresentou uma resposta em 1998, com a *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and Its Follow-up*, em que a Conferência Internacional do Trabalho reiterava que “labour standards should not be used for protectionist trade purposes” (ILO, 2022, p. 10).

Com a declaração de 1998 (que foi posteriormente renovada em 2022), ficou visível como a OIT buscava recolocar-se como protagonista no cenário internacional, em especial neste trecho em que declarava que era obrigação de todos os membros respeitar direitos fundamentais promovidos pela organização, independentemente de haver ratificado uma Convenção ou não.

Declares that all Members, even if they have not ratified the Conventions in question, have an obligation, arising from the very fact of membership in the Organization, to respect, to promote and to realize, in good faith and in accordance with the Constitution, the principles concerning the fundamental rights which are the subject of those Conventions, namely: (a) freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining; (b) the elimination of all forms of forced or compulsory labour; (c) the effective abolition of child labour; (d) the elimination of discrimination in respect of employment and occupation; and (e) a safe and healthy working environment (ILO, 2022, p. 9).

Aqui, a OIT tinha o apoio do hegemom, então, “ganhou o debate”. Com efeito, a declaração foi recebida de maneira efusiva pela administração dos EUA, pela American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) e por sindicatos internacionais. Entretanto, como o ex-diretor Guy Standing viria a argumentar, tratou-se de uma vitória de Pirro, uma vez que a declaração representou o triunfo do modelo neoliberal dentro da OIT, ao relativizar o tratamento das convenções como legalmente vinculantes, dar baixa prioridade as mais de 180 convenções já criadas e passar de um modelo de *hard law* para *soft law*.

The Declaration represented a major retreat from the standard-setting agenda of the previous 80 years. It stipulated that henceforth all member countries had to subscribe to the Declaration, which enshrined eight Conventions as ‘fundamental’. The commitment was declamatory in character; countries could say they were committed to the principles, and could choose to call on the ILO to help realise them. **This was far from the original idea of Conventions as legally binding** and subject to critical investigation. Moreover, the Declaration implicitly rejected a fundamental principle established in 1948 in the UN’s Universal Declaration of Human Rights, that all rights are indivisible and interdependent. Here **was the ILO establishing a core, ostentatiously turning the other 180 Conventions into low-priority matters**. And scarcely noticed was the fact that all the eight core Conventions related to civil and common law; they were ‘negative’ rights, not substantive progressive rights that could be used to forge a new model of work and social

policy. Finally, in place of a legally binding ‘social clause’ in the World Trade Organization (WTO), for which there had been pressure, the Declaration sidelined the issues, since trade and other sanctions were ruled out for breaches of the commitments. **Soft law was replacing binding law.** Just as the defeat of the Contract Labour Convention was the end of the road for employment regulation, so the Declaration was the end of the road for the labourist model. **It symbolised the zenith of the triumph of the neoliberal model** (STANDING, 2010, p, 313, grifos nossos).

Pouco tempo depois em 1999, já sob o comando do diretor-geral chileno Juan Somavia, a OIT viria a lançar o conceito de “trabalho decente” (decent work), que vem norteando sua atuação até os dias de hoje. Tal conceito foi e segue sendo alvo de intenso debate. Por um lado, foi importante ao reorientar a atuação da OIT, que não iria seguir focando apenas em trabalhadores formais assalariados, passando a considerar também trabalhadores desprotegidos (como os informais), domésticos e autônomos, passando as convenções a funcionarem como princípios-guias ao defender interesses de distintos tipos de trabalhadores (VAN DER LINDEN, 2019). Por outro, críticos argumentam que o conceito é vago, por não definir claramente o que se entende por “trabalho” e por “decente” (STANDING, 2010). No entanto, há de se reconhecer que a introdução deste conceito permitiu posteriormente em 2011 a formulação da Convenção nº 189 sobre Trabalhadores Domésticos, categoria até então marginalizada pelas Convenções da OIT.

Na esteira de críticas da gestão de Somavia (diretor-geral entre 1999 e 2012), Guy Standing (2010) aponta que uma das primeiras ações deste diretor-geral foi de extinguir o Departamento de Relações Industriais (Industrial Relations Department), que era tida como uma referência para o modelo trabalhista social-democrático ao longo da história do organismo. Em seu lugar, foi estabelecido o Setor de Diálogo Social (*Social Dialogue Sector*), dirigido por um ex-funcionário da Casa Branca da administração de Bill Clinton. Neste sentido, há de se destacar que o termo “diálogo social” (“social dialogue”) havia sido desenvolvido pela OCDE, para indicar um distanciamento dos modelos que exaltavam barganha coletiva e o direito do trabalho; em outras palavras, o diálogo social dá ideia de “fim da luta de classes”. Standing (2010, p. 314) diz: “Social dialogue was utterly vague, with no sense of bargaining and no implication for redistribution”. Além disso, ressaltava que, neste movimento, a organização perdia de vista discussões sobre desigualdade. “The death of industrial relations melded perfectly with the Third Wayism of the political community that the new Director-General wished to join, in which inequality was regarded as unimportant” (STANDING, 2010, p. 314).

De 2008 em diante, a OIT ainda emitiu 3 relevantes declarações relacionadas com os temas de globalização, futuro do trabalho e, mais recentemente, recuperação da crise de COVID-19: “2008 Declaration on social justice for a fair globalization”, “2019 ILO Centenary Declaration for the Future of Work”¹³¹, “Global call to action for a human-centred recovery from the COVID-19 crisis that is inclusive, sustainable and resilient”¹³². Todas, no entanto, sem o mesmo peso político que se visualizava na organização durante a primeira metade do século XX, e sem a influência que se observa em outras agências especializadas da ONU como o Banco Mundial.

Como discorrido nos capítulos anteriores, as diferenças entre OIT e Banco Mundial são diversas. Porém, enfatiza-se aqui em suas capacidades de influenciar em políticas públicas de outros países, as quais baseiam-se em uma multiplicidade de instrumentos de pressão e de estabelecimento de agendas prioritárias a governos. Um exemplo claro, que serve como ilustração sobre como uma OI pode atuar, é o caso da campanha de privatização da previdência pública encabeçada pelo Banco Mundial nas últimas décadas.

Como Orenstein (2013) identifica, atores transnacionais possuem uma variedade de ferramentas para encorajar países a adotarem reformas políticas, como a privatização do sistema de previdência. Neste sentido, atores transnacionais podem operar como atores propositivos na política doméstica (“proposal actors in domestic politics”) (ORENSTEIN, 2013, p. 287). Por mais que estes atores não possuam poder de veto na política doméstica, eles possuem o poder de formular propostas políticas tidas como “legítimas” e “bem-elaboradas”. Ademais, em seu papel de atores propositivos em políticas públicas, as Organizações Internacionais orientam suas atividades no sentido de convencer atores domésticos que possuem o poder de veto (como Ministros da Economia ou Congressistas) em adotar a sua definição sobre o que é um problema a ser tratado, bem como as soluções para estes problemas (IDEM).

Justamente por não possuírem este poder de veto na política doméstica de um país, os atores transnacionais necessitam usar uma grande variedade de canais de influência para cooptar, persuadir, inspirar e recrutar atores domésticos que possuem este poder de veto, em vias de fazê-los adotarem as causas promovidas por estes atores transnacionais.

Membership and loan conditionalities are one set of tools. Others include the deployment of expertise to develop new problem definitions and policy proposals, workshops, publications and conferences that spread information about proposed policy solutions, strategic use of resources to encourage states and domestic actors to

¹³¹ Adotada na Conferência Internacional do Trabalho número 108, em 21 de junho de 2019.

¹³² Adotada na Conferência Internacional do Trabalho número 109, em 2021.

adopt proposed policies, and technical assistance in reform implementation (ORENSTEIN, 2013, p. 287-88)

Não se pode deixar de lado a imprensa como um relevante canal de influência que uma OI pode utilizar, em seu labor de moldar as políticas de um país. Conforme indica a “agenda-setting theory”, a imprensa, em especial a mídia de massa de grandes projeções, possui o efeito de estabelecer quais são as prioridades do debate público (como inflação, desemprego ou impeachment). De acordo com os critérios de noticiabilidade da imprensa, ao longo do tempo, notícias promovidas pelos canais de comunicação passam a ser os tópicos proeminentes na opinião pública.

When connecting to the world outside our family, neighborhood and workplace, we deal with a second-hand reality created by journalists and media organizations. However, due to time and space constraints¹³³, the mass media focus their attention on a few topics that are deemed newsworthy. Over time, those aspects of public affairs that are prominent in the media usually become prominent in public opinion (McCOMBS; VALENZUELA, 2007, p. 45).

Logo, atores transnacionais (sobretudo aqueles com mais recursos) podem utilizar em grande medida dos meios de comunicação para promoverem suas agendas políticas, alcançando não apenas gestores públicos, mas a “opinião pública” difusa como um todo.

Com efeito, possuir mais recursos e, conseqüentemente, maior capacidade técnica, pode aumentar a influência de um ator transnacional. Tomando novamente o exemplo das privatizações e reformas de previdências defendidas pelo Banco Mundial globalmente, parte do poder deste organismo deriva de sua capacidade técnica de apresentar projeções econômicas futuras de acordo com o sistema previdenciária adotado por um país. Através de um software de análise preditiva, o Banco consegue apresentar argumentos mais consistentes sobre a eventual necessidade de reforma de previdência, em comparação com outros atores (ORENSTEIN, 2013).

Ainda conforme argumenta Orenstein (2013, p. 288), outro tipo de “recurso ideacional” (“ideational resources”) provido por atores transnacionais a reformistas no âmbito doméstico é o acesso a especialistas jurídicos de grande reputação e consultores que podem ajudar a vencerem os debates públicos ou intragovernamentais necessários. Além disso, há o intercâmbio de funcionários entre o ator transnacional e governos, que também podem influir na relação OI – Estado.

¹³³ Além de constrangimentos de tempo e espaço, na perspectiva crítica adotada nesta tese, há de se considerar também constrangimentos exercidos pelo poder político do capital nos meios de comunicação.

The World Bank has not only seconded or released its own employees to participate in the reform teams for pension privatization¹³⁴ in different countries, but also hired prominent pension reform officials onto its staff. Operating a revolving door between leading transnational actors and national governments creates individual incentives for top reformers to participate in the pension privatization campaign and also helps to provide high-level personnel resources to reform teams. It further enables neighbouring countries to benefit from local knowledge and social learning provided by natives of their own or nearby peer countries (ORENSTEIN, 2013, p. 289).

Porém, há de se ressaltar como a bibliografia especializada, como ilustrada nesta citação de Orenstein (2013), tende a ignorar aspectos como a influência das forças sociais e a disputa de blocos históricos para o controle da narrativa. Nesta citação, Orenstein (2013) destaca que o Banco contratou “prominent pension reform officials”, argumentando que esta é uma das forças que o organismo possui para vencer os debates em suas campanhas de privatização de pensões. Entretanto, entende-se que isso dependerá da ideologia destes oficiais, i.e., somente serão oficiais proeminentes se tiverem um discurso alinhado com o que esperarem as forças sociais em favor da privatização da previdência.

Com isso, autores como Orenstein (2013) dão a entender que temas como a reforma da previdência são meramente técnicos, isentos de disputas políticas e de conflitos distributivos (que irão definir a distribuição de renda). Especificamente sobre o sistema previdenciário, há uma questão de fundo que é: quem paga por aqueles que já não podem trabalhar? Quanto pagam? Ou seja, não é apenas um tema técnico, mas uma questão de “justiça social”, termo frequentemente usado pelo Banco Mundial sem de fato ter um conteúdo concreto.

Ainda sobre a ingerência de atores transnacionais em políticas nacionais, se destaca que esta não se dá em um momento único, mas sim ao longo do tempo, ocorrendo em diversas etapas de formulação de uma política. Logo, existe um problema metodológico sobre dimensionar a influência de um ator transnacional, pois raramente esta influência pode ser encapsulada em um momento único da história (ORENSTEIN, 2013).

Pese tal problema metodológico, a revisão histórica e bibliográfica indicam que a influência (podendo ser entendida como *advocacy* ou *lobby*, a depender da conotação que se queira colocar) de um ator transnacional vai ser mais exitosa se contar com (adaptado de ORENSTEIN, 2013, p. 287):

- 7) Definição de um problema que seja conveniente aos interesses materiais do bloco histórico hegemônico, apresentando uma agenda de reforma clara focada em um tema;

¹³⁴ O exemplo é para a reforma da previdência, mas pode ser aplicado para outros tipos de reformas.

- 8) Uma plataforma política sólida, que apresente argumentos de benefícios econômicos às forças sociais dominantes em caso de ser adotada a reforma ou proposta deste ator transnacional;
- 9) Consistência com a agenda de reformas neoliberal¹³⁵;
- 10) Apoio político de alto-nível (presidente, ministros, congressistas, etc.);
- 11) Oposição limitada de outras organizações relevantes;
- 12) Coordenação com múltiplas organizações, conseguindo manejar mais fontes de recursos de uma maneira mais efetiva.

Todos estes elementos estão presentes na atual relação OIT – Banco Mundial e no incessante debate sobre quais rumos de economia-política devem os Estados adotarem.

Contemporaneamente, com a ascensão de um modelo de produção flexível (e mais precário para o trabalhador) e uma agenda neoliberal promovida pelos EUA (o ainda Estado hegemônico), a OIT, que na primeira metade do século XX tinha uma agenda política consistente com a deste Estado hegemônico, está cada vez mais fadada ao ostracismo, já que a atual agenda política promovida pelos países centrais, em especial os EUA, deixou de ser a do Estado de Bem-estar Social.

Com efeito, os valores promovidos pela OIT não são mais totalmente coerentes com o que a hegemonia mundial procura difundir. Por isso, cada vez mais, é uma organização subfinanciada e com pouca relevância política. Isso dá ainda mais espaço para que outras organizações, como o Banco Mundial, tomem espaços como influenciadores de política em temáticas que, a princípio, não tem relação direta com o Banco, como em temas trabalhistas ou sobre sistemas previdenciários.

Se no debate com a OCDE em 1980 sobre o futuro do Estado de Bem-Estar Social a OIT “perdeu”, tudo indica que o mesmo está ocorrendo contra o Banco Mundial na década de 2020, com a agenda da flexibilização do mercado de trabalho avançando mais do que a agenda de proteção ao trabalhador.

Entretanto, há de se fazer a ressalva de que não é uma simples relação de vitória de uma instituição sobre a outra. Como identifica Hannah Murphy (2013), existe também um movimento contrário, de pressão no Banco Mundial por sindicatos e Estados-membros (que, por sua vez, também são pressionados internamente por sindicatos e organizações da sociedade civil), que levou ao Banco incorporar aspectos de normas internacionais do trabalho

¹³⁵ Se fosse outro período histórico, este item poderia ser modificado (por exemplo, consistência com a agenda de reformas social-democráticas, caso fosse na década de 1950). Porém, considera-se que, no atual período histórico, há preponderância da corrente de pensamento neoliberal, sendo assim, políticas conformes tal corrente são mais propícias a serem exitosas do ponto de vista da sua implementação.

da OIT, a exemplo da eliminação do “labour market flexibility indicator” do Doing Business (indicador que melhor pontuava países que possuíssem mercados de trabalho mais flexíveis), indicando uma eventual repaginação do paradigma neoliberal.

In the context of debates about the future of neoliberalism in the post-crisis period, the case of the CLS [Core Labour Standards] and the World Bank supports the emerging, yet tentative, consensus that the neoliberal paradigm is undergoing a rebalancing or renegotiation with a prognosis that it will indeed survive, but in a more heterodox and multipolar fashion (MURPHY, 2014, p. 425).

Ainda que possam influenciar-se mutuamente, ressalta-se que existe uma relação de desequilíbrio de poder entre estes atores. Ademais, ainda que possa haver incorporado valores promovidos pela OIT, o Banco Mundial não deixou de ter como principal agenda política o avanço do paradigma neoliberal, a exemplo do World Development Report de 2019, que críticos apontam que “puts forward a policy platform of highly deregulated labour markets, including reductions or eliminations of minimum wages; reduction of firms’ contributions to social security; and the narrow targeting of social assistance” (ITUC, 2018).

A construção do World Development Report (WDR) de 2019 é um exemplo concreto desta dinâmica de disputa de ideias entre organizações internacionais que representam forças sociais distintas. Durante sua escrita, o Banco convidou uma série de outras instituições, entre elas a OIT, para comentarem sobre os diversos tópicos que figuram no relatório, resultando em um relatório final distinto ao inicialmente proposto, a exemplo da retirada de trechos em que o Banco defendia a participação de empregados nos lucros em lugar da existência de um salário-mínimo (ILO, 2018).

A OIT concorda que os atuais temores sobre o impacto da tecnologia no emprego são infundados, conforme expressada no WDR 2019, aceitando que os sistemas de educação devem passar por profundos ajustes para se adequarem ao novo mundo do trabalho em ascensão. Porém, neste tópico, a crítica da OIT é de que o WDR não apresentou uma discussão robusta sobre o conceito de educação continuada (“lifelong learning”), o qual é, na visão da OIT, um modelo fundamental a ser considerado na adequação dos sistemas de educação. Além disso, a OIT crítica que o relatório faz caso omissos a como se poderia financiar a educação continuada, bem como sobre incentivos financeiros que governos poderiam aplicar para estimular a participação de indivíduos e empregadores em programas de educação de nível superior (ILO, 2018)¹³⁶.

¹³⁶ Sobre a educação continuada (“lifelong learning”), a OIT argumenta: “First of all, we urgently need to expand public funding to cover continuing training of the adult workforce. But government can’t do this alone. We also need incentives for employers to co-fund training. Second, we need to adopt a rights-based approach to lifelong learning that gives everyone the possibility of training at any point of their working life.

Neste sentido, fica evidente o argumento já apresentado nesta tese: não se trata de uma organização revolucionária anticapitalista contra uma pró capitalista. Ambas, OIT e BM, advogam em pró do novo paradigma industrial tecnológico em ascensão, e buscam meios de que sociedades e governos se adaptem a tais mudanças. Os possíveis pontos de atrito são sobre quais seriam estes meios, com a OIT chamando por uma maior participação do Estado e com uma narrativa mais preocupada pela desigualdade, e o BM colocando maior peso no setor privado, e ambas tendo como ponto base a aceitação e promoção do capitalismo industrial, facilitando sua expansão global ao mesmo tempo que busca gerenciar conflitos gerados por tal expansão.

Sobre as instituições do mercado de trabalho e a regulamentação trabalhista, a crítica da OIT vai no sentido de que, diante da alta probabilidade de que em um futuro próximo o mundo do trabalho passe por transformações abruptas, gerando imperfeições e falhas de mercado, será necessário ajustar a regulamentação trabalhista (e mantê-la)¹³⁷, ao invés de ir pelo caminho da desregulamentação ou subregulação, como sugerido pelo WDR 2019.

The WDR 2019 advocates increased flexibility on the labour market to adapt more easily to the rapid changes on the labour market. ILO research, however, shows that innovation at firm level does not require increased flexibility. Furthermore, while there are advantages of more flexible work arrangements, the WDR 2019 does not assess their potentially negative impacts on workers, enterprises and societies. ILO research provides a more balanced view on the issue; while some workers might benefit from more dynamic labour markets, others might face greater insecurity of employment and income, or have increased difficulties in reconciling work with family and other personal responsibilities (ILO, 2018, p. 3).

Aqui, o grande debate que emerge é em torno do conceito de “flexibilização”, entendendo-a como um movimento de alteração de instituições clássicas de proteção ao trabalhador (como a legislação trabalhista), tornando mais fácil os movimentos de contratar e demitir pessoas, beneficiando o lado do capital.

Third, rethinking lifelong learning requires a whole-of-government approach to coordinate a number of policy actions: the implementation of labour market measures to support workers during their job transitions; strengthening relevant support systems (e.g. career guidance and childcare during training to enable parents to invest in their skills); targeting workers in SMEs [small and medium-sized enterprises] and low skilled workers who are traditionally under-represented in training; and ensuring tripartite social dialogue and involvement of social partners in national, sectoral and local governance arrangements to make sure that policies are fair and are implemented. Unless we take these steps, rapid technological change stands to exacerbate inequality” (ILO, 2018, p. 2).

¹³⁷ “Moreover, both efficiency and distributional aspects need to be considered in evaluating the impact of labour market regulation on employment and decent work. This would be a better way of organizing our policy debates, shifting away from a deregulatory drive towards a more balanced approach. Well-designed labour market institutions are useful tools for labour protection. Minimum wages, for example, remain a useful instrument of labour protection and ensure that workers are paid at least minimally decent wages” (ILO, 2018, p. 3).

É interessante notar que o WDR 2019, em sua introdução, realiza algumas sugestões que demandam maior participação do Estado na economia, inclusive indicando que há a necessidade de fortalecimento dos sistemas de proteção social (entendido como o conjunto de assistência social, seguro social – como o seguro-desemprego – e a regulação do mercado de trabalho). Em especial, o relatório sugere as seguintes áreas que governos poderiam atuar:

Investing in human capital, particularly early childhood education, to develop high-order cognitive and sociobehavioral skills in addition to foundational skills.

Enhancing social protection. A solid guaranteed social minimum and strengthened social insurance, complemented **by reforms in labor market rules in some emerging economies**, would achieve this goal.

Creating fiscal space for public financing of human capital development and social protection. Property taxes in large cities, excise taxes on sugar or tobacco, and carbon taxes are among the ways to increase a government's revenue. Another is to eliminate the tax avoidance techniques that many firms use to increase their profits. Governments can optimize their taxation policy and improve tax administration to increase revenue without resorting to tax rate increases (WORLD BANK, 2019, p. 9, grifos nossos).

O relatório do Banco ainda reconhece que “the expanded coverage of social assistance and the provision of subsidized social insurance imply a stronger role for governments” (WORLD BANK, 2019, p. 107), desde que tal expansão ocorra dentro do que o próprio Banco denomina de espaço fiscal vigente (“prevailing fiscal space”). Inclusive, o relatório advoga de maneira reiterada em favor da renda básica universal (em inglês, “universal basic income“) sem condicionalidades¹³⁸, e defende políticas sociais universais em lugar da focalização¹³⁹, postura distinta ao que se costumava ser defendido nos anos 1980 e 1990.

Entretanto, a ideia de expansão da assistência social seria para que, simultaneamente, ocorresse uma flexibilização da regulamentação trabalhista.

Enhanced social assistance and insurance reduce the burden on labor regulation of having to deal with risk management. As people become better protected through enhanced social assistance and insurance systems, labor regulation could, where appropriate, be made more flexible to facilitate movement between jobs. For example, income support for the unemployed could be provided by unemployment benefits rather than by severance pay (WORLD BANK, 2019, p. 107).

Nesta esteira de ideias, o relatório ainda argumenta que menores custos do trabalho (como quando, por exemplo, empregadores são dispensados de pagarem indenização por

¹³⁸ “As part of the expansion options, a universal basic income (UBI) is being hotly debated. This tool enshrines the notion of building a guaranteed social minimum through a single program with three design features. First, the program is aimed at every individual, independent of income or employment status. Second, participants do not have to fulfill any conditions or reciprocal co-responsibilities. Third, assistance is provided in the form of cash instead of in-kind transfers and services” (WORLD BANK, 2019, p. 109).

¹³⁹ Porém, priorizando inicialmente as populações mais pobres, em uma perspectiva de *bottom up*, i.e., de ir universalizando uma política de maneira gradativa, das camadas mais pobres rumo as demais camadas da população.

demitir um empregado) melhoram a adaptabilidade das firmas, ao passo que estimula maior geração de empregos formais¹⁴⁰. Seria um modelo híbrido de flexibilidade com segurança, “flexicurity”, conforme argumenta o Banco.

Lower labor costs improve the adaptability of firms to the changing nature of work, while encouraging greater formal employment, especially of new entrants into the labor market and low-skill workers. Informal workers may also be better protected. However, a proper balance should be maintained between regulation and job creation. Complementary support for learning new skills, as well as new arrangements for strengthening the voice of workers, become even more important. Effective representation of both formal and informal sector workers ensures that the “security” element of “flexicurity” is preserved (IDEM, p. 107).

Um dos principais argumentos utilizados pelo Banco para defender uma maior flexibilização da regulamentação trabalhista é de que, globalmente, a maior parte dos trabalhadores (em especial nos países em desenvolvimento) são informais, os quais acabam não protegidos e contemplados pelas legislações trabalhistas. Com vistas de evitar tais “injustiças” e, simultaneamente, promover maior dinamismo econômico e fomentar o aumento de produtividade, o Banco recomenda a realização de reformas nas regulamentações do mercado de trabalho.

Reforms would have to address three main challenges associated with labor market regulations. First, these regulations cover only formal workers whose labor is observed by the state. Yet more than half of the global labor force is informal. Second, governments are trying to do too much with labor regulations, expecting them to act as a substitute for social protection, including ensuring a minimum income or substituting for unemployment benefits. And, third, as argued in the *World Development Report 2013: Jobs*, while regulations address labor market imperfections, they often reduce dynamism in the economy by affecting labor market flows and increasing the length of time spent in both employment and unemployment. When regulations are too strict and exclude many workers, especially young and low-skill people, firms find it difficult to adjust the composition of their workforces. The ability to adjust is an important condition for adopting new technologies and increasing productivity (WORLD BANK, 2019, p. 116).

A lógica aqui empregada é de que com uma “renda universal incondicional” não é necessário legislação trabalhista, podendo-se demitir e contratar facilmente, alcançando os objetivos de flexibilização desejado por empregadores, ao passo que mantém níveis de proteção aos empregados.

Neste trecho citado, evidencia-se como a pauta de reformas laborais já estava na agenda do Banco há mais tempo, ao citar o World Development Report de 2013 “Jobs”, também focado em mercado de trabalho. Porém, há de se ponderar que o discurso de flexibilização defendido pelo Banco também vem acompanhado na defesa de uma maior

¹⁴⁰ Argumento amplamente utilizado pelas forças políticas que eram favoráveis à reforma trabalhista do Brasil de 2017.

cobertura de políticas de proteção social, afirmando: “Aiming for a balance of security and flexibility is vital. Many governments have made their labor markets more flexible. However, only a few are making corresponding investments in income support and reemployment assistance to get workers back into work” (WORLD BANK, 2019, p. 116).

O relatório enfatiza como uma maior flexibilidade para as empresas deve ir de mãos dadas com uma proteção social mais forte, com programas de assistência para a busca de novos empregos para trabalhadores que perdessem seus empregos, e arranjos políticos para fortalecimento da voz dos trabalhadores, implicando em uma mudança de “proteger alguns empregos para proteger todas as pessoas” (WORLD BANK, 2019, p. 116, tradução nossa).

[...] more flexible dismissal procedures should be balanced with increased protections outside of the work contract and active reemployment support measures to protect people who lose their jobs. Otherwise, reducing restrictions on hiring and dismissal decisions would shift an unmanageable risk burden onto workers. The current approach in many countries, however, places too much of this burden on firms and not enough directly on the state. To reduce the risk of abuse by firms, governments could audit firms based on the associated risk that they will violate the law and then apply penalties to those found at fault (WORLD BANK, 2019, p. 117).

Simultaneamente, o Banco sugere que os sistemas de proteção ao emprego devem passar por uma revisão de leis trabalhistas “rígidas” e “potencialmente ultrapassadas”, em especial no atual contexto de *gig economy* e da ascensão das novas relações de trabalho estabelecidas por plataformas digitais. Diante das atuais metamorfoses do mundo do trabalho, o Banco conclama por um “novo contrato social”, que seria composto pela fórmula de “flexicurity”, um equilíbrio de flexibilização e proteção social. Neste sentido, é interessante notar que o relatório indica que um sistema de proteção social mais robusto, a exemplo da implementação da Renda Básica Universal, demandaria mais gastos por parte do Estado, o que seria “fiscally prohibitive for emerging countries”¹⁴¹ (WORLD BANK, 2019, p. 4), deixando dúvidas sobre a viabilidade de se implementar as medidas recomendadas pelo Banco.

Neste ponto, é necessário refletir sobre o Banco estar promovendo a Renda Básica Universal em seu World Development Report. Este relatório, de alcance global, é também um instrumento de relações públicas do Banco com suas contrapartes, incluindo ONGs e setores da sociedade civil críticos da atuação do organismo. Desta maneira, promover esta proposta

¹⁴¹ Social protection can be strengthened by expanding overall coverage that prioritizes the neediest people in society [...]. **A universal basic income is another possibility, but it is untested and fiscally prohibitive for emerging economies.** Enhanced social assistance and insurance systems would reduce the burden of risk management on labor regulation. As people become better protected through such systems, labor regulation could, where appropriate, be made more balanced to facilitate movement between jobs (WORLD BANK, 2019, p. 4, grifos nossos).

de política pública, que pode ser lida como “progressista”, serve ao Banco para melhorar sua imagem e relação com críticos ao mesmo, ao passo que continua promovendo uma agenda de flexibilização de instituições clássicas do Estado de Bem-estar Social. Por isso, a promoção da Renda Básica Universal não é entendida aqui de nenhuma maneira como algo anticapitalista, revolucionário ou completamente incoerente com a trajetória do Banco.

É sobre a proposta de maior flexibilização que se insere a principal crítica da OIT ao relatório do Banco, indicando que há carências de evidências empíricas no argumento que as instituições do mercado de trabalho constituem barreiras para formalização da economia formal. Neste sentido, a OIT indica que são múltiplos os fatores que levam à informalidade, como a própria ausência de um sistema de regulamentação trabalhista, baixa produtividade, sistemas jurídicos frágeis, incapacidade de geração de empregos formais, falta de organização política de trabalhadores, entre outros. Neste sentido, a organização afirma: “the issue is not whether to regulate or deregulate, but how to reform ill-designed regulations to arrive at a good balance between under - and over-regulation” (ILO, 2018, p. 3). Em outras palavras, o chamado da OIT também é por reformas, em vistas de adaptar economias nacionais ao novo paradigma do mundo do trabalho que se consolida, marcado por novas dinâmicas como a “uberização”, o capitalismo de plataforma e a utilização de novas tecnologias (a exemplo da *internet of things* e inteligência artificial, com grande potencial de substituir mão de obra humana).

A OIT expressa ainda preocupação ao afirmar que o relatório advoga pelo enfraquecimento de elementos fundamentais dos sistemas de proteção social, em especial contra o sistema de seguro público social (como o seguro-desemprego). Como manifesta a OIT, a abordagem do Banco de “one-size-fits-all” não é a ideal, e “achieving redistribution and inclusive growth exclusively through social assistance is illusory in the absence of a strong mix of labour market regulation and public social insurance schemes that relieve the pressure on social assistance” (ILO, 2018, p. 4). Ainda, a OIT rechaça a hipótese de que a informalidade do mercado de trabalho está associada com alta taxa e interferência do Estado no mercado, e declara que o relatório do Banco associa erroneamente a existência de seguro-social com altas taxas de informalidade.

Com efeito, a proposta do Banco de uma seguridade social mínima, com cortes das contribuições feitas por empregadores, poderia levar à um aumento da desigualdade e da pobreza, afirma a OIT (ILO, 2018). Ademais, o Banco advoga em favor de esquemas de

poupança individuais e privadas em detrimento de esquemas de financiamento coletivo, proposta a qual também é duramente criticada pela OIT.

To compensate for the cutback of public social insurance to a “basic social insurance”, the WDR 2019 proposes mandatory and voluntary privately-managed individual savings mechanisms, despite the evidence that these schemes are unable to provide social protection for large parts of the population. Pension privatization, implemented in about 30 countries, did not deliver expected results. Full or partial privatization underperformed: coverage stagnated, benefits deteriorated, gender inequalities compounded, administration costs increased, systemic risks were transferred to individuals and fiscal positions worsened significantly given the high transition costs. As a result, the majority of countries that embarked on pension privatization are reversing these reforms. Similarly, the introduction of unemployment savings accounts has not led to the expected results, as adequate levels of protection are achieved only for those with the lowest risks of unemployment while those who are most exposed to the risks, including most of the middle class, are being left behind (ILO, 2018, p. 5).

Por fim, a OIT conclui que a proposta do relatório do Banco “to separate redistribution from risk-sharing and decouple social protection from employment therefore stand to undermine the fundamental principles of social protection systems **in favour of an agenda for deregulation**” (ILO, 2018, p. 5, grifos nossos). As críticas se estendem a ausência de considerações de gênero nas propostas do relatório, e por ignorar a agenda da OIT de trabalho decente (“decent work agenda”). A OIT encerra sua nota de declaração pública de crítica ao relatório expressando: “the decent work agenda, which advances the 2030 Sustainable Development Agenda, presents a more coherent, balanced and equitable path to achieving inclusive growth and sustainable development” (IDEM, p. 6).

Fica evidente que o mais recente debate entre o Banco Mundial e a OIT não é sobre ser contra o capitalismo ou contra o novo modelo de relação capital-trabalho que está emergindo, mas sim sobre quais os melhores caminhos que devem ser tomados para a transição à esta nova economia. Por um lado, tem-se o Banco Mundial, que se consolidou como instituição produtora de conhecimento e se apresenta como principal referência (política e intelectual) para elaboração de políticas públicas a nível mundial. Por outro lado, tem-se a OIT, com uma base mais democrática, porém, que há décadas batalha para não perder sua relevância.

Além disso, se é tomado como referência a crise da lucratividade observada da década de 1980 (e a reação contra o Estado de Bem-Estar Social), pode-se argumentar que o atual avanço político pró-flexibilização do trabalho e desregulamentação (capitaneado pelo Banco Mundial e outras instituições globais) é uma resposta à vigente situação de nova queda aguda da lucratividade global. Apesar do Banco ter incorporado elementos progressistas como a universalização de políticas e a defesa de sistemas de proteção social (para países não

emergentes), a agenda continua, em termos gerais, a mesma, especialmente quando se trata da agenda do Banco para os países periféricos.

Sobre a OIT, seu aspecto mais democrático e representativo, que é a participação de representantes de trabalhadores e de empregadores como delegados com poder de voto, algo necessário em sua época de criação (para evitar revoluções sociais lideradas por trabalhadores), é o que faz com que seja uma organização mais rígida do ponto de vista da “manipulação” por interesses externos. Em última instância, é o que faz com que seja uma organização menos relevante no sistema internacional, já que é menos moldável aos interesses da hegemonia.

Isso se reflete na prática no caso brasileiro (a ser tratado no próximo capítulo), em que a OIT teve pouca participação no processo de reforma laboral, não sendo tomada como referência antes da elaboração do projeto de lei e tendo se manifestado de maneira neutra quando convocada para dar sua opinião. A esquerda tentou utilizá-la como instrumento de capital simbólico para indicar que a reforma laboral feria direitos trabalhistas adquiridos e respaldados em convenções internacionais da OIT. Entretanto, a tentativa foi em vão: o diretor da organização no Brasil não se posicionou, e, ainda que o país tenha entrado na chamada “lista suja” do organismo (lista de países que potencialmente violaram convenções internacionais ratificadas da OIT), ao final, não resultou em nenhum avanço concreto ou “retaliação” por parte da organização. Como resposta, deputados de direita e instituições representativas de empregadores passaram a também utilizar a OIT como instrumento simbólico para, neste caso, validar e justificar a reforma trabalhista brasileira, mostrando como uma OI pode ser instrumentalizada de distintas maneiras, conforme o ator político que a utiliza.

O próximo capítulo trata das duas Organizações Intergovernamentais Internacionais trabalhadas nesta tese – Banco Mundial e Organização Internacional do Trabalho – e suas influências na construção de políticas públicas no Brasil, país do Sul Global emblemático, por possuir um dos maiores contingentes de trabalhadores do mundo e ser considerado um país de maior importância industrial.

4 O BANCO MUNDIAL, A OIT E AS RECENTES REFORMAS BRASILEIRAS

Este capítulo tem o objetivo de analisar a atuação do Banco Mundial e da OIT em duas reformas recentes da história do Brasil: a reforma trabalhista (aprovada em 2017) e a reforma da previdência (aprovada em 2019). A escolha destas duas reformas neste estudo de caso se dá porque são o centro do debate entre as 2 organizações: que tipo de regulamentação trabalhista e de sistema de proteção social são propostos por elas (e entendidos como “ideais”)? Tais temáticas são relevantes sobretudo tomando em conta que há uma série de países passando por reformas nestas áreas, em especial países periféricos.

Neste sentido, o objetivo não será avaliar cada uma das reformas em profundidade, e sim de analisar a posição (e influência) destas OIs ao longo dos debates que sucederam ao longo de suas tramitações. Assim, este capítulo está dividido da seguinte maneira: primeiro, realiza-se uma pequena seção metodológica, explicando a metodologia empregada e alguns conceitos-chave utilizados no capítulo; na sequência, é tratada a reforma trabalhista de 2017, abordando-se inicialmente a atuação do Banco Mundial, seguida da atuação da OIT; posteriormente, é feita a análise da atuação de ambas as organizações no caso da reforma da previdência de 2019, com a mesma sequência: inicialmente a atuação do Banco Mundial, e logo, da OIT. Ressalta-se que tal divisão é meramente para fins organizativos do trabalho, e que ocorreram momentos do trabalho em que as menções a ambas as organizações foram feitas simultaneamente, já que suas atuações aconteceram, efetivamente, em eventos na mesma data. Por fim, é realizada uma seção de conclusões do capítulo, com análises estatísticas da utilização destas organizações pelos partidos políticos brasileiros.

As partes deste capítulo buscam responder à pergunta desta tese, que é: como e em que medida o Banco Mundial e a OIT participaram (e foram instrumentalizados) nas reformas trabalhista de 2017 e previdenciária de 2019 no Brasil? Tal pergunta, por sua vez, buscou atender o objetivo geral da tese que é de entender como se dá a atuação de organizações internacionais em processos políticos e ideológicos internos de um país.

4.1 CONCEITOS-CHAVE E METODOLOGIA DE PESQUISA

Uma expressão constantemente utilizada nesta tese é “política pública”. Por tanto, faz-se necessário qualificar o que se entende por política pública neste trabalho. Sabe-se que a área de política pública é extremamente diversa, podendo ser entendida tanto como campo de

conhecimento dedicado ao estudo da ação de governos, ou como a própria ação do Estado (SOUZA, 2006). Nas palavras de Souza (2006, p. 36-37)

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. [...] envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. [...] é abrangente e não se limita a leis e regras. [...] é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. [...] embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. [...] envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação. (SOUZA, 2006, p. 36-37)¹⁴²

Nesta tese é adotada uma definição ampla de política pública, compreendendo-a como ações realizadas pelo Estado, abarcando não somente o Governo (entendendo-o como Executivo), mas também os Poderes Legislativo e Judiciário, bem como outras instituições do Estado. Esta visão concorda com o proposto por Milani e Pinheiro (2013), que enxergam a política externa também como uma política pública. Tal visão ampla é útil ao passo que permite argumentar a influência de uma organização internacional em múltiplas dimensões de um Estado: na formulação ou reforma de uma legislação; na forma de atuar e pensar de um gestor público; nas práticas empregadas pelo setor judiciário; entre outros exemplos.

Na bibliografia especializada, existem diversos tipos de modelos de formulação e análise de políticas públicas. Uma das mais reconhecidas tipologias é o “ciclo da política pública”, que define seis etapas em uma política pública: “definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação” (SOUZA, 2006, p. 29). A escolha desta opção metodológica de entender uma política pública como um fenômeno composto por etapas, por mais que tais etapas sejam interpostas e interconectadas, se deve a fins didáticos e pela clareza de se entender de qual momento de uma política se está trabalhando.

Para efeitos de simplificação, estas etapas com nomes autoexplicativos serão resumidas nesta tese em três momentos: antes da criação de uma política pública, durante e depois. Assim, pode-se afirmar que uma OI pode atuar em 3 momentos do ciclo de uma

¹⁴² Ainda conforme Souza (2006, p. 28, grifos nossos), uma das mais conhecidas tipologias de políticas públicas afirma que elas podem assumir quatro formatos: “O primeiro é o das **políticas distributivas**, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das **políticas regulatórias**, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das **políticas redistributivas**, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das **políticas constitutivas**, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.”

política pública: antes (e.g., criando uma necessidade ou o momento político); durante sua formulação (participando no debate público e legitimando determinadas posições) e; depois (validando se tal política foi “correta” ou “refutando-a”, bem como abrindo espaço para futuras modificações e reformas mais profundas).

Interessante notar que no desenvolvimento da literatura de Ciência Política e Políticas Públicas, alguns autores, em especial do modelo de “coalizão de defesa” (*advocacy coalition*), passaram a argumentar que “crenças, valores e ideias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas” (SOUZA, 2006, p. 31), e que grupos de interesses podem atuar de maneira a transformar em seus rumos. Outro modelo, chamado “modelo de arenas sociais”, enxerga que a política pública é um empreendimento dos chamados “empreendedores políticos”, os quais formam comunidades de especialistas que, atuando em redes, podem moldar a criação e o futuro de políticos (IDEM). Ainda, existe o modelo chamado “novo gerencialismo público”, que entende que os principais fatores imperativos que guiam uma política pública na atualidade são a eficiência, a credibilidade e a restrição fiscal. Sobre a centralidade da credibilidade em uma política pública, esta corrente de pensamento afirma:

A delegação [de poder em matéria de políticas públicas] para órgãos “independentes” nacionais, mas também **internacionais**, passou a ser outro elemento importante no desenho das políticas públicas. Mas por que os políticos (governantes e parlamentares) abririam mão do seu poder? A resposta estaria na credibilidade desses órgãos “independentes” devido à experiência técnica de seus membros e para que as regras não fossem, aqui também, submetidas às incertezas dos ciclos eleitorais, mantendo sua continuidade e coerência” (SOUZA, 2006, p. 35, grifos nossos).

Toda essa evolução na área de análise e classificação de políticas públicas converge com a visão proposta por Cox e Murphy utilizadas nesta tese. Assim, entende-se neste trabalho que as ações de um Estado, cristalizadas no termo políticas públicas, são resultado da interrelação entre ideias, instituições e capacidades materiais, que por sua vez ocorrem tendo como pano de fundo o conjunto de forças sociais, formas de Estado e ordens mundiais.

Tendo claro o que se entende por política pública e quais são suas fases, nas próximas seções serão analisadas as dinâmicas entre o Banco Mundial e a OIT em duas reformas brasileiras ocorridas em uma passado recente. Como fontes de dados sobre o comportamento destas OI, se utilizaram, para além da bibliografia e documentos oficiais emitidos por elas, a imprensa e o portal da Câmara dos Deputados, em especial os Discursos e Notas Taquigráficas. Há de se ressaltar que a análise não tratará de abordar em profundidade as causas e antecedentes de cada uma das reformas, mas se enfocará em analisar o

posicionamento e papel exercido por ambas as organizações internacionais ao longo dos debates e processo das reformas como tais. Se destaca como a análise do discurso dos debates ocorridos no Congresso Brasileiro também serve para captar a influência de tais organizações na política interna brasileira, uma vez que é possível se contabilizar a quantidade de vezes em que são citadas, bem como a forma em que são citadas, sendo utilizadas tanto para argumentos favoráveis como contrários as reformas.

A escolha destas duas reformas, além de razões de tempo e espaço desta pesquisa, se dá por conta de que todas ocorrem na esteira de avanço de forças políticas classificadas como (neo)liberais tanto no Brasil como a nível mundial ao longo da década de 2010, especialmente entre 2016 e 2020, as quais geraram uma janela de oportunidades para a instalação e progresso do debate sobre a necessidade de tais reformas. Tratou-se de um contexto que criou um terreno fértil para que tais agendas avançassem, as quais encontravam maiores dificuldades em outros períodos.

Com isso, a escolha destas duas reformas é útil à medida que serve para avaliar a atuação destas duas OIs que possuem o mesmo objetivo geral (facilitar a expansão do capitalismo e lidar com os conflitos inerentes desta expansão), porém com abordagens por vezes distintas. Inicia-se com a reforma trabalhista na sequência, seguida pela reforma da previdência.

Sobre a metodologia de pesquisa, há de se destacar que foi realizado um esforço de levantamento e análise de dados primários, totalizando na revisão de mais de 400 pronunciamentos¹⁴³ realizados no Congresso Brasileiro (considerando-se a Câmara de Deputados e o Senado Federal, priorizando-se a Câmara, por possuir mais opções de filtros de informações em sua plataforma de buscas de dados), destacando-se que as categorias de classificação foram feitas pela categorização não apriorística, baseada na técnica da categorização não-apriorística (BARDIN, 2008), na qual os documentos e seus repertórios argumentativos são classificados conforme tipologias que emergem deles próprios, e não dentro de uma codificação prévia feita pelo autor desta tese.

¹⁴³ Tem-se consciência neste trabalho que existem outras fontes de informações relevantes no Congresso Brasileiro. Por exemplo, pedidos de requerimento de audiência pública também podem relevar a atuação e deputados e deputadas, indicando a criação de frentes parlamentares e gerando debates públicos sobre determinadas temáticas; além disso, demonstra a atuação de deputados que podem não discursar em plenária, mas que atuam nos bastidores dos debates. Entretanto, priorizou-se a utilização de discursos pelas seguintes razões: a) deixa explícita a posição adotada por um parlamentar; b) nos discursos, não são somente parlamentares que participam, mas também pessoas externas ao Congresso, incluindo representantes das OIs estudadas; c) é mais eficiente e eficaz a utilização dos buscadores e filtros das páginas oficiais da Câmara e do Senado.

Para encontrar tais informações, utilizou-se tal procedimento. Tratando primeiramente sobre a reforma trabalhista, na opção de busca do portal da Câmara de Deputados, buscou-se inicialmente o termo “Banco Mundial”. Dos resultados encontrados, utilizou-se o filtro de ano, refinando a busca para os anos de 2016, 2017 e 2018, respectivamente, o ano que foi apresentada a proposta da reforma, o ano que foi debatida e aprovada, e o ano posterior. Posteriormente, filtrou-se por tema, limitando-se aos resultados relacionados à “Trabalho, previdência e assistência”. Com isso, chegou-se à um total de 93 ocorrências (18 resultados em 2016, 61 em 2017 e 14 em 2018), as quais foram filtradas para 84, eliminando-se as ocorrências duplicadas¹⁴⁴ (16 em 2016, 56 em 2017 e 12 em 2018). Todos os resultados foram então analisados individualmente.

Com a análise de tal período, foi possível constatar que as menções se concentravam em cinco categorias¹⁴⁵: “instituição de conhecimento” (referência específica a estudos ou relatórios produzidos pelo Banco); “apoio técnico” (referência a projetos de cooperação técnica de alguma entidade governamental subnacional ou nacional com o Banco); “críticas” (em especial, referência ao Banco como uma instituição neoliberal¹⁴⁶); “respaldo político” (referência ao Banco como uma autoridade, como um respaldo a determinadas escolhas, seja por seus dados, por seus pronunciamentos ou seus rankings, mas sem fazer referência à algum estudo específico); “apoio financeiro” (referência a projetos com financiamento/empréstimos do Banco). As maiores dificuldades metodológicas encontradas foram de eliminar ocorrências duplicadas e de conseguir revisar uma quantidade significativa de informação textual, codificando-as, categorizando-as e transformando em informação quantitativa.

Para facilitar a compreensão do leitor e da leitora, ilustra-se um exemplo de discurso de cara categoria criada. Em “instituição de conhecimento”, tem-se o exemplo do deputado do Partido dos Trabalhadores, Luiz Couto, no seguinte trecho: “Segundo estudo do Banco Mundial, a chamada pobreza multidimensional crônica, que leva em conta outros aspectos além da renda, foi reduzida em 87% entre 2004 e 2013” (COUTO, 2017, n.p.).

Na categoria “apoio técnico”, tem-se o exemplo do deputado do Partido Socialista Brasileiro, Luciano Ducci (2017, n.p.): “[...] uma iniciativa que une o Banco Mundial e o Governo do Paraná fez a mortalidade materna cair 30% nos últimos 6 anos, chegando a 46,5 por 100 mil nascidos vivos”.

¹⁴⁴ Resultados duplicados (e.g., em referência a um mesmo projeto de lei ou ao mesmo discurso).

¹⁴⁵ Estas categorias foram criadas pelo próprio autor desta tese, conforme características comuns que eram identificadas nas menções.

¹⁴⁶ Com uma conotação negativa para os setores políticos progressistas/de esquerda.

Na categoria “críticas”, tem-se o exemplo do deputado do Partido da República, Alfredo Nascimento (2017, n.p., grifos nossos), em pronunciamento encaminhado pelo orador: “No entanto, defender a eliminação de programas e projetos que deram certo, como fez o Banco Mundial na última semana, ao propor o fim da Zona Franca de Manaus e o fim da gratuidade no ensino superior, **não passa de sandice, de um liberalismo irresponsável**”.

Na categoria “respaldo político”, tem-se o exemplo do deputado do Partido Movimento Democrático Brasileiro, Carlos Bezerra, em que, ao defender a construção de um sistema logístico ferroviário no país, que levaria à uma celeridade no escoamento da produção de grãos, diz: “Essa celeridade seria um ganho para o País, que em 2016 figurou na 55ª posição entre os 160 países avaliados no ranking de logística do Banco Mundial” (BEZERRA, 2017, n.p.).

Na categoria “apoio financeiro”, tem-se o exemplo do deputado do partido Rede, Alessandro Molon (2017, n.p.), que diz: “uma matéria de um site de um grande jornal anunciou que o Banco Mundial deixará de financiar a exploração de petróleo e gás”.

O mesmo método empregado para o Banco Mundial foi utilizado para a OIT: buscou-se pelo termo “Organização Internacional do Trabalho” no buscador do portal da Câmara de Deputados, filtrando-se pela temática “Trabalho, previdência e assistência” e limitando-se aos anos de 2016, 2017 e 2018. Chegou-se a um total de 341 ocorrências (65 resultados em 2016, 190 em 2017 e 86 em 2018), as quais, após revisão individual de cada uma, foram diminuídas para 266, eliminando-se as ocorrências duplicadas¹⁴⁷ ou sem relevância¹⁴⁸, resultando assim em 61 em 2016, 163 em 2017 e 42 em 2018.

Buscou-se manter a classificação de categorias utilizada para o Banco Mundial, com exceção da categoria “Apoio financeiro”, que foi eliminada por não ter sido encontrada nenhuma menção à OIT que fizesse referência a atividades de financiamento. Em seu lugar, foi agregada a categoria “Aprovação de Convenção”, por ter sido identificado, particularmente em 2017, 5 menções que faziam referência especificamente a aprovação de Convenções da OIT em processo de ratificação pelo Brasil¹⁴⁹.

Na categoria “instituição de conhecimento”, tem-se o exemplo da deputada do Partido Progressista, Iracema Portella, tratando sobre a questão da desigualdade de gênero no mercado de trabalho, que menciona: “Um relatório recente da OIT, intitulado Perspectivas

¹⁴⁷ Resultados duplicados (e.g., em referência a um mesmo projeto de lei ou ao mesmo discurso).

¹⁴⁸ Era o caso em que se tratava de uma mera referência a um convite a representante da OIT para participar em audiência no congresso brasileiro.

¹⁴⁹ Tratava-se da Convenção n° 189, Trabalho Digno para o Trabalho Doméstico.

Sociais e de Emprego no Mundo - Tendências para Mulheres 2017, fala sobre essa questão, trazendo novos números e análises importantes” (PORTELLA, 2017, n.p.).

Na categoria “apoio técnico”, um exemplo é encontrado novamente com a deputada Iracema Portella, que, em outra sessão da Câmara, apresenta ideias para o combate ao trabalho infantil nos países da América Latina e do Caribe. A deputa diz:

A reunião de Cooperação Sul-Sul entre os países da Iniciativa Regional América Latina e Caribe Livres de Trabalho Infantil foi promovida pela Organização Internacional do Trabalho - OIT no Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério do Trabalho. O foco das discussões foram os resultados e as perspectivas futuras da implementação do Modelo Predictor de Trabalho Infantil em países-piloto da América Latina e do Caribe, além da experiência brasileira de redesenho do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI (PORTELLA, 2017b, n.p.)

Na categoria “críticas”, tem-se o exemplo deputado Ronaldo Nogueira, do Partido Trabalhista Brasileiro, que, defendendo a aprovação da reforma trabalhista, criticou a OIT, mencionando a mesma ter se posicionado de maneira “ideológica” em relação à tal reforma. “Sr. Presidente, a decisão da OIT certamente não foi tomada com base em dados técnicos, e sim em aspectos político-ideológicos [...]. Nós respeitamos toda posição contrária por motivação ideológica, mas dizer que a modernização trabalhista tirou direito não é verdade. (NOGUEIRA, 2018, n.p.).

Por fim, na categoria “respaldo político”, visualiza-se o exemplo da fala de Valmir Prascidelli, deputado pelo Partido dos Trabalhadores, que, versando sobre a dinâmica da taxa de jovens desempregados, diz: “E, agora, vejam o absurdo: em pouco mais de um ano de Governo Temer, esse índice já está atingindo, segundo a Organização Internacional do Trabalho, 30%” (PRASCIDELLI, 2017, n.p.).

Na categoria “aprovação de convenção”, tem-se o exemplo do Projeto de Decreto Legislativo 627 de 2017, transformado posteriormente no Decreto Legislativo 172 de 2017.

No caso da reforma da previdência, foi empregado o mesmo método de busca através do site da câmara dos deputados, limitando-se, entretanto, somente ao ano de 2019. Há de se destacar que, em ambas as reformas, também foram realizadas buscas na página oficial do Senado Federal¹⁵⁰, sendo igualmente citadas, quando encontradas, as menções relevantes feitas ao Banco Mundial e/ou à OIT. Entretanto, devido à maior possibilidade de se filtrar as informações no buscador de dados da página oficial da Câmara¹⁵¹, foram priorizados os dados desta Casa do Congresso Brasileiro. Com isso, maximizou-se eficiência no processo de

¹⁵⁰ Disponível em: <https://www6g.senado.leg.br/busca/?q=>. Acesso em 12 de fev. 2024.

¹⁵¹ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/discursos-e-notas-taquigraficas>. Acesso em 12 de fev. 2024.

pesquisa, ao passo que foram encontradas informações mais precisas e com discursos mais coerentes com o objeto de investigação da tese.

4.2 A REFORMA TRABALHISTA DE 2017: DIANTE DO RESPALDO DO BANCO MUNDIAL E DA NEUTRALIDADE DA OIT

O debate em torno da regulamentação trabalhista no mundo é algo datado de décadas atrás, e não é diferente no Brasil. Em especial após a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943, no governo de Getúlio Vargas, o debate sobre as reformas das leis trabalhistas no país tem sido um dos grandes temas da sociedade brasileira. De fato, já no ano de sua promulgação, opositores criticavam a CLT, argumentando que era uma legislação muito progressista para um país subdesenvolvido (FRAGALE FILHO; SIQUEIRA NETO, 2018).

Pese o fato de ter sido constantemente criticada, a CLT permaneceu viva ao longo do século XX, passando pela promulgação de três Constituições no século XX (1946, 1967 e 1988). Desde a década de 1990, as críticas à CLT têm se concentrado, grosso modo, em como esta legislação trabalhista tem sido um entrave à “competitividade” da economia brasileira (por supostamente acarretar altos custos trabalhistas) e incapaz de responder a crises econômicas.

Avançando para o passado mais recente da história do Brasil, em 2016 se vivia um intenso debate legislativo no país sobre a regulamentação da terceirização, uma antessala para o debate que viria a se instalar sobre a reforma trabalhista que ocorreria em 2017. Com o impeachment de Dilma Rousseff em 31 de agosto de 2016 e entrada de Michel Temer (favorável à uma agenda de reformas de cunho liberal), ambas agendas avançaram: a facilitação do processo de terceirização no Brasil (inclusive para atividades-fim) com a Lei n. 13.429, de 31 de março de 2017 e a reforma trabalhista com a aprovação da Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017 “que, ao modificar uma centena de artigos da CLT, impunha uma radical mudança na regulamentação do mundo do trabalho no Brasil” (FRAGALE FILHO; SIQUEIRA NETO, 2018, p. 50).

Dentre as modificações instauradas pela reforma trabalhista de 2017¹⁵², se destacam nesta tese:

¹⁵² Para uma síntese das principais mudanças inseridas pela reforma trabalhista de 2017, ver Chahad, 2017.

- 13) A regulamentação do teletrabalho (artigos 75-A a 75-E) – inovação legislativa que vem de acordo com as novas relações de trabalho criadas na atualidade;
- 14) O fim da contribuição sindical obrigatório (artigos 545, 578, 579, 582, 583, 587 e 602) – a qual críticos argumentam que leva ao debilitamento de sindicatos e, conseqüentemente, da capacidade de barganha coletiva de trabalhadores;
- 15) Alterações na jornada de trabalho, deixando, entre outras alterações, de considerar como tempo de trabalho o deslocamento de trabalhadores a áreas de difícil acesso ou não atendida por serviço de transporte público;
- 16) Alterações no processo de demissão de um trabalhador, abrindo a possibilidade de demissão individual negociada (em que o trabalhador perde o direito ao seguro-desemprego)¹⁵³ e de demissão coletiva sem a necessidade de comunicar previamente o sindicato;
- 17) A possibilidade de que o “negociado prevaleça sobre o legislado”: o artigo 611-A prevê que “a convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei” (BRASIL, 2017), estabelecendo uma série de dispositivos os quais os trabalhadores podem negociar com os empregadores, dentre os quais está o salário¹⁵⁴.

Sobre esta última mudança, uma das principais críticas é que a legislação desconsidera a relação desigual entre trabalhador e empregador. Na relação capital-trabalho, em especial no tocante a grandes empresas, o lado do trabalho costuma ter menos poder de barganha e negociação que o lado do capital, sobretudo em um país como o Brasil, que possui elevadas taxas de informalidade e um elevado exército industrial de reserva¹⁵⁵.

¹⁵³ “Com o advento da nova lei, a demissão pode ser negociada entre as partes diretamente, a multa será reduzida pela metade, o aviso prévio será de 15 dias, a movimentação do FGTS se reduz para 80% e o trabalhador não terá direito ao seguro-desemprego” (CHAHAD, 2017, p. 10).

¹⁵⁴ Em sua integralidade, este artigo estabelece: Art. 611-A. A convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei quando, entre outros, dispuserem sobre: I – pacto quanto à jornada de trabalho, observados os limites constitucionais; II – banco de horas anual; III – intervalo intrajornada, respeitado o limite mínimo de trinta minutos para jornadas superiores a seis horas; IV – adesão ao Programa Seguro-Emprego (PSE), de que trata a Lei no 13.189, de 19 de novembro de 2015; V – plano de cargos, salários e funções compatíveis com a condição pessoal do empregado, bem como identificação dos cargos que se enquadram como funções de confiança; VI – regulamento empresarial; VII – representante dos trabalhadores no local de trabalho; VIII – teletrabalho, regime de sobreaviso, e trabalho intermitente; IX – remuneração por produtividade, incluídas as gorjetas percebidas pelo empregado, e remuneração por desempenho individual; X – modalidade de registro de jornada de XI – troca do dia de feriado; XII – enquadramento do grau de insalubridade; XIII - prorrogação de jornada em ambientes insalubres, sem licença prévia das autoridades competentes do Ministério do Trabalho; XIV – prêmios de incentivo em bens ou serviços, eventualmente concedidos em programas de incentivo; XV – participação nos lucros ou resultados da empresa (BRASIL, 2017).

¹⁵⁵ Conceito empregado por Marx, o qual é tomado emprestado aqui em referência ao grande contingente de trabalhadores informais e/ou desempregados que costumam compor a economia brasileira, e que servem de pressão aos trabalhadores para que cedam a pressões de seus empregadores, uma vez que a possibilidade de ser substituído por outro trabalhador disponível é elevada.

Na prática, o que um dos mais polêmicos artigos da reforma trabalhista de 2017, o artigo 611-A, introduziu foi a flexibilização, como a flexibilização da jornada de trabalho, da remuneração e até do que se pode considerar como grau de insalubridade no ambiente de trabalho, tudo isso sem considerar a necessidade do “fortalecimento da representação dos trabalhadores na negociação” (CARVALHO, 2017, p. 93).

Além da flexibilização, a reforma também trouxe à tona o debate sobre a precarização. Por exemplo, sobre a questão do trabalho intermitente, o Artigo 452-A cria esta nova modalidade de contato de trabalho:

Art. 443 §3º Considera-se como intermitente o contrato de trabalho no qual a prestação de serviços, com subordinação, não é contínua, ocorrendo com alternância de períodos de prestação de serviços e de inatividade, determinados em horas, dias ou meses, independentemente do tipo de atividade do empregado e do empregador, exceto para os aeronautas, regidos por legislação própria (BRASIL, 2017).

Ainda neste artigo, o parágrafo cinco afirma: “§5º O período de inatividade não será considerado tempo à disposição do empregador, podendo o trabalhador prestar serviços a outros contratantes” (BRASIL, 2017). Como indica Carvalho (2017, p. 87),

Aqui prevalece a lógica que trata a mercadoria força de trabalho como se fosse um bem qualquer, que devesse ser remunerada meramente como um aluguel de serviços, independentemente das necessidades da pessoa que realiza o serviço durante o período em que ele não é prestado. Pode-se argumentar que a maior parte dos que realizam esse tipo de trabalho hoje operam na informalidade, mas não fica claro qual o efetivo ganho de bem-estar social em se legalizar a precariedade, além de uma mera mudança de forma. Em vez de ampliar as possibilidades de formalização por meio de políticas públicas voltadas para a produtividade do trabalho, procura-se tornar legais trabalhos precários, sob o risco de precarizar trabalhos que hoje se encontram protegidos.

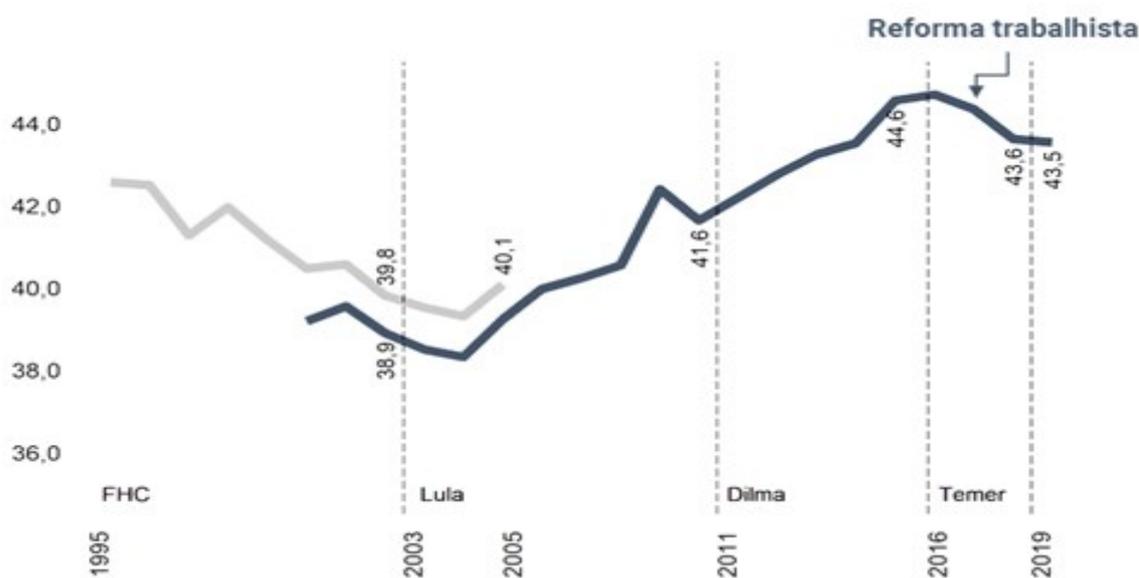
Ainda sobre a reforma trabalhista, o Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) conformou um Grupo de Trabalho no imediato pós-promulgação da Lei, e indica que a reforma impactou o mundo do trabalho e sua regulamentação em seis aspectos: “formas de contratação mais precárias e atípicas”, “flexibilização da jornada de trabalho”, possibilidades de “rebaixamento da remuneração”. “alteração nas normas de saúde e segurança do trabalho”, “fragilização sindical e mudanças na negociação coletiva”, “limitação do acesso à Justiça do Trabalho e limitação do poder da Justiça do Trabalho” (TEIXEIRA, 2017, p. 3).

Neste mesmo dossiê, os pesquisadores da UNICAMP identificam que os argumentos que formaram o texto original do projeto de lei, de autoria do deputado Rogério Marinho (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB/RN), já vinham na esteira de uma série de documentos produzidos pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) (*101 Propostas para*

Modernização Trabalhista, 2012; Agenda Legislativa da Indústria, 2014; Caminhos da Modernização Trabalhista, 2016), pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) (*Proposta da Bancada de Empregadores, 2016; Balanço 2016 e Perspectivas 2017*) e pelo programa do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, hoje conhecido apenas como Movimento Democrático Brasileiro, na sigla MDB), nominado “Uma Ponte para o Futuro” (TEIXEIRA, 2017, p. 5).

Além disso, é importante destacar que o observado na década de 1970 a nível global (crise de lucratividade) é semelhante ao observado no Brasil nos anos 2010: a massa salarial de trabalhadores vinha crescendo nos governos Lula (ver gráfico 3), pressionando a taxa de lucro. Entretanto, como a princípio havia crescimento de ambos (lucro e salário), não havia um conflito. Porém, com a crise internacional afetando o Brasil, em 2011, a taxa de lucro começou a ser pressionada, levando ao acirramento do conflito entre capital-trabalho no Brasil. Isso foi um dos motivos que levou com que a bloco capitalista brasileiro deixasse de apoiar o “Estado de Bem-Estar Social” promovido por Lula, já que a política de aumento de salário-mínimo limitava os ganhos de capital.

Gráfico 3: Participação dos salários na renda nacional (%), 1995 a 2019.



Fonte: DIEESE, 2022, a partir de dados do IBGE.

Obs.: Participação da remuneração dos empregados no Valor Adicionado Bruto; últimos dados disponíveis relativos a 2019; série de 1995 a 2005 com dados da Referência 2000 (cinza); série 2000 a 2019, com dados da Referência 2010 (azul).

De fato, uma investigação da mídia “The Intercept Brasil” demonstrou como entidades patronais estavam por trás da redação da reforma trabalhista, ao examinar

[...] as 850 emendas apresentadas por 82 deputados durante a discussão do projeto na comissão especial da Reforma Trabalhista. Dessas propostas de “aperfeiçoamento”, 292 (34,3%) foram integralmente redigidas em computadores de

representantes da Confederação Nacional do Transporte (CNT), da Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF), da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística (NTC&Logística). O deputado Rogério Marinho (PSDB-RN), relator da reforma na comissão especial formada em fevereiro para discutir a proposta do governo, decidiu incorporar 52,4% dessas emendas, total ou parcialmente, ao projeto substitutivo (MAGALHÃES et al, 2017, n.p.).

Porém, esta inovação legislativa teve influências e inspirações para além da fronteira brasileira. Conforme identificam Walmrath e Hamdan (2017), a reforma trabalhista proposta no governo Temer foi, em grande medida, inspirada na reforma trabalhista espanhola de 2012, a qual por sua vez foi uma resposta a pressões de empresas e organizações internacionais, como o FMI e o Banco Central Europeu.

Meses antes da aprovação da Reforma Trabalhista de 2017, em 24 de junho de 2017, em uma visita do primeiro-ministro espanhol Mariano Rajoy ao Brasil, foi noticiado um encontro com o então presidente Michel Temer. Na ocasião, Temer “comparou a atual situação fiscal do Brasil com a crise que assolou a Espanha há alguns anos, enfrentada pelo governo Rajoy por meio de ‘grandes reformas’”. Temer ainda afirmou que “tais medidas recuperaram a economia do país e fizeram com que ‘o presidente [Rajoy] fosse aplaudido por seus cidadãos’. ‘Estamos no mesmo caminho’” (DW, 2017). Este mesmo encontro foi noticiado pelo jornal “El País”, que destaca ainda como as reformas promovidas por Temer eram vistas com bons olhos por investidores privados espanhóis (GONZÁLEZ, 2017).

Ainda com referência ao jornal “El País”, também foi reiterado como a reforma espanhola serviu de inspiração para a brasileira, em um contexto econômico semelhante.

A principal inspiração reconhecida pelo Governo de Michel Temer para sua reforma trabalhista é a aprovada há cinco anos na Espanha. A recente visita ao Brasil do primeiro-ministro espanhol, Mariano Rajoy, serviu para Temer explicar que o programa de reformas do Governo espanhol é a referência que o Planalto tem em mente. A mudança das normas trabalhistas na Espanha foi aprovada em condições muito parecidas com as vividas pelo Brasil agora: em meio a uma dura crise econômica que provocou um forte aumento do desemprego e em resposta aos pedidos tanto das grandes empresas como de organismos internacionais – do Fundo Monetário Internacional (FMI) ao Banco Central Europeu (BCE) (GÓMEZ, 2017).

Neste momento, começa-se a evidenciar como houve na reforma trabalhista brasileira ao menos uma inspiração de processos que ocorriam fora do país. Neste sentido, como se portava o Banco Mundial?

4.2.1 A atuação do Banco Mundial na reforma trabalhista de 2017.

O projeto de lei da reforma trabalhista foi proposto inicialmente em 23 de dezembro de 2013 por Michel Temer (Projeto de Lei nº 6.787, de 2016), antes de passar a ter o deputado Rogério Marinho do PSDB como relator (Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017). Desde sua proposta, ocorriam debates (e protestos sociais) em torno aos possíveis impactos que gerariam sua promulgação, com argumentos favoráveis e contrários à esta. Nesta fase, que de acordo com o ciclo de políticas públicas pode-se chamar de “durante” sua criação (fase de avaliação das opções, seleção das opções e em certa medida de implementação), o então diretor executivo do Banco Mundial para o Brasil (uma das principais lideranças políticas e intelectuais do organismo para o país), Otaviano Canuto¹⁵⁶, manifestou-se favoravelmente à reforma trabalhista, como será narrado nos próximos parágrafos.

Conforme veiculado pelo jornal “Deutsche Welle”, em 14 de abril de 2017, aproximadamente 3 meses antes da aprovação da reforma trabalhista, no evento “*Brazil Forum UK 2017*”, ocorreu um debate acerca das reformas trabalhista e previdenciária que vinham avançando no Brasil. O evento contou com a presença da ministra do Tribunal Superior do Trabalho (TST), Delaíde Arantes, do Diretor-Executivo do Banco Mundial, Otaviano Canuto, do copresidente do conselho de Administração do banco Itaú-Unibanco, Roberto Setúbal, e a economista da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e assessora econômica do Senado, Esther Dweck. (NEHER, 2017). Na ocasião, a ministra do TST criticava a reforma trabalhista, que acabava de ser aprovada pela Câmara de Deputados, destacando que tal reforma retirava direitos de trabalhadores autônomos e terceirizados, e abria um caminho para a precarização de trabalhadores assalariados e facilitava, em casos extremos, o trabalho escravo. Ademais, a ministra criticou a falta de debate entorno desta reforma, destacando que a mesma ocorria em um momento de “crise de legitimidade e de representação” (NEHER, 2017).

De outro ponto de vista, Otaviano Canuto (Banco Mundial) e Roberto Setúbal (Banco Itaú-Unibanco) apresentaram argumentos favoráveis as reformas, destacando que trariam flexibilidade na relação capital-trabalho, facilitando a geração de empregos e aumentando a produtividade.

Setúbal afirmou que o principal ponto da reforma é a flexibilização maior, com a possibilidade de negociação para ajuste da legislação de acordo com as necessidades

¹⁵⁶ Interessante notar que Canuto, que já vinha ocupando uma série de cargos no Banco Mundial e no Fundo Monetário Internacional anteriormente, foi nomeado para o cargo de Diretor Executivo no Banco Mundial para Brasil, Colômbia, Equador, Haiti, Panamá, Filipinas, República Dominicana, Suriname e Trinidad e Tobago em julho de 2016, meses após Michel Temer assumir a presidência interinamente, enquanto a presidenta Dilma Rousseff estava afastada. O cargo de Diretor-Executivo costuma ser indicado pelo governo de um país membro, o qual passa por votação pelos demais países-membros.

de cada setor. O banqueiro argumentou que a mudança criará empregos. ‘Nunca vamos conseguir resolver os problemas sociais sem uma legislação equilibrada que permita às empresas aumentarem a produção e criarem riquezas’, destacou o Setúbal, acrescentando que é impossível cumprir a atual CLT, por ser extremamente complexa (NEHER, 2017).

Canuto, na mesma linha de raciocínio, afirmou que a “anemia da produtividade” seria um dos principais males presentes da economia brasileira que contribuiu em peso para a crise atual no país. O outro problema seria a ausência de distribuição de riquezas”. Como “remédio” para tratar a anemia de produtividade brasileira, Canuto citou as duas principais reformas da gestão Temer: trabalhista e da previdência (NEHER, 2017).

Ainda neste fórum, Canuto reiterou sua defesa à reforma da previdência, manifestando que a mesma deveria ter sido realizada há 20 anos no país, i.e., ainda na década de 1990, afirmando: “o Brasil é muito mais generoso aos aposentados do que outros países avançados” (NEHER, 2017).

É de se notar que Canuto já vinha desde 2016, na posição de diretor-executivo do Banco Mundial, proferindo discursos e entrevistas em meios de comunicação nos quais defendia a realização de reformas estruturais no Brasil. E, por mais que em seus artigos fosse declarado que as opiniões proferidas não eram necessariamente as mesmas do Banco Mundial ou dos países os quais ele representava, era justamente o fato dele ser um diretor-executivo do Banco que se ressaltava mais na imprensa, afinal de contas, esse era o elemento que o tornava mais relevante.

Em 25 de julho de 2016, no mesmo mês que assumia o cargo no Banco, Canuto palestrou em favor da política de teto de gastos de Temer, em palestra promovida pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) na sede da Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN). Conforme noticiado pela revista Exame: “Nesse sentido, para o diretor do Banco Mundial, o governo do presidente em exercício, Michel Temer, caminha no sentido correto, ao propor a regra do teto para o crescimento das despesas públicas” (AMORIM; DURÃO; NEDER, 2016).

Em publicação no jornal “*Project Syndicate*” de 5 de setembro de 2016 intitulado “A Saída para o Brasil”¹⁵⁷, Canuto também sugere algumas alternativas para a melhoria dos

¹⁵⁷ O mesmo artigo teve sua divulgação potencializada pelo portal “*InfoMoney*”, canal de informação reconhecido e voltado para o público de investidores privados. Ver mais em RIZÉRIO, Lara. Diretor brasileiro no Banco Mundial questiona: Temer poderá salvar o Brasil da ruína econômica? Infomoney. 5 de setembro de 2016. Disponível em: < <https://www.infomoney.com.br/politica/diretor-brasileiro-no-banco-mundial-questiona-temer-podera-salvar-o-brasil-da-ruina-economica/>>. Acesso em: 17 maio 2023. O artigo foi ainda traduzido para

indicadores econômicos do país, as quais coincidem com as que estavam previstas no plano econômico de Temer. Escrevendo cinco dias após a conclusão do impeachment de Dilma Rousseff, Canuto ressalta que Temer assumia a presidência diante de uma das maiores crises econômicas do país, a qual se derivava em grande parte “a prodigalidade fiscal e um crescimento de produtividade apenas anêmico” (CANUTO, 2016).

Nesta ordem de ideias, Canuto (2016) destacou ainda que “o Brasil deixou de tirar vantagem dos tempos de vacas gordas para colher ganhos de produtividade”, em referência ao período de maior bonança das gestões anteriores dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), derivada dos altos preços globais das commodities, aumento de massa de trabalhadores formais e aumento do consumo. Diante de tal situação só restava “ao governo brasileiro apenas uma opção real para restaurar a confiança nos negócios e reviver o crescimento econômico; atacar as deficiências estruturais do país” (CANUTO, 2016). Porém, prossegue Canuto,

A boa notícia é que o governo Temer parece reconhecer essa necessidade. Já propôs ao Congresso brasileiro uma emenda constitucional proibindo pelos próximos vinte anos aumentos anuais nominais nos gastos públicos, e isto não só no nível federal de governo, que excedam a taxa de inflação do ano anterior (CANUTO, 2016, n.p.).

Além de elogios ao chamado “teto de gastos”, Canuto indicava a importância das reformas previdência e trabalhista.

É claro que apenas um teto para o crescimento de gastos não vai eliminar a necessidade do ataque a outras disposições orçamentárias rígidas já existentes. O governo Temer tem declarado que é sua intenção apresentar ao **Congresso um plano de reforma previdenciária** exatamente por essa razão [...]. O governo Temer espera também induzir investimentos em capital humano como fonte de aumento de produtividade. No momento, as empresas privadas no Brasil investem menos no treinamento de pessoal do que as empresas em outros países com rendas per capita similares, muito em decorrência de **desincentivos embutidos nas legislações tributária e trabalhista** – incentivos que o governo Temer está propondo alterar (CANUTO, 2016, n.p., grifos nossos).

Avançando para 2017, há uma entrevista do diretor-executivo do Banco para a “*BBC News Brasil*” de 14 de maio de 2017, um mês após sua participação no seminário em Oxford. Nesta entrevista, quando perguntado sobre como avaliava o momento da economia brasileira, Canuto respondeu:

É um momento de convalescência, depois de um período de crise econômica profunda. Como todo período de convalescência, há sinais de recuperação, mas eles são muito lentos. Esses sinais precisam ser reforçados com políticas econômicas que fortaleçam a saúde do paciente. **Vamos precisar aprovar reformas que estão no Congresso.** Essas reformas não implicam na cura da doença, mas são importantes

para retomar a trajetória de crescimento da economia brasileira (ODILLA; BARRUCHO, 2017, grifos nossos).

Neste momento, as entrevistadoras ressaltaram que existem muitas críticas rodeando à aprovação dessas reformas, ao qual Canuto replica: “Sou definitivamente um defensor das reformas do governo Temer. Elas poderiam ser melhores? Sempre. Mas é o que temos. Não há alternativa¹⁵⁸” (IDEM). O diretor ainda destacou como a gestão do PT, em discurso idêntico ao proferido anteriormente, errou ao não realizar tais reformas necessárias em um período de bonança. Quando questionado sobre como avaliava a política econômica da gestão Temer, expressou: “Definitivamente, estamos no caminho certo” (IDEM).

Interessante notar uma suposta preocupação com a população mais pobre no discurso do diretor. A última pergunta em sua entrevista à BBC foi “Mas como explicar a um país com 14 milhões de desempregados, especialmente os mais pobres, que o ajuste fiscal é necessário?”, com Canuto respondendo:

Os efeitos mais fortes sobre os mais pobres são resultado da desaceleração da economia e não da política econômica do governo atual. Aliás, se a política econômica obtiver sucesso em retomar o crescimento, os maiores beneficiários serão os mais pobres. Não considero que o desenho das reformas os prejudique. O remédio não vai ser mais amargo para eles. Eles já sentem o gosto amargo hoje. O da realidade. A melhor coisa que a gente pode fazer é oferecer uma perspectiva de retomada da economia, com o aumento do emprego, por exemplo, via crescimento do PIB (Produto Interno Bruto, soma de todas as riquezas produzidas pelo país). Nesse sentido, as reformas são movimentos nessa direção (ODILLA; BARRUCHO, 2017, n.p.).

A resposta do diretor é coerente com a visão teórica que uma organização internacional deve, ao passo que facilita a expansão do capitalismo, dirimir os conflitos que emergem desta expansão, garantindo a acumulação de poder e riqueza por parte dos capitalistas / empregadores. É notório como o diretor-executivo do Banco busca conciliar o discurso de controle de gastos com a necessidade de incluir os mais pobres na agenda de desenvolvimento, em uma espécie de discurso de “capitalismo civilizado” ou “capitalismo humanizado”.

Outra entrevista cedida por Canuto ao Jornal “Valor Econômico”, em 18 de julho de 2017 (pouco após a aprovação da reforma trabalhista), é ressaltado novamente a posição de defesa do Banco Mundial à agenda das reformas. Com a notícia intitulada “Reformas vão avançar mesmo sem Temer na Presidência, diz Canuto”, mesmo diante do então possível afastamento de Temer da presidência pelo Supremo Tribunal Federal (STF) o diretor-

¹⁵⁸ Discurso semelhante ao de Margareth Thatcher, primeira-ministra do Reino Unido conhecida pela frase “there is no alternative”, em referência que não existiam alternativas que não fosse o avanço de suas propostas políticas de cunho neoliberal e conservador.

executivo do Banco afirmou: “A minha avaliação, a do Banco Mundial e dos mercados é que hoje a agenda de reformas parece segura. Posso dizer que me parece haver uma coalizão de suporte em relação às reformas para protegê-las da volatilidade política” (RIBEIRO, 2017).

O diretor se referia para a série de reformas defendidas pelo Banco, para além da já aprovada reforma trabalhista, com especial ênfase para a da previdência. Sempre com a justificativa de que tais reformas eram necessárias para retomada do crescimento e melhora da confiança de investidores privados.

Otaviano Canuto: No curto prazo, a conjuntura macroeconômica está dada. A crise parou de se aprofundar. Você tem uma recuperação tímida, mas não quer dizer que a economia vai recuperar, não quer dizer que vá entrar em um novo ciclo de crescimento. Para isso, será necessário ter as reformas para compensar o péssimo ambiente de negócios. Será necessário retomar a confiança de investidores. Isso só será possível com um governo estável, que possa assegurar as regras, o que talvez só aconteça após as eleições de 2018. **Quanto mais adiarmos, pior. Se aprovarmos a reforma da Previdência, será um chamariz para os investidores** (RIBEIRO, 2017, n.p., grifos nossos).

Neste contexto, o diretor já adiantava a importância das eleições de 2018 para a estabilidade política necessária para o avanço da agenda de reformas¹⁵⁹. Quando perguntado sobre o que poderia ser feito para resolver “o gargalo das contas públicas e da questão fiscal”, Canuto contestou:

Canuto: As reformas, principalmente a da Previdência, podem iniciar esse ciclo. Tivemos a PEC do teto de gastos públicos, que foi o primeiro passo em relação à questão fiscal. Agora, é preciso dar substância. A reforma da Previdência será essencial para isso, em conjunto com a revisão da qualidade do gasto público das outras áreas. Se a economia voltar a crescer, a trajetória de deterioração fiscal se reverte. Não se reverte imediatamente, mas se reverte em 2020, 2021. O que o governo precisa fazer está claro. O buraco é mais embaixo na agenda da produtividade, porque exige mais estabilidade política (RIBEIRO, 2017, n.p.).

Por fim, outro ponto a se destacar desta entrevista foi à pergunta “Há alguma estimativa do Banco Mundial para essa retomada de crescimento sustentável?”, na qual Canuto expressou:

Canuto: Não é amanhã. Não é em 2018. **O resultado das eleições será fundamental**, a emergência de novas lideranças que não sejam tentadas a construir esses esquemas, o fortalecimento e manutenção de instituições independentes que mantenham um prêmio ao bom comportamento e um castigo ao mau comportamento. Serão etapas. Saímos da crise, do ponto de vista de fundo do poço, com a retomada do emprego e de ajuste de carteiras de endividamento de famílias e de algumas empresas. Paramos de afundar. Agora, para voltar a crescer com fôlego é preciso a retomada de investimentos em infraestrutura, ambiente de negócios melhor e qualidade melhor do gastos de público. O ano de 2018 é um ano intermediário no processo de arrumar a casa, de rever orçamento, despesas obrigatórias. Felizmente, ainda não estamos com a corda no pescoço. **Se não for feita a reforma da**

¹⁵⁹ Posterior à eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, Otaviano Canuto viria a dar outra entrevista à BBC News, já na condição de ex-diretor do Banco Mundial, na qual demonstraria “certo otimismo com as eleições do futuro governo” (SCHREIBER, 2018).

Previdência, a trajetória de endividamento vira explosiva. Não estamos lá ainda (RIBEIRO, 2017, n.p., grifos nossos).

É de se notar que o discurso deste diretor-executivo do Banco ajudava a respaldar não somente a agenda de reformas, mas também a formar a narrativa que viria servir de base para a eleição à presidência do candidato exitoso de 2018. Ele chega a declarar, quando indagado em relação ao cenário eleitoral de 2018, que “o contraste não deve ser entre populista e austero, mas entre populista - que já conhecemos as consequências - e alguém com propósitos mais críveis, porque eles são consequentes” (IDEM). Dando a entender que se trata de uma referência ao período dos governos do PT, Canuto ainda diz: “Não me parece que haja apoio popular suficiente a propostas que a sociedade já apoiou e viu no que deu. [...] A eleição no ano que vem vai explorar muito os motivos de termos chegado a esse ambiente complicado” (IBIDEM).

As evidências, até aqui, são de que houve uma participação indireta do Banco na fase do “antes” da reforma trabalhista (por ser uma instituição que já vinha promovendo a agenda de reformas, de maneira difusa e geral), e uma influência direta na fase do “durante”, materializada em manifestações públicas na imprensa de figuras chaves da instituição. Com efeito, a utilização da imprensa é um dos meios mais eficazes para respaldar uma determinada agenda política, em linha com os argumentos da *agenda-setting theory*. Trata-se de um elemento a mais no jogo de relações de poder entre ideias e instituições, amplamente utilizado pelo Banco Mundial.

Santos (2017) igualmente aponta para influências do Banco na reforma trabalhista de 2017, afirmando inclusive que tais influências alcançaram modificações de reformas trabalhistas anteriores à esta no Brasil. Partindo de outra abordagem epistemológica com relação à adotada nesta tese, a autora chega à mesma conclusão de que o capitalismo global tem demandado uma série de reformas (sociais, políticas e jurídicas), e os “organismos internacionais, e, em especial o Banco Mundial, têm exercido papel estruturante, coordenando diversos programas, projetos e ações articuladas com relevantes intervenções para gerir a interdependência econômica do mundo globalizado” (SANTOS, 2017, p. 546). A autora, tomando o Projeto *Doing Business* do Banco Mundial como referência, afirma que o Banco tem, “cada vez mais, se firmado como cérebro invisível do capital, assumindo o centro de controle consciente e de tomada de decisões sensíveis sobre as atividades econômicas transnacionais” (IDEM, p. 547)

Um dos indicadores do *Doing Business* para o cálculo de seu ranking de economias mais fáceis de se fazer negócios (*Ease of Doing Business rankings*) era a regulação do mercado de trabalho, pontuando melhor aqueles países que tivessem o mercado de trabalho mais flexível. Isso fazia, segundo Santos (2017), com que países buscassem reformar e tornar mais flexíveis suas regulamentações do mercado de trabalho, de maneira a melhorar suas posições no ranking. Neste sentido, apesar de não estabelecer umnexo causal direto entre o *Doing Business* e a reforma trabalhista de 2017, Santos (2017) indica que as alterações promovidas por tal reforma estariam de acordo com o que era preconizado por este ranking do Banco Mundial, à medida que tornaria a regulamentação laboral do Brasil mais flexível. De maneira consciente ou não, tal reforma contemplou o “projeto regulatório do Banco Mundial” (SANTOS, 2017, p. 554).

No legislativo brasileiro, em específico na Câmara de Deputados, se observou uma participação indireta do Banco: através de citações. Revisando-se os registros da Câmara de Deputados do Brasil, foi possível identificar a menção ao Banco Mundial em 4 ocasiões ao longo dos debates da Comissão Especial do Projeto de Lei 6787/16 (lei inicial da reforma trabalhista). Trata-se de uma reunião ordinária e três audiências públicas realizadas em fevereiro e março de 2017.

Na primeira menção, em reunião ordinária em fevereiro de 2017, o deputado Glauber Braga (Partido Socialismo e Liberdade – PSOL), utiliza o Banco Mundial como fonte de dados para argumentar que havia uma expectativa de aumento do número de novos pobres no Brasil, e que a reforma trabalhista não seria adequada por, segundo o deputado, diminuir garantias e direitos (BRAGA, 2017). A segunda menção, em audiência pública em março de 2017, foi realizada por Geraldo Ramthun, representante da Nova Central Sindical dos Trabalhadores. Em sua exposição, o sindicalista manifestou: “Li também uma notícia do Banco Mundial afirmando que mudanças na legislação trabalhista têm pouco impacto sobre o nível de emprego. Eu cito o Banco Mundial apenas para dizer que o que gera empregos é investimento e crescimento econômico” (RAMTHUN, 2017).

A terceira menção em ordem cronológica foi realizada em outra audiência pública, também em março do mesmo ano, em discurso de Clemente Ganz Lúcio, Diretor Técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). Em seu relato, o Diretor do DIEESE traz dados do Banco Mundial, FMI e OIT, para argumentar que não há uma correlação entre a reforma trabalhista e a geração de empregos.

[...] há um equívoco estrutural - e não é só no Brasil, mas no mundo -, ao se achar que reforma trabalhista gera emprego. Há um estudo quentinho, que acabou de sair,

da OIT que atualiza estudos do FMI e do Banco Mundial sobre o tema. Dois pesquisadores da OIT atualizaram esses estudos para as reformas trabalhistas feitas depois de 2008. Eles analisaram, Relator Rogério Marinho, 642 processos de mudanças trabalhistas de 2008 a 2014, em 110 países. Quais as evidências? Cinquenta e cinco por cento desses processos mexeram no sistema de negociação coletiva. A outra parte mexeu no emprego. Resultado econômico: não há nenhuma evidência de alteração na taxa de emprego. Quando a evidência aparece com um pouco mais de significância, portanto, com um pouco mais de robustez, é pelo aumento do desemprego (LÚCIO, 2017).

A última menção foi realizada por Ermínio Alves de Lima Neto, Vice-Presidente Executivo da Central Brasileira do Setor de Serviços (CEBRASSE¹⁶⁰), em audiência pública em 22 de março de 2017. Desta vez, a utilização do Banco foi no sentido de apresentar dados para justificar a reforma trabalhista, com o vice-presidente da CEBRASSE manifestando que o Brasil possui uma das estruturas tributárias mais complexas do mundo, prejudicando empreendedores do país, que necessitavam, de alguma forma, ser compensados.

Nós precisamos sair dessa garra do Estado pesado, burocrático. Isso não é mais possível. Nós temos hoje cerca de 1.700 regras, entre portarias, normas e súmulas [...]. Não é possível ser empresário neste País ou ser empreendedor neste País com normas todo dia, toda hora, e pior, com normas mudando a norma anterior. E a Justiça do Trabalho, senhores, ainda quer retroagir, quando toma uma decisão, a 5 anos atrás. É complicadíssimo. Para o empreendedor que gera emprego, que coloca suas economias ali, é muito difícil administrar essa situação que nós estamos vivendo hoje. O Banco Mundial fez um estudo com 175 países. Nós somos os que mais gastamos tempo cumprindo obrigações tributárias. São cerca de 2.600 horas por ano. Os senhores sabem o que é isso dentro do custo de uma empresa, a pessoa se dedicar a questões burocráticas e não se dedicar ao seu negócio? Isso é terrível. Nós precisamos mudar (NETO, 2017).

Interessante notar como o discurso do representante da CEBRASSE é uma ilustração clara da ideologia do bloco de forças sociais hegemônicas que vinha se fortalecendo no país. Em outro trecho, Ermínio Neto coloca o consumidor no centro do debate, como o principal motor da economia, e questiona a viabilidade de um país como o Brasil ter “salários e benefícios de primeiro mundo”.

A grande maioria das empresas do Brasil trata muito bem os seus trabalhadores. A questão de salário é uma questão de mercado, é uma questão de sobrevivência. Nesse debate econômico, é importante também colocarmos que temos que trazer para a discussão o consumidor, que somos todos nós. Quem faz toda essa movimentação de terceirização, de reengenharia e de dedicação ao produto é o próprio consumidor [...]. Agora, quem determina o mercado, quem gera emprego no mercado, quem gera economia no mercado, sabem quem é? Nós, os consumidores. Se nós não quisermos comprar um produto, não há economia, não há imposto e não há emprego. Então, precisamos respeitar o consumidor. O consumidor é quem faz este País se movimentar. É preciso trazer isso. O consumidor quer pagar mais ou menos por uma série de benefícios ou de privilégios que possamos votar aqui? Temos que perguntar a ele. Temos que perguntar a ele se ele quer pagar mais ou menos por essa água. Se ele concordar em pagar mais caro, então vamos dar salários

¹⁶⁰ Organização empresarial sem fins lucrativos, representante de interesses de empresários do setor de serviços.

de Primeiro Mundo, vamos dar benefícios de Primeiro Mundo a todo mundo. Então, não adianta ficarmos discutindo (NETO, 2017).

Paradoxalmente, das quatro menções diretamente vinculadas às discussões do legislativo sobre a reforma trabalhista, três foram de argumentos contrários: de um deputado de um partido de extrema-esquerda¹⁶¹, e de dois representantes de entidades sindicalistas de trabalhadores. Somente uma menção foi feita por um representante empresarial (i.e., representante do capital e da ideologia dominante). Isto é evidência de que o Banco Mundial não é visto como inerentemente de “esquerda ou direita”, ou como uma referência exclusivamente de uma ideologia pró-capital e “anti-trabalhador”. E isto se deve justamente pelo fato de o Banco Mundial ser uma organização internacional que funciona concomitantemente como facilitador da expansão do capitalismo e promotor de alternativas para gerenciamento e/ou suavização dos efeitos colaterais desta expansão. Ademais, destaca-se que o Banco foi usado por ser uma referência com autoridade reconhecida pelo mercado (pois, se citam outras referências, como apenas sindicatos de trabalhadores ou intelectuais como Marx, “ninguém escutaria”).

Como visto no capítulo anterior, o Banco é a mesma instituição que defende a flexibilização do mercado de trabalho e promove a renda básica universal. Tal papel dual (de defensor de flexibilização e proteção social) serve para que ele seja referência para todas as forças sociais dentro de um país, independentemente do espectro político (extrema-esquerda, esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita, direita ou extrema-direita). Soma-se a isso a sua capacidade material de compilação, armazenamento e difusão de dados e elaboração de estudos, os quais são amplamente utilizados por atores político-econômicos, privados e públicos.

Com efeito, ao longo da pesquisa sobre as menções do Banco no legislativo, foi possível de constatar outras menções em diversas exposições, as quais encontram-se classificadas na tabela 6.

Tabela 6: Menções ao Banco Mundial na Câmara de Deputados, 2016 a 2018 (Tema: Trabalho, previdência e assistência).

Categoria	2016	2017	2018	Total Período
Instituição de conhecimento	9 56,25%	15 26,79%	4 33,33%	28 33,33%
Apoio técnico	3 18,75%	2 3,57%	0 0%	5 5,95%
Críticas	1 6,25%	15 26,79%	2 16,67%	18 21,43%
Respaldo político	2 12,5%	21 37,5%	6 50%	29 34,52%

¹⁶¹ As classificações ideológicas dos partidos brasileiros utilizadas neste trabalho são baseadas no artigo “Uma Nova Classificação Ideológica dos Partidos Políticos Brasileiros” (BOLOGNESI; RIBEIRO; CODATO, 2023).

Apoio financeiro	1	6,25%	3	5,35%	0	0%	4	4,77%
Total	16	100%	56	100%	12	100%	84	100%

Fonte: Câmara dos Deputados do Brasil. Classificação e cálculos do autor, 2023.

Ao longo de todo o período, se observa que as principais utilizações do Banco Mundial nas exposições ocorridas na Câmara dos Deputados são, respectivamente, como instituição de respaldo político (34,52% das ocorrências) e como instituição geradora de conhecimento (33,33% das ocorrências), as quais juntas somam dois terços de todas as ocorrências. Isto indica como o Banco é mobilizado nos discursos para validar uma ideologia ou proposta política (com especial menção aos rankings produzidos por ele), bem como para apresentar dados e estudos que possam qualificar o debate. A terceira categoria com mais ocorrências é “críticas” (21,43%), seguidas de apoio técnico (5,95%) e apoio financeiro (4,77%). Com exceção das críticas, que foram exclusivamente realizadas por deputados de esquerda e extrema-esquerda, todas as demais menções foram realizadas por deputados de todos os espectros políticos, incluindo deputados de esquerda para respaldar suas argumentações. Curiosamente, as menções relacionadas a financiamento ou empréstimos foram as que menos ocorreram; entretanto, há de se ponderar que a Casa competente para a aprovação de empréstimos internacionais é o Senado Federal, logo, é natural que não sejam encontradas tantas menções a financiamento ou empréstimos do Banco Mundial na Câmara dos Deputados, já que não é competência desta Casa discutir aprovação de empréstimos.

Entre as menções, se destaca o Projeto de Lei (PL) 6141/2016¹⁶² (arquivada), que alterava os critérios de acesso ao seguro-desemprego (tornando-o mais difícil), em que foi utilizado o Banco Mundial como referência na justificativa do projeto, indicando que o Banco havia, na ocasião das eleições presidenciais de 2014, indicando um aumento do “risco Brasil¹⁶³, automaticamente [reduzindo] os subsídios ao país” (BRASIL, 2016). Apesar de não ser diretamente relacionado à reforma trabalhista, este PL relaciona-se com o mundo do trabalho e como deve ser o comportamento do Estado em relação a concessão do seguro-desemprego. Neste sentido, o deputado mobiliza o Banco Mundial como um argumento de autoridade, criando uma situação alarmante, e sugerindo como remédio a alteração das regras do seguro-desemprego.

É possível notar que em 2017, ano das polêmicas reformas trabalhista e previdenciária, houve um aumento considerável de menções ao Banco Mundial, de 16

¹⁶² De autoria do deputado Augusto Carvalho, do Solidariedade (Distrito Federal).

¹⁶³ Termo comumente utilizado pela imprensa e pelo “mercado”, para referir-se ao ambiente político e econômico para realizar-se negócios no Brasil.

menções em 2016 para 56 em 2017, com os aumentos mais consideráveis para as críticas (aumento de 1500%) e para a utilização do Banco como respaldo político (aumento de 1050%). Já no ano de 2018, há uma queda considerável, baixando para 12 menções. Isso demonstra como a organização foi mobilizada tanto pelos setores que queriam avançar a agenda das reformas, como os setores que à criticavam no ano em que a reforma era debatida no congresso.

Tal amostra de menções ao Banco (de 2016 a 2018) pode ser classificada como amostragem não probabilística, já que não foram selecionadas de maneira aleatória e sim através de critérios estabelecidos pelo autor. Entretanto, considerando que o universo total de menções ao Banco Mundial, no tema “trabalho, previdência e assistência” é de 563 ocorrências (para o período de 1995, ano a partir de qual estão disponíveis os dados com este filtro, a 2022), a amostra de 84 ocorrências não é tão pequena: trata-se de uma amostra representativa, tomando-se uma taxa de confiança de 95% e uma taxa de erro de 9,9% (para mais ou para menos)¹⁶⁴.

Apesar da elevada taxa de erro porcentual, se são tomadas as categorias “instituição de conhecimento” e “respaldo político” em conjunto, as quais representariam 67% do total de ocorrências, pode-se extrapolar os resultados para o universo total de ocorrências, variando de 57% a 77% a probabilidade de que uma menção ao Banco seja para o conhecimento produzido por ele ou para respaldar uma ideologia. Ou seja, pelo menos mais da metade das exposições na Câmara de Deputados utiliza esta organização pelo seu papel político-intelectual, e não por suas linhas de financiamento. Se é tomado em conta o universo total de menções ao Banco (i.e., sem o filtro temático “trabalho, previdência e assistência”), tem-se 5600 ocorrências, a qual, tendo novamente um nível de confiança de 95% e uma taxa de erro ligeiramente maior (de 10,65%), também exige uma amostra de 84 ocorrências para se obter uma amostragem estatisticamente relevante.

Em suma, os dados demonstram uma utilização do Banco Mundial nos debates legislativos por conta de sua capacidade de produção de conhecimento e pela autoridade política que lhe é atribuída. Futuras pesquisas poderiam se aprofundar em analisar se houve mudanças da utilização do Banco ao longo dos anos, e se há variação de resultados conforme o filtro temático utilizado.

¹⁶⁴ O cálculo amostral foi realizado utilizando-se uma ferramenta online desenvolvida pelo professor José Roberto Pereira Lauris da FOB-USP, em parceria com o Prof. José Remo Brega e os alunos André Mattiuzzo e Raphael Souza da Faculdade de Ciências da UNESP-BAURU. Disponível em: <http://estatistica.bauru.usp.br/calculoamostral/ta_ic_proporcao.php>. Acesso em: 10 set. 2023.

Até o momento, foram demonstradas as participações do Banco Mundial em dois momentos da reforma trabalhista: antes, como inspiração geral indireta para o processo de flexibilização (que já era uma agenda defendida pelo Banco há anos) e diretamente com dirigentes de alto nível participando de eventos (especialmente promovidos por universidades particulares e Federações da Indústria) e defendendo a agenda da reforma na imprensa.

É necessário destacar que a ideologia do Banco Mundial somente prospera em um país quando possui adesão à ideologia do bloco histórico hegemônico internamente, i.e., ao conjunto de forças sociais dominantes. Com efeito, a agenda de flexibilização do Banco, que já vinha sendo promovida há anos, somente prosperou no Brasil quando encontrou o terreno propício com as forças sociais que emergiram pós-impeachment de Dilma Rousseff.

Este argumento tira a posição de um país do Sul Global como o Brasil de “vítima” do sistema internacional: em realidade, pode-se afirmar que é o oposto que ocorre, elites da burocracia nacional, em aliança com as forças sociais hegemônicas, é que utilizam de organizações internacionais como um elemento a mais de justificação de suas escolhas políticas, em uma convergência de interesses. Um exemplo claro disto foi o pedido realizado pelo então Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, ao Banco Mundial, de um estudo sobre os gastos públicos do país e de argumentos favoráveis para uma agenda de reformas em diversas áreas de políticas públicas do país, a ser tratado nos próximos parágrafos.

Pode-se afirmar ainda que houve a participação do Banco no “depois” da reforma trabalhista, atuando, assim, em todas as fases do ciclo desta política. De maneira bastante similar ao observado durante o debate da reforma, lideranças deste organismo manifestaram-se de maneira a validar e convocar por mais reformas (e mais profundas), inclusive na própria área do trabalho, recém reformada. Neste sentido, se destaca o documento “Um Ajuste Justo - Análise da Eficiência e Equidade do Gasto Público no Brasil”¹⁶⁵ (WORLD BANK, 2017), desenvolvido pela equipe do Banco Mundial no Brasil em 2017. Este estudo (amplamente difundido pela imprensa e posteriormente utilizado como justificativa para propostas de leis e projetos de emenda constitucional), foi encomendado pelo ainda ministro da fazenda de Dilma, Joaquim Levy (BORGES, 2017). Aqui, vale a pena abrir um parêntesis para se debruçar sobre o processo de escolha de Joaquim Levy para esta posição no governo brasileiro, o que serviria para abrir um flanco de oportunidades de maior influência da ideologia do Banco na política nacional.

¹⁶⁵ “A fair adjustment: efficiency and equity of public spending in Brazil”.

- 18) 2014 a 2018: Joaquim Levy trabalha como Diretor Executivo do Bradesco Asset Management (entidade do Banco Bradesco S.A., o segundo maior grupo bancário privado brasileiro);
- 19) 1.º de janeiro de 2015 até 18 de dezembro de 2015: Joaquim Levy deixa seu cargo no Bradesco e assume como Ministro da Fazenda no segundo mandato de Dilma, a qual tentava apaziguar os ânimos das “onças que haviam sido cutucadas com varas curtas”¹⁶⁶ e tentava reconquistar o apoio da burguesia nacional. Em sua gestão, ele encomenda um estudo do Banco Mundial para análise dos gastos públicos do Brasil;
- 20) Em dezembro de 2015: Eduardo Cunha aceita o pedido de impeachment. No mesmo mês, Joaquim Levy sai do Ministério da Fazenda, por decisão de Dilma Rousseff;
- 21) 2 de fevereiro de 2016: menos de 2 meses depois, Joaquim Levy assume a posição de Diretor-Geral e Financeiro do Banco Mundial, permanecendo até 13 de novembro de 2018;
- 22) 7 de janeiro de 2019: Joaquim Levy assume a presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) por recomendação de Paulo Guedes, no mandato de Jair Bolsonaro. Permanece até junho do mesmo ano, quando pede a demissão, por atritos com o presidente da república, que não tinha confiança em seu trabalho.

A escolha de Joaquim Levy, uma figura que continuou a circular em posições de chefia em governos notadamente contrários ao PT, se deu em uma conjuntura de “dissolução da coalizão produtivista [característica do governo de Luís Inácio Lula da Silva] e a formação da frente única burguesa antidesenvolvimentista” (SINGER, 2015, p.64), escolha a qual permitiu que a ideologia do Banco Mundial triunfasse na política nacional, em uma convergência de agendas interna e externa. Apesar de ter sido solicitado por Levy, o então contratado estudo do Banco Mundial foi finalizado e entregue somente em 2017, com Michel Temer no comando do executivo.

Em 21 de novembro de 2017, em cerimônia oficial no Auditório do Edifício-sede do Ministério da Fazenda, na Esplanada dos Ministérios, com presença do Ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, e Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Dyogo Oliveira, o estudo foi entregue por parte do Banco ao governo brasileiro. Em comunicado à imprensa, o Banco explica: “O estudo analisa as raízes dos problemas fiscais recorrentes do País, os programas sociais existentes e as alocações de despesas. O trabalho identifica ainda possíveis

¹⁶⁶ Para tomar emprestada expressão de Singer (2015), do artigo “Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)”. Singer (2015, p. 53) ainda ressalta que Levy não havia sido a primeira opção: “Depois de receber um não do banqueiro Luiz Carlos Trabuco, presidente do Bradesco, Dilma anuncia Joaquim Levy, quadro que havia colaborado com o candidato do PSDB, na Fazenda”.

reformas que poderiam tornar os gastos públicos mais eficazes, eficientes e equitativos” (WORLD BANK, 2017b). Neste mesmo comunicado, o diretor do Banco Mundial para o Brasil, Martin Raiser, afirma que o estudo surgiu a partir de uma solicitação do Governo Federal. Após este lançamento, houve grande reverberação na imprensa brasileira, indicando a necessidade de grandes reformas para contenção de gastos e ajuste de contas (e.g., BORGES, 2017).

Na ocasião, a reforma trabalhista já havia sido aprovada, então as sugestões do Banco foram no sentido de respaldá-la e convocar por mais reformas, indicando como ele pode agir legitimando uma política, após sua implementação. Por isso, a ênfase do relatório será em relação a outras reformas “necessárias”. Com efeito, é importante ressaltar que, em sua narrativa, o Banco cria um leque de políticas tidas como necessárias e silencia alternativas políticas (como, por exemplo, a taxaço de grandes fortunas, a implementação de imposto sobre meios de transporte de luxo, como iates, helicópteros, etc., ou a auditoria da dívida pública). Com isso, o Banco, com sua ideologia que lhe é característica, prescreve um manual que determina quais são os problemas a serem tratados e como deve se portar o Estado brasileiro, em um universo em que certas práticas são impensáveis.

Já de início, em seu sumário executivo, o relatório é taxativo: “o Governo Brasileiro gasta mais do que pode e, além disso, gasta mal. Esta é a principal conclusão deste estudo, que analisa as raízes dos problemas fiscais recorrentes do Brasil e apresenta opções para sua solução” (WORLD BANK, 2017, p. 7). Grande parte do problema, como prossegue o documento, é devido à trajetória de constante aumento de gastos públicos no país ocorridos nas duas últimas décadas. Neste sentido, o limite constitucional de gastos, instituído pela conhecida PEC do “teto de gastos” de dezembro de 2016, é recebida positivamente no relatório, já que esta PEC “introduziu uma trajetória de ajuste gradual para os gastos públicos ao longo dos próximos dez anos” (IDEM).

O relatório ressalta uma preocupação de priorizar-se o corte de gastos de forma a proteger os mais “pobres e vulneráveis e minimizar os impactos negativos sobre os empregos e a prestação de serviços” (IDEM, p. 8). Neste momento, há de se destacar o seguinte trecho do sumário executivo:

A princípio, a redução dos gastos não é a única estratégia para restaurar o equilíbrio fiscal, mas é uma condição necessária. **A outra alternativa seria, em vez de cortar seus gastos, o governo Brasileiro deveria aumentar suas receitas tributárias e reduzir os altos pagamentos de juros sobre sua dívida pública. Certamente, há escopo para aumentar a tributação dos grupos de alta renda (por exemplo, por meio de impostos sobre a renda, patrimônio ou ganhos de capital) e reduzir a**

dependência dos tributos indiretos, que sobrecarregam os mais pobres. Ganhos adicionais no equilíbrio fiscal poderiam ser obtidos por meio da redução das operações quase-fiscais realizadas por bancos públicos e da identificação de uma solução para os altos custos da gestão da dívida pública e das reservas internacionais. Tais medidas não são discutidas em detalhe neste relatório, mas deveriam fazer parte da estratégia de ajuste fiscal. No entanto, essas medidas adicionais não substituem o combate às causas fundamentais do aumento dos gastos públicos e a revisão das excessivas responsabilidades/obrigações associadas ao Estado brasileiro¹⁶⁷. Caso não consiga fazer isso, o Brasil inevitavelmente passará por outras crises fiscais e terá de implementar outros ajustes dolorosos no futuro (IBIDEM, 8, grifos nossos).

Ou seja, o relatório chega a reconhecer uma alternativa para a restauração do equilíbrio fiscal (que é tido como o principal problema do país), que seria através do aumento de arrecadação (apesar de limitar-se a poucas alternativas); porém, faz a escolha de não discutir esta alternativa, e reitera que não há alternativa que substitua a revisão e diminuição dos gastos públicos com políticas públicas. Importante mencionar que o equilíbrio fiscal é assumido como ponto de partida pelo relatório do Banco, o qual define as prioridades do país à revelia das que foram eleitas pelo programa do então governo vitorioso nas eleições.

Na sequência do sumário executivo, o relatório indica todas as áreas em que os gastos públicos deveriam ser contidos, com especial atenção ao sistema previdenciário.

A fonte mais importante de economia fiscal de longo prazo é a reforma previdenciária [...]. Serão necessárias medidas adicionais para tornar o sistema previdenciário mais equitativo e sustentável financeiramente¹⁶⁸ [...]. Uma reforma adicional a ser considerada seria o reconhecimento de que as aposentadorias rurais do RGPS [Regime Geral de Previdência Social] e o BPC [Benefício de Prestação Continuada] são, de fato, programas sociais. Portanto, a reforma deveria considerá-los como tal [...] (WORLD BANK, 2017, p. 8-9).

Como mencionado, não foi somente à reforma da previdência que estava no horizonte deste relatório. Assim, o sumário ainda procede com referência ao funcionalismo público: “A massa salarial do funcionalismo público pode ser reduzida significativamente [...]. A redução dos prêmios salariais excepcionalmente altos dos servidores públicos também seria desejável de um ponto de vista de equidade” (WORLD BANK, 2017, p. 10); às compras públicas: “A melhora dos métodos de aquisições públicas de bens e serviços geraria economias em todos os níveis de governo” (IDEM); às políticas de apoio empresarial: “despesas com políticas de apoio às empresas cresceram rapidamente, atingindo 4,5% do PIB em 2015; porém, não há evidências de que [...] tenham sido eficazes e eficientes em seu objetivo de impulsionar a produtividade e a geração sustentável de empregos” (IDEM); à

¹⁶⁷ Como é, para o relatório, a previdência por exemplo.

¹⁶⁸ Aqui, o Banco se refere ao Regime Próprio de Previdência Social, o sistema previdenciário de servidores públicos federais, o qual deveria passar por um processo de “remoção dos privilégios concedidos aos servidores públicos contratados antes de 2003” (WORLD BANK, 2017, p. 9).

política de proteção social e emprego: “programas de proteção social e emprego também se beneficiariam de reformas que introduzissem incentivos mais bem alinhados e mantivessem o foco nos grupos populacionais mais vulneráveis” (IBIDEM, p. 11).

Aqui, se observa a clássica postura do Banco de focalização de políticas, em detrimento de políticas universais. Entretanto, não deixa de chamar a atenção como o Banco viria, poucos anos após este relatório, promover em seus relatórios de nível mundial (como o World Development Report) a agenda da Renda Básica Universal, que é, em sua essência, uma política pública universal¹⁶⁹. Tal agenda emerge em contexto de reconhecimento de instituições como o Banco e o FMI que políticas exclusivamente neoliberais (como as décadas de 1980/90) não funcionam e do reconhecimento que a desigualdade extrema e o desemprego podem gerar perturbações políticas severas¹⁷⁰.

Retomando o relatório, nota-se que as despesas com educação também entram na avaliação:

[...] despesas públicas com ensino fundamental e médio apresentam ineficiências significativas, e o mesmo nível de serviços poderia ser prestado gastando 1% a menos do PIB em nível local [...]. A vinculação constitucional dos gastos em educação a 25 por cento das receitas dos municípios pode ser uma das principais causas da ineficiência dos gastos [...]. As despesas com ensino superior são, ao mesmo tempo, ineficientes e regressivas. Uma reforma do sistema poderia economizar 0,5% do PIB do orçamento federal¹⁷¹ (WORLD BANK, 2017, p. 13).

¹⁶⁹ Claro, com a devida ponderação de que a agenda da renda básica universal é algo bastante recente na histórica do Banco, e que não há uma extensa produção técnica do organismo sobre o tema, estando limitada a relatórios como o World Development Report, que, como já mencionado anteriormente, pode ser considerado como um instrumento de relações públicas do Banco, em que são promovidas propostas políticas de maneira a melhorar a imagem pública do organismo com setores críticos a ele.

¹⁷⁰ A falta de emprego e oportunidades, principalmente para populações jovens e com qualificação, está na raiz de turbulências políticas e revoluções sociais, a exemplo da primavera árabe (BECK e HÜSER, 2012) e de uma série de países em desenvolvimento em constante instabilidade política (AZENG e YOGO, 2013).

¹⁷¹ Este ponto é necessário ser ressaltado: trata-se do Banco Mundial sugerindo o fim da gratuidade nas universidades públicas brasileiras. “O Governo Federal gasta aproximadamente 0,7% do PIB com universidades federais. A análise de eficiência indica que aproximadamente um quarto desse dinheiro é desperdiçada. Isso também se reflete no fato que os níveis de gastos por aluno nas universidades públicas são de duas a cinco vezes maior que o gasto por aluno em universidade privadas. A limitação do financiamento a cada universidade com base no número de estudantes geraria uma economia de aproximadamente 0,3% do PIB. Além disso, embora os estudantes de universidades federais não paguem por sua educação, mais de 65% deles pertencem aos 40% mais ricos da população. Portanto, as despesas com universidades federais equivalem a um subsídio regressivo à parcela mais rica da população brasileira. Uma vez que diplomas universitários geram altos retornos pessoais (em termos de salários mais altos), a maioria dos países cobra pelo ensino fornecido em universidades públicas e oferece empréstimos públicos que podem ser pagos com os salários futuros dos estudantes. O Brasil já fornece esse tipo de financiamento para que estudantes possam frequentar universidades particulares no âmbito do programa FIES [Fundo de Financiamento Estudantil]. Não existe um motivo claro que impeça a adoção do mesmo modelo para as universidades públicas. A extensão do FIES às universidades federais poderia ser combinada ao fornecimento de bolsas de estudo gratuitas a estudantes dos 40% mais pobres da população (atualmente, 20% de todos os estudantes das universidades federais e 16% de todos os estudantes universitários no país), por meio da expansão do programa PROUNI [Programa Universidade Para Todos].

Por fim, as despesas com a saúde são tratadas pelo relatório:

No sector da saúde, cerca de 0,3% do PIB poderia ser economizado através de melhorias de eficiência a nível local, mantendo o mesmo nível de serviços de saúde, e mais 0,3% com o fim dos créditos tributários do IRPF [Imposto sobre a Renda da Pessoa Física] para despesas privadas com saúde [...] (WORLD BANK, 2017, p. 14).

As medidas propostas pelo Banco Mundial nos oito setores priorizados podem ser resumidas na seguinte tabela. Se evidencia como o organismo trabalha como uma perspectiva de dez anos, demonstrando uma perspectiva de médio-longo prazo (no sentido de superar mais de um mandato presidencial) na agenda promovida pelo relatório.

Tabela 7: Resumo das opções de políticas públicas e seu impacto na eficiência, equidade e potencial economia fiscal - Banco Mundial.

Setor	Medidas	Eficiência	Equidade	Economia potencial até 2026 (% do PIB)
Previdência	Reforma do sistema previdenciário (conforme negociada no Congresso em maio de 2017)	+	+	1,80%
Massa salarial dos servidores públicos	Diminuição pela metade do prêmio salarial dos servidores públicos federais em relação ao setor privado	+	+	0,90%
Aquisições Públicas	Otimização dos procedimentos para bens e serviços selecionados	+	Neutro	Até 0,2%
Assistência Social	Novo programa integrado de assistência social (fusão do BPC, da aposentadoria rural e do Salário-Família com o Bolsa Família).	+	+	Até 0,7%
Mercados de Trabalho	Reforma do Abono Salarial e do Salário-Família	+	Neutro	0,01%
	Reforma do FGTS e do Seguro-Desemprego	+	+	0,60%
	Melhoria da eficiência dos profissionais de saúde	+	Neutro	0,09%
Saúde	Expansão da cobertura da atenção primária à saúde (de 65% para 100%)	+	+	0,03%
	Melhoria da integração entre atenção básica e avançada	+	Neutro	0,12%
	Melhoria da eficiência hospitalar	+	Neutro	0,05%
	Remoção dos subsídios tributários federais para seguros privados de saúde	+	+	0,33%
Educação	Eliminação da ineficiência no ensino fundamental em nível municipal	+	Neutro	0,50%
	Eliminação da ineficiência no ensino fundamental em nível estadual	+	Neutro	0,30%
	Eliminação da ineficiência no ensino médio em nível estadual	+	Neutro	0,20%

Todas essas reformas juntamente melhorariam a equidade e economizariam pelo menos 0,5% do PIB do orçamento federal” (WORLD BANK, 2017, p. 13-14).

	Ensino superior federal	+	+	0,50%
	Reforma do SIMPLES (idealmente como parte de uma reforma tributária mais ampla)	+	Incerto	Até 1,2%
Programas para o desenvolvimento do setor privado	Eliminação da Desoneração da Folha	+	Incerto	0,40%
	Reforma do Inovar-Auto	+	Incerto	0,03%
	Reforma da Zona Franca de Manaus (para uma alternativa menos distorciva e menos custosa)	+	Incerto	Até 0,4%
	Economia total nas despesas subnacionais			1,29%
	Economia total nos gastos tributários federais			2,33%
	Economia total nas despesas federais			4,74%
Total				8,36%

Fonte: WORLD BANK, 2017, p. 16.

Na seção de “Eficiência e incidência dos programas para o mercado do trabalho e assistência social”, em que o relatório se enfoca nas políticas públicas para o mundo do trabalho, afirma-se: “Há um amplo consenso de que os atuais programas para o mercado de trabalho introduzem incentivos perversos que resultam em baixa produtividade”, destacando que em “particular, as características peculiares do Seguro-Desemprego podem ajudar a explicar o alto nível de rotatividade entre emprego e desemprego observado no Brasil” (WORLD BANK, 2017, p. 95). Importante sublinhar que a discussão em torno do “seguro-desemprego” foi um dos pontos nevrálgicos do debate entre OIT e Banco Mundial em 2019, conforme analisado no capítulo anterior.

A primeira grande sugestão do Banco é de que se deveria unificar políticas para o mercado de trabalho (como seguro-desemprego) com as políticas de assistência social no país (como o bolsa família ou o BPC). As críticas prosseguem:

Os incentivos perversos para a frequente busca de demissões são intensificados pelas regras do FGTS [Fundo de Garantia do Tempo de Serviço] e sua coordenação precária com o Seguro-Desemprego. Primeiramente, os requisitos de elegibilidade do Seguro-Desemprego são baixos se compararmos o Brasil a países pares. Embora o período máximo de gozo do benefício seja mais curto, o valor do benefício é relativamente generoso. Em segundo lugar, as contas de FGTS administradas pela Caixa Econômica Federal são corrigidas por uma taxa de juros nominal, abaixo do mercado. Em uma economia com histórico de alta inflação e propensa a surtos inflacionários, o baixo retorno sobre essa poupança obrigatória pode aumentar a repressão financeira sentida pelas famílias e os incentivos para sacar esses saldos. Embora a concepção do FGTS desencoraje as demissões ao obrigar o empregador a pagar uma multa rescisória, a maior parte do valor da multa vai diretamente para o próprio funcionário demitido, em vez de ser incorporado ao fundo de riscos compartilhados do Seguro-Desemprego (o Fundo de Amparo ao Trabalhador, FAT). Portanto, os trabalhadores possuem altos incentivos para serem demitidos e acessarem os benefícios substanciais resultantes da demissão. Por outro lado, a inflexibilidade dos contratos de trabalho e a alta incidência de ações trabalhistas incentivam os empregadores a realizar acordos de demissão e recontratar os

funcionários sob regras diferentes, em vez de tentar renegociar seus contratos (WORLD BANK, 2017, p. 96-97).

Neste momento, há uma menção à reforma trabalhista de 2017, com o relatório afirmando: “A reforma trabalhista aprovada em maio de 2017 reduz algumas dessas inflexibilidades [dos contratos de trabalho], mas não elimina os incentivos perversos inerentes à concepção dos benefícios de desemprego” (WORLD BANK, 2017, p. 97). Ou seja, há um respaldo da necessidade da reforma, porém, sugere-se que, todavia, são necessárias mais reformas (e mais profundas). Como já havia avançado as reformas trabalhista e da terceirização, o relatório foca-se então em outros elementos de políticas do mercado de trabalho: na reforma do FGTS, do Seguro-Desemprego, do Salário-Família e do abono salarial, com o argumento de que tais reformas reduziriam o desemprego, melhorariam a produtividade e gerariam uma economia fiscal significativa (IDEM, p. 106). O relatório se esmiúça em mais detalhes em como reformar cada um destes programas de apoio ao mercado de trabalho, porém, que escapam o escopo desta tese de analisá-los. Interessante notar que não há qualquer menção à renda básica universal como estratégia de política social para o país, uma proposta que viria a figurar posteriormente em relatórios a nível global do Banco.

Menos de um ano após o lançamento deste relatório, em agosto de 2018, a equipe do Banco Mundial elaborou um conjunto de “Notas de Políticas Públicas”, “dirigidas à sociedade brasileira e especificamente aos candidatos à presidência e suas equipes econômicas nas eleições de 2018” (WORLD BANK, 2018). Na nota sobre mercado de trabalho, denominada “mercado de trabalho, competências e inclusão produtiva”, há novamente respaldo à reforma de 2017, porém, chamando-se a atenção de que mais reformas são necessárias. Como é possível de se observar, reitera-se o discurso de que as instituições trabalhistas brasileiras criam incentivos perversos.

As instituições trabalhistas no Brasil criam incentivos perversos que estimulam a rotatividade excessiva. **A reforma do código trabalhista abordou alguns desses incentivos, mas são necessárias ainda mais reformas.** Os programas de suporte ao trabalhador são caros e concentram-se no apoio à renda, com pouca atenção para a requalificação. O desengajamento de jovens é um problema crescente em uma sociedade que está envelhecendo rapidamente. As recomendações para novas reformas do mercado de trabalho concentram-se no realinhamento do salário mínimo com a produtividade para:

- Reduzir as barreiras de entrada dos jovens no mercado de trabalho formal¹⁷²;
- Reformar os programas de apoio para dar mais atenção à juventude e aos desempregados de longo prazo;
- Construir capacidade em nível estadual para desenvolver programas que facilitem a entrada no mercado de trabalho. (WORLD BANK, 2018, grifos nossos).

¹⁷² A gestão de Bolsonaro tentou abordar este ponto com a proposta do “Contrato Verde Amarelo”, a qual foi recebida positivamente pelo Banco Mundial na imprensa.

No documento completo destas notas de políticas públicas, o Banco manifesta que as políticas de valorização salarial (empregada nos governos petistas) já não são mais viáveis, pois são uma ameaça à competitividade das empresas (ou, em outras palavras, poder-se-ia afirmar que são uma ameaça a taxa de lucratividade das empresas).

Por que não continuar simplesmente a política de valorização dos salários como um fator de crescimento e geração de renda? Não acreditamos que essa seja uma estratégia viável por vários motivos. Primeiro, o aumento dos salários reais precisa ser visto no contexto histórico. Nesse contexto, fica claro que os ganhos com salários reais até o final da primeira década dos anos 2000 foram apenas uma compensação pelas reduções passadas [...]. Em outras palavras, as empresas estavam obtendo lucros adicionais no início dos anos 2000 e havia espaço para os custos trabalhistas aumentarem sem ameaça à competitividade das empresas. Esse pode não ser o caso daqui para frente. Um sinal disso é que a recessão de 2015-16 foi associada a um grande aumento do desemprego, enquanto os salários reais caíram apenas moderadamente. O aumento do desemprego foi especialmente significativo entre os jovens, para quem o salário mínimo poderia ser uma restrição para a entrada no mercado de trabalho formal (BANCO MUNDIAL, 2018, p. 19).

Neste trecho, o Banco reforça a tese de que a política de aumento salarial encontrou um limite a partir do momento em que a produtividade (ou a taxa de lucro) passou a ser pressionada por outros fatores além do custo de mão de obra (como a crise internacional de 2008, o encarecimento de importações e o aumento da competição internacional com o mercado asiático, em especial, a China)¹⁷³. Além de criticar tal política salarial, o Banco ainda sugere que o salário-mínimo poderia funcionar como uma barreira de entrada ao mercado de trabalho formal, abrindo um espaço de argumentos para o fim deste clássico instrumento de estabilidade do mundo do trabalho.

Cabe ressaltar que o possível impacto de tais relatórios produzidos pelo Banco não se dá somente pelo simples fato de existirem e de serem entregues para as equipes econômicas dos presidencialistas. Um dos principais caminhos para difusão da ideologia promovida em tais documentos é através da imprensa. Com efeito, o italiano Antônio Nucifora, economista-chefe do Banco Mundial para o Brasil e responsável por liderar a equipe do relatório do “Ajuste Justo” de 2017, escreveu como colunista para uma coluna quinzenal na Folha de São

¹⁷³ “[...]a rápida criação de empregos nos anos 2000 esteve associada a um grande aumento na demanda por serviços. Isto foi impulsionado pela expansão do consumo interno, facilitado pelo rápido crescimento do crédito das famílias e pelo aumento dos preços das commodities, que favoreceu os setores de bens não comercializáveis. A demanda por empregos de baixa qualificação teve um aumento particularmente rápido durante esse período, e aumentou também o poder de barganha de trabalhadores menos qualificados. Isso permitiu que o governo aumentasse o salário-mínimo muito mais rápido que o crescimento da produtividade e, ao mesmo tempo, aumentasse a formalização. A política de valorização dos salários, portanto, funcionou nas circunstâncias específicas da “década de ouro”. No entanto, a situação mudou a partir de 2013, se não antes. Os preços das commodities caíram de seus picos históricos, o crédito se contraiu, a taxa de câmbio real sofreu depreciação, e a tentativa do governo de lutar contra essas forças por meio de políticas fiscais expansionistas não teve sucesso, resultando em quebra da confiança na estabilidade macroeconômica e agravamento das condições financeiras” (BANCO MUNDIAL, 2018, p. 20).

Paulo, um dos principais veículos de informação do país, de maio de 2018 a novembro do mesmo ano, pouco após a eleição presidencial¹⁷⁴. Neste espaço privilegiado, o economista-chefe pôde defender toda a agenda de reformas propostas pelo Banco nos últimos anos. O título de seus artigos são sugestivos e abrangem uma ampla gama de setores de políticas públicas que o Estado brasileiro deveria alterar.

Quadro 9: Publicações do economista-chefe para o Brasil do Banco Mundial na Folha de São Paulo - 2018.

Título	Subtítulo	Data
Quem vai pagar a conta?	Se nenhuma reforma for feita, a dívida pública brasileira ultrapassará 130% do PIB na próxima década	8 de maio de 2018
Um Estado para os ricos?	Em minha primeira coluna, enfatizei que o Brasil precisa reduzir os gastos...	22 de maio de 2018
O governo deveria estabilizar os preços dos combustíveis?	Governos relutam em repassar aos consumidores as alterações dos preços internacionais	5 de junho de 2018
De volta para o futuro	Concessão aos caminhoneiros faz parte das inúmeras e ineficazes políticas de incentivo	19 de junho de 2018
Regulação de preços em transporte rodoviário: um gol contra do Brasil	Tendência mundial é pelo abandono de interferência em preços no transporte rodoviário	3 de julho de 2018
Como aumentar a eficiência do setor de transporte rodoviário do Brasil?	Com medidas do governo, país está perdendo oportunidade de tratar as causas raiz do setor	17 de julho de 2018
Entre a cruz e a espada: aumentar os impostos ou reduzir os gastos?	Presidenciáveis precisam apresentar estratégia detalhada para tirar país do descontrole fiscal	31 de julho de 2018
Injustiça brasileira	Decisão do STF sobre reajuste foi oportunidade perdida de dar o exemplo em momento que o país precisa de liderança moral	14 de agosto de 2018
Violência: uma epidemia brasileira que parece não ter cura	Nível endêmico de criminalidade está associado a custos sociais e econômicos elevados	28 de agosto de 2018
Sistema Único de Saúde: Ser ou	Presidenciáveis deveriam propor	11 de setembro de 2018

¹⁷⁴ Nucifora deixou de publicar na Folha de São Paulo para assumir o cargo de gerente da equipe global de comércio e integração regional, na sede do Banco Mundial nos EUA. Na ocasião, o espanhol Rafael Muñoz, líder do programa do Banco Mundial para Crescimento Equitativo, Finanças e Instituições (EFI) para o Brasil, assumiu a coluna, permanecendo assim este canal de difusão de ideias aberto para o organismo.

não ser?	uma agenda de eficiência ao SUS	
É preciso gastar mais com educação no Brasil?	País investe 6% do PIB no ensino, mais do que os 5,5% dos países da OCDE	25 de setembro de 2018
Um país fora do mundo	Abertura comercial do Brasil é extremamente limitada e reflete política intervencionista	23 de outubro de 2018
Negociar um pacote de reformas para construir o futuro	Cabe saber se a liderança política brasileira, oposição incluída, está disposta a trabalhar pelo consenso	6 de novembro de 2018

Fonte: NUCIFORA, 2018.

Sabe-se que um dos principais meios para se pautar o debate público é através da imprensa, e foi justamente isso que realizou o economista-chefe: temas como transporte público, saúde pública, infraestrutura, previdência, justiça, violência e política comercial foram tratados por este líder intelectual do Banco. Além disso, o Diretor do Banco, Martin Raiser, o economista-chefe Nucifora e membros de sua equipe gozaram de espaços de debates, seminários e eventos em instituições destacadas do país, como a Fundação Getúlio Vargas, o instituto Insper, confederações e federações da indústria e na mídia como um todo. Pode-se afirmar que, repetir a mesma informação – a necessidade de se conter gastos e de realizar reformas – reiteradas vezes, por múltiplos canais, é uma maneira de construção da ideologia do bloco dominante de forças sociais.

A atenção do Banco Mundial ao Brasil é compreensível: além de ser um dos maiores países do mundo (em diversos termos: tamanho populacional, extensão territorial, riquezas naturais, potencial industrial, contingente de mão-de-obra, pagador de dívidas públicas, tomador de empréstimo de grande escala, etc.), o Brasil possui, em novembro de 2023, um total de 37 projetos ativos executados pelo Banco em 215 localidades, alcançando aproximadamente 4,2 bilhões de dólares em investimentos nestes projetos (o segundo valor mais alto na América Latina, atrás apenas da Argentina). Se não levados em conta os projetos já finalizados junto com os ativos, o Brasil é o país que mais recebeu projetos e financiamento do Banco na região da América Latina, a qual por sua vez é a região do mundo que mais recebeu empréstimos do Banco: as cifras chegam a 528 projetos no Brasil, no valor de 65,23 bilhões de dólares (dados de referência de 11 de novembro de 2023).

Interessante notar que, tanto em quantidade de projetos quanto em valor executados, a maior parte dos recursos vão para “*Public Administration*”, ou seja, para financiar apoios à administração pública brasileira, em especial em nível subnacional (Estados).

Tabela 8: Relação de projetos ativos e valores executados pelo Banco Mundial no Brasil – 2023

Setor temático	Quantidade de Projetos	Valores (bilhões de US\$).
Administração Pública	19	1.43
Agricultura, Pesca e Silvicultura	14	466,49m
Água, saneamento e gestão de resíduos	8	807,43m
Educação	7	549,70m
Proteção Social	7	78,45m
Saúde	6	260,20m
Transporte	4	217,06m
Indústria, Comércio e Serviços	4	78,33m
Energia e extrativos	2	38,00m
Setor Financeiro	2	88,93m
Tecnologias da Informação e Comunicação	1	72,00m

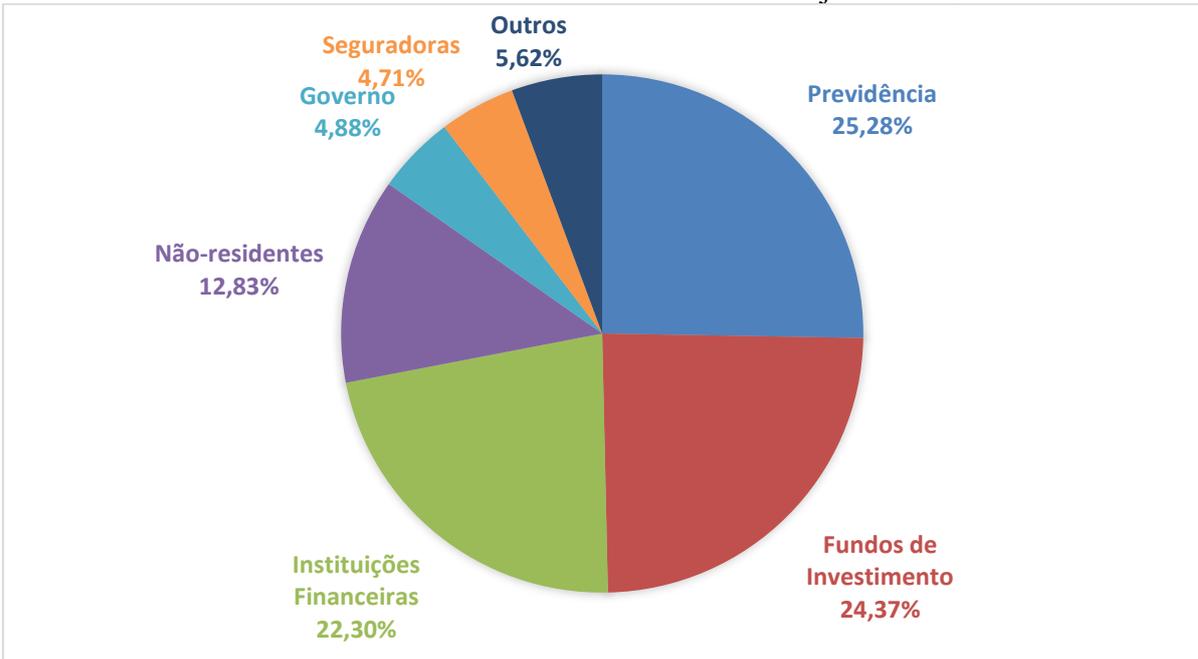
Fonte: WORLD BANK, 2023.

Em suma, prescrever políticas que sejam acatadas por um país das dimensões do Brasil tem grande valor simbólico para o Banco, já que o país pode servir como exemplo para outros países do Sul Global, em especial para a região Latino-americana.

Ademais, uma reflexão se faz necessária: por que a insistência no nível do endividamento e na redução de gastos? A quem isso beneficia? Quem são os credores da dívida pública que seriam prejudicados com a deterioração das contas públicas? Uma mirada no Relatório Mensal da Dívida, proporcionado pelo Tesouro Nacional, demonstra que, em julho de 2017 (mês de aprovação da reforma trabalhista), Fundos de Investimento e Instituições Financeiras correspondiam a 46,67% como detentores dos títulos públicos federais.

Neste momento, a Previdência ainda ocupava a posição como maior detentora (ressaltando que nesta categoria enquadra-se, além do Regime Próprio da Previdência Social, a carteira da previdência privada), com 25% do total, que alcançou 3.224,97 bilhões de reais em julho de 2017, porém investidores privados eram a maioria, considerando-se os fundos de investimentos, instituições financeiras e não-residentes, que acumularam 59,5% do total.

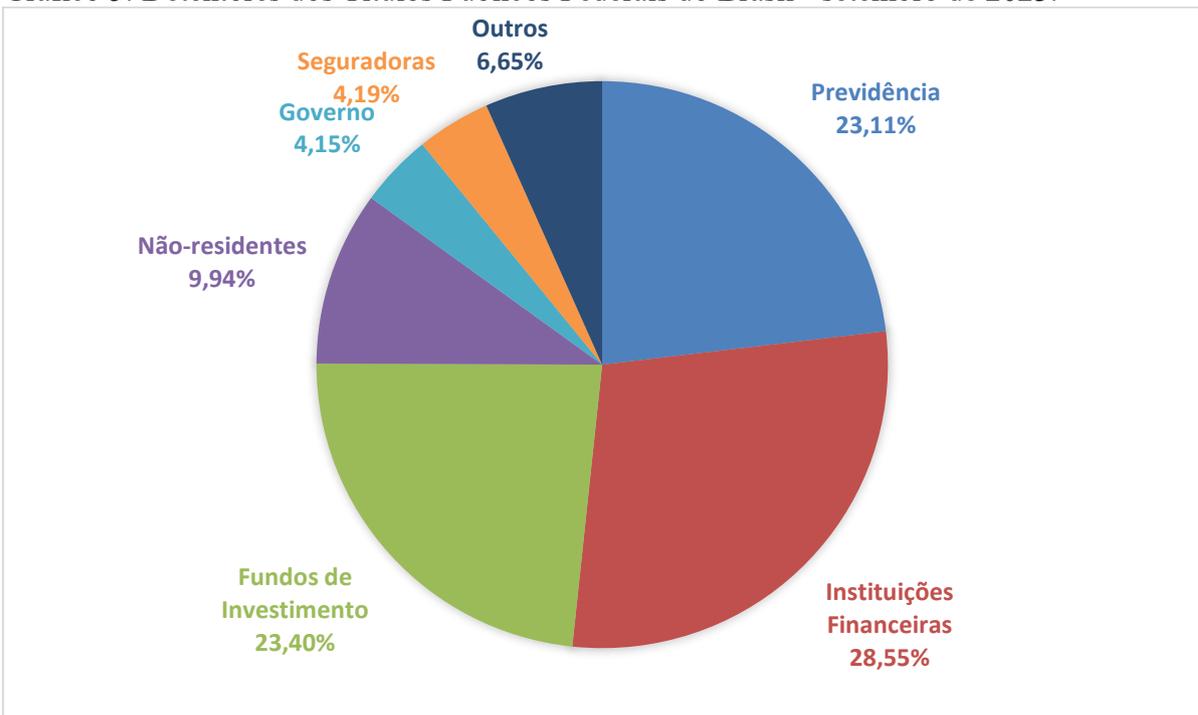
Gráfico 4: Detentores dos Títulos Públicos Federais do Brasil - julho de 2017.



Fonte: Tesouro Nacional, 2017. Elaboração própria.

Logo, a narrativa insistentemente mantida pelo Banco possui beneficiários diretos, que são os credores (privados) da dívida pública, conforme ilustrado no gráfico 4. Com efeito, analisando o relatório mensal da dívida de setembro de 2023, é possível de se visualizar que, desde então, instituições financeiras e fundos de investimento aumentaram a sua cota de participação como detentores dos títulos públicos federais do Brasil.

Gráfico 5: Detentores dos Títulos Públicos Federais do Brasil - setembro de 2023.



Fonte: Tesouro Nacional, 2023. Elaboração própria.

Em setembro de 2023, o estoque total da dívida pública foi de 5.834,08 bilhões de reais (80% a mais que julho de 2017), e teve como maiores detentores as instituições financeiras (28,55%) e os fundos de investimento (23,4%), que sozinhos, somaram mais de 50% do total (e, somando com não-residentes, alcançaram 61,89%). Esta informação é relevante pois demonstra que, por mais que o Banco busque apresentar-se como uma instituição técnica e “desideologizada”, sua agenda de defesa dos equilíbrio fiscal beneficia diretamente aos credores da dívida pública, que são em sua maioria privados, impactando, assim, na distribuição de poder e riqueza do Brasil e do mundo, tendo em vista que estes credores também são conformados por atores internacionais. Isto significa, em última instância, um impacto na hegemonia mundial.

4.2.2 A atuação da OIT na reforma trabalhista de 2017.

A participação da OIT, por outro lado, foi muito mais tímida. Como discutido no capítulo anterior, este organismo vem há pelo menos algumas décadas tentando reconquistar seu protagonismo no cenário internacional, sobretudo nos debates sobre modelos de Estado e políticas públicas. Neste sentido, a OIT tem tido uma postura mais ortodoxa em relação a algumas instituições e mecanismos do mercado de trabalho, como o seguro-desemprego, salário-mínimo e a flexibilização do mercado de trabalho, geralmente apresentando argumentos favoráveis à manutenção destas políticas.

Em um relatório de alcance global de 2017, mesmo ano da aprovação da reforma trabalhista brasileira, a OIT reconhecia que o mundo do trabalho vem passando por profundas transformações, as quais acabam por questionar a adequação de padrões nacionais e internacionais atualmente vigentes.

The world of work is being transformed by new forms of production and work organization, the flexibilization of the labour market and the fragmentation of enterprises and workplaces. This is posing fundamental questions concerning the adequacy of national and international standards, systems and institutions, the role of industrial relations, and the effectiveness of policy frameworks (ILO, 2017).

Com efeito, neste mesmo relatório, relevante sobretudo por analisar tendências de emprego para jovens a nível global, a OIT ressalta a necessidade de serem implementadas algumas reformas nas políticas nacionais, em especial nos sistemas educativos, para que pudessem qualificar de maneira mais adequada os trabalhadores para a nova realidade do mercado de trabalho.

Em outro relatório, já do ano de 2017, produzido por Niall O’Higgins (2017), especialista técnico sênior do Youth Employment Programme da OIT, com foco nos desafios da empregabilidade de jovens no mercado de trabalho (os quais também são abordados pelo Banco Mundial, que argumenta que o salário-mínimo pode ser uma barreira para a entrada de jovens ao mercado), observa-se um discurso muito mais conservador e cético a intervenções mais bruscas, como as sugeridas pelo Banco.

One important difference between younger and older workers is the relative lack of work experience of the former. Increasingly, atypical work arrangements – or non-standard forms of employment – introduced with the intention of increasing labour market flexibility have been applied with a view to giving young people the experience they lack, often by encouraging the combination of learning and work. **However, this route raises concerns regarding the precariousness of young people’s foothold in the labour market.** It is not clear to what extent, and under what circumstances, the use of atypical work arrangements and work-based schemes actually helps young people to obtain stable, legally protected jobs as opposed to pointing them towards a vicious circle of unpaid/underpaid and unprotected work (O’HIGGINS, 2017, p. 113).

Na produção deste organismo internacional, se percebe uma constante preocupação com a precariedade que eventuais reformas ou flexibilizações das regulamentações trabalhistas possam gerar. O mesmo se observa no trecho a seguir, em que se debate como a reconciliação entre “flexibilidade” e “segurança” podem ter consequências mistas, nem sempre esperadas pelos *policy makers* (gestores públicos).

The reconciliation of flexibility and security takes various forms and has various consequences. Countries that have sought to enhance the adaptability of the labour market mainly by easing regulations on temporary contracts while leaving in place strict regulations on permanent contracts have often seen an increase in labour market dualism, with typically no significant reduction in youth unemployment. Consequently, in these countries young people are considerably over-represented in temporary work and, as a result, are more vulnerable to economic downturn (IDEM, p. 118).

Inclusive, chega-se a argumentar que reformas que vão muito no sentido de flexibilizar contratos de trabalho regulares, poderiam levar a erosão dos direitos contratuais, sem necessariamente gerar incentivos de maior empregabilidade de categorias de trabalhadores, como os jovens (O’HIGGINS, 2017, p. 125).

O que se observa nos relatórios da OIT é um discurso muito mais ponderado, que considera riscos e impactos de determinadas políticas públicas aos trabalhadores. Este trecho, por exemplo, avalia a opção de se utilizar formas de contrato temporárias para promover o emprego de jovens sem experiência, a qual pode, sim, resultar em mais empregos, porém, também com o risco em se tornar uma armadilha de empregos permanentemente precários e mal pagos.

Although the stated intention underlying the use of temporary contractual forms is to relax contractual obligations on employers so as to encourage the hiring of (young) workers, the evidence on the effectiveness of this strategy is mixed. On the one hand, a high degree of labour market flexibility through, say, fixed-term contracts provides an incentive for employers to hire young people whom they might otherwise be reluctant to hire, due to informational uncertainties and other factors, as discussed above. The loss of labour rights would, in this view, be balanced by better chances of immediate employment and also by improved employability in the longer term. However, since temporary employment also discourages training provision, as noted above, it is perhaps not surprising that temporary work can easily become a low-pay trap, as young people are persuaded to accept unstable low-paid and low-skilled jobs in which they risk becoming stuck for many years or even for the rest of their working lives (IDIBEM, p. 125).

Logo, interpreta-se aqui que a OIT até aceita a flexibilização, mas enfatiza a necessidade de tomar em conta a possível insegurança contratual decorrente.

A natureza da OIT, de ser uma organização tripartite, com participação política de representantes de trabalhadores, a torna uma espaço intelectual mais tendente a ter visões de mundo mais protetoras aos trabalhadores. Ainda que não descarte a necessidade de reformas e adaptações de economias nacionais ao novo mundo do trabalho, a OIT possui um discurso (e uma produção intelectual) mais conservadora em relação a alterações profundas em mecanismos clássicos do mercado de trabalho (como o seguro-desemprego, salário-mínimo e contrato de trabalho). Possivelmente, um discurso ideológico idêntico ao do Banco Mundial não possuiria espaço frutífero para vingar na OIT, e vice-versa: um discurso muito moderado, como da OIT, não chegaria a ocupar posição de destaque nas publicações e nos discursos do Banco.

Logo, a OIT não teve um papel relevante no período prévio à proposta de reforma trabalhista de 2017, uma vez que de fato, não era uma organização reconhecida como promotora da flexibilização da regulamentação do mercado de trabalho. A sua participação passou a ser mais relevante a partir do momento em que a proposta de reforma brasileira passou a ser discutida no Congresso Nacional. Porém, não foi uma participação por ofício, i.e., por iniciativa própria, mas sim por ter sido acionada, inicialmente, por organizações de representação de trabalhadores e juízes trabalhistas e, posteriormente, por organizações de representação de empregadores.

Enquanto estava sendo debatida na Câmara de Deputados, a reforma trabalhista de 2017 foi incluída nas discussões da 106^o Conferência Internacional do Trabalho, em junho de 2017 (ou seja, um mês antes de sua aprovação). Na ocasião, o Comitê de Peritos (Committee

of Experts on the Application of Standards¹⁷⁵) da OIT alertou ao governo brasileiro que o texto da lei proposta poderia violar as Convenções 98 (Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva), 151 (Direito de Sindicalização e Relações de Trabalho na Administração Pública) e 154 (Fomento à Negociação Coletiva) da OIT (ANAMATRA, 2019). De fato, revisando-se o relatório do Comitê de 2017, é possível encontrar a menção ao Brasil, que esteve entre os 40 casos mais emblemáticos a serem revisados pelo Comitê naquele ano.

The Committee notes that various Bills, currently under examination by the Congress, envisage the amendment of section 618 of the CLT, to provide that terms and conditions of work determined by means of a collective agreement or accord shall prevail over those set out in law, on condition that they are not contrary to the Federal Constitution or occupational safety and health standards. **The Committee notes that these Bills would entail a significant modification of the relationship between the legislation and collective agreements and accords by permitting in a general manner that the protection set out in the law could be replaced *in pejus*¹⁷⁶ through collective bargaining.** The Committee further observes that the possibility to set aside through collective bargaining legislative provisions conferring workers' rights is being discussed before the highest judicial bodies in the country. **In this regard, the Committee recalls that the general objective of Conventions Nos 98, 151 and 154 is to promote collective bargaining with a view to agreeing on terms and conditions of employment that are more favourable than those already established by law** (see the 2013 General Survey, Collective bargaining in the public service: A way forward, paragraph 298). The Committee emphasizes that the definition of collective bargaining as a process intended to improve the protection of workers provided for by law is recognized in the preparatory work for Convention No. 154, an instrument which has the objective, as set out in its preambular paragraphs, of contributing to the objectives of Convention No. 98. During the preparatory discussions, it was not considered necessary to set out explicitly in the new Convention the general principle that collective bargaining should not have the effect of establishing conditions that are less favourable than those provided for by law. The tripartite Conference Committee responsible for examining the draft Convention considered that this was clear and that it was not, therefore, necessary to include explicit language to that effect (ILO, 2017b, p. 65, grifos nossos).

No primeiro trecho destacado, se observa que o Comitê identificou, prévio a aprovação da reforma, como tais mudanças (do “negociado poder superar o legislado”) poderiam acarretar um prejuízo jurídico para o lado dos trabalhadores. Na sequência, o Comitê ressalta que as convenções 98, 151 e 154 da OIT vão no sentido de promover a barganha coletiva visando condições de emprego mais favoráveis que aquelas estabelecidas em lei; ou seja, tais convenções preveem e fomentam a possibilidade de acordos coletivos, porém, desde que melhorem as condições, e não o contrário. O Comitê ainda afirma:

¹⁷⁵ Em 2017, o Comitê foi composto por 18 pessoas de distintas nacionalidades, incluindo a Lelio Bentes Corrêa, juiz trabalhista eleito ministro do Tribunal Superior do Trabalho em agosto de 2022.

¹⁷⁶ Expressão em latim para indicar em prejuízo.

From a practical viewpoint, the Committee considers that the introduction of a general possibility of lowering through collective bargaining the protection established for workers in the legislation would have a strong dissuasive effect on the exercise of the right to collective bargaining and **could contribute to undermining its legitimacy in the long term**. In this respect, the Committee emphasizes that, although isolated legislative provisions concerning specific aspects of working conditions could, in limited circumstances and for specific reasons, provide that they may be set aside through collective bargaining, a provision establishing that provisions of the labour legislation in general may be replaced through collective **bargaining would be contrary to the objective of promoting free and voluntary collective bargaining**, as set out in the Convention. The Committee trusts that the scope and the content of Article 4¹⁷⁷ of the Convention will be fully taken into consideration both during the examination of the Bills referred to above, as well as in the pending judicial proceedings. The Committee requests the Government to provide information on any development in this respect (ILO, 2017b, p. 65-66, grifos nossos).

Neste trecho, o Comitê é claro ao indicar que a substituição da legislação por constantes processos de barganha coletiva (acordos coletivos) poderia ter um efeito oposto: minar a legitimidade de acordos coletivos no longo prazo, e ser contrário ao objetivo de promover acordos coletivos livres e voluntários, conforme previsto na convenção 98 da OIT. Entretanto, ao final do trecho, observa-se apenas uma menção de que o Comitê acredita que a reforma trabalhista tomará em conta a convenção nº 98, e solicita informações ao governo brasileiro com relação a avanços sobre esta matéria.

O discurso “suave” da OIT demonstra a dificuldade que enfrenta uma organização internacional em condenar de maneira veemente à um Estado-Membro, em especial um membro com alto poder político dentro da mesma (cabe recordar que o Brasil é considerado um dos dez Estados-Membros de maior importância industrial). Além disso, em nenhum momento há um discurso que se deve barrar ou parar a reforma trabalhista, apenas que esta deve respeitar convenções previamente aprovadas e ratificadas pelo país.

Entretanto, a entrada do Brasil na lista-longa de casos¹⁷⁸ do Comitê de Peritos da OIT seria fato midiático a ser explorado pelos dois lados na disputa de narrativas: os favoráveis à reforma e os contrários. O primeiro ator político a utilizar deste fato foi o deputado federal Rogério Marinho (PSDB), o próprio relator da lei 13.467/2017 (da reforma trabalhista);

¹⁷⁷ Artigo 4 da Convenção 98 da OIT (Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva): “Art. 4 — Deverão ser tomadas, se necessário for, medidas apropriadas às condições nacionais, para fomentar e promover o pleno desenvolvimento e utilização dos meios de negociação voluntária entre empregadores ou organizações de empregadores e organizações de trabalhadores com o objetivo de regular, por meio de convenções, os termos e condições de emprego”. Disponível em OIT. C098 - Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva. OIT. [S.I.]. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_235188/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 05 jun. 2023.

¹⁷⁸ A lista-longa é uma lista produzida anualmente pelo Comitê de Peritos da OIT em que figuram os 40 países do ano que potencialmente mais violaram Convenções da OIT. Posteriormente, a lista é diminuída para 24 casos, transformando-se na “lista-curta”. Em 2017 o Brasil não figurou na lista-curta de 24 casos mais emblemáticos do Comitê, em que os Governos são convidados a fornecer mais informação, mas sim em 2018/19.

através de suas redes sociais, o deputado divulgou uma nota do partido PSDB, com data de 7 de junho de 2023, que diz: “OIT afirma que modernização das leis trabalhistas não retira direitos”. A nota, na página oficial do partido, com informações dos assessores do deputado, expressa que a OIT “excluiu o Brasil da lista de possíveis infratores das normas trabalhistas internacionais”, e prossegue indicando que “com isso, a entidade não avaliza as acusações de que a modernização das leis do trabalho no país poderão infringir direitos do trabalhador. O caso brasileiro foi levado até a OIT após denúncias das centrais sindicais, que agora deve ser arquivado” (PSDB, 2017, online). A nota ainda destaca uma fala do deputado-relator Rogério Marinho, que manifesta:

É o reconhecimento internacional de que a nossa modernização das leis trabalhistas não infringe qualquer direito e que **não é possível que organismos internacionais sejam usados de forma mesquinha para avalizar posições políticas de grupos e partidos que têm interesses contrariados no nosso país**. O Brasil está modernizando a sua lei para gerar novos empregos, sem colocar em risco nenhum direito conquistado pelo trabalhador (PSDB, 2017, online, grifos nossos).

Imediatamente, tal nota passou a repercutir nos veículos tradicionais de imprensa do país, com muitos afirmando que a OIT respaldava o processo de “modernização” da legislação trabalhista. Isso acabou levando à uma resposta do organismo internacional, que emitiu uma nota de esclarecimento em 9 de junho de 2017 (3 dias após a nota do deputado tucano), em que afirma:

Diante das notícias veiculadas sobre o procedimento do Comitê de Aplicação de Normas da OIT durante a 106ª Conferência Internacional do Trabalho e **um possível arquivamento de denúncia referente ao Brasil**, o Escritório da OIT vem a público esclarecer que: [...] Durante a Conferência Internacional do Trabalho, um Comitê de Aplicação de Normas, compostos por representantes de governos, trabalhadores e empregadores, elegeu 24 casos para serem discutidos individualmente ao longo da Conferência [dentre os quais não está o Brasil] [...]. Os demais casos que não foram citados nessa lista, incluindo os referentes ao Brasil, seguem o rito ordinário e estão sendo conduzidos de acordo com o procedimento normal do Comitê de Peritos para a Aplicação das Convenções e das Recomendações [...]. É fundamental ressaltar que **o Comitê de Peritos continuará examinando a aplicação das Convenções em matéria de negociação coletiva ratificadas pelo Brasil** (OIT, 2017, online, grifos nossos).

Com o esclarecimento por parte da OIT de que o caso brasileiro não havia sido arquivado e que a organização não havia se posicionado a favor da reforma, setores de esquerda, contrários a reforma, tentaram impulsar o comunicado na imprensa e em redes sociais, utilizando-o como argumento de que a reforma em realidade ainda estava na mira do organismo por eventualmente estar violando convenções internacionais (NUZZI, 2017).

O Partido dos Trabalhadores também utilizou deste comunicado como uma tentativa de ganho de “fôlego” político. No Senado Federal, o senador Lindbergh Farias (PT) realizou

um pedido de informações ao organismo, o qual o Diretor do Escritório da OIT no Brasil, Peter Poschen, respondeu, em 13 de junho de 2017, esclarecendo que a “OIT não proferiu nenhum parecer sobre o projeto de lei” (POSCHEN, 2017); a simples resposta foi suficiente para que fosse divulgado em páginas online do partido e em suas redes sociais.

A réplica por parte do relator da reforma, deputado Rogério Marinho (PSDB) não tardou, sendo que no mesmo dia da resposta da OIT ao senador petista, o deputado tucano emitiu comunicado na imprensa, dizendo que o diretor da OIT no Brasil agia como um “ativista de esquerda”, afirmando ainda: “O senhor Peter Poschen mente quando diz que a OIT não interfere na política local. Ele mente porque esteve em audiências públicas na Câmara e no Senado e emitiu comentários políticos sobre a reforma” (PSDB, 2017b, online). O parlamentar ainda classificou a “postura” de Poschen como inadequada, “política” e “parcial”, manifestando que o Brasil poderia ser novamente “denunciado” à OIT no futuro, por conta de um possível ativismo dos sindicatos de trabalhadores do Brasil (IDEM).

Todo este debate ocorria antes da aprovação da polêmica reforma, que viria a ser aprovada em pelo Senado em 11 de julho de 2017 e sancionada pelo Presidente da República no dia 13 do mesmo mês e ano.

O Brasil voltaria a receber a atenção do Comitê de Peritos da OIT em 2018, desta vez não como uma proposta de lei, mas já como uma lei adotada. Na ocasião, o país figuraria na lista-curta de 24 casos escolhidos pelo Comitê para provimento de mais informações sobre supostas violações a Convenções.

A inclusão do caso brasileiro na lista-curta da organização veio acompanhada de intensa resistência por parte do setor empregador e do governo brasileiros. Com efeito, Robson Braga de Andrade, presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI)¹⁷⁹, participou da 107ª Conferência Internacional do Trabalho para defender em plenária, diante de representantes dos 187 Estados-Membros do organismo, a “modernização” da legislação trabalhista brasileira. Em seu discurso, destacou “a redução de quase 50% no número de novas ações trabalhistas, e a crescente realização de acordos para rescisão de contratos de trabalho” como um resultado positivo da reforma, manifestando ser “inaceitável que se aponte o Brasil como um país que não cumpre suas obrigações nas relações trabalhistas” (ANDRADE, 2018). Uma defesa também foi feita pelo então Ministro do Trabalho do Brasil,

¹⁷⁹ Uma das principais entidades representativas de empregadores do Brasil, com constante participação nas conferências da OIT.

Helton Yomura, que viajou a Genebra para defender a reforma, apontando que a OIT estava se sujeitando a um “jogo político” ao incluir o Brasil em sua lista-curta (CRAIDE, 2018).

Por seu lado, a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), entidade com posicionamento crítico à reforma trabalhista, manifestou desacordo as posições da CNI e do governo brasileiro:

ANAMATRA disagrees with the statements of representatives of the Brazilian Government and patronage to the 107th International Labor Conference, whether in plenary or in the document Information Supplemented Supplied by Governments on the Application of Ratified Conventions (Government's defense), since they run counter to the tripartite dialog that the ILO intends to promote, as embodied in Convention No. 144, ratified by Brazil. This is especially true for the part of the communications which sought to diminish the work of the Experts and the ILO Standards Department, linking them to supposed political action; the passage in which they denied the official rate of non-job-seeking and unemployed persons; and the part in which they celebrated the lower number of lawsuits in the Labor Courts as an advantage resulting from the approval of the law – without establishing any relation with the difficulties in access to Justice, a matter now under discussion in the Federal Supreme Court (ANAMATRA, 2019, p. 6).

O fato de o Brasil ter sido incluído na lista-curta de 2018 indicava que o Comitê de Peritos considerou a reforma trabalhista como potencialmente promotora de “social dumping” e violadora de convenções ratificadas pelo país, em especial àquelas relacionadas com a negociação coletiva (Convenção nº 98). Como consequência e com o objetivo de aprofundar no debate, o Comitê de Peritos da OIT solicitou que o governo brasileiro providenciasse informação detalhada sobre a reforma até novembro de 2018.

Entretanto, a inserção do Brasil na lista-curta não significou uma “condenação” do país por parte do Comitê de Peritos da OIT. As conclusões do Comitê em seu relatório final foram bastante genéricas: primeiro, o Comitê admitiu que examinou o caso brasileiro fora do ciclo regular de reporte, para em seguida concluir com duas recomendações ao Governo brasileiro que deveriam ser entregues antes da sessão de novembro de 2018., quais sejam: “provide information and analysis on the application of the principles of free and voluntary collective bargaining in the new labour law reform” e “provide information on the tripartite consultations with the social partners regarding the labour law reform” (ILO, 2018b, p. 224),

Isso foi suficiente para uma nova polêmica midiática encabeçada pelo Governo brasileiro. Diante de uma posição genérica do Comitê de Peritos, o Governo brasileiro emitiu, através da “Agência Brasil”¹⁸⁰, uma notícia intitulada “OIT: reforma trabalhista respeita negociação coletiva”, na qual afirmava que o Comitê de Peritos da OIT indicava que a reforma trabalhista “é compatível com a chamada Convenção 98, que trata do direito à

¹⁸⁰ Agência pública de notícias.

negociação coletiva. A conclusão libera o Brasil da lista de países suspeitos de violações de direitos trabalhistas” (GIRALDI, 2018, online). Menos de uma semana após tal notícia, era publicado no portal “Uol” que o “Governo divulgou informação errada sobre OIT aprovar reforma trabalhista”, em que a OIT esclarecia a este meio de comunicação que o organismo não havia proferido nenhuma decisão sobre o caso brasileiro, e que havia apenas solicitado mais informações ao país (UOL, 2018).

Finalmente, o Brasil voltou a figurar na lista-curta do Comitê de Peritos da OIT em 2019, na 108^o Conferência Internacional do Trabalho. Para a ocasião, todas as partes interessadas, i.e., organizações de trabalhadores e empregadores e governo, haviam submetido informações (ainda que por vezes incompleta) ao Comitê com relação a reforma trabalhista e possíveis violações a convenções internacionais (CAS, 2019). A inclusão do país novamente na lista-curta veio acompanhada por críticas por parte do Governo nacional, que reiterou sua posição de não estar violando nenhuma convenção trabalhista, incluindo a n^o 98 da OIT (Direito de Sindicalização e Negociação Coletiva).

Desta vez, o Comitê indicou que as seções 611-A e 611-B¹⁸¹, introduzidas pela Lei n^o 13.467 de 2017, poderiam ser contrárias aos valores da barganha coletiva livre e coletiva,

¹⁸¹ Art. 611-B. Constituem objeto ilícito de convenção coletiva ou de acordo coletivo de trabalho, exclusivamente, a supressão ou a redução dos seguintes direitos: I - normas de identificação profissional, inclusive as anotações na Carteira de Trabalho e Previdência Social; II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário; III - valor dos depósitos mensais e da indenização rescisória do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); IV - salário mínimo; V - valor nominal do décimo terceiro salário; VI - remuneração do trabalho noturno superior à do diurno; VII - proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa; VIII - salário-família; IX - repouso semanal remunerado; X - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em 50% (cinquenta por cento) à do normal; XI - número de dias de férias devidas ao empregado; XII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal; XIII - licença-maternidade com a duração mínima de cento e vinte dias; XIV - licença-paternidade nos termos fixados em lei; XV - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei; XVI - aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei; XVII - normas de saúde, higiene e segurança do trabalho previstas em lei ou em normas regulamentadoras do Ministério do Trabalho; XVIII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas; XIX - aposentadoria; XX - seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador; XXI - ação, quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho; XXII - proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador com deficiência; XXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos; XXIV - medidas de proteção legal de crianças e adolescentes; XXV - igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso; XXVI - liberdade de associação profissional ou sindical do trabalhador, inclusive o direito de não sofrer, sem sua expressa e prévia anuência, qualquer cobrança ou desconto salarial estabelecidos em convenção coletiva ou acordo coletivo de trabalho; XXVII - direito de greve, competindo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender; XXVIII - definição legal sobre os serviços ou atividades essenciais e disposições legais sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade em caso de greve; XXIX - tributos e outros créditos de terceiros; XXX - as disposições previstas nos arts. 373-A, 390, 392, 392-A, 394, 394-A, 395, 396 e

promovidos pela Convenção nº 98. Com isso, o Comitê requer ao Governo que se faça uma revisão destes dois artigos da reforma, de maneira a precisar mais explícita e detalhadamente em quais situações o “negociado poderia superar o legislado”.

[...] the Committee recalls that while targeted legislative provisions covering specific aspects of conditions of work and providing, in a circumscribed and reasoned manner, for the possibility of their replacement by means of collective bargaining may be compatible with the Convention, **a legal provision providing for a general possibility to derogate from labour legislation by means of collective bargaining would be contrary to the purpose of promoting free and voluntary collective bargaining established in Article 4 of the Convention.** While emphasizing the importance of obtaining, in so far as possible, tripartite agreement on the basic rules of collective bargaining, the Committee **requests therefore the Government to take the necessary measures, in consultation with the representative social partners, for the revision of sections 611-A and 611-B of the CLT** so as to specify more precisely the situations in which clauses derogating from the legislation may be negotiated, as well as the scope of such clauses. The Committee requests the Government to provide information on any progress in this regard. It also requests the Government to communicate detailed information on the number of collective agreements and accords signed in the country, as well as on the number, content and scope of the clauses derogating from the legislation included in those accords and agreements (ILO, 2019, p. 60).

Outro ponto destacado pelo Comitê de novos artigos da CLT que poderiam ferir a Convenção nº 98 foi o artigo 444 (especificamente o parágrafo único introduzido pela reforma trabalhista¹⁸²), que permite aos trabalhadores com diploma de nível superior e que ganhem salário mensal igual ou superior a duas vezes o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social a possibilidade de derogarem disposições da legislação e de convenções coletivas em seus contratos individuais de trabalho.

O Comitê solicitou ainda que o Governo brasileiro indicasse como iria garantir o cumprimento de compromissos pactados entre trabalhadores e empregados, e fornecesse informações sobre impactos contidos no artigo 620¹⁸³ introduzido pela reforma. E, por último,

400 desta Consolidação. Parágrafo único. Regras sobre duração do trabalho e intervalos não são consideradas como normas de saúde, higiene e segurança do trabalho para os fins do disposto neste artigo (BRASIL, 2017).

¹⁸² Art. 444 - As relações contratuais de trabalho podem ser objeto de livre estipulação das partes interessadas em tudo quanto não contravenha às disposições de proteção ao trabalho, aos contratos coletivos que lhes sejam aplicáveis e às decisões das autoridades competentes.

Parágrafo único. A livre estipulação a que se refere o caput deste artigo aplica-se às hipóteses previstas no art. 611-A desta Consolidação, com a mesma eficácia legal e preponderância sobre os instrumentos coletivos, no caso de empregado portador de diploma de nível superior e que perceba salário mensal igual ou superior a duas vezes o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (Incluído pela Lei nº 13.467, de 2017) (BRASIL, 2017).

¹⁸³ Art. 620. As condições estabelecidas em acordo coletivo de trabalho sempre prevalecerão sobre as estipuladas em convenção coletiva de trabalho (BRASIL, 2017).

chamou a atenção para o artigo 442-B¹⁸⁴, que versa sobre trabalhadores autônomos que trabalham exclusivamente para uma única empresa (em linha com fenômeno da “pejotização”), e que, ao não os considerar como empregados, abre brecha para que uma parcela significativa de trabalhadores fiquem desamparados de mecanismos de barganha coletiva e proteção, algo contrário à Convenção 98.

Neste mesmo ano, o Comitê também analisou possíveis violações da reforma trabalhista em outras convenções da OIT, quais sejam: Convenções nº 122, 138, 182.

A Convenção 122 trata sobre Política de Emprego, e estabelece em seu primeiro artigo:

Art. I — 1. Com o objetivo de estimular o crescimento e o desenvolvimento econômico, de elevar os níveis de vida, de atender às necessidades de mão-de-obra e de resolver o problema do desemprego e do subemprego, todo Membro formulará e aplicará, como um objetivo essencial, uma política ativa visando promover o pleno emprego, produtivo e livremente escolhido (OIT, S.I.).

Nesta ordem de ideias, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) alegou que a mudanças introduzidas pela lei 13.467 de 2017 impactariam o compromisso assumido com tal convenção, pois o país deixaria de ter uma política de promoção do emprego, sobretudo por conta do artigo 442-B e do processo de aumento no número de trabalhadores autônomos, que passavam a ser tratados não como empregados, mas como empresários. Neste sentido, o Comitê limitou-se a solicitar mais informação desagregada do governo brasileiro, indicando cifras de possíveis impactos da reforma, especialmente em grupos historicamente mais vulneráveis (jovens, mulheres, idosos, migrantes, minorias étnicas e pessoas com deficiência).

Interessante notar que em esta mesma seção sobre a Convenção 122, o Comitê analisou pedido do Conselho Federal de Medicina (CFM) e do Sindicato dos Médicos de Pernambuco (SIMEPE), os quais sinalizavam que o Programa Mais Médicos desrespeitava tal convenção, ao contratar médicos de Cuba como mão-de-obra barata em condições que não tinham a liberdade de escolher o local que trabalhariam. Isso demonstra como o organismo nunca foi espaço de disputa ou plataforma política exclusiva de forças pró-trabalhadores, de “esquerda” ou “progressistas”.

As outras duas convenções que o Comitê abordou sobre o Brasil (138, sobre Idade Mínima para Admissão, e 182, sobre Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e Ação Imediata para sua Eliminação) não tem relação com a reforma trabalhista, mas são dignas de

¹⁸⁴ Art. 442-B. A contratação do autônomo, cumpridas por este todas as formalidades legais, com ou sem exclusividade, de forma contínua ou não, afasta a qualidade de empregado prevista no art. 3º desta Consolidação (BRASIL, 2017).

serem destacadas, pois vieram em um momento que o Executivo brasileiro estava propondo uma série de revisões do marco normativo de saúde ocupacional e segurança no trabalho, em um país ainda marcado por elevado número de trabalhadores infantis (2.4 milhões de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos em trabalho infantil, em 2016, 6% desta população), incluindo menores de idades envolvidas em atividades de exploração sexual (ANAMATRA, 2019). Neste caso, tratou-se de um alerta do Comitê ao governo brasileiro sobre estes temas.

Porém, em que pese todos os chamados de atenção realizados pelo Comitê de Peritos, na Conferência Internacional do Trabalho daquele mesmo ano de 2019, após os debates entre o Comitê e os representantes dos três setores constituintes da OIT (trabalhadores, empregadores e governo), o Comitê limitou-se novamente a solicitar ao governo brasileiro a seguir fornecendo informações de avanços e impactos da reforma trabalhista, bem como de estatísticas e políticas desenvolvidas com relação às convenções que o país foi objeto de análise. Nos anos seguintes, isto é, de 2020 a 2023, o país não voltou a figurar na lista-curta de países potencialmente mais violadores de convenções internacionais do trabalho. Assim, o embate político em torno da reforma trabalhista, dentro da OIT, se encerraria, sem de fato gerar mudanças ou revisões na reforma, tendo como consequência apenas as notas de imprensa em que tanto forças de esquerda como de direita tentavam explorar a OIT para validar ou criticar a reforma.

Da mesma forma que ocorreu com o Banco Mundial, a OIT também foi mobilizada no debate legislativo brasileiro. Realizando o mesmo processo de revisar as menções a OIT na Câmara de Deputados para o período de 2016 a 2018, foi possível encontrar o seguinte panorama.

Tabela 9: Menções à OIT na Câmara de Deputados, 2016 a 2018 (Tema: Trabalho, previdência e assistência).

Categoria	2016		2017		2018		Total Período	
Instituição de conhecimento	16	26,2%	35	21,5%	6	14,3%	57	21,4%
Apoio técnico	2	3,3%	5	3,1%	1	2,4%	8	3,0%
Críticas	0	0,0%	0	0,0%	2	4,8%	2	0,8%
Respaldo político	43	70,5%	118	72,4%	33	78,6%	194	72,9%
Aprovação de Convenção	0	0,0%	5	3,1%	0	0,0%	5	1,9%
Total	61	100%	163	100%	42	100%	266	100%

Fonte: Câmara dos Deputados do Brasil. Classificação e cálculos do autor.

Tal amostra de menções à OIT (de 2016 a 2018) também é classificada como amostragem do tipo não probabilística, em que as ocorrências não são selecionadas de maneira aleatória e sim através de critérios estabelecidos pelo autor. Considerando que o

universo total de menções à OIT, no tema “trabalho, previdência e assistência” é de 1974 ocorrências (para o período de 1995 a 2022), a amostra de 266 ocorrências não é tão pequena: trata-se de uma amostra representativa, tomando-se uma taxa de confiança de 99% e uma taxa de erro de 8% (para mais ou para menos)¹⁸⁵. Apesar da elevada taxa de erro porcentual, se são tomadas as categorias “instituição de conhecimento” e “respaldo político” em conjunto, as quais representariam 94,3% do total de ocorrências, pode-se extrapolar os resultados para o universo total de ocorrências, variando de 86,3% a 100% a probabilidade de que uma menção ao Banco seja para o conhecimento produzido por ele ou para respaldar uma proposta política. Se é tomado em conta o universo total de menções à OIT (i.e., sem o filtro temático “trabalho, previdência e assistência”), tem-se 5353 ocorrências, a qual, tendo novamente um nível de confiança de 99% e uma taxa de erro de 8%, também se exige uma amostra de 266 ocorrências para se obter uma amostragem estatisticamente relevante.

A principal categoria em que se classificaram as menções à OIT foi a de “respaldo político”. Em todo o período observado, pouco mais de dois terços (72,9%) das menções utilizando o organismo como respaldo político e justificção para propostas legislativas ou como base de argumentação para contrapor propostas, com os deputados e deputados e participantes de debates ancorando seus discursos especialmente nas Convenções e Recomendações produzidos pelo organismo. De fato, foi possível de identificar que a maioria (mais de 50%) das vezes em que a OIT foi mencionada, foi com relação à alguma Convenção produzida por ela e ratificada pelo país.

Pode-se afirmar que a força do organismo se demonstrou através de suas convenções (e, em menor medida, das recomendações), sendo estas as mais citadas nos debates do legislativo. Igualmente, identificou-se que organizações internacionais são utilizadas como um argumento de autoridade, em que os expoentes utilizam o simples fato que se uma OI diz algo (neste caso, a OIT), já é suficientemente relevante e válida para a argumentação.

A segunda categoria com mais ocorrências é a de “instituição de conhecimento” (21,4%). É óbvio que, quando um parlamentar ou expoente na câmara utiliza dados de qualquer instituição, é para respaldar politicamente sua argumentação. Ainda assim, preferiu-se separar em uma categoria a parte, sendo classificadas em tal categoria aquelas menções que faziam referência exclusiva a dados ou estudos produzidos pelo organismo.

¹⁸⁵ O cálculo amostral foi realizado utilizando-se uma ferramenta online desenvolvida pelo professor José Roberto Pereira Lauris da FOB-USP, em parceria com o Prof. José Remo Brega e os alunos André Mattiuzzo e Raphael Souza da Faculdade de Ciências da UNESP-BAURU. Disponível em: <http://estatistica.bauru.usp.br/calculoamostral/ta_ic_proporcao.php>. Acesso em: 10 set. 2023.

Apoio técnico, que abarca projetos de cooperação internacional entre a OIT e entidades governamentais, foi uma categoria com pouca ocorrências (3%), assim como a “aprovação de convenções” (1,9%), que limitou-se ao ano de 2017. Por fim, destaca-se as poucas críticas direcionadas ao organismo, que se limitaram a 0,8% do total de ocorrências, do ano de 2018, e oriundas de dois deputados favoráveis à reforma trabalhista (incluindo Rogério Marinho, autor da reforma). A diferença é significativa com o Banco Mundial, em que se identificou um total de 21,4% de críticas.

De maneira semelhante ao observado no caso do Banco Mundial, a distribuição das ocorrências de menções à OIT ocorreu de maneira dispersa, com tanto deputados de esquerda (e suas variações) como de direita (e suas variações) utilizando-a para validar suas propostas legislativas. Um exemplo foi o caso do deputado Lindomar Garçon (PRB – RO), que propôs em 2016 um projeto de lei para o fim da obrigatoriedade da contribuição sindical, no qual utiliza a Convenção 87 (Liberdade Sindical e Proteção ao Direito de Sindicalização) como argumento de justificação da proposta de lei. Outro exemplo foi do deputado Caio Narcio (PSDB – MG), que neste mesmo ano propôs projeto de redução de encargos sociais para empregadores que contratassem jovens de 18 a 24 anos de idade em seu primeiro emprego, utilizando publicações e recomendações da OIT na justificação. Por outro lado, há os exemplos de deputados de partidos de esquerda que, por diversas ocasiões, sugeriam que representantes da OIT fossem convidados para os debates em plenária, entendendo tais representantes como potenciais aliados (ainda que, há de se ressaltar que o mesmo foi observado por deputados de partidos de direita).

Em comparação com o Banco, chama-se a atenção para a quantidade maior de menções à OIT, três vezes mais mencionada para o mesmo período (possivelmente devido à pertinência temática e o esforço de mobilizar a OIT no debate legislativo da reforma, sendo que o Banco foi mais ativo na imprensa, com maior alcance midiático). Entretanto, há de se ressaltar que buscando, sem aplicação de nenhum filtro de temas ou ano, pelo termo “Banco Mundial” em 22 de agosto de 2023, são exibidos 5604 resultados na câmara de deputados, ao passado que o termo “Organização Internacional do Trabalho” dão em 5330 resultados.

A vinculação mais direta da OIT no debate do legislativo se deu com a participação do então diretor da organização para o Brasil, Peter Poschen. A convite do PT, o diretor participou da audiência pública realizada em 6 de abril de 2017, no âmbito da Comissão Especial do Projeto de Lei nº 6.787, de 2016, do Poder Executivo (que altera o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 - CLT, e a Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, para dispor

sobre eleições de representantes dos trabalhadores no local de trabalho, sobre trabalho temporário e outras providências). O objetivo da audiência era realizar um debate sobre a reforma que estava sendo proposta.

Na ocasião, Poschen enfatizou a necessidade do diálogo social em um processo de mudança legislativa profundo como este, conforme a tradição histórica da OIT. Da mesma forma, o diretor ressaltou a necessidade de que qualquer reforma seja coerente com Convenções e normas internacionais do trabalho. Em sua fala, é interessante destacar trechos que demonstram a preocupação da organização em promover um capitalismo eficiente. Logo de início, o diretor destacou a importância que “que a legislação trabalhista de um país esteja em conformidade com as realidades do mercado de trabalho e que ela permita o **funcionamento eficiente desse mercado de trabalho**” (POSCHEN, 2017b, n.p., grifos nossos). De fato, é possível de se identificar que a visão do diretor é de necessidade de reformas, para adaptação de ordenamentos jurídicos as novas realidades do mundo do trabalho.

Na sequência, Poschen (IDEM) afirma que é “importante que essas reformas tragam eficiência ao mercado de trabalho e ofereçam também segurança jurídica a todas as partes”, afirmando ainda que o papel da OIT, em matéria de legislação internacional do trabalho, é garantir, no contexto de competição entre empresas e países, “que sempre haja uma concorrência leal, que seja baseada em uma procura de maior produtividade, de maior eficiência, de desenvolvimento econômico, e que não haja concorrência desleal, baseada em más condições de trabalho e em exploração de trabalhadores” (IBIDEM). Todo o léxico de promoção do capitalismo industrial (produtividade, eficiência, desenvolvimento) está presente em seu discurso.

Poschen ainda reafirmou a necessidade de se prestar especial atenção a duas Convenções que o Brasil já ratificou, quais seja, a nº 98 (Direito de Sindicalização e de Negociação Coletiva) e nº 154 (Fomento à Negociação Coletiva), enfatizando o imperativo que é de se respeitar dois princípios: do respeito a hierarquia das normas legais (em que uma lei possui status superior à uma acordo coletivo) e da prevalência da condição mais favorável ao trabalhador em uma negociação coletiva, sem prejuízo de seus direitos.

O diretor encerra sua fala com uma posição genérica, possivelmente frustrando as expectativas de setores da esquerda, que esperavam uma fala condenatória ao processo de reforma.

Como funcionário da OIT, eu não tenho o papel de opinar a favor ou contra um projeto de lei. O meu papel é oferecer os insumos e o apoio técnico da OIT para se

chegar a uma reforma bem-sucedida. Nesse sentido, a OIT oferece a possibilidade de um parecer sobre um projeto. Esse parecer vai assinalar possíveis riscos de uma discrepância entre o projeto de lei e as normas internacionais do trabalho, às quais o Brasil estaria sujeito, e também vai oferecer assistência técnica, aproveitando a ampla experiência técnica no mundo inteiro que a OIT tem com reformas de legislação trabalhista (POSCHEN, 2017b, online).

Com o avanço do projeto da Câmara ao Senado brasileiro, o diretor da organização também foi convidado e participou de audiência pública nesta Casa do legislativo, em maio de 2017, em reunião organizada a pedido da senadora Marta Suplicy. Novamente, o diretor iniciou seu discurso reiterando que a OIT, como instituição, enxerga a adaptação da legislação a mudanças como uma “tarefa óbvia e contínua” (POSCHEN, 2017c, p. 977). Da mesma maneira, Poschen reforça o papel de uma legislação trabalhista (a níveis local e internacional) para a segurança jurídica não apenas dos trabalhadores, mas também de empresas, investidores e para o comércio internacional (no sentido de evitar-se práticas de concorrência desleal), um discurso de fato coerente com a constituição da OIT. Ademais, o diretor admitiu que a própria organização para a qual trabalha também está em processo de “**modernização** do conjunto das regras para melhor adaptá-las” (POSCHEN, 2017c, p. 978, grifos nossos).

Pese o fato de Poschen ter utilizado a nomenclatura apropriada pelas forças sociais em favor da reforma, que mencionavam se tratar de um processo de “modernização”, o diretor criticou tal narrativa, afirmando que “que modernizar parece um objetivo bem vago”, estendendo a crítica (ainda que muito sutilmente), à narrativa de que a reforma geraria empregos: “essa afirmação de que essa reforma vai massivamente gerar emprego tem pouca evidência” (IDEM).

Poschen destaca um estudo longitudinal da OIT, que analisa 63 países, incluindo emergentes e em desenvolvimento, que realizaram reformas trabalhistas e que não resultaram em maior geração de empregos. O diretor alerta ainda para a necessidade de se avaliar os impactos que uma reforma poderiam gerar no emprego, renda, arrecadação fiscal (em especial para a previdência social, que eventualmente teria que ter seus cálculos revistos) e no crescimento como um todo na economia.

Em sua exposição, Poschen enfatiza, de igual forma que havia feito no Congresso, a importância de se realizar um processo de reforma dialogado, através de um diálogo social tripartite. Então, Poschen alerta sobre as chamadas “formas atípicas de contratação”, como o emprego temporário, a terceirização e o trabalho em tempo parcial ou intermitente, indicando que existem estudos da OIT que apontam que

essas novas formas de contratação podem ser interessantes para grupos de trabalhadores, mas que sem salvaguardas podem impactar e impactam negativamente, empiricamente falando, muitos outros trabalhadores. E também esses impactos negativos caem de forma desproporcional em mulheres jovens e trabalhadoras migrantes (IBIDEM, p. 980).

O diretor finaliza sua participação no Senado sublinhando que o Brasil possui o mesmo índice de proteção legal do emprego da OIT que os EUA (e que os países Europeus possuem o dobro), indicando, assim, que o país já possuía as ferramentas de adaptabilidade e flexibilidade do mercado de trabalho, dando a entender que não era completamente necessária a reforma. Por fim, destaca que “a experiência mostra que é mais importante uma reforma acertada, bem construída, durável, do que ter uma reforma rápida” (IBIDEM, p. 980), uma crítica da “pressa” com que fora tratada o tema no país.

A participação de Poschen no Senado Federal brasileiro também gerou um efeito na imprensa brasileira, bem como foi ressaltada por sindicatos do país. Por exemplo, o jornal “O Globo” destacou que “Diretor da OIT no Brasil critica pressa na tramitação da reforma trabalhista” (NASCIMENTO, 2017), ressaltando a fala de Poschen sobre como há poucas evidências de que as mudanças propostas criariam empregos. Por seu lado, a revista “Exame” publicou matéria intitulada “Reforma trabalhista não garantirá geração de empregos, diz OIT” (EXAME, 2017).

Porém, a repercussão limitou-se a algumas curtas matérias, sem a participação direta de funcionários da OIT em colunas exclusivas de periódicos de grande repercussão (como é o caso do Banco Mundial). As expectativas de sindicatos de trabalhadores e partidos de esquerda em instrumentalizar o organismo para frear ou alterar os rumos da reforma trabalhista no país não surtiram efeito, pese o país ter figurado na lista-curta em dois anos seguidos (2018 e 2019). Com efeito, notou-se ao longo da pesquisa uma presença muito menor da OIT na imprensa em comparação à outra OI estudada.

Isso demonstra como representação não se traduz automaticamente em influência/credibilidade e poder. Por mais que seja uma organização com representação tripartite e maior influência de trabalhadores em comparação a outras OIs, a OIT não deixa de funcionar como uma “oligarquia ocidental de países industrializados” (LOUIS, 2019), com um mandato originalmente desenhado para promover a expansão do capitalismo tentando acomodar interesses de trabalhadores e empregadores, evitando possíveis movimentos revolucionários por parte daqueles. Como destaca a pesquisadora Marieke Louis,

Representation is considered by both professionals and academics to be a necessary condition for participation in the decision-making process, but it is not sufficient in itself. In particular, it is not a tool for resisting certain forms of marginalisation—

including the marginalisation of developing countries—in spite of the significant rebalancing that has taken place since the 1980s and 1990s (LOUIS, 2019, p. 56).

Assim, foi aprovada a reforma trabalhista em 13 de julho de 2017, entrando em vigor quatro meses depois, em 11 de novembro de 2017.

4.3 A REFORMA PREVIDENCIÁRIA DE 2019 E A ATUAÇÃO DO BANCO MUNDIAL E DA OIT

Esta seção trata sobre a participação do Banco Mundial e da OIT no processo de reforma previdenciária ocorrida no Brasil em 2019. Apesar de ser uma seção menor em relação à anterior (dedicada à reforma trabalhista), é igualmente válida para se alcançar o objetivo geral desta tese. A diferença de tamanho se deu pois, na seção anterior, já havia elementos relacionados com a reforma da previdência de 2019 e foi explicado o contexto histórico que o país passava, que serviu de antessala para esta reforma que viria acontecer em 2019.

Ademais, o trabalho de revisão das menções dos deputados e deputadas brasileiros e classificação destas também é válido para a temática relacionada à previdência, afinal, o filtro na página da Câmara dos Deputados era “Trabalho, previdência e assistência”. Além disso, ao ser revisada a imprensa na seção anterior, foram identificados alguns discursos que já tinham relação com o tema “sistema previdenciário”, dada sua familiaridade com temas do mundo do trabalho. Dessa forma, nesta seção são analisadas diretamente as participações do Banco e da OIT no Congresso Brasileiro, bem como as referências que congressistas realizaram a estas organizações, sem realizar o mesmo processo de classificação feito anteriormente.

A reforma da previdência de 2019, materializada na Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019, de iniciativa da Presidência da República e elaborada pelo Ministério da Economia, então encabeçado por Paulo Guedes, foi alvo de intenso debate no legislativo e na opinião pública brasileira, e contou com a utilização de Organizações Internacionais como instituições de respaldo no congresso.

Antes de ingressar na análise dos discursos e das menções realizadas no Congresso Brasileiro, há de se destacar que dita reforma já era de interesse de organismos internacionais desde anos anteriores. De fato, no caso específico do Banco Mundial, no *Country Partnership Framework* 2018 – 2023 (documento que serviu de guia para a atuação e articulação do Grupo Banco Mundial no Brasil), publicado em maio de 2017, o organismo já ressaltava a

“necessidade” do avanço da agenda de reformas no país, enfatizando a previdenciária, argumentando ser algo crítico para se restaurar a sustentabilidade fiscal. Além disso, neste mesmo documento, o Banco destaca que iria prover serviços de assessoria e empréstimo para a formulação da reforma, além de realizar *advocacy* para a forjar o consenso necessário para a aprovação da mesma.

The reform of the pensions system is critical for the fiscal adjustment and it is a core pillar of the federal government’s program. Hence, this objective can be characterized as core. Support for the preparation and implementation of pension reforms will include ASA [Advisory Services and Analytics] and possibly policy lending. Should the government be unable to overcome the political resistance to the reform, at the mid-term review the WBG [World Bank Group] will adjust target CPF [Country Partnership Framework] results accordingly (including a revision of the macroeconomic framework) and maintain only advocacy activities to forge the necessary consensus on the need for pension reform as a key element of more sustainable and equitable public spending (WORLD BANK, 2017c, p. 21).

Ainda neste documento, o Banco estabelece como meta e indicador de progresso da reforma previdenciária o estabelecimento, para o ano de 2022, da idade mínima de aposentadoria, sendo 65 anos para homens e 62 para mulheres, o que de fato se concretizou (no caso da aposentadoria por idade). O Banco ainda se compromete a realizar *advocacy* para processos de reformas previdenciárias nas entidades subnacionais e até municipais, indicando um profundo nível de capilaridade e alcance da influência do organismo. Ademais, este documento demonstra uma conexão direta entre o plano de ação do Banco Mundial para o período de 2018 a 2023 e o resultado da legislação proposta pela reforma da previdência.

O maior destaque da participação do Banco Mundial e da OIT no processo de aprovação da reforma previdenciária foi em 4 de junho de 2019, na ocasião em que a Comissão Especial da Câmara dos Deputados encarregada em proferir parecer à Proposta de Emenda Constitucional nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo (a reforma da previdência) realizou o seminário internacional “Experiências em Previdência Social”, com o objetivo de debater as modificações do sistema de previdência social do Brasil. No seminário, participaram, entre convidados nacionais e estrangeiros, Heinz Rudolph, Economista Principal do Grupo Banco Mundial e especialista em sistemas previdenciários, e Vinicius Carvalho Pinheiro, Representante Especial e Diretor do Escritório da Organização Internacional do Trabalho.

Em sua fala, Rudolph, do BM, iniciou indicando que a “discussão da reforma previdenciária, na maioria dos países, é muito importante, mas também é **muito ideologizada**” (RUDOLPH, 2019, n.p., grifos nossos), demonstrando que uma das facetas do poder de uma organização internacional como o Banco é sua suposta neutralidade ideológica.

Em seguida, o economista explica que o crescimento significativo da cobertura previdenciária no Brasil “vai gerar desequilíbrios financeiros e vai ser fiscalmente insustentável no curto prazo” (IDEM).

De fato, a exposição de Rudolph, concentrada em dados estatísticos e comparações internacionais com outros países, dá a aparência de um discurso técnico e desideologizado, com ênfase no controle dos gastos públicos e no equilíbrio das contas fiscais. Porém, a ênfase posta pelo Banco, em geral, e por Rudolph, em específico, silencia outros problemas fiscais mais graves do país, e invisibiliza alternativas para combater desequilíbrios fiscais, como através da taxação de grandes fortunas ou com a revisão do sistema de juros praticado pelo Banco Central e realização de uma auditoria da dívida pública do Brasil, como proposta por Maria Lúcia Fattorelli, Coordenadora Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida, também presente neste mesmo seminário internacional da Câmara dos deputados.

Interessante destacar que Rudolph havia trabalhado anteriormente no Ministério da Fazenda do Chile, país reconhecido mundialmente por reformas de caráter neoliberal realizadas durante os anos de ditadura, apoiadas por instituições como o próprio Banco. Inclusive, em seu discurso, o economista destaca o Chile como uma boa referência de reforma previdenciária realizada¹⁸⁶, em detrimento de países como Argentina e Hungria.

Retomando o discurso de Rudolph, o economista se centra na sustentabilidade de gastos previdenciários (inclusive a nível subnacional, i.e., dos Estados brasileiros), no rápido envelhecimento populacional (muito superior ao envelhecimento observado em países europeus), na revisão dos critérios de idade para envelhecimento (sugerindo ser necessário aumentar-se a idade, incluindo para trabalhadores de zona rural e professores) e indicando a importância de se introduzir o regime de capitalização privada da previdência.

A introdução do pilar da capitalização pode ser positiva para as pessoas, especialmente para as pessoas jovens, porque vai ajudar na diversificação das fontes da renda previdenciária. O Brasil tem uma necessidade forte de investimentos no setor de infraestrutura, por exemplo, e a capitalização pode ajudar a financiar esses projetos, mas é muito importante que este pilar da capitalização seja sustentável. A experiência internacional está mostrando que, para ser sustentável, o tamanho do pilar da capitalização vai depender do espaço fiscal. Portanto, o sistema de capitalização não pode ser financiado simplesmente por dívidas (RUDOLPH, 2019, n.p.).

De fato, grande parte do discurso do representante do BM neste seminário foi de respaldar o que estava sendo proposta pela PEC 6 de 2019, concordando com o aumento da

¹⁸⁶ Neste mesmo seminário, houve a participação de Cristina Victoria Tapia Poblete, Presidente da Associação dos Aposentados e Pensionistas do Chile (ANACPEN), chilena e pensionista, a qual teceu duras críticas ao sistema de pensões do Chile, taxando-o de injusto e gerador de “desesperança”.

idade mínima para aposentadoria (inclusive para os trabalhadores rurais) e com a proposta de equalização da regra de cálculo de benefício dos planos do Regime Próprio da Previdência Social (RPPS) e do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Além disso, uma análise do discurso de todos os expoentes do seminário permite identificar uma concentração das ocorrências do termo “sustenta” (comum para sustentabilidade, sustentável e insustentável) em dois atores: Heinz Rudolph, do Banco Mundial, e Mariano Bosch Mossi, especialista da Divisão de Mercados de Trabalho do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Ambos, representantes de organismos internacionais financeiros, concentraram suas argumentações na reforma previdenciária atrelada à sustentabilidade fiscal, sendo que das 49 ocorrências do termo “sustenta”, 20 delas são entre estes dois atores (9 com Rudolph e 11 com Mossi). Restringindo-se ao termo “sustentabilidade”, são um total de 17 ocorrências em todo o seminário, sendo 1 de Rudolph e 8 de Mossi (9 em total, quase 53% do total); restringindo a “sustentave” (radical comum para (in)sustentável e insustentáveis), há um total de 24 ocorrências, sendo 11 distribuídas entre Rudolph (8) e Mossi (3), 45,8% do total.

Se, das 24 ocorrências do termo “sustentave”, se excluem as 8 que afirmam que o então vigente sistema previdenciário é sustentável ou fazem outro uso ao termo¹⁸⁷, resulta em um total de 16 menções que criticam o modelo brasileiro como insustentável, sendo 11 deles vindos do Banco Mundial (8) e do BID (3), 68,75% do total. Isso demonstra não apenas a agenda destes organismos, enfocadas no equilíbrio fiscal e na sustentabilidade das contas públicas, mas também uma das táticas exercidas para a construção de consenso e de um discurso hegemônico: a repetição reiterada de um mesmo discurso, em múltiplos espaços e canais.

Por outro lado, o representante da OIT, Vinicius Pinheiro, apresentou em seu discurso o argumento que todo sistema previdenciário deve ser composto por três pilares: a cobertura (ser amplo, abarcando maior número de pessoas), a adequação (com valores adequados para a manutenção da vida) e a sustentabilidade (com um nível equilibrado de cobertura e adequação, ou seja, de valores pagos). Aterrizando no contexto brasileiro, Pinheiro argumentou que o Brasil “tem um gasto previdenciário que é mais ou menos equivalente ao da Alemanha e uma estrutura de envelhecimento, uma estrutura demográfica, similar à do México” (PINHEIRO, 2019, n.p.), cunhando o termo “Aleméxico” para

¹⁸⁷ São 4 menções de Fattorelli, Coordenadora Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida, 1 menção de Pinheiro, da OIT (usando o termo para referir-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis da Agenda 2030 da ONU) e 3 da Deputada Jandira Feghali, do Partido Comunista do Brasil (PcdoB) do Rio de Janeiro.

representar o país. Logo, a reforma era algo inevitável, diante de uma estrutura demográfica em envelhecimento e uma situação fiscal “explosiva”. De fato, Pinheiro enfatiza que todos os países, “em algum momento, têm esse encontro marcado com a reforma da previdência, porque eles têm que acertar os parâmetros. Reformar a previdência é tão inevitável como o próprio envelhecimento. Essa é uma coisa que tem que estar presente nos nossos debates” (IDEM).

Entretanto, Pinheiro alertou sobre os riscos de se transitar de um regime de repartição (também conhecido como regime solidário) para um regime integralmente de capitalização.

Aqui, às vezes, ouvimos este argumento: reduzir a contribuição patronal, deixar só a contribuição do empregado e criar um sistema de capitalização em que a pessoa veja o resultado da contribuição, em termos de acúmulo de fundos, é um benefício para o aumento da formalização, para o aumento da cobertura. E o fato é que - e temos dados apresentados de sete países - a cobertura ou se manteve estagnada ou diminuiu. Isto aqui é fato; não é ideologia. Isto levou muitos a dizerem o seguinte: ‘Na verdade, a cobertura não tem nada a ver com a Previdência; tem a ver com a estruturação do mercado de trabalho. Estamos passando por mudanças estruturais e, independentemente do sistema previdenciário, esses indicadores iam evoluir de qualquer forma’. Mas o fato é que ainda temos um problema seríssimo na reforma da Previdência, que tem que ser combatido de alguma forma, que é justamente a questão da diminuição da cobertura (PINHEIRO, 2019, n.p.).

Ademais, se destaca que há o risco de diminuição no valor recebido de aposentadoria pelo beneficiário no regime de capitalização puro, como ocorreu no Chile. Igualmente, no processo de transição do regime de repartição ao de capitalização, gera-se uma pressão fiscal grande no regime antigo de repartição, que deixa de ser financiado como usualmente vinha sendo, gerando uma nova dívida para o Estado. Pinheiro ainda ressalta potenciais desequilíbrios em termos de igualdade de gênero e uma “transferência dos riscos demográficos e riscos de mercado financeiro do Estado ou então dos fundos para os indivíduos” (IBIDEM), em que os indivíduos, em lugar do Estado, assumiriam riscos relacionados à volatilidade do mercado financeiro. Pinheiro ainda manifesta:

[...] defendemos a seguridade social como direito humano e o financiamento baseado em solidariedade e coletivo - não importa se vai ser, no nosso caso, público ou privado, por repartição ou capitalização; o importante é que esses princípios estejam colocados. [...] que os benefícios estejam previstos em lei, sejam adequados ou suficientes. [...] a não discriminação não só entre homens e mulheres, mas também entre outros elementos; a responsabilidade geral do Estado; a transparência; o envolvimento dos atores sociais, dos parceiros sociais, em consultas sobre o tema; e, finalmente, a sustentabilidade financeira e econômica. Para concluir, o modelo que nós em geral defendemos tem um pilar universal, que é o piso de proteção social, com seguro social obrigatório em cima e programas complementares, que podem ser obrigatórios ou voluntários, aliados à poupança individual (PINHEIRO, 2019, n.p.).

A análise do discurso do representante da OIT demonstra o mesmo padrão observado no caso da reforma trabalhista: um discurso mais moderado em comparação ao do BM, tomando em conta uma maior responsabilização do Estado na proteção de seus cidadãos; entretanto, não deixa de ressaltar a necessidade da reforma como tal.

Em um segundo momento do seminário, Pinheiro inicia enfatizando sobre o papel da OIT, expressando que a

OIT não vai chegar para um país com um modelo preconcebido, com a imposição de ideias. A OIT não interfere nos debates políticos do Brasil e os respeita. Se os senhores perceberam, eu não fiz referência nenhuma à emenda constitucional. O que nós fazemos é, primeiramente, mostrar quais são as convenções e recomendações internacionais acordadas pelos próprios países, e não inventadas pelos funcionários. Elas têm uma legitimidade intrínseca, porque são decisões tripartites, tomadas por governos, representantes de trabalhadores e de empregadores. O Brasil, como signatário de algumas dessas convenções, inclusive da Convenção nº 102, tem que mostrar respeito por essas normas (PINHEIRO, 2019, n.p.).

O segundo papel a ser desempenhado pela OIT destacado pelo funcionário de alto nível do organismo é de trazer ao debate experiências internacionais para que sejam tomadas decisões mais informadas. Neste sentido, ele destaca que o Brasil “tem uma estrutura relativamente mais generosa em termos de previdência do que outros países em todos os critérios - idade, taxa de reposição e demais parâmetros dentro do sistema de repartição. Então, há um espaço para avançar em relação a ajuste nesse tema” (PINHEIRO, 2019, n.p.). Em seguida, manifesta: “É claro que é importante que esse processo seja feito de forma **desideologizada**” (PINHEIRO, 2019, n.p., grifos nossos), indicando novamente a visão conciliadora de que não se pode estigmatizar ou ter uma visão radical, seja contra o modelo de repartição ou o de capitalização.

Chama-se a atenção esse esforço de se intitular como neutro, querendo demonstrar não representar uma ideologia ou ter afinidade com ideias que possam ser consideradas de certo espectro político. Esse esforço é aqui interpretado como uma tentativa de se manter “vivo” no debate, evitando “desagradar” forças de esquerda e de direita.

Há de se destacar como as duas OIs foram mencionadas ao longo deste seminários pelos demais participantes do evento, principalmente os deputados. Por um lado, o Banco Mundial foi mencionado em tom de crítica por deputados de centro-esquerda e esquerda. Pedro Uczai, do PT de Santa Catarina, insinuou que o regime de capitalização era defendido pelo Banco Mundial por ser este um representante do setor financeiro e dos interesses de bancos, alegando que seria um regime inviável de ser implementado (UCZAI, 2019). Entretanto, a crítica foi ponderada no momento em que o deputado afirmou “quando eu vejo aqui o representante do BIRD defender também o regime de repartição, que podia ser

complementar ao regime de capitalização, aí me deu uma esperança danada de que o Relator coloque no lixo o regime de capitalização, a privatização da Previdência pública (*sic*)” (UCZAI, 2019, n.p.).

A deputada de esquerda Jandira Feghali (PcdoB Rio de Janeiro), por seu lado, manifestou que a PEC nº 6 de 2019 era potencialmente inspirada na narrativa do Banco, argumentando: “E essa capitalização, diferentemente do que dizem, vai aumentar o rombo fiscal e muito. Aliás, até ouvindo o Banco Mundial, parece que o Banco Mundial escreveu a proposta do Governo. Está igual. Está muito semelhante” (FEGHALI, 2019, n.p.). Discurso semelhante ao de Jandira Feghali foi da Coordenadora Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida, Maria Lúcia Fattorelli, argumentando que a “gênese dessas reformas vem dos organismos internacionais, vem do FMI, vem do Banco Mundial, vem do Banco de Compensações Internacionais” (FATTORELLI, 2019, n.p.).

Jorge Solla, do PT da Bahia, também criticou o Banco, especialmente seu representante presente no seminário, Heinz Rudolph, expressando que o mesmo possuía pouco conhecimento da realidade de professoras do interior do nordeste brasileiro, sendo, assim, equivocada a ideia de defendida de diminuição da idade mínima de aposentadoria de professores e trabalhadores rurais. Solla ainda argumentou no seminário de uma incoerência do Banco Mundial ao defender o regime de capitalização para o Brasil, algo supostamente não realizado em outros países como os EUA.

Essa mesma receita [da capitalização da previdência] é boa para o Brasil, mas não foi boa para os Estados Unidos. Isso foi comentado pelo representante do IPEA. Bush tentou uma reforma de capitalização muito mais tímida, que não passou nem na comissão temática. O interessante é que os dirigentes do Banco Mundial foram contra. Por que o Banco Mundial foi contra, nos Estados Unidos, uma proposta mais tímida de capitalização e, no Brasil, é a favor? Por que o Banco Mundial, pelo menos nos últimos documentos que eu tenho lido - e até gostei muito da inflexão -, fala que não há resposta para a economia se não for com investimento público e aqui no Brasil sustenta a retirada do investimento público em todas as áreas - da construção civil, do saneamento, das políticas sociais, da saúde, da educação? Não dá para entender tamanha incoerência (SOLLA, 2019, n.p.).

Por outro lado, a OIT também foi mencionada múltiplas vezes (25 no total¹⁸⁸) por diversos expoentes do seminário, porém, sem a mesma carga crítica dirigida contra ela. A primeira pessoa a mencioná-la foi Sônia Maria Fleury Teixeira, Pesquisadora Sênior do Centro de Estudos Estratégicos da Fundação Oswaldo Cruz, colocando o organismo como referência central para processos de reformas, sobretudo por conta dos princípios gerais

¹⁸⁸ Contabilizando-se a sigla “OIT” e o nome por extenso, i.e., Organização Internacional do Trabalho.

estabelecidos através das suas Convenções. Neste sentido, a pesquisadora argumentou que a então PEC proposta não estava respeitando tais princípios emanados da OIT.

[...] por meio das Convenções nºs 102¹⁸⁹, 128¹⁹⁰, 202¹⁹¹, podem-se extrair quais são os princípios das reformas. Isso é a experiência internacional que a OIT canaliza para analisar quais são os princípios de uma boa reforma. É isso que nós precisamos ver se, no caso, está acontecendo aqui. O primeiro deles é o diálogo social, não houve; o objetivo de universalizar a cobertura, não é isso que está sendo feito; a equidade de tratamento, também não; a solidariedade de distribuição de renda, muito menos; equidade de gênero, não está sendo considerada; eficiência e custo administrativo razoáveis, poderão ser ou não; participação social, foi eliminada; responsabilidade do Estado, também está sendo diminuída; e sustentabilidade financeira e atuarial, que está sendo colocado como princípio único, e não o é, e que também, do meu ponto de vista, é duvidoso (TEIXEIRA, S, 2019, n.p.).

A pesquisadora ressaltou ainda um estudo feito pelo organismo que identificava que, de 30 países que haviam adotado o sistema de capitalização para o sistema previdenciário, 18 haviam revertido por completo tais processos. O mesmo foi feito pelo técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Milko Matijascic (2019), que utilizou relatórios da OIT para sustentar sua argumentação de que a migração para um regime de capitalização poderia gerar em realidade um enfraquecimento das contas previdenciárias individuais, com menos contribuições sendo realizadas. A deputada Feghali (2019) igualmente utiliza de um estudo da OIT que argumenta que a mudança para um regime exclusivamente de capitalização geraria redução da cobertura, piora nos valores das pensões e pressão fiscal nas finanças públicas.

Por último, se destaca como até o deputado Kim Katagiri (2019), do partido de extrema-direita Democratas (São Paulo), reconhece a preocupação com relação sobre os custos de uma transição para um regime de capitalização, exposta por representantes da OIT como “legítima”, indicando como uma mesma organização pode gozar de credibilidade e legitimidade entre diferentes matizes políticas.

Ao longo de 2019, ano de aprovação da reforma da previdência, ambas organizações foram citadas nos debates dos congressistas brasileiros. Utilizando-se novamente o portal da Câmara dos Deputados e as notas taquigráficas disponíveis, foram realizadas buscas dos termos “Banco Mundial” e “previdência”, em um primeiro momento, e “Organização Internacional do Trabalho” e “previdência”, em uma segunda busca, com o operador lógico

¹⁸⁹ Convenção 102: Normas Mínimas de Seguridade Social.

¹⁹⁰ Convenção 128: Prestações de Invalidez, Velhice e Sobreviventes.

¹⁹¹ Aqui, provavelmente a pesquisadora estava se referindo à Recomendação nº 202 da OIT, uma vez que, no momento em que se escreve este trabalho (2023), não existe a Convenção 202, sendo a mais recente a número 191. A Recomendação 202 é sobre o Piso de Proteção Social (Social Protection Floors Recommendation, 2012).

“AND” sendo utilizado em ambas. Em seguida, foram utilizados os filtros de ano (2019) e de tema (“Trabalho, previdência e assistência”), para refinar-se a pesquisa em menções relevantes para o objeto de análise. Ambas as buscas resultaram em 24 resultados¹⁹², sendo todos revisados individualmente. Nos próximos parágrafos são analisadas tais citações, em ordem de relevância (automaticamente classificada pelo portal da Câmara dos Deputados) e em ordem das buscas realizadas (primeiro referentes ao Banco Mundial e, posteriormente, à OIT).

Revisando as notas taquigráficas, uma das primeiras citações que se destacam é a emenda na comissão proposta pelo deputado Pedro Paulo (DEMOCRÁTAS, Rio de Janeiro). A emenda na comissão, que funcionava como uma emenda na emenda (i.e., alterava alguns artigos da proposta original), propunha a criação da Renda Básica Universal no sistema de Seguridade Social brasileiro, específica para população idosa e pessoas portadoras de deficiência grave, sem exigência de comprovação de situação de pobreza. Em sua justificativa, o deputado manifesta que o Brasil teria “assim, um modelo parecido com o prescrito pelo Banco Mundial ou pela Organização Internacional do Trabalho (OIT)” (TEIXEIRA, P., 2019, p. 6). A proposta do deputado não avançou, por falta de quórum mínimo de assinaturas em apoio, porém chamou a atenção um deputado pró reforma (que viria a votar sim pelo texto-base) tentou inserir uma pauta aparentemente “progressista” neste processo de aprovação.

Os deputados Felipe Rigoni (Partido Socialista Brasileiro – PSB) e Tábata Amaral (Partido Democrático Trabalhista – PDT) fizeram uma proposta de alteração de um artigo da PEC nº6 de 2019, que abordava a previdência à trabalhadores rurais. Na justificação desta proposta, utilizam o Banco Mundial para respaldar a afirmação de que “no âmbito da Previdência, são os benefícios rurais que mais chegam aos mais pobres – segundo o próprio Banco Mundial. A Previdência rural é especialmente importante na região Nordeste”. (RIGONI; AMARAL, 2019). Estes mesmos deputados ainda utilizam o Banco como instituição de referência para justificar a criação de um sistema de seguridade social da criança.

O deputado Pedro Uczai (PT) utilizou o Banco para refutar o regime exclusivo de capitalização da previdência, mencionando:

¹⁹² Para o caso da OIT, filtrou-se também na opção “discursos”, em lugar de “todo o conteúdo”, visando maior precisão no universo total de informações. As buscas foram realizadas em 9 de outubro de 2023.

[...] nem o cara (*sic*) do Banco Mundial defendeu a privatização da Previdência, quando se diz que precisa de repartição e que se poderia complementar a capitalização, mas nunca ser suprimido e eliminado o regime de repartição solidário, em que o tripartite sustenta a previdência pública (UCZAI, 2019b, n.p.).

O deputado Darcísio Perondi (Movimento Democrático Brasileiro – MDB), defendendo a aprovação da reforma da previdência e com um discurso “em favor dos mais pobres”, utilizou dados e um suposto estudo do Banco, afirmando:

[...] Esta reforma vai pegar os ricos, que ganham muito e se aposentam cedo, do serviço público e do Regime Geral. [...]. Estudo do Banco Mundial: de 2001 a 2015, houve a maior transferência de renda do mundo dos pobres para os ricos. E isso foi aqui! Dois por cento dos altos salários do serviço público receberam do Tesouro, para tapar o furo, 1 trilhão e 200 bilhões de reais. Nesse período de 13 a 15 anos, mais do PT, o SUS [Sistema Único de Saúde] gastou só 900 bilhões de reais, e a educação, 600 bilhões de reais¹⁹³. Ou seja, a Oposição quer que continue havendo essa baita (*sic*) transferência de renda dos pobres para os ricos. Ela está completamente perdida (PERONDI, 2019, n.p.).

Na 12ª Reunião Ordinária da Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC nº 6-A, de 2019, o Banco também é citado por especialistas em previdência, sendo usado para dar legitimidade aos seus discursos. Na ocasião, Fabio Zambitte, Professor Titular no Instituto Brasileiro de Mercado e de Capitais (IBMEC) e Professor Adjunto na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), indagou: “Quais são os valores em disputa: segurança ou eficiência? O que queremos no pilar básico de proteção: a segurança da existência digna ou a eficiência do mercado financeiro?”, concluindo que a resposta seria “a segurança. A experiência internacional tem sido nesse sentido. **O próprio Banco Mundial** relativizou sua opinião em matéria de capitalização” (ZAMBITTE, 2019, n.p., grifos nossos).

Ainda no contexto desta reunião ordinária, o professor do Instituto de Economia da UNICAMP, Guilherme Santos Mello, indicou que o Banco fez estimativa de custos de uma transição para um modelo de capitalização em alguns países da América do Sul, e que a mesma teve que ser recalculada, indicando custos muito maiores do que inicialmente previstos. Tal argumento foi utilizado para demonstrar a inviabilidade de se calcular os custos reais que uma transição poderia acarretar. Mello ainda ressalta como um regime “multipilar”, composto tanto pelo regime de repartição como de capitalização, é amplamente defendido por organismos internacionais, diferentemente do que estava sendo proposto no texto da PEC.

Eu entendo que o texto sugere um regime alternativo; não é complementar. Ou seja, o novo regime será de capitalização. Ele é alternativo ao atual, que é de repartição

¹⁹³ O deputado Perondi apresentou exatamente a mesma argumentação com as cifras variando em outras ocasiões: na audiência pública para discutir a Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019 de 04 de abril de 2019, na 5ª Reunião Ordinária da Comissão Especial em 14 de maio de 2019 e na 13ª Reunião Ordinária da Comissão Especial, em 30 de maio de 2019. Interessante notar como os dados não são utilizados de maneira criteriosa, variando em seus discursos em valores de 100 bilhões de reais.

[...]. O sistema multipilar não é novidade, já está discutido. O Banco Mundial defende isso há muito tempo. Até a OIT já o defende (MELLO, 2019, n.p.).

Por fim, o então Secretário de Previdência do Ministério da Economia, Leonardo José Rolim Guimarães, ancorou sua fala em organizações internacionais, para emitir uma defesa ao sistema combinado de repartição e capitalização.

Em linhas gerais, o que a OCDE recomenda é que seja feito um sistema combinando capitalização com repartição, um sistema híbrido, apresentando as suas vantagens. A capitalização tem vantagens, mas, se for uma capitalização pura, ela também traz riscos de subproteção das pessoas de mais baixa renda. Então, o que é recomendado é um sistema híbrido, que é o que nós estamos propondo [...]. Agora, já este ano, o Banco Mundial defende exatamente um mix de previdência pública e privada como o melhor caminho para entregar uma forte combinação de cinco resultados centrais: cobertura, adequação, sustentabilidade, eficiência e segurança (GUIMARÃES, 2019, n.p.).

Prosseguindo com a análise das notas taquigráficas, o deputado Pedro Paulo (DEM) defendeu a criação de uma “renda básica do idoso”, inspirada no Banco: “[...] criação da renda universal do idoso, da renda básica universal [...]. É o que é sugerido inclusive pelo Banco Mundial, ou seja, a criação de pilares no sistema previdenciário” (PAULO, 2019, n.p.). Na mesma sessão, o economista pesquisador da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), Paulo Tafner, defensor da reforma da previdência, destacou: “É bem verdade que o Brasil já tem quase tudo que os organismos internacionais e vários países do mundo estão adotando, que é um sistema em camadas”. Ainda, “o benefício universal que vários países têm, que é sugerido, por exemplo, pelo Banco Mundial, enfim, que tem um bom modelo, o Brasil já quase tem” (TAFNER, 2019, n.p.), indicando que integrar o modelo de capitalização na previdência brasileira seria um processo quase que “natural”.

Em outra sessão, o então Secretário Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, Rogério Simonetti Marinho, defensor da reforma, aponta como o Executivo brasileiro solicitou ajuda ao BM e ao BID no processo de levantamento de dados sobre sistemas previdenciários:

[...] na América Latina, apenas dois países não têm idade mínima - dois países apenas -, que são o Brasil e o Equador. E no mundo são 13 países. Nós pedimos inclusive ajuda ao Banco Mundial, ao BID, para levantar esses dados. Portanto, nós somos realmente um ponto fora da curva. Aqui é possível a aposentadoria por tempo de contribuição (MARINHO, 2019, n.p.).

Nesta mesma sessão, novamente é possível de se observar o deputado Pedro Paulo (DEM) utilizando dados do Banco para defender a necessidade de se aprovar a reforma, destacando como a previdência então vigente era geradora de desigualdade, concentrando renda no setor urbano e em servidores públicos.

[...] os dados do Banco Mundial dizem que 50% das aposentadorias urbanas e dos servidores atingem o quintil mais favorecido da população, e não os menos favorecidos, que são apenas 2%. Como a nova Previdência, com toda essa potência fiscal de 1 trilhão e 200 bilhões, vai mudar essa desigualdade que existe na Previdência? Estas são as preocupações: qual será o impacto? Qual será a justiça da nova Previdência, com toda essa potência fiscal que ela está produzindo? Eu acredito que a Previdência tem que produzir, mas eu queria pontuar algo nesse caminho da justiça, que é uma questão que o Banco Mundial também defende há décadas: a construção de um sistema de previdência que tenha pilares (PAULO, 2019, n.p.).

O deputado Felipe Rigoni (PSB) menciona, em outra sessão, que “um estudo do Banco Mundial que mostrou que 2,5% de todo o gasto com a Previdência são gastos com os 20% mais pobres, enquanto quase 53% de todo o gasto da Previdência são gastos com os 20% mais ricos (*sic*)”, sendo isso “um grande causador de desigualdade” (RIGONI, 2019b, n.p.). Além disso, estes dados foram usados por Pedro Fernando Nery, Consultor Legislativo do Senado Federal, em audiência pública da Comissão de Finanças e Tributação, ressaltando ter concluído através dos dados do “Banco Mundial, e outras instituições com cálculos semelhantes” que “o gasto previdenciário não se concentra nos mais pobres”, tendo em conta somente os “subsídios ao Regime Geral urbano e ao Regime Próprio dos Servidores, onde 46% dos recursos chegam ao quintil mais rico da população e somente 2% chegam ao quintil mais pobre” (NERY, 2019, n.p.).

Bruno Bianco Leal, Secretário Especial Adjunto de Previdência e Trabalho, utilizou o Banco para cancelar os cálculo atuários que haviam sido feitos sobre o sistema previdenciário brasileiro e sua reforma, alegando ser um modelo de cálculo “usado no mundo todo, inclusive cancelado pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. Portanto, não é um modelo feito em casa, não é um modelo simples” (LEAL, 2019, n.p.).

Em outra ocasião, o Presidente do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho, Carlos Fernando da Silva Filho, crítico à reforma, fez uso das OIs para justificar uma argumentação contrária a reforma então proposta. Assim, diz,

Em outra ocasião de debate parlamentar como este, tive oportunidade de apresentar um estudo realizado pela OCDE, organismo no qual o Brasil tem pretensões de ter assento na condição efetiva. Esse estudo recente faz a avaliação de que esses países, notadamente a partir da crise econômica mundial de 2008 e dos adventos trazidos mais recentemente pela agenda da indústria 4.0, que provoca modificações significativas nas relações de trabalho no mundo inteiro, esses países reunidos, em parceria com OIT, com Banco Mundial e com seus especialistas responsáveis por orientar os Ministros dessas nações, realizaram estudos de 2014 para cá, com foco nos resultados da crise econômica de 2008 e essas mudanças da 4.0. Eles chegaram à conclusão de que é importante, para manter ritmo de produtividade e de competitividade dessas economias, a proteção do mercado de trabalho por meio da garantia de salário, por meio da estabilidade da força de trabalho, que se dá com

estruturas que garantam esse ambiente de restabelecimento do equilíbrio. Que estruturas são essas? As estruturas que integram o sistema de administração do trabalho, que são objetivamente ditos por meio das Convenções n.º 150 e 81 da OIT (FILHO, 2019, n.p.).

Interessante notar ainda no discurso do presidente de tal sindicato a utilização de uma nomenclatura gramsciana, destacando que a reforma, da maneira que estava avançando, estava tomando em conta somente os grandes empresários, entendendo-os como “grandes blocos”.

Quase todas as nações da OCDE são signatárias dessas convenções, de maneira que é clara a compreensão. É importante, para qualquer economia que pensa em crescer e se desenvolver, ter estruturas que garantam que esse crescimento seja acompanhado por todos os cidadãos. Caso não seja, as conclusões serão aquelas a que já chegaram as economias que estão voltando pelo caminho em que o Brasil está indo. Que economias são essas? São aquelas que sofreram de forma muito mais profunda os efeitos da crise econômica de 2008, modificaram seus sistemas de previdência, instituindo capitalização, modificaram seus sistemas de legislação trabalhista e suas garantias trabalhistas e chegaram à conclusão de que isso levou a maioria das pessoas, que promovem a dinâmica da movimentação da renda na economia dessas nações, a se descolar do bloco que é uma nação. Uma nação não anda apenas com os grandes empresários, com os grandes blocos, auferindo grandes resultados nas suas operações. Nós aqui estamos fazendo exatamente esse debate, um debate de preocupação, para que não excluamos a maioria da população, porque essa exclusão está sendo feita com desprezo a uma avaliação técnica de fundamentos da própria economia (FILHO, 2019, n.p.).

A última citação de relevância com relação ao debate sobre a reforma foi da deputada Gleisi Hoffmann (PT), contrária a PEC, que afirmou:

No Chile [...], o custo de transição para a capitalização foi de 130%. O custo no Brasil está estimado em 200%. No México, o gasto com Previdência era de 1% do PIB. Depois da capitalização, ficou em 4% do PIB. Na Colômbia, era 1,5% do PIB. Pulou para 4%. Esses são dados do Banco Mundial e da CEPAL [Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe] (HOFFMANN, 2019, n.p.).

A revisão das notas com referência ao Banco Mundial demonstrou uma influência deste organismo no debate público sobre a reforma da previdência, não apenas em especialistas e defensores da reforma e políticos de partidos de direita (e extrema-direita), mas também presente na fala de deputados de partidos de esquerda e especialistas contrários à reforma. A mesma dinâmica pode ser observada no caso da OIT.

A iniciar pelo discurso do deputado Aureo Ribeiro, do partido de centro-direita Solidariedade. Apesar de ser favorável à reforma, Aureo utilizou dados da OIT para manifestar a existência de uma desigualdade salarial e de ocupação de postos de trabalhos

formais entre homens e mulheres. A partir de tais dados, o deputado argumentou contra igualar a idade de aposentadoria de homens e mulheres¹⁹⁴ (RIBEIRO, 2019).

Outro deputado, desta vez do partido de direita Partido Social Democrático (PSD), que refutou parte da reforma proposta (apesar de vir a votar pelo “sim”), foi Hugo Leal, que argumentou que o “desempenho das atividades policiais, segundo a Organização Internacional do Trabalho, é a segunda profissão mais estressante do mundo moderno” (LEAL, 2019, n.p.), necessitando, segundo o deputado, que tal categoria profissional fosse retirada de tal reforma.

Em outra ocasião, em audiência pública enfocada no tema “Reforma da Previdência e seus impactos sobre os professores”, Heleno Manoel Araújo Filho, Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), utilizou dados de uma série de OIs, entre elas a OIT, para argumentar que os professores e professoras do Brasil trabalhavam em condições de elevada precariedade e que, por tanto, deveriam estar fora do processo da reforma. Em um trecho, identifica-se 3 organismos internacionais citados pelo sindicalista.

A OCDE também indica que nós professores e professoras do Brasil temos a maior jornada anual de trabalho por ano. São 42 semanas de trabalho em contraposição às outras nações, que trabalham de 37 a 40 semanas por ano. Então, a sobrecarga é maior. A lógica é: temos o menor salário e a maior jornada nesse processo apresentado pela OCDE. A UNESCO e a Organização Internacional do Trabalho indicam que para ter um bom desempenho das nossas atividades é necessário ter turmas entre 20 e 30 alunos. A nossa vivência aqui no Brasil, infelizmente, é de turmas acima de 50 estudantes, turmas enormes. A disciplina só tem uma aula em cada turma, podendo chegar a ter mil alunos. É impossível sabermos o nome de cada aluno. Não temos condições de estabelecer uma relação do processo ensino-aprendizagem sabendo o nome do aluno nessas condições que trabalhamos aqui no Brasil (ARAÚJO FILHO, 2019, n.p.).

Um deputado crítico à reforma, que viria a votar pelo “não”, foi Israel Batista, do Partido Verde (PV), partido de centro. Em um discurso, o professor deputado citou um famoso estudo da OIT, e diz: “A capitalização, em um país de salários baixos e alta rotatividade no emprego, redundará em aposentadorias drasticamente menores, certamente insuficientes para a manutenção dos padrões essenciais de sobrevivência dos aposentados”. Neste sentido, prossegue o deputado, “não à toa, segundo a Organização Internacional do Trabalho, dos 30 países que adotaram a capitalização nas últimas décadas, 18 optaram pela reversão do modelo” (BATISTA, 2019, n.p.).

Rubens Otoni, deputado pelo PT, também utiliza este mesmo estudo da OIT em outra oportunidade, na 5ª reunião ordinária da comissão especial destinada a emitir parecer à PEC 6 de 2019. O deputado então indaga se

¹⁹⁴ Aureo Ribeiro viria a votar pelo “sim” da reforma posteriormente.

[...] o modelo de capitalização individual inserido no texto da Constituição, como está sendo proposto pelo Governo, seria uma proposta realmente adequada para a situação brasileira. E eu pergunto isso porque existem informações e estudos da Organização Internacional do Trabalho sobre resultados de outros países. Em um levantamento feito em mais de 30 países, verificou-se que 18 já voltaram atrás, até 2018, na iniciativa da capitalização, revertendo a sua situação (OTONI, 2019, n.p.).

Por fim, outro deputado do PT a mencionar este estudo foi Arlindo Chinaglia, que enfatiza: “entre hipóteses e aquilo que a experiência demonstra, segundo a própria Organização Internacional do Trabalho, a privatização ou a capitalização não funciona para atender o conjunto das populações” (CHINAGLIA, 2019, n.p.).

4.4 CONCLUSÕES: AS INFLUÊNCIAS DO BANCO MUNDIAL E DA OIT NO DEBATE PÚBLICO BRASILEIRO

Este capítulo partiu das hipóteses de que o Banco Mundial e a OIT tiveram participação e influência nas reformas trabalhista e da previdência de 2017 e 2019 no Brasil, ainda que em níveis e meios diferentes. Isso se comprovou com a análise documental de bibliografia, revisão de artigos da imprensa e análise do discurso de debates no Congresso Brasileiro. Ambas tiveram participação em todas as fases destas políticas públicas: antes, durante e depois.

No caso da Reforma Trabalhista, o Banco Mundial foi muito mais ativo na imprensa brasileira, moldando a opinião pública, com representantes deste organismo difundido o discurso de que era necessária a reforma, respaldando a visão de mundo então dominante no Brasil. Além disso, a capacidade técnica do Banco de formular documentos com análises de gastos do Estado e de políticas públicas foi amplamente utilizada, em uma articulação entre setores Governo, forças sociais conservadores em ascensão e o próprio Banco.

A OIT, por sua vez, teve uma participação tímida no Congresso, e foi recorrida por sindicalistas e políticos de esquerda do país, em especial através de seu Comitê de Peritos, que chegou a colocar o Brasil duas vezes em uma lista-curta de países potencialmente violadores de Convenções internacionais da OIT, por conta desta reforma. Pese estes esforços e “constrangimentos” por figurar em tal lista, a reforma não foi interrompida e tampouco alterada.

No caso da Reforma da Previdência, ambas organizações participaram diretamente nos debates do Congresso Brasileiro, com especialistas enviados para ratificarem modelos de previdência possíveis de serem implementados. Identificou-se que possuíam um discurso

moderado: a reforma era necessária, porém, o ideal seria um modelo equilibrado, que não fosse exclusivamente de repartição ou de capitalização.

Porém, pese a parcimônia do discurso, o Banco se demonstrou muito mais preocupado com temas relacionadas à sustentabilidade de gastos públicos, com um discurso bastante alinhado ao mercado financeiro, ao passo que a OIT se demonstrava mais preocupada com o nível de amplitude de cobertura de beneficiários e a no nível de adequação dos benefícios, para além da sustentabilidade.

Deputados e especialistas as utilizaram recorrentemente em suas argumentações; com efeito, as duas foram utilizadas por defensores e detratores da reforma da previdência, demonstrando que Organizações Internacionais não apenas moldam discursos e visões de mundo, mas estabelecem agendas sobre o que deve ser discutido.

É necessário ressaltar que estas OIs atuaram em reformas de grande envergadura, que alteram a relação capital-trabalho-Estado e os termos materiais de vida de milhões de pessoas, impactando quanto do excedente econômico vai para o trabalhador e quanto vai para o empregador. Logo, isso possui implicações na política internacional, potencialmente impactando na distribuição de riqueza e de poder entre trabalhadores e Estados, trabalhadores dos países da periferia e trabalhadores dos países centrais, entre Estados centrais e periféricos e entre Estados e multinacionais. No debate ideológico em torno destas reformas, o lado do capital saiu vencedor em detrimento do lado do trabalho.

Ao longo deste capítulo e com a revisão dos discursos proferidos pelas OIs, deputados e especialistas que participaram de debates no Congresso Brasileiro, ficou evidente que os comportamentos observados pelo BM e pela OIT coincidem com a classificação proposta por Cox, que classifica o Banco como uma organização representativa, com poder coercitivo, e a OIT como uma organização participativa, sendo mais horizontal, porém, com menos poder político (i.e., menos capacidade de moldar o comportamento de outros atores).

Uma comparação entre as duas organizações demonstra a diferença entre ser uma OI representativa ou participativa. Ademais, o fato de ser uma organização representativa, faz com que esta receba mais recursos dos países centrais (já que podem difundir de maneira mais efetiva seu modelo de Estado através destas), o que reforça seu poder coercitivo e atrai mais recursos ainda, num ciclo que se autoalimenta e dá mais legitimidade e prestígio para a instituição.

	Banco Mundial	OIT
Países membros	189 membros	187 membros

Orçamento	1.564.200.000 USD*	852.760.200 USD
Sistema de voto	Por cotas (baseado nas contribuições financeiras do país-membro)	Paritário (um país, um voto)
Número de funcionários	Aproximadamente 16000 (de tempo integral, sem contar consultores)	3381
Representação	Apenas Estados	Tripartite (Estados, Empregadores e Trabalhadores)

Fonte: Banco Mundial e OIT, com dados de referência de 2023. Formulação própria.

*Nota: para o cálculo do orçamento do Banco Mundial foi somado os orçamentos de três categorias: “Administrative Services”, “Governance Services” e “Institutional Services”. Esse orçamento é para funcionamento das operações do Grupo Banco Mundial, e não considera os valores mobilizados para empréstimos, que são superiores.

Outra conclusão possível de se chegar é que as Organizações Internacionais são instituições que definem “o limite do possível”: ao estabelecer os termos dos debates, definir os conceitos, definir “o certo e o errado”, as OIs servem como juízes que determinam as regras do jogo. Com isso, caminhos alternativos ficam silenciados. Essa é mesma argumentação exposta por Koepsel (2005), que, também analisando a OIT e o Banco Mundial, mas neste caso sobre recomendações em matéria de educação, diz

Na atualidade, as recomendações educacionais postas por organismos como a OIT e o BIRD são traduzidas como diretrizes globais e tratadas como questões de valor universal para a educação e a formação do homem contemporâneo. O comprometimento dessas organizações com a educação visa oferecer, principalmente aos países em desenvolvimento, os contornos teóricos e práticos para a viabilização de uma definição da escola não só para o presente, mas inclusive, para o futuro. Tais ideias, difundidas no Brasil também através de manuais pedagógicos fornecidos pelo Estado, aparecem como representantes únicas do que pode e deve ser a educação. Nesse sentido, o ideário defendido por organismos mundialmente dominantes ganha uma adjetivação de consenso – por representar a aprovação da maioria de seus países membros – e, por assim ser constituído, carrega em seu bojo a própria expressão da verdade. Como tal, se expõe inquestionável (p. 82).

Resgatando a ideia de quadro histórico de Cox, que é “uma combinação particular de padrões de pensamento, condições materiais e instituições humanas que possui uma certa coerência entre seus elementos”, pode-se entender o Banco Mundial e a OIT como parte deste conjunto de instituições que dão coerência e ajudam a constituir “hábitos, pressões, expectativas e constrangimentos dentro dos quais a ação [social] ocorre” (COX, [1981] 2021, p. 21). São instituições que produzem ideologias, as quais impõem pressões e constrangimentos nos atores sociais, e que ajudam a construir uma imagem coletiva de como deve ser um Estado e uma política pública.

Porém, como visto nos capítulos anteriores, estas organizações estão inseridas em um conjunto de relação entre forças sociais, formas de Estado e ordens mundiais, o que faz com que adaptem suas narrativas conforme o período histórico observado. Ademais, seus discursos

e propostas também possuem maiores chances de triunfarem se o conjunto de forças sociais internas de um país (o bloco histórico hegemônico) for coerente com a ideologia promovida por tais instituições. Isto ficou evidente no caso do Banco Mundial, que é uma organização que, a nível mundial, promove a renda básica universal, porém, que ao aterrizar no contexto brasileiro recente, com um bloco histórico neoliberal dominante, viu somente a narrativa de promoção de reformas no sistema trabalhista e previdenciário ganhar impulso, com a proposta de renda básica universal quase completamente ignorada. Entretanto, há de se destacar que não foram encontrados documentos do Banco recomendando diretamente ao Brasil a política da renda básica universal, mas sim relacionados a outros temas, em especial à contenção de gastos, algo novamente coerente com o esperado pelas forças sociais hegemônicas no país.

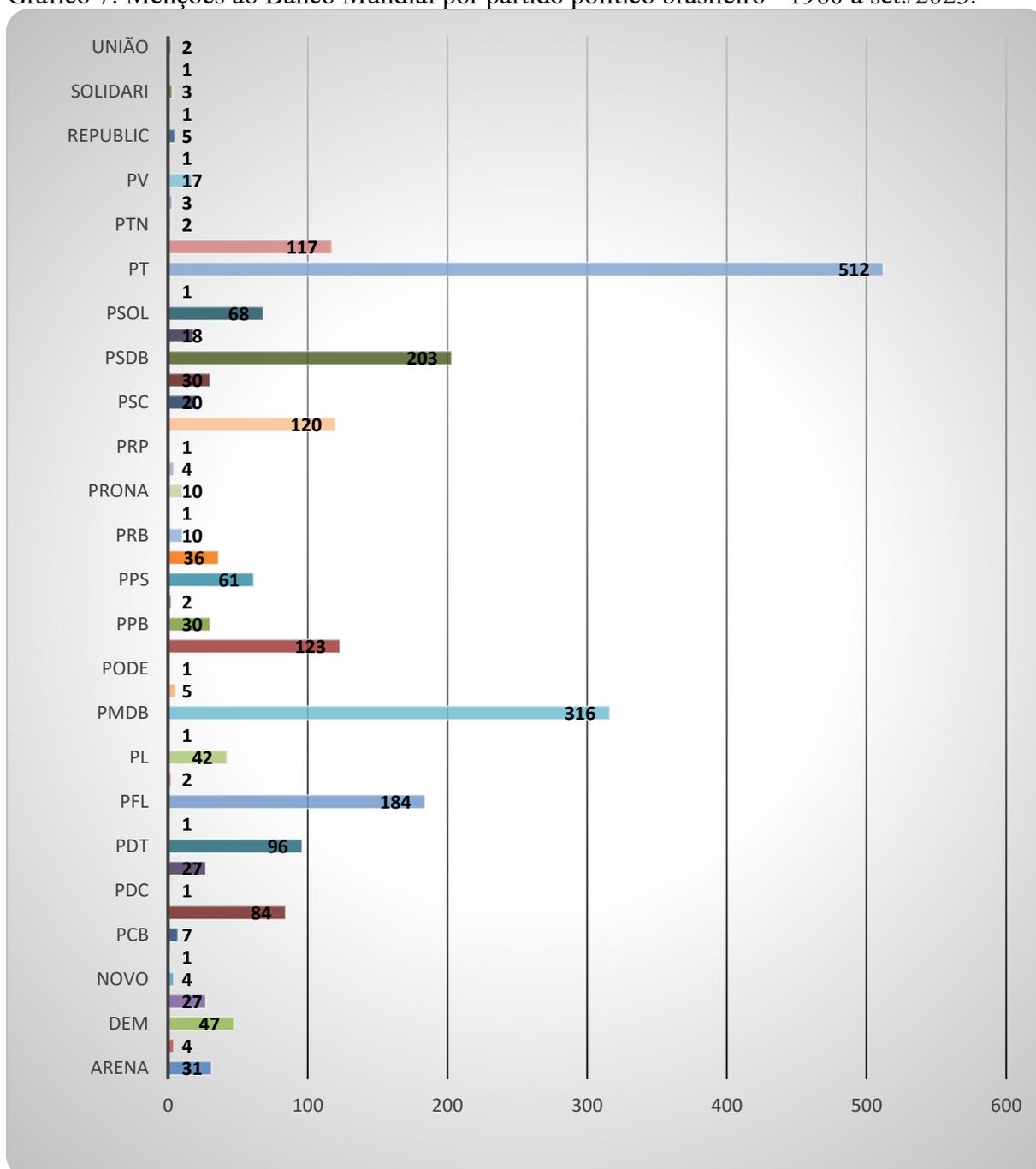
Isso elimina a ideia de o Brasil ser “vítima” de ideologias impostas por organismos internacionais, já que estas ideologias não ganharão terreno caso não encontrarem elites nacionais dispostas a defendê-las.

Ademais, resgatando a ideia de Craig Murphy, evidenciou-se, ao menos discursivamente, como as OIs podem funcionar tanto para facilitar a expansão do capitalismo industrial, com ambas instituições estudadas nesta tese defendendo a necessidade de reformas amplas nos sistemas laborais e previdenciários para adaptação as transformações no mundo do trabalho e no capitalismo global, ao passo que ambas simultaneamente possuem agendas de defesa de sistemas de proteção social para amenização dos efeitos colaterais que tais reformas e transformações possam gerar nos elos mais frágeis na relação capital-trabalho (ainda que cada uma com suas especificidades).

Em especial a partir dos anos 2000, quando o Banco Mundial admitiu que as reformas estruturais dos anos 1990 podem ter agravado a desigualdade no Sul Global, as OIs vem identificando a desigualdade extrema como um elemento de risco para a existência do modelo econômico vigente, necessária de ser tratada a fim de evitar-se maiores consequências negativas. Ou seja, da mesma maneira que a OIT foi criada para evitar-se revoluções de trabalhadores em toda a Europa, e o Banco Mundial passou a preocupar-se com a medição e combate da extrema pobreza na periferia global para evitar que os países periféricos passassem a se articular e demandar financiamento diretamente pelas Nações Unidas, atualmente tais organizações seguem com suas agendas de preocupações específicas para manutenção do *status quo* e “readequação” da economia-mundo capitalista.

No caso específico do Brasil, foi possível de identificar como estas instituições influenciam os discursos dos e das deputados brasileiros, de partidos políticos de distintos

Gráfico 7: Menções ao Banco Mundial por partido político brasileiro - 1960 a set./2023.



Fonte: Câmara dos Deputados do Brasil, 2023. Elaboração própria.

Como se observa nos gráficos 6 e 7, foram 39 partidos políticos a realizarem ao menos uma referência à OIT, e 47 ao Banco Mundial. Interessante notar como em ambos os casos, o PT, partido classificado como de esquerda, foi o que mais fez uso de referências a estas instituições, seguido pelo PMDB. Há de se tomar em conta que estes partidos têm estado nas últimas três décadas dentre os maiores partidos do país, em termos de representantes

ocupando cargos políticos. Entretanto, outro partido historicamente relevante como o PSDB, não figura com a mais proeminência.

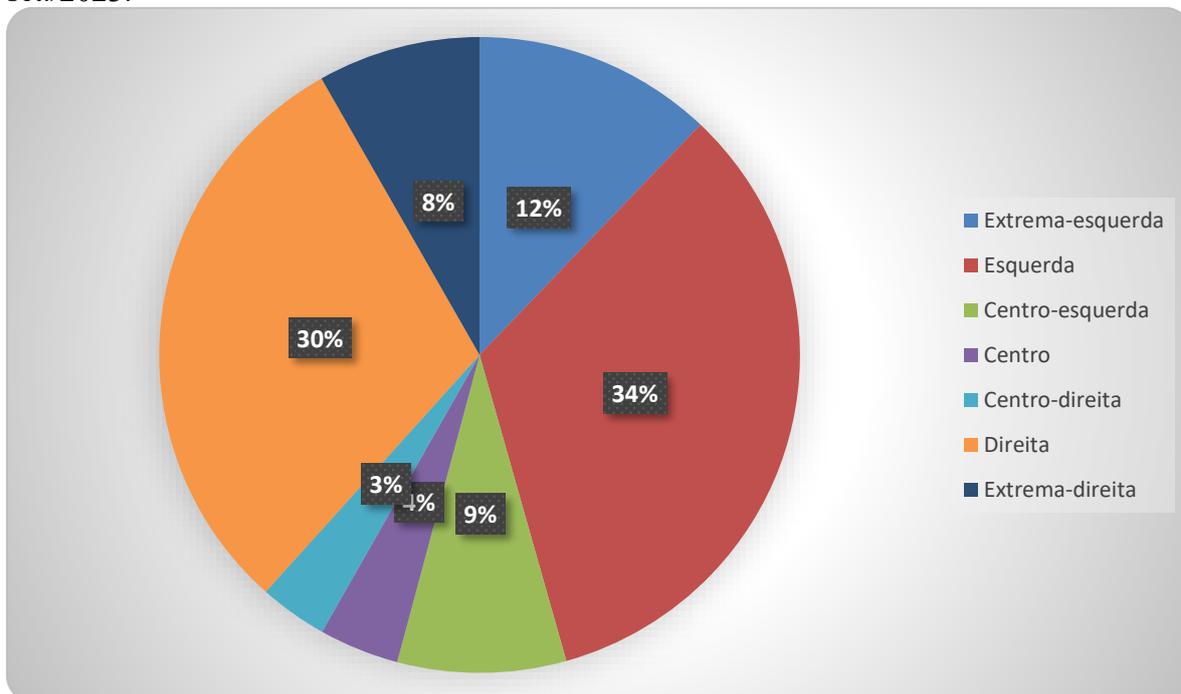
Isso também serve para demonstrar como, dependendo do momento histórico-político, um partido de esquerda pode “elogiar”, “criticar” ou instrumentalizar uma instituição como o Banco Mundial em seu favor, indo além do aspecto ideológico, desde um ponto de vista pragmático.

Outra análise interessante de se realizar é o nível de menção, i.e., a quantidade de menções realizadas, conforme o espectro ideológico do partido. Seguindo a classificação proposta por Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023)¹⁹⁷, tem-se 7 possibilidades: extrema-esquerda, esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita, direita e extrema-direita¹⁹⁸.

¹⁹⁷ Para a classificação da ideologia partidária, os autores utilizaram como método a percepção de especialistas da área de Ciência Política. Conforme indicam Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023, pp. 2-3), os autores realizaram o seguinte procedimento: “aplicamos um survey junto aos associados da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) durante vinte dias do mês de julho de 2018. Os entrevistados foram convidados a responder, através de uma plataforma web-based, sobre a forma como classificavam os então trinta e cinco partidos políticos brasileiros no eixo esquerda- -direita numa escala espacial de zero a dez. Esses especialistas não tinham acesso ao ponto numérico, mas apenas ao ponto espacial que distanciava mais ou menos cada um dos partidos em relação aos extremos. Isso teve o intuito de evitar um possível problema de antecipação de pontos ideológicos, em que valores numéricos coincidem com posições já conhecidas como extrema-esquerda, centro-direita, esquerda ou direita. A reta, portanto, estimulava uma classificação por proximidade – e não por coincidência entre posições ordinais e ideológicas. A possível agregação de valores médios, como se sabe, pode ser feita após a coleta dos dados. Foram enviados 963 convites, com uma taxa de retorno de 59,3%. A alta adesão demonstra a pertinência do tema e o perfil colaborativo da comunidade da Ciência Política. Contudo, levando em conta os erros de envio (envios duplicados) e as respostas incompletas, a taxa final foi de 53,9%, totalizando um universo de 519 indivíduos. A maior parte dos respondentes possuía título de doutor (48,4%), enquanto mestres foram 32,8% e graduados, 18,8%. Ainda que cansativa, a pesquisa foi respondida em uma média de 17 minutos por aqueles que a concluíram. O resultado é uma estimativa da posição média ideológica de cada legenda, colocando os partidos mais ou menos próximos dos polos de esquerda ou direita”.

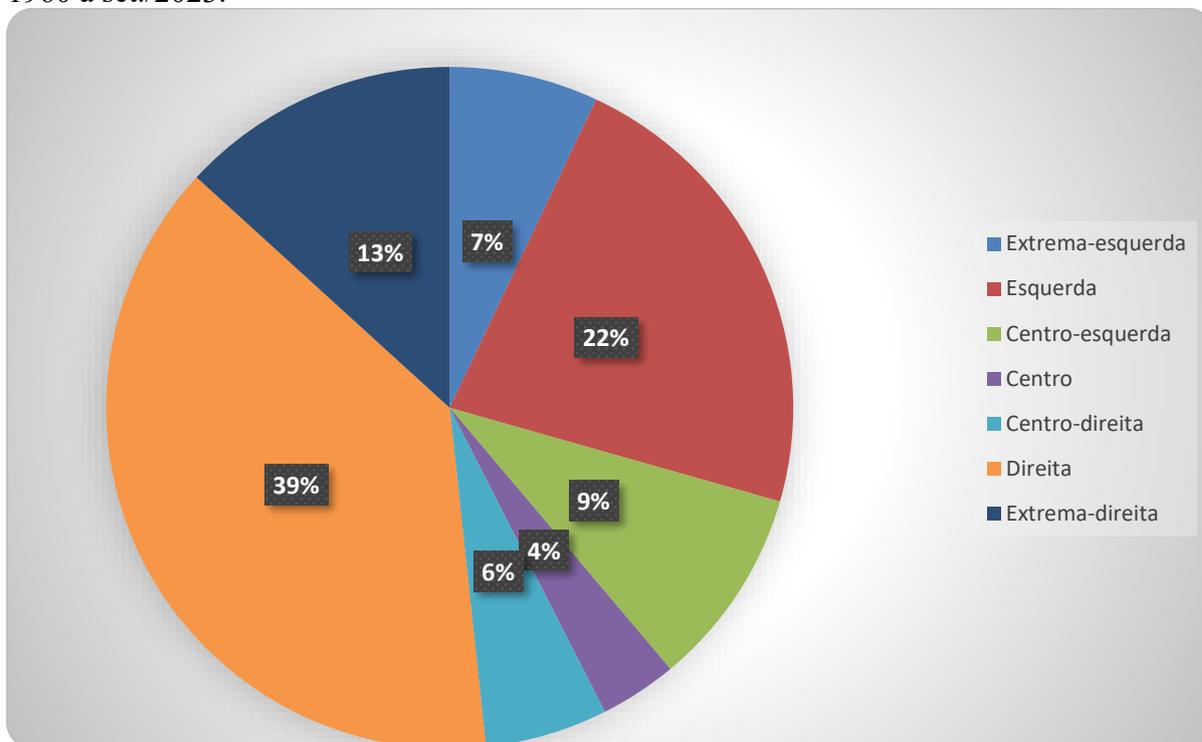
¹⁹⁸ Alguns partidos políticos encontrados na plataforma da Câmara dos Deputados não estavam disponíveis na classificação de Bolognesi, Ribeiro e Codato (2023), pois ou estavam extintos ou ainda não haviam sido criados. Com isso, para tais casos, classificou-se o partido já extinto de acordo com a classificação do atual partido que este se transformou. Por exemplo, o PMDB foi classificado como direita, pois o atual partido MDB (presente na classificação de Bolognesi, Ribeiro e Codato, 2023) foi classificado como direita. As únicas exceções foram o Partido Republicano Trabalhista (PRT), que não foi transformado ou fusionado a nenhum outro partido, e classificado nesta tese como extrema-esquerda, pois era utilizado por integrantes do Partido Comunista do Brasil na década de 1950, com o registro cancelado (ver mais em: <<https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-republicano-trabalhista-prt>>, acesso em: 10 nov. 2023); e o partido União, fruto de uma fusão entre o DEM e o Partido Social Liberal (PSL), aprovada pelo Tribunal Superior Eleitoral em 2022, e classificado nesta tese como direita.

Gráfico 8: Distribuição percentual de menções à OIT por espectro ideológico - 1952 a set./2023.



Fonte: Câmara dos Deputados do Brasil, 2023. Elaboração própria.

Gráfico 9: Distribuição percentual de menções ao Banco Mundial por espectro ideológico - 1960 a set./2023.

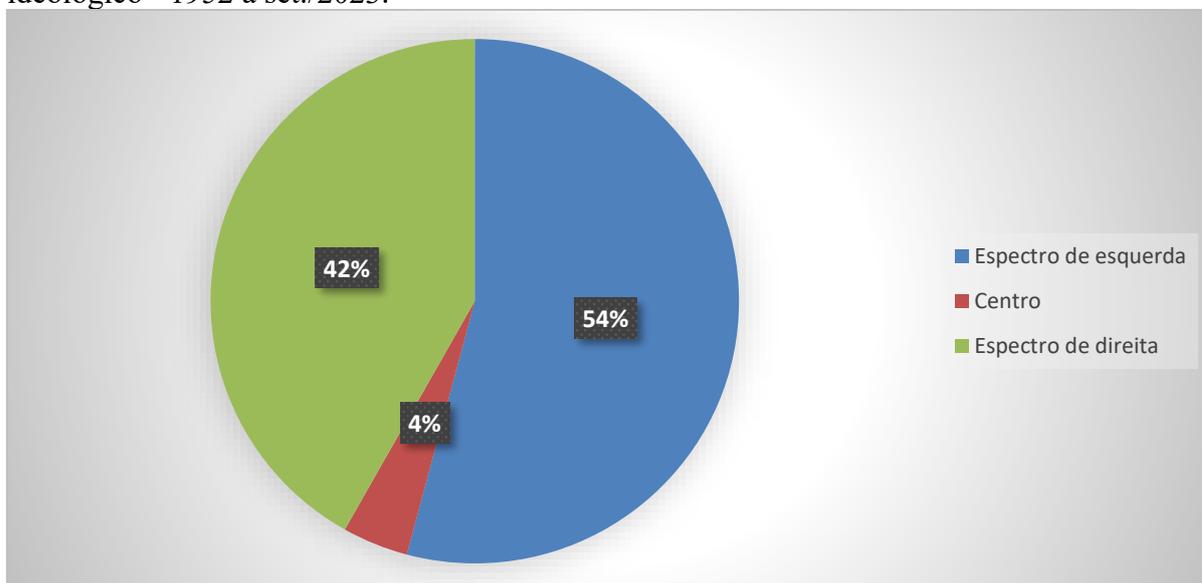


Fonte: Câmara dos Deputados do Brasil, 2023. Elaboração própria.

Apesar de se notar uma distribuição equilibrada entre os espectros políticos, há uma maior influência e adesão da OIT nos discursos de deputados do campo da esquerda, ao passo que o mesmo ocorre com o Banco Mundial nos discursos do campo da direita. Os gráficos na

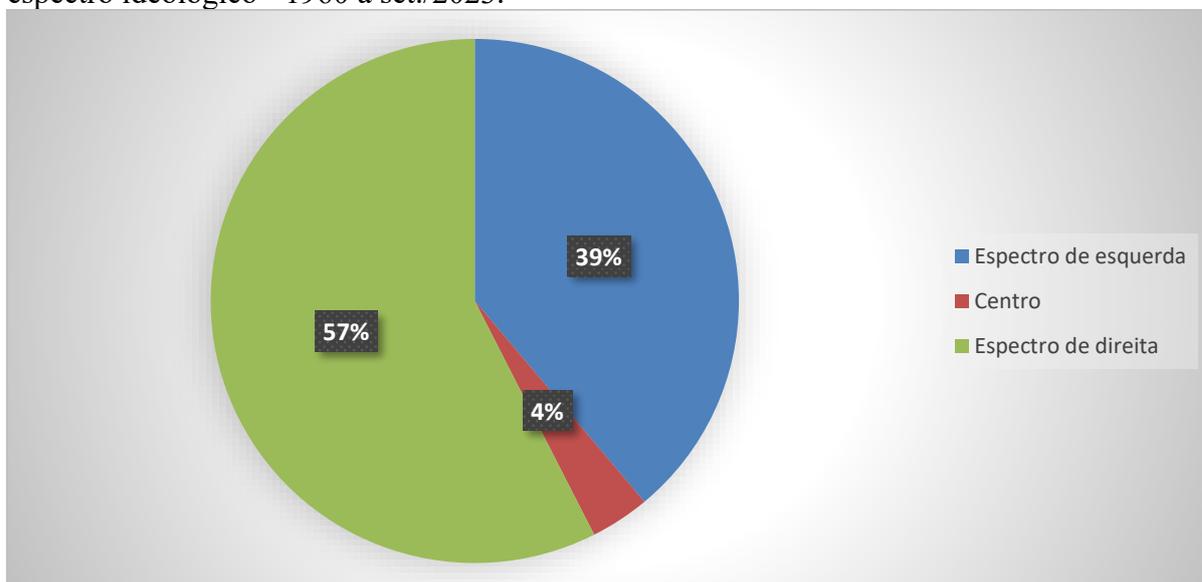
sequência evidenciam a proporção agrupada em três grandes grupos: esquerda, centro e direita.

Gráfico 10: Distribuição percentual de menções à OIT por agrupamento de espectro ideológico - 1952 a set./2023.



Fonte: Câmara dos Deputados do Brasil, 2023. Elaboração própria.

Gráfico 11: Distribuição percentual de menções ao Banco Mundial por agrupamento de espectro ideológico - 1960 a set./2023.



Fonte: Câmara dos Deputados do Brasil, 2023. Elaboração própria.

Como identificado anteriormente, a utilização destas OIs nos discursos dos congressistas brasileiros é, em sua maioria, para respaldar uma proposta ou argumentação, utilizando-as como um argumento de autoridade. Igualmente, na perspectiva crítica de Cox, estas instituições servem para dar coerência à uma visão de mundo específica, inserida em um complexo sistema de relação entre ideias, capacidades materiais e instituições; com efeito,

recitando a Cox: “instituições refletem as relações de poder vigentes em seu ponto de origem e tendem, pelo menos inicialmente, a fomentar imagens coletivas coerentes com essas relações de poder” (COX, [2021] 1981, p. 22).

Logo, é coerente uma maior aderência do Banco Mundial nos discursos da direita brasileira, que tem historicamente tido uma visão de mundo mais coerente com as narrativas promovidas por este organismo: de tendência mais neoliberal e em favor ao capital estrangeiro. No caso da OIT, há uma maior utilização pelo campo da esquerda, que enxerga nesta a possibilidade de respaldar posições de tendência a maior proteção à classe trabalhadora (ainda que eliminando em suas ações e narrativas a luta de classe, promovendo o “diálogo social”).

Estas estatísticas servem para demonstrar como Organizações Internacionais possuem ampla participação na vida política do Brasil, influenciando os rumos dos debates públicos, participando em distintos momentos do ciclo de uma política pública, moldando a opinião pública através da grande imprensa e servindo como base de conhecimento e base de dados e argumento de autoridades para parlamentares do Congresso e Senado brasileiros.

Como demonstrado, dentre os dois organismos estudados, há uma clara assimetria de poder de influência e capacidade de ação. Com o Banco Mundial sendo muito mais influente e patrocinado pela hegemonia mundial, pode-se argumentar que a direita brasileira, que se apropria mais de seu discurso, possui mais “munição argumentativa” ao ancorar propostas neste organismo. Porém, aqui faz-se uma ressalva, retomando a Cox:

Eventualmente, as instituições assumem vida própria; elas podem se tornar um campo de batalha de tendências opostas ou estimular a criação de instituições rivais refletindo tendências diferentes. As instituições são amálgamas particulares de ideias e poder material que, por sua vez, influenciam o desenvolvimento de ideias e capacidades materiais (COX, [2021] 1981, p. 22).

Logo, pode-se afirmar que uma disputa de ideologias dentro do Banco (ainda que dentro de um espaço de margem política menor se comparada à OIT). Isso significa que campos progressistas podem e devem entrar no campo de batalha dentro de uma instituição como o Banco Mundial, que, por mais que tenha uma visão de mundo geral bastante alinhada com a visão hegemônica dos EUA, possui suas fissuras e pode ser um espaços de criação de novas ideias (ainda que estas ideias possam, em última instância, servir em realidade para a manutenção do status quo, porém, de uma maneira menos desigual). A defesa da renda básica universal é um exemplo disto, com um partido como o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) utilizando o BM como fonte de uma proposta de emenda constitucional.

Por último, se destaca que existe uma série de propostas legislativas e de políticas públicas que seguem vigentes de ser votadas, as quais são justificadas em ideias promovidas por estas OIs. Tomando apenas como referência as Propostas de Emenda Constitucional para o ano de 2023, se encontram cinco propostas em tramitação que utilizam o Banco Mundial como justificção, quais sejam: PEC 242/2008¹⁹⁹; PEC 21/2019²⁰⁰; PEC 36/2019²⁰¹; PEC 206/2019²⁰², e; PEC 32/2020²⁰³. Destas propostas, se destaca a PEC 206 de 2019, que propõe a instauração de cobrança de mensalidade em universidades públicas. Proposta pelo então deputado General Peternelli (PSL), ela utiliza o mesmo estudo encomendado pelo ministro da fazenda Joaquim Levi, do governo Dilma II (“Por um ajuste justo”), e diz em sua justificção:

Em 2017, o Banco Mundial divulgou um estudo demonstrando que a cobrança de mensalidade nas universidades públicas brasileiras seria uma forma de diminuir as desigualdades sociais em nosso País. De fato, a maioria dos estudantes dessas universidades acaba sendo oriunda de escolas particulares e poderiam pagar a mensalidade. O gasto público nessas universidades é desigual e favorece os mais ricos. Não seria correto que toda a sociedade financie o estudo de jovens de classes mais altas (BRASIL, 2019, p. 1).

A OIT figura na justificção de oito propostas de PEC em tramitação, sendo elas: PEC 29/2003²⁰⁴; PEC 314/2004²⁰⁵; PEC 340/2009²⁰⁶; PEC 443/2014²⁰⁷; PEC 187/2016²⁰⁸; PEC 258/2016²⁰⁹; PEC 163/2019²¹⁰ e; PEC 2/2020²¹¹. As propostas são de deputados distintos espectros ideológicos, envolvendo desde partidos como o PT até o DEM.

¹⁹⁹ Altera o Sistema Tributário Nacional e o financiamento da Seguridade Social, estabelece normas de transição e dá outras providências.

²⁰⁰ Acrescenta alínea f ao inciso IV do art. 150 da Constituição Federal para conceder Imunidade Tributária na comercialização e Produção do Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) destinado ao uso doméstico.

²⁰¹ Dá nova redação ao art. 208, inciso IV, para dispor sobre a prioridade de acesso das crianças com deficiência à educação infantil.

²⁰² Dá nova redação ao art. 206, inciso IV, e acrescenta § 3º ao art. 207, ambos da Constituição Federal, para dispor sobre a cobrança de mensalidade pelas universidades públicas.

²⁰³ Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa.

²⁰⁴ Institui a liberdade sindical, alterando a redação do art. 8º da Constituição Federal.

²⁰⁵ Dispõe sobre a Organização Sindical e dá outras providências.

²⁰⁶ Altera a redação do § 9º, do art. 144, da Constituição Federal, estabelecendo a paridade remuneratória dos servidores das carreiras operacionais das Polícias Cíveis dos Estados e do Distrito Federal com os agentes da Polícia Federal.

²⁰⁷ Acrescenta parágrafo ao art. 42 da Constituição Federal, para assegurar as associações dos militares estaduais as mesmas garantias de representação e imunidade tributária asseguradas aos sindicatos de trabalhadores.

²⁰⁸ Acrescenta o §8º ao art. 231 da Constituição Federal de 1988, a fim de permitir às comunidades indígenas praticar atividades agropecuárias e florestais em suas terras, bem como, comercializar aquilo que foi produzido e gerenciar sua renda.

²⁰⁹ Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o direito humano ao acesso à terra e à água como direito fundamental.

²¹⁰ Altera o art. 10, II, "b" do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para ampliar a regra de estabilidade nele contida.

Essa é uma pequena amostra da relevância que seguem tendo estas OIs no debate público nacional, que possuem representantes seus participando de audiências públicas e seminários no congresso e em espaços da imprensa. Ademais, figuram em centenas de outras propostas de projetos de lei ordinária, complementas, decretos, emendas, pedidos de requerimentos, indicações, entre outros.

Logo, o monitoramento das ações destas organizações deve ser um exercício constante a ser realizado pela academia e sociedade civil brasileira, bem como sua utilização no debate público, devido a que tais instituições criam e reforçam visões de mundo, que nem sempre podem ser as mais adequadas ao contexto de um país da periferia, ou de benefício à maioria de sua população.

²¹¹ Altera o inciso XXXIII, do artigo 7º, da Constituição Federal para ampliar para quatorze anos a idade mínima para o exercício de trabalho diurno e não insalubre ou perigoso.

5 CONCLUSÕES

Esta tese teve como objetivo explicar como Organizações Internacionais participam e influenciam em processos internos de políticas públicas de um país. Partindo-se de uma perspectiva crítica e utilizando autores neogramscianos das Relações Internacionais, foram selecionados o Banco Mundial e a Organização Internacional do Trabalho como objetos de estudo, e enfocou-se na participação e utilização destas organizações nas reformas trabalhista (2017) e previdenciária (2019) ocorridas recentemente no Brasil. A tese defendida neste trabalho é de que o Banco Mundial e a OIT desempenharam um papel fundamental em estas duas reformas, servindo como respaldo para distintas forças sociais internas no debate ideológico ocorrido no país, validando visões de mundo.

No primeiro capítulo, após uma revisão das principais teorias das Relações Internacionais e suas interpretações sobre o que são e o que fazem as Organizações Internacionais, optou-se pela escolha da Teoria Crítica, tendo como textos norteadores em especial as obras de Robert Cox e Craig Murphy. Sob tal ótica, entende-se que as OIs possuem, dentre várias funções civis e de complementariedade aos Estados, duas tarefas primordiais para o funcionamento do capitalismo: elas facilitam a expansão do capitalismo (criando regras comuns de funcionamento de mercados, financiando a infraestrutura logística para a expansão, facilitando a abertura de mercados e adequando políticas públicas de países, conforme as dinâmicas e mutações da relação capital-trabalho), ao passo que atuam para dirimir potenciais conflitos que emergem desta mesma expansão do capitalismo, gerenciando forças sociais que possam se opor à esta expansão. Além disso, OIs possuem a função de fortalecer Estados, tornando-os mais atentos as demandas de suas populações, e acabam também por fortalecer a sociedade civil em relação ao Estado, servindo, assim, como um espaço contraditório em que forças sociais contrárias ao próprio Estado e ao capitalismo se fortalecem.

A escolha teórica se deu por conta de esta teoria se demonstrar um instrumental analítico adequado para entender a relação entre forças sociais e ideias, tanto no plano nacional como internacional, além de servir para entender que ideologias “ganham” debates somente quando são coerentes com as forças sociais dominantes (o bloco histórico hegemônico), seja a nível de um país ou globalmente.

O segundo capítulo foi dedicado a analisar a trajetória histórica dos dois objetos de estudo, tendo as seguintes perguntas-orientadoras: quando e com qual objetivo surgiram?

Quais as ideias e líderes intelectuais e políticos por trás de suas criações? Quais suas tarefas e funções? Como é sua organização institucional? (i.e., quem faz parte, como se dá a tomada de decisão e quem possui poder de decisão e de influência?). Qual o efeito de suas ações? Estas perguntas foram inspiradas na obra de Craig Murphy (2014), que indica ser necessário responder a estas perguntas para entender a atuação de uma OI. O movimento de responder a tais perguntas foi útil para demonstrar como a história e o comportamento destas organizações estão moldados por outras dinâmicas internacionais, sobretudo pela configuração de forças sociais dominantes, pela Guerra Fria, pelas crises do capitalismo e pela posição do então Estado hegemônico, os EUA.

Neste sentido, o Banco Mundial surgiu inicialmente no pós-Segunda Guerra Mundial com a função de servir como financiador da reconstrução da Europa, tendo como líder político e intelectual os EUA (e influência intelectual, em menor grau, do Reino Unido). Ao longo de toda sua existência, o Banco foi marcado pela preponderância dos interesses estadunidenses em sua agenda de atuação, sendo que todos os seus presidentes e a maioria dos economistas-chefe foram dos EUA, com uma trajetória intelectual e profissional bastante homogênea (formados em universidades dos EUA e com antecedentes laborais no governo dos EUA e/ou em instituições financeiras). Com efeito, identificou-se que este país é o único com “poder de veto” na instituição, dado o percentual de cotas que este possui (o maior contribuinte, contribuindo com mais de 15% do orçamento total).

Ainda sobre o Banco Mundial, identificou-se que esta instituição passou por um alargamento de suas funções, em especial a partir da década de 1970, em que seu papel de instituição geradora de conhecimento passou a ganhar relevância, ao passo que a preocupação pela pobreza nos países periféricos passou a ocupar posição central na agenda do Banco, em um contexto de ebulição política (com a criação de uma série de novas nações na África e Ásia pelos movimentos de descolonização e acirramento da disputa entre EUA e URSS pela hegemonia global, os quais buscavam cativar o máximo de Estados para sua órbita de influência), econômica (o endividamento de uma série de países periféricos, a crise do petróleo e a articulação dos países exportadores desta matéria prima) e intelectual (com o surgimento de movimentos intelectuais próprios da periferia, a exemplo da produção da Teoria da Dependência). Isso desembocou em uma instituição influente, não apenas por seus mecanismos de financiamento, mas pela sua capacidade de produção e disseminação de conhecimento e de uma ideologia promovida pelas forças sociais hegemônicas.

Por outro lado, a OIT foi criada anteriormente, no contexto de fim da Primeira Guerra Mundial, em um momento que as elites políticas europeias temiam que movimentos revolucionários trabalhistas tomassem o poder, como havia ocorrido na Rússia czarista. Assim, a OIT surgiu com o objetivo de promover a conciliação de classes, o que levou à uma configuração única de ser composta por representantes de Estados, empregadores e empregados (em um movimento de cooptação das lideranças trabalhistas, a fim de evitar revoluções). Trata-se de uma organização que foi e ainda é fortemente influenciada pela ideologia da Social-Democracia, a qual visa a manutenção do *status quo* através de maiores concessões às classes trabalhadoras; por isso, identificou-se maior presença de lideranças europeias, sobretudo da França e Reino Unido, em comparação ao Banco Mundial.

Apesar de um maior equilíbrio entre as nacionalidades que ocupam os cargos de liderança, os EUA novamente se demonstraram como o maior contribuinte financeiro deste organismo, impactando em sua capacidade de projeção e de sustentação de posições políticas. Identificou-se que, de sua criação em 1919 até os anos 1970, a OIT foi uma das principais instituições a nível mundial a promover a ideologia do Estado de Bem-Estar social, perdendo este protagonismo a partir de então, por esta ideologia deixar de atender os interesses do capital internacional e da forças hegemônicas. No entanto, identificou-se que suas ações, em especial a capacidade de formular Convenções internacionais, seguem tendo efeitos a nível global, tanto em países centrais como periféricos.

O terceiro capítulo teve como objetivo entender como foi a relação entre estas duas organizações, Banco Mundial e OIT, desde suas criações até a atualidade. Em específico, foi identificado que existiu, ao longo da segunda metade do século XX, uma disputa narrativa de qual ideologia deveria servir como norteadora da ação dos Estados (e, conseqüentemente, da condução de políticas públicas), e esta disputa foi capitaneada por dois blocos históricos distintos: os que defendiam o Estado de Bem-estar Social (em que figurava a OIT) e os que defendiam o Estado enxuto neoliberal (em que figuravam instituições como o Banco Mundial, o FMI e a OCDE). Esta disputa ideológica coincidiu com a crise de lucratividade que países centrais observavam, que vinham apresentando uma tendência declinante desde os anos 1960.

Assim, o bloco “vencedor” deste debate foi o neoliberal, não por apresentar os melhores argumentos, mas sim por ser a ideologia coerente com os interesses dos países centrais e das forças sociais dominantes dentro dos países periféricos. Isso gerou reflexos observados até os dias de hoje, em que o Banco Mundial triunfou (e ainda triunfa) como umas das principais instituições globais difusoras de modelos de políticas públicas (especialmente

para países periféricos), ao passo que a OIT perdeu grande parte de seu protagonismo, vendo-se obrigada a readaptar-se para manter sua relevância e assumindo um papel mais periférico com relação a outras OIs.

Porém, a principal conclusão deste terceiro capítulo foi de que o comportamento de ambas as organizações foram coerentes com o proposto pelo marco teórico adotado nesta tese. Ao final, tanto OIT como Banco Mundial buscavam (ou melhor, eram utilizados para) garantir a perpetuação do sistema econômico vigente, ao passo que sugeriam, cada uma com suas especificidades, formas de conciliar a relação capital-trabalho. Tais especificidades se devem as trajetórias e composições de cada uma destas organizações, com uma OIT mais representativa, porém menos influente, e com um Banco Mundial, mais cooptado pelos Estados Centrais e, logo, mais influente. Em síntese, nenhuma organização se portou ou se porta de uma maneira antissistema ou anticapitalismo.

Chega-se, assim, ao quarto e último capítulo, em que são analisados os discursos e influências do Banco Mundial e da OIT em torno das reformas trabalhista, de 2017, e previdenciária, de 2019, ocorridas no Brasil. Tais reformas ocorreram em um contexto em que forças sociais de cunho neoliberal tomavam o poder no país e, movidas por interesses privados, buscavam alterar a relação capital-trabalho e políticas sociais de caráter universal do Brasil.

Como opção metodológica, optou-se por utilizar como fontes primárias a imprensa brasileira e pronunciamentos realizados no Congresso Brasileiro entre os anos de 2016 e 2019, período que abrange as duas reformas que são objeto de estudo. Em total, foram revisados dezenas de artigos de imprensa e mais de 400 pronunciamentos realizados neste período, utilizando como filtro a categoria “trabalho, previdência e assistência”, da própria página do Congresso. Tais pronunciamentos foram categorizados de uma maneira não apriorística, com tais categorias emergindo após a leitura dos mesmos.

Evidenciou-se que, ao longo dos debates ideológicos em torno das reformas, tanto o Banco Mundial como a OIT foram mobilizadas por forças sociais que buscavam legitimar suas argumentações. De fato, partidos de esquerda, centro e direita utilizam destas organizações como um argumento de autoridade, seja para a defesa ou para a refutação das reformas. Destaca-se que a maior parte das menções a elas foi como instituição de respaldo político ou instituição produtora de conhecimento, sublinhando a importância da produção intelectual e da capacidade de compilação de dados destas OIs. Das menções revisadas, encontrou-se poucas menções a atividades “clássicas” destes organismos, como a concessão

de empréstimos no caso do Banco ou a cooperação técnica em matéria trabalhista, no caso da OIT, demonstrando como elas possuem uma função ideológica nas relações entre ideias, instituições e capacidades materiais.

Como sublinhado, tanto forças sociais favoráveis como contrárias a tais reformas mobilizaram as duas OIs estudadas. No entanto, partidos do espectro de direita mencionaram mais o Banco Mundial, ao passo que partidos de espectro de esquerda mencionaram mais à OIT, resultado coerente com a visão de mundo que, em geral, tais vertentes ideológicas defendem. Não obstante, nenhuma destas organizações se posicionaram contra às reformas, pelo contrário: o Banco Mundial reiterou a importância de realizá-las para a saúde fiscal do país, e a OIT adotou um posicionamento de que, cedo ou tarde, tais reformas deveriam acontecer para que o país se adaptasse as novas realidades do mundo do trabalho e da sua demografia.

Durante o processo de discussão das reformas, forças de esquerda tentaram mobilizar a OIT para frear o avanço das propostas, sobretudo da reforma trabalhista. O Brasil chegou a figurar na lista-curta de países violadores de Convenções da OIT em mais de um ano, podendo-se considerar esta lista como um mecanismo de *naming and shaming*. Entretanto, na ocasião, foram as forças de direita (que utilizam da OIT e do Banco Mundial) que tiveram êxito na disputa narrativa, uma vez que ambas as reformas foram aprovadas. Ademais, ficou demonstrado que o Banco Mundial possui mais poder que a OIT, entendendo poder como capacidade de influenciar e de projetar sua visão de mundo; no caso das reformas, foi constatado, além de maior presença na imprensa, maior aproximação do Banco Mundial com o Executivo Brasileiro, tendo sido inclusive solicitado pelo Ministro da Fazenda de Dilma Rouseff, Joaquim Levy, a elaborar um estudo sobre ajustes fiscais no país, o qual foi posteriormente utilizado para validar a reforma trabalhista e para inspirar a previdenciária. Não foi observado o mesmo no caso da OIT. Porém, ressalta-se que tal superioridade não se deve por uma instituição ter as “melhores mentes” e os melhores argumentos, mas sim por ser coerente com a visão de mundo do bloco histórico então dominante.

Este último capítulo também elucidou que as visões de mundo e ideologias promovidas por estas OIs somente prosperaram quando foram coerentes com os interesses do bloco histórico dominante no país. Um exemplo claro é a utilização parcial de propostas que são feitas pelo Banco Mundial a nível global: deputados de direita apoderam-se de narrativas específicas, como àquelas relacionadas a “sustentabilidade fiscal”, contenção de gastos públicos e privatização de serviços; porém, ignoram outras propostas como a renda básica

universal, que, por sua vez, é defendida mais por deputados de esquerda. Ademais, chama-se a atenção como representantes do Banco e seus relatórios produzidos para o Brasil ignoram a aplicação da proposta da renda básica universal para o país, demonstrando que há um comportamento específico deste organismo conforme o país em que direciona seu discurso.

Por fim, identificou-se que as duas organizações pesquisadas agiram conforme a proposta de Craig Murphy (2014), atuando no sentido de promover a adequação do país a novas dinâmicas da relação capital-trabalho, porém, obviamente, com suas especificidades, as quais se devem a suas trajetórias históricas e composição institucional. Importante notar que ambas adotaram uma postura “desideologizada”, com seus representantes que participaram de debates no Congresso reiterando que suas posições eram exclusivamente técnicas; entretanto, quando a posição “técnica” é em favor de uma agenda que favorece à um modelo específico de economia-mundo (a capitalista), torna-se difícil sustentar tal afirmação.

Há de se ressaltar que o discurso de austeridade fiscal, que foi o pano de fundo de ambas as reformas aqui estudadas, defendido sobretudo pelo Banco Mundial, e reconhecido, de maneira menos enfática, pela OIT, possui um beneficiário direto evidente, que são os credores da dívida pública. Logo, conclui-se neste último capítulo que, ao participarem nos debates em torno destas reformas, realizada em um país de grandes dimensões para o capitalismo global, estas organizações acabaram atuando de maneira a impactar a distribuição de poder e riqueza mundial, em reformas que definiram como se daria a distribuição do excedente a trabalhadores e aposentados. Assim, em última instância, estas instituições impactaram na própria hegemonia mundial, beneficiando a multinacionais e instituições financeiras em detrimento da população de um país mais periférico, atuando na relação entre forças sociais, formas de Estado e ordens mundiais, conforme o esquema analítico proposto por Roberto Cox.

De modo geral, ao longo da realização desta pesquisa, foi possível ter uma série de outras reflexões, que sugerem outras linhas de pesquisas futuras. Tais reflexões, que vão além dos capítulos desta tese, são expostas nos parágrafos seguintes.

A Sociedade civil fiscaliza pouco as OIs e conhece pouco sobre suas funções e ações. Sua pouca transparência e prestação de contas de suas ações servem para que seja um instrumento de ação do Estado sem supervisão, bem como espaço de validação de políticas públicas sem fiscalização. Isto é, OIs são atores-chaves para definição de agendas (o que se deve tratar de problemas, como se deve tratar, estabelecimento de indicadores, entre outros aspectos) e para a construção de políticas públicas, porém são pouco compreendidos e pouco

cobrados. Esta característica faz com que possam ser utilizadas como espaço privilegiado para o avanço de agendas impopulares e neoliberais, ou para a ação Estatal sem os auspícios da lei. Neste sentido, faz-se necessário o fortalecimento de mecanismos da Sociedade Civil no Sul Global que fiscalizem mais as ações de tais organizações.

Da mesma maneira, os Estados do Sul Global devem procurar preencher mais espaços dentro das organizações, para conseqüentemente possuírem mais poder dentro das mesmas (uma vez, ainda que representação não seja sinônimo de poder na tomada de decisão, é um requisito indispensável para influir nos rumos de uma instituição). Um exemplo disso tem sido a China, que vem progressivamente ocupando mais espaços na atual arquitetura institucional internacional, nomeadamente no sistema ONU, em que se observa um incremento da participação chinesa na composição orçamentária das duas OIs analisadas nesta tese. Tal aumento na participação no sistema ONU vem sendo realizado concomitantemente com o desenho de uma nova arquitetura internacional sob liderança chinesa, como é o caso dos BRICS+ ou do Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP).

At the moment China heads up four UN agencies, making it the only member of the Security Council to hold more than one such post, and has increased its financial contribution to make it one of the largest contributors to the UN (only the US and the EU, including the member states, contribute more). It also has a growing presence in international standardisation bodies (from 2011 to 2020, the number of committees in the International Organisation for standardisation where the secretariat is headed by a Chinese national increased by 73 percent). Within IGOs, China now heads the commissions on international civil aviation, food and agriculture, industrial development and international telecommunications, all of which related directly to its interests in the Silk Roads and in the role of Chinese companies in the global expansion of 5G. The new Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) helps put Asia on the path to becoming a more coherent trading zone. It remains to be seen if it will lead to China becoming the regional regulatory power (COUNCIL OF EUROPEAN UNION, 2020. p. 3)

Neste mesmo paper produzido pela equipe de Análise e Pesquisa da Secretaria Geral do Conselho da União Europeia, é possível de notar uma notável preocupação com o avanço chinês nas Organizações Internacionais, ao destacar a perda da liderança ocidental nestas: “China is devoting considerable efforts to placing Chinese nationals into senior positions. These intense efforts are increasingly delivering results, with the result that it is possible to talk of a significant loss of "western" leadership in international organisations” (IDEM, p. 8).

Entretanto, apesar do avanço chinês no sistema ONU, este ainda é predominantemente dominado por um quadro de funcionários do Norte Global, sobretudo quando se trata de posições mais seniores e de liderança.

Tabela 10: Número de funcionários na ONU por nacionalidade, 2022 (total: 125.436).

País	Total de funcionários	Percentual do total
EUA	5.642	4.5
França	4.622	3.7
Quênia	4.130	3.3
Itália	3.893	3.1
Etiópia	3.125	2.5
República Democrática do Congo	3.006	2.4
Reino Unido	2.616	2.1
Índia	2.570	2.0
Sudão do Sul	2.550	2.0
Sudão	2.254	1.8

Fonte: UN System Chief Executives Board for Coordination, 2023.

O que se sugere é que, ao mesmo tempo que o Brasil tenha seus esforços de integração regional como no Mercosul ou em arranjos institucionais “alternativos” como o BRICS+, se fomente maior participação brasileira no sistema ONU como um todo, que ainda conta com pouca participação de brasileiros em seus quadros de funcionários e, conseqüentemente, menos influência do país. Isso no intuito de projetar também modelos de Estado e políticas públicas que sejam próprios do país; neste sentido, um caso de êxito que pode ser destacado é o Centro de Excelência contra a Fome Brasil, criado no âmbito de uma parceria do Governo Brasileiro com o Programa Mundial de Alimentos (World Food Programme) das Nações Unidas, e que serve como uma plataforma de projeção de experiências exitosas que o país teve no combate à fome, e que pode servir para outros países do Sul Global.

Retomando as conclusões, sobre o Banco Mundial, se destaca como este passou a se preocupar com pobreza a partir do momento que países do Sul Global passaram a se articular para pressionar o sistema ONU no desenvolvimento de mecanismos de financiamento próprios para estes países. Sua trajetória histórica e atual protagonismo o revelam atualmente como um dos principais atores internacionais para a formulação de políticas públicas, sobretudo no Sul Global.

Por outro lado, a OIT possui sua maior debilidade em sua composição mais democrática, ao ser conformado por atores para além dos Estados. Uma prova disso é a história do organismo, e quando os EUA se retiraram dele nos anos 1970, por entrar em desacordo com ações do mesmo. Ademais, sua história recente revelou como esta organização luta para manter sua relevância política, desde que perdeu seu protagonismo intelectual mundial nos anos 1970/80.

A relação entre movimentos do capital a nível internacional e o comportamento (e preponderância) das Organizações Internacionais se demonstrou algo diretamente correlacionado. A relação entre a lucratividade do capital e os grandes conflitos entre nações, especificamente o conflito Norte-Sul, se demonstrou como chave para entender os momentos de maior liderança da OIT e, posteriormente, do Banco Mundial. Em um momento em que a preocupação central era a contenção de movimentos revolucionários de trabalhadores e que a Europa possuía maior centralidade nas relações internacionais, a OIT tinha maior liderança política e intelectual. A partir do momento que a preponderância dos EUA estava consolidada e esta não era a maior preocupação a nível global, e sim a crise da lucratividade do capital, o Banco Mundial, em conjunto com outras instituições (nomeadamente OCDE e FMI), passou a ocupar o protagonismo político-intelectual como um dos principais difusores de modelos de Estado.

Neste sentido, um ponto de atenção que se coloca é sobre a possível cooptação de OIs a interesses privados. Ainda que fuja do escopo desta tese, ao longo da pesquisa foi possível se deparar com casos em que doações de instituições privadas correspondiam a grandes percentuais de agências especializadas da ONU, como é o caso do World Food Programme (WFP)²¹² ou do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)²¹³. Isso poderia significar a captura de organismos intergovernamentais por interesses particulares não universais. Novamente, mecanismos de supervisão, auditoria e fiscalização destas instituições por parte da sociedade civil se fazem necessários.

A hipótese de um conflito entre Banco Mundial e OIT não se provou totalmente correta. É certo que há choques entre alguns modelos de políticas públicas propostos por cada

²¹² Em 2022, doadores privados doaram um total de 539.965.747 dólares, correspondendo ao posto de quarto grupo mais doador. Os EUA foram os que mais doaram, com mais de 7 bilhões de dólares doados (WORLD FOOD PROGRAMME, 2023).

²¹³ Para 2022, o ACNUR foi financiado 21% por doadores privados (um aumento de 13% para 21% do ano anterior), e 38% pelos EUA (UNHCR, 2023), demonstrando como uma agência humanitária pode estar suscetível aos interesses de poucos atores.

instituição, mas a finalidade de ambas é a mesma, conforme a corrente teórica adotada nesta tese.

Com efeito, a proposta teórica foi validada no estudo de caso, com ambas as organizações atuando como instituições difusoras de modelos de políticas coerentes com os modelos ocidentais e capitalistas, ao mesmo tempo que funcionaram como espaços frutíferos para o florescimento de propostas políticas com potencial de amenizar os efeitos colaterais negativos da expansão capitalista. Como exemplos, tem-se no Banco Mundial a promoção da renda básica universal (proposta pouco factível para esta instituição nos anos 1990), e, na OIT, a Convenção nº 189 sobre Povos Indígenas e Tribais, que estabelece um mecanismo de suma importância para populações indígenas em todo o mundo, que é a consulta prévia (o qual pode barrar, ao menos do ponto de vista jurídico, os avanços de um capitalismo predatório).

Interessante notar que a teoria utilizada é proposta para explicar os comportamentos de OIs civis, i. e., excluindo-se as ações militares como são as missões de paz. Entretanto, mesmo em tais casos, é possível de ser observar a instrumentalização de missões que seriam, a princípio, com fins de manutenção da segurança internacional, para servirem a propósitos econômicos de certos Estados. Um exemplo disso são as suspeitas de que a China utiliza as missões de paz da ONU para proteger ativos econômicos no exterior, em especial na África²¹⁴ (BEST, 2020), ou ainda o caso do Haiti, em que a ajuda humanitária e a missão de paz instalada no país poderia, em realidade, ter mascarado interesses privados do capital transnacional (SEGUY, 2014).

Dado este potencial de ser um espaço propício para ideologias alternativas, OIs podem e são utilizadas por forças sociais progressistas e potencialmente contrárias a expansão do próprio capitalismo. Da mesma maneira que o Estado é imprescindível para a existência e manutenção do capitalismo, porém são arenas em disputa que, por vezes, geram condições para o aparecimento de forças anticapitalistas, assim são as Organizações Internacionais.

Por fim, as ideologias e os modelos de políticas propostos por Organizações Internacionais somente triunfam quando se encontram os interesses com elites nacionais (ou,

²¹⁴ “China’s unusual choice to invest both capital and personnel, however, has created suspicion that Chinese peacekeeping efforts are tied to its economic interests: in other words, China sends peacekeepers primarily to protect its economic assets abroad. And, since representatives from UN member countries negotiate the MOUs to determine “details of the personnel, major equipment and self-sustainment services that the contributing country will provide,” the opportunity exists for China to determine where, when, and how its contributions will be deployed. Notable cases of countries with both Chinese peacekeeping presence and significant Chinese investment, for example, include the Democratic Republic of the Congo and South Sudan, both of which provide valuable resources to Chinese markets” (BEST, 2020, n.p.).

no vocabulário Gramsciano, blocos históricos) que se apropriam de tais ideias. Isso é verdade para o caso brasileiro, em que as ideias do Banco Mundial favoráveis as reformas trabalhista e previdência, por exemplo, tiveram eco em um período histórico que forças sociais dominantes queriam avançar estas agendas, ao passo que outras ideias tidas como progressistas deste mesmo Banco, como a renda básica universal, não foram apropriadas por estas forças sociais, já que não correspondia aos interesses que tinham. O mesmo é válido para a OIT, e afasta qualquer noção de que os países são meros receptores de modelos impostos por atores externos. Sem este casamento de forças sociais internas dominantes coerentes com o que é proposto por estes atores externos, dificilmente tais propostas são aterrizadas no contexto nacional de um país.

Entretanto, tal afirmação deve ser relativizada conforme o país de referência. Há de se ter em mente que o Brasil é um país de elevada importância e projeção industrial e com uma capacidade Estatal maior que a média da região Latino-Americana (e do Sul Global como um todo). É possível que em países com menor capacidade estatal, o nível de influência de OIs seja maior, em especial naqueles que necessitam de financiamento estrangeiro para a composição de seus orçamentos nacionais e com maiores níveis de falência estatal. O mesmo pode-se dizer no caso oposto: países com máquinas burocráticas mais robustas e maior capacidade estatal podem ser mais “resistentes” a influências de atores externos como OIs. De fato, neste caso é mais comum vê-los utilizando a tais atores internacionais para difundir seus modelos de Estado.

Esta tese também destaca a importância das organizações internacionais na vida de uma política pública, podendo participar e incidir em diversas etapas de seu ciclo. Para o caso brasileiro analisado, OIs tiveram múltiplos propósitos: inspiração, validação, justificação, avaliação, monitoramento, entre outros. Compreende-las, assim, significa entender uma parte importante da vida pública de um país, pouco estudada no campo das Relações Internacionais.

Por último, se destaca nesta tese como os elementos de raça e gênero permeiam toda a história e atualidade das Organizações Internacionais, permanecendo amplamente ignorados na bibliografia especializada (SILVA, 2021). Tanto a OIT como o Banco Mundial tiveram em suas fundações marcadores de raça e gênero entre os indivíduos que as criaram: em quase sua totalidade, homens, brancos e ocidentais, com posturas e discursos por vezes explicitamente racistas e colonialistas. Isso certamente não é o que se espera de organizações que se apresentam como universais e representativas. No caso específico da OIT, os elementos de

raça e gênero se articulam com o chamado “diálogo social” que significa, em última instância, a anulação da luta de classes.

Estes elementos não se limitam somente à história: ambas organizações seguem tendo como funcionários em altas posições de liderança indivíduos com os mesmos marcadores sociais: em sua maioria, homens, brancos e ocidentais. Inclusive, há grande homogeneidade nas trajetórias intelectuais e profissionais de tais funcionários, sobretudo no caso do Banco Mundial, que sempre teve presidentes estadunidenses (e, na maioria dos casos, com vínculos ao setor financeiro estadunidense). Entretanto, há de se reconhecer que a simples participação de mais mulheres ou pessoas de países periféricos, em especial pessoas negras, não se traduz automaticamente em maior diversidade de ideias; afinal, o próprio Banco Mundial possui uma política clara de diversidade de gênero e raça, sendo que dois terços de sua força de trabalho provem de países de renda baixa e média, e quase metade dos gestores sêniores são mulheres (WORLD BANK, 2020), mas sem isso refletir obrigatoriamente em uma organização mais diversa e plural na promoção de políticas públicas e ideologias.

Pese o fato de serem organizações com tais marcadores sociais predominantes de países centrais, não deixam de exercerem influência e terem um papel de autoridade, em especial nos países periféricos e inclusive em políticos e intelectuais progressistas. Em última instância, tais organismos importam, pois definem agendas. Logo, não é viável pensar em estratégias de isolamento e não-participação em tais espaços e organizações. Neste sentido, este estudo sugere que a política externa brasileira deve, ao passo que desenha uma arquitetura internacional própria (em que potencialmente possua mais influência), priorizar maior participação em tais organismos, sobretudo em posições de liderança e cargos de direção, para, de tal maneira, influenciar com uma visão de mundo própria, produzida desde a periferia.

Além disso, a sociedade civil brasileira em geral, e as universidades em específico, poderiam criar centros de observação e monitoramento das ações das organizações internacionais no país, exigindo maior prestação de contas e transparência, tanto em seus projetos como em suas finanças.

REFERÊNCIAS

- ACCIARI, Louisa. Decolonising labour, reclaiming subaltern epistemologies: Brazilian domestic workers and the international struggle for labour rights. *Contexto Internacional*, v. 41, p. 39-64, 2019.
- AMORIM, Daniela; DURÃO, Mariana; NEDER, Vinicius. Gasto no governo Dilma resultou em piora fiscal, diz Canuto. *EXAME*, 25 de julho de 2016. Disponível em: <<https://exame.com/economia/gasto-no-governo-dilma-resultou-em-piora-fiscal-diz-canuto/>>. Acesso em: 17 maio 2023.
- ANDRADE, Robson Braga de. Pronunciamento do Presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI) d Delegado Empregador do Brasil, Robson Braga de Andrade, na 107ª Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra. *Portal da Indústria*, 6 de junho de 2018. Disponível em: <https://static.portaldaindustria.com.br/portaldaindustria/noticias/media/filer_public/35/7e/357efad9-8462-4d9c-a6c8-a8184fffb2d5/pronunciamento_robson_andrade_em_genebra.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2023.
- ARAÚJO FILHO, Heleno Manoel. [Pronunciamento proferido na reunião ordinária de audiência pública destinada ao debate do tema Reforma da Previdência e seus impactos sobre os professores, convocada em atendimento ao Requerimento nº 8, de 2019, apresentando dados sobre a situação de precariedade de professores no Brasil]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=54834&hrInicio=09:48&dtReuniao=04/04/2019&dtHorarioQuarto=09:48&dtHoraQuarto=09:48&Data=04/04/2019>>. Acesso em: 09 out. 2023.
- ARRIGHI, Giovanni. O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- ARRIGHI, Giovanni. Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI. Boitempo editorial, 2008.
- ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J. Caos e governabilidade no moderno sistema mundial. Contraponto/Editora UFRJ, 2001.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO [ANAMATRA]. ANAMATRA White Paper – Eighteenth Months of Labor Reform and Executive Summary of ILO Expert Reports for the International Labor Conferences of 2017, 2018 and 2019. ANAMATRA, 2019. Disponível em: <https://www.anamatra.org.br/images//Nota-Tcnica-ANAMATRA-OIT-reforma-trabalhista-18-meses_INGLES.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2023.
- AZENG, Therese F.; YOGO, Thierry U. Youth unemployment and political instability in selected developing countries. Tunis, Tunisia: African Development Bank, 2013.
- BABB, Sarah. Behind the development banks: Washington politics, world poverty, and the wealthy of nations. Chicago: The University of Chicago Press, 2009.

BAKER, Peter. Trump to nominate David Malpass to lead the World Bank. *The New York Times*. Feb. 4, 2019. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2019/02/04/business/world-bank-david-malpass.html>>. Acesso em: 6 ago. 2022.

BANCO MUNDIAL. Por um ajuste justo com crescimento compartilhado - Uma agenda de reformas para o Brasil. Grupo Banco Mundial, 2018. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099540004072219265/pdf/P16851007fd497080093d60dd84cb412140.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2023.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2008.

BARNETT, Michael N.; FINNEMORE, Martha. *Rules for the world: international organizations in global politics*. Ithaca, NY, Cornell University Press, 2004.

BASU, Deepankar et al. World Profit Rates, 1960–2019. *Review of Political Economy*, p. 1-16, 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/09538259.2022.2140007>>. Acesso em: 27 fev. 2023.

BATISTA, Israel. [Pronunciamento proferido na reunião de audiência pública da Comissão de Educação, com o tema "Os Professores e a reforma da Previdência", atendendo aos seguintes requerimentos: Requerimento nº 50, de 2019, de autoria do Deputado Eduardo Barbosa, subscrito pela Deputada Rose Modesto; Requerimento nº 147, de 2019, de autoria do Deputado Professor Israel Batista e de autoria da Deputada Paula Belmonte; Requerimento nº 177, de 2019, de autoria da Deputada Professora Rosa Neide, em 11 de junho de 2019, contrário à reforma da previdência]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=55838&hrInicio=10:13&dtReuniao=11/06/2019&dtHorarioQuarto=10:13&dtHoraQuarto=10:13&Data=11/06/2019>>. Acesso em: 09 out. 2023.

BAZBAUERS, Adrian Robert. *The World Bank and transferring development*. Cham, Switzerland: Springer International Publishing. doi, v. 10, p. 978-3, 2018.

BECK, Martin e HÜSER, Simone. *Political Change in the Middle East. An Attempt to Analyze the Arab Spring*, Hamburg: GIGA (GIGA Working Paper 203), 2012. Disponível em: <http://www.gigahamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp203_beckhueser.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2020.

BEIGBEDER, Yves. The United States' withdrawal from the international labor organization. *Relations industrielles/Industrial Relations*, v. 34, n. 2, p. 223-240, 1979. Disponível em: <https://www.riir.ulaval.ca/sites/riir.ulaval.ca/files/1979_34-2_1.pdf>. Acesso em: 15 maio 2022.

BERNARDI, Bruno Boti. O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v. 41, 2012.

BEST, Lucy. What Motivates Chinese Peacekeeping? Council on Foreign Relations, January 7, 2020. Disponível em: <<https://www.cfr.org/blog/what-motivates-chinese-peacekeeping>>. Acesso em: 09 nov. 2023.

BEZERRA, Carlos. [Pronunciamento encaminhado pelo orador na sessão 013.3.55.0 de 21 de fevereiro de 2017, defendendo a construção de uma ferrovia conectando o Centro-Oeste com o Norte do país]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=013.3.55.0&nuQuarto=68&nuOrador=2&nuInsercao=62&dtHorarioQuarto=12:14&sgFaseSessao=OD&Data=21/02/2017>>. Acesso em 12 de fev. 2024.

BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo; CODATO, Adriano. Uma Nova Classificação Ideológica dos Partidos Políticos Brasileiros. *Dados*, v. 66, n. 2, p. e20210164, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/dados.2023.66.2.303>>. Acesso em: 26 maio 2023.

BORGES, João. Banco Mundial sobre o Brasil: gastos além da conta, ineficientes e socialmente injustos. *G1*, 21 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/blog/joao-borges/post/banco-mundial-sobre-o-brasil-gastos-alem-da-conta-ineficientes-e-socialmente-injustos.ghtml>>. Acesso em: 30 maio 2023.

BOYER, Robert. *Is There a Welfare State Crisis? A Comparative Study of French Social Policy*. International Labour Office, Geneva, May 2002. Disponível em: <<https://www.ilo.org/public/english/protection/ses/download/docs/welfare.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2023.

BRAGA, Glauber. [Pronunciamento proferido no Plenário 4 das Comissões, na Reunião Ordinária nº 0016/17 de 14/02/2017 da Comissão Especial do PL 6787/16, apresentando argumentos contrários à reforma trabalhista]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0016/17&hrInicio=15:02&dtReuniao=14/02/2017&dtHorarioQuarto=15:02&dtHoraQuarto=15:02&Data=14/02/2017>>. Acesso em: 26 maio 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6141, de 13 de setembro de 2016. Acrescenta o inciso VII, alíneas "a" e "b" no artigo 3º, da Lei 7.998 de 11 de janeiro de 1990, que regula os critérios e elementos para gozo do seguro desemprego pelo trabalhador. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2111633>>. Acesso em: 19 maio 2023

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de emenda à constituição n.º 206/2019, 28 de novembro de 2019. Dá nova redação ao art. 206, inciso IV, e acrescenta § 3º ao art. 207, ambos da Constituição Federal, para dispor sobre a cobrança de mensalidade pelas universidades públicas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1839016. Acesso em: 16 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). *Diário Oficial da União*, Brasília, 2017.

BRAUDEL, Fernand. *Histoire et sciences sociales: la longue durée*. In: *Annales. Histoire, Sciences Sociales*. Cambridge University Press, p. 725-753, 1958.

CANUTO, Otaviano. A saída para o Brasil. Project Syndicate. 5 de setembro de 2016. Disponível em: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/brazil-economic-recovery-temer-government-by-otaviano-canuto-2016-09/portuguese>>. Acesso em: 17 maio 2023.

CARR, Edward Hallet. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Uma introdução ao Estudo das Relações Internacionais. Brasília: Ed. Unb, 2001.

CARVALHO, Sandro Sacchet de. Uma visão geral sobre a reforma trabalhista. Mercado de Trabalho [Política em Foco], 63(10), 81-94. 2017. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8130/1/bmt_63_vis%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 15 maio 2023.

CASADO GUTIERREZ, Fernando. The ILO convention no 169 influence in the justiciability of indigenous rights through the new Latin American constitutionalism states case law. Bol. Mex. Der. Comp. [online], vol.53, n.159, pp.977-994. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2020.159.15796>>. Acesso em: 09 mar. 2023.

CATERINO, Brian. Critical Theory, The Welfare State, and Neo-liberalism. In: The Failure of the Neo-Liberal Approach to Poverty. Palgrave Macmillan, Cham. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/978-3-031-10606-4_2>. Acesso em: 12 fev. 2024.

CHAHAD, José Paulo Zeetano. Reforma trabalhista de 2017: Principais alterações no Contrato de Trabalho. Informações Fipe, 2017. Disponível em: <<https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif445-8-13.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2023.

CHINAGILA, Arlindo. [Pronunciamento proferido na 12ª Reunião Ordinária da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo, que modifica o sistema de Previdência Social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências, em 29 de maio de 2019, contrário à reforma da previdência]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=55682&hrInicio=14:51&dtReuniao=29/05/2019&dtHorarioQuarto=14:51&dtHoraQuarto=14:51&Data=29/05/2019>>. Acesso em: 09 out. 2023.

CLARK, Richar; DOLAN, Lindsay R.. Pleasing the Principal: US Influence in World Bank Policymaking. American Journal of Political Science. v. 65, n. 1, p. 36-51, 2021. Disponível em: <doi: 10.1111/ajps.12531>. Acesso em: 16 jul. 2022.

CLEMENS, Michael A., KREMER, Michael. The New Role for the World Bank. The Journal of Economic Perspectives, v. 30, n. 1, inverno, p. 53 – 76, 2016. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/43710010>>. Acesso em: 04 set. 2022.

CLEVELAND, William S. Robust locally weighted regression and smoothing scatterplots. Journal of the American Statistical Association, v.74, p.829-836, 1979.

COELHO, Jaime Cesar; SÁ, Miguel Borba de. Organizações Internacionais: uma contribuição coxiana para a análise da mudança na ordem mundial. In: Ana Prestes e Diego Pautasso. (Org.). Teoria das Relações Internacionais - contribuições marxistas. 1ed. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, v., p. 155-186, 2021.

COMMITTEE ON THE APPLICATION OF STANDARDS [CAS]. Cases Regarding Which Governments Are Invited to Supply Information to the Committee. International Labour Conference, 108th Session, Geneva, June 2019. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_710008.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2023.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. The rising influence of China in intergovernmental organisations and standardisation bodies, Analysis and Research Team, Bruselas, Council of the European Union, General Secretariat, December 2020. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/media/54626/the-rising-influence-of-china-in-intergovernmental-organisations-and-standardisation-bodies-17-december-2020.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2023.

COUTO, Luiz. [Pronunciamento proferido na sessão 310.3.55.0 de 12 de outubro de 2017, no âmbito do Dia Internacional para a Erradicação da Pobreza]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=310.3.55.0&nuQuarto=58&nuOrador=2&nuInsercao=48&dtHorarioQuarto=19:48&sgFaseSessao=OD&Data=18/10/2017>>. Acesso em 12 de fev. 2024.

COX, Robert W. Introduction: perspectives and problems. In: COX, R. (ed). *International Organizations: World Politics - Studies in Economic and Social Agencies*. Papers prepared under the auspices of the International Political Association. London: Palgrave Macmillan, p. 15-45, 1969.

COX, Robert W. The Global Political Economy and Social Choice. In: COX, R.; SYNCLAIR, T. (1996). *Approaches to World Order*. New York: Cambridge University Press, p. 191-209, 1996b.

COX, Robert W. Forças sociais, Estados e ordens mundiais: além da teoria de Relações Internacionais. 1ª edição [1981]. Tradução de Caio Gontijo. *Oikos*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 10-37, 2021.

COX, Robert W.; JACOBSON, Harold K. Decision making. In: COX, R.; SYNCLAIR, T. (1996). *Approaches to World Order*. New York: Cambridge University Press, p. 349-376, 1996.

COX, Robert W.; JACOBSON, Harold K. *The anatomy of influence: the decision making in international organizations*. New Haven: Yale University Press, 1974.

COX, Robert W. Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. *Millennium: Journal of International Relations*, vol. 12, no 2, p. 162-175, 1983.

COX, Robert W. Labor and hegemony. *International Organization*, v. 31, n. 3, p. 385-424, 1977. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2706382?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents>. Acesso em: 16 fev. 2023.

COX, Robert W. *Production, power, and world order: Social forces in the making of history*. New York: Columbia University Press, 1987.

COX, Robert W. Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. *Millennium: Journal of International Relations*, vol. 10, no 2, p. 126-155, 1981.

CRAIDE, Sabrina. Em Genebra, Helton Yomura defende a reforma trabalhista. Agência Brasil, Brasília, 5 de junho de 2018 (online). Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-06/em-genebra-helton-yomura-defende-reforma-trabalhista>>. Acesso em: 25 jun. 2023.

CUSTER, Samantha, et al. *Listening to Leaders: Which Development Partners Do They Prefer and Why?* Williamsburg, VA: AidData. 2015. Disponível em: <http://docs.aiddata.org/ad4/pdfs/publication_full_2.pdf>. Acesso em: 04 set. 2022.

CUSTER, Samantha, et al. *Listening to Leaders 2018: Is development cooperation tuned-in or tone-deaf?*. Williamsburg, VA: AidData at the College of William & Mary. 2018. Disponível em: <http://docs.aiddata.org/ad4/pdfs/Listening_To_Leaders_2018.pdf>. Acesso em: 04 set. 2022.

CUSTER, Samantha, et al. *Listening to Leaders 2021: A Report Card for Development Partners in an Era of Contested Cooperation*. Williamsburg, VA: AidData at the College of William & Mary. 2021. Disponível em: <https://docs.aiddata.org/ad4/pdfs/Listening_to_Leaders_2021.pdf>. Acesso em: 04 set. 2022.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS [DIEESE]. Brasil, Indicadores socioeconômicos selecionados: Séries históricas de 1995 a 2021. DIEESE, 2022. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/sinteseindicadores/2022/indicadoresSocioeconomicosSeriesHistoricas/index.html?page=1>>. Acesso em: 09 nov. 2023.

DUCCI, Luciano. [Pronunciamento encaminhado pelo orador na sessão 179.3.55.0 de 5 de julho de 2017]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=179.3.55.0&nuQuarto=65&nuOrador=1&nuInsercao=96&dtHorarioQuarto=16:02&sgFaseSessao=OD&Data=05/07/2017>>. Acesso em 12 de fev. 2024.

DW. Temer e Rajoy defendem reformas para superar crises. DW Brasil, 24 de abril de 2017. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/temer-e-rajoy-defendem-reformas-para-superar-crisis/a-38571780>>. Acesso em: 16 maio 2023.

ERVOLINO, Ivan. *A influência da Organização Internacional do Trabalho (OIT) na definição dos padrões normativos no Brasil*. São Carlos: UFSCar. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Carlos, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/996/4245.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 09 nov. 2023.

ERVOLINO, Ivan. *Mecanismos de Estabilidade Institucional: um estudo da relação da Organização Internacional do Trabalho com os países signatários*. São Carlos: UFSCar. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de São Carlos, 2015.

EXAME. Reforma trabalhista não garantirá geração de empregos, diz OIT. Economia, Exame. 10 de maio de 2017 (online). Disponível em: <<https://exame.com/economia/reforma-trabalhista-nao-garantira-geracao-de-empregos-diz-oit/>>. Acesso em: 03 set. 2023.

FATTORELLI, Maria Lúcia. [Pronunciamento proferido no Seminário Internacional Experiências em Previdência Social de 04/06/2019 da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo, que modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências, em atendimento aos requerimentos nº 134, do Deputado Henrique Fontana, e nº 164, do Deputado Darcísio Perondi]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=55729&hrInicio=09:30&dtReuniao=04/06/2019&dtHorarioQuarto=09:30&dtHoraQuarto=09:30&Data=04/06/2019>>. Acesso em: 01 out. 2023.

FEGHALI, Jandira. [Pronunciamento proferido no Seminário Internacional Experiências em Previdência Social de 04/06/2019 da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo, que modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências, em atendimento aos requerimentos nº 134, do Deputado Henrique Fontana, e nº 164, do Deputado Darcísio Perondi]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=55729&hrInicio=09:30&dtReuniao=04/06/2019&dtHorarioQuarto=09:30&dtHoraQuarto=09:30&Data=04/06/2019>>. Acesso em: 01 out. 2023.

FILHO, Carlos Fernando da Silva. [Pronunciamento proferido na 7ª Reunião da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo, que modifica o sistema de Previdência Social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências, em 16 de abril de 2019]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=55475&hrInicio=09:47&dtReuniao=16/05/2019&dtHorarioQuarto=09:47&dtHoraQuarto=09:47&Data=16/05/2019>>. Acesso em: 08 out. 2023.

FIORI, José Luís. Estado de bem-estar social: padrões e crises. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, v. 7, p. 129-147, 1997.

FRAGALE FILHO, Roberto; SIQUEIRA NETO, José Francisco. Reforma trabalhista: uma cartografia das discussões equivocadas, esquecidas e frustrantes. *Revista Fevereiro - Política, Teoria e Cultura*, [s.l.], v. 10, p. 48-62, jan. 2018.

FRIED, John H. E. Relations Between the United Nations and the International Labor Organization. *The American Political Science Review*, Vol. 41, No. 5, pp. 963-977, Oct., 1947. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/1950201>>. Acesso em: 21 fev. 2023.

GILL, Stephen. A América Latina e o príncipe pós-moderno. In: Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais. Org. Stephen Gill. Rio de Janeiro: Ed. Da UFRJ, pp. 11-40, 2007.

GILPIN, Robert. War and change in world politics. Cambridge University Press, 1981.

GIRALDI, Renata. OIT: reforma trabalhista respeita negociação coletiva. Agência Brasil. 07 de julho de 2018 (online). Disponível em:

<<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-06/oit-reforma-trabalhista-respeita-negociacao-coletiva-de-trabalhadores>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

GÓMEZ, Manuel V. A reforma da Espanha que inspirou Temer: mais empregos (precários) e com menores salários. El País, 27 abr. 2017. Disponível em:

<https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/27/internacional/1493296487_352960.html>. Acesso em: 16 maio 2023.

GOMPERS, Samuel, GUTSTADT, Herman. MEAT vs. RICE. American Manhood against Asiatic Coolieism. Which Shall Survive?. Published by American Federation of Labor and Printed as Senate Document 137. 1902. Reprinted with introduction and appendices by Asiatic Exclusion League. San Francisco, 1908. Disponível em:

<<https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uc1.32106007093054&view=1up&seq=5>>. Acesso em: 18 dez. 2022.

GONZÁLEZ, Miguel. Temer coloca as reformas que Rajoy fez na Espanha como modelo para o Brasil. El País, 24 abr. 2017. Disponível em:

<https://brasil.elpais.com/brasil/2017/04/24/politica/1493052252_223869.html>. Acesso em: 16 maio 2023.

GUIMARÃES, Leonardo José Rolim. [Pronunciamento proferido na 12ª Reunião Ordinária da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo, que modifica o sistema de Previdência Social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências, em 29 de maio de 2019]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=55682&hrInicio=14:51&dtReuniao=29/05/2019&dtHorarioQuarto=14:51&dtHoraQuarto=14:51&Data=29/05/2019>>. Acesso em: 07 out. 2023.

HAAS, Ernst B. Beyond the nation state: Functionalism and international organization. ECPR Press, 2008.

HAGEN, Karin. Policy Dialogue between the International Labour Organization and the International Financial Institutions: The Search for Convergence. Geneva: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2003.

HANAMI, Tadashi. The influence of ILO standards on law and practice in Japan.

International Labour Review, 120(6), 765-780. 1981. Disponível em:

<<https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/intlr120&i=791>>. Acesso em: 08 mar. 2023.

HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. O Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos e seu Escritório: criação e desenvolvimento institucional (1994-2014). Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Unicamp, 483f, 2015.

HERZ, Monica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Organizações Internacionais: história e práticas. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2004.

HOFFMANN, Gleisi. [Pronunciamento proferido na reunião de audiência pública para discutir a Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019, que modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências, de 03 de abril de 2019]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=54925&hrInicio=14:07&dtReuniao=03/04/2019&dtHorarioQuarto=14:07&dtHoraQuarto=14:07&Data=03/04/2019>>. Acesso em: 08 out. 2023.

HUGHES, Steve; HAWORTH, Nigel. The International Labour Organization. Coming in from the cold. Abingdon: Routledge. 2011.

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT [IBRD]. Articles of Agreement (As amended effective June 27, 2012) [Online]. 2012. Disponível em: <<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/722361541184234501-0330022018/original/IBRDArticlesOfAgreementEnglish.pdf>>. Acesso em: 06 jul. 2022.

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT [IBRD]. Subscriptions and Voting Power of Member Countries. Corporate Secretariat, Washington, US. Data as of: June 30, 2022. Reporting on: July 06, 2022. Disponível em: <<https://finances.worldbank.org/Shareholder-Equity/IBRD-Subscriptions-and-Voting-Power-of-Member-Coun/rcx4-r7xj/data>>. Acesso em: 15 jul. 2022.

INTERNATIONAL LABOUR CONFERENCE. Committee on the Application of Standards. 107th Session, Geneva, May-June 2018. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_628997.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION [ILO]. “Record of Proceedings: International Labour Conference, 11th Session, Geneva, 1928.” 1928. In Geneva: ILO. Disponível em: <<https://ilo.primo.exlibrisgroup.com/discovery/fulldisplay/alma994691303402676/>>. Acesso em: 20 fev. 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION [ILO]. Application of International Labour Standards 2017 (I) - Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations - Report III (Part 1A). International Labour Conference, 106th Session. Geneva, 2017b. Disponível em: <[https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(2017-106-1A\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(2017-106-1A).pdf)>. Acesso em: 05 jun. 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION [ILO]. Composition and structure of the staff at 31 December 2020. Programme, Financial and Administrative Section. 341st Session, Geneva, March 2021b. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_774790.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION [ILO]. Conventions and Recommendations. 2023d [online]. Disponível em: <<https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang-->

en/index.htm#:~:text=In%20many%20cases%2C%20a%20Convention,not%20linked%20to%20a%20Convention.>. Acesso em: 08 mar. 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION [ILO]. Delegations to the 2022 International Labour Conference. 2022 [online]. Disponível em: <<https://www.ilo.org/Delegates/Credentialslive.aspx>>. Acesso em: 16 fev. 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION [ILO]. Formers Directors-General. c2022b [online]. Disponível em: <<https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/ilo-director-general/former-directors-general/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 18 dez. 2022.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION [ILO]. Global Employment Trends for Youth 2017: Paths to a better working future International Labour Office – Geneva: ILO, 2017. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_598669.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION [ILO]. History of the ILO. c2022a [online]. Disponível em: <<https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 30 out. 2022.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION [ILO]. ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up: Adopted at the 86th Session of the International Labour Conference (1998) and amended at the 110th Session (2022). 2022. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/normativeinstrument/wcms_716594.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION [ILO]. International Labour Office expresses concern about World Bank report on future of work, Statement, October 12, (Geneva: ILO), 2018. Disponível em: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/statements-and-speeches/WCMS_646884/lang--en/index.htm>. Acesso em: 01 jul. 2022.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION [ILO]. Mission and impact of the ILO. c2022c [online]. Disponível em: <<https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 1 jan. 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION [ILO]. Programme and Budget for the biennium 2022–23. International Labour Office. Geneva, 2021a. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_mas/---program/documents/genericdocument/wcms_831036.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION [ILO]. Regular budget income - regular budget. 2023c [online]. Disponível em: <<https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/organigramme/finance/rb-income/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 06 mar. 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION [ILO]. Statistics on union membership. 2023a [online]. Disponível em: <<https://ilostat.ilo.org/topics/union-membership/>>. Acesso em: 17 fev. 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION [ILO]. The ILO Governing Body at a glance. 2023b [online]. Disponível em: <<https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--->

ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_867123.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION [ILO]. The ILO supervisory system: a guide for constituents. 2023e [online]. Disponível em: <https://guide-supervision.ilo.org/wp-content/uploads/2021/11/The_ILO_supervisory_system_en.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2023.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION [ILO]. Third item on the agenda: Information and reports on the application of Conventions and Recommendations - Report of the Committee on the Application of Standards. 107th Session, Geneva, May–June 2018b. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_631799.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2023.

INTERNATIONAL TRADE UNION CONFEDERATION [ITUC]. IMF and World Bank meetings: The ITUC calls on measures to prevent a next recession and protect workers' rights. Economic and Social Policy - News. 19 de abril de 2018 [online]. Disponível em: <<https://www.ituc-csi.org/imf-and-world-bank-meetings-the?lang=en>>. Acesso em: 15 abr. 2023.

JONES, Branwen Gruffydd. Introduction: International Relations, Eurocentrism, and Imperialism. In: JONES, Branwen Gruffydd (ed.). *Decolonizing International Relations*. Plymouth: Rowman and Littlefield Publishers, p. 01-16, 2006.

KATAGUIRI, Kim. [Pronunciamento proferido no Seminário Internacional Experiências em Previdência Social de 04/06/2019 da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo, que modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências, em atendimento aos requerimentos nº 134, do Deputado Henrique Fontana, e nº 164, do Deputado Darcísio Perondi]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=55729&hrInicio=09:30&dtReuniao=04/06/2019&dtHorarioQuarto=09:30&dtHoraQuarto=09:30&Data=04/06/2019>>. Acesso em: 01 out. 2023.

KELLEY, Judith. There's a deeper story behind the World Bank's ratings scandal. The Washington Post. September 20, 2021 [online]. Disponível: <<https://www.washingtonpost.com/politics/2021/09/20/theres-deeper-story-behind-world-banks-ratings-scandal/>>. Acesso em: 07 abr.: 2023.

KEOHANE, Robert O.; MARTIN, Lisa L. The promise of institutionalist theory. *International security*, vol. 20, no 1, p. 39-51, 1995.

KILLE, Kent J; LYON, Alynna. *The United Nations: 75 years of promoting peace, human rights, and development*. Santa Barbara, California: ABC-CLIO, 2020

KNACK, Stephen et al. How Does the World Bank Influence the Development Policy Priorities of Low-Income and Lower-Middle Income Countries? World Bank Policy Research Working Paper 9225. Washington, D.C. 2020. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/852751588260919707/pdf/How-Does-the->

World-Bank-Influence-the-Development-Policy-Priorities-of-Low-Income-and-Lower-Middle-Income-Countries.pdf>. Acesso em: 05 set. 2022.

KOEPSEL, Eliana Claudia Navarro. Organização Internacional do Trabalho (OIT) e Banco Mundial (BIRD): diretrizes internacionais para a educação (análise crítica). Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Fundamentos da Educação, Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 135 p. 2005.

KOLIEV, Faradj. Promoting international labour standards: The ILO and national labour regulations. *The British Journal of Politics and International Relations*, 24(2), 361–380. 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/13691481211027513>>. Acesso em: 08 mar. 2023.

KOTT, Sandrine. Fighting the war or preparing for peace? The ILO during the Second World War. *Journal of Modern European History*, v. 12, n. 3, p. 359-376, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.17104/1611-8944_2014_3_359>. Acesso em: 20 fev. 2023.

KRATOCHWIL, Friedrich; RUGGIE, John Gerard. International Organization: a state of the art on an art of the State. *International Organization*, v. 40, n. 4, p. 753-775, 1986.

LANDAU, Eve C. The influence of ILO standards on Australian labour law and practice. *International Labour Review*, 126(6), 669-690, 1987. Disponível em: <<https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/intlr126&i=701>>. Acesso em: 08 mar. 2023.

LEAL, Bruno Bianco. [Pronunciamento proferido na reunião de audiência pública para discutir a Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019, que modifica o sistema de Previdência Social, estabelece regras de transição e disposições transitórias e dá outras providências, em 04 de abril de 2019]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=54898&hrInicio=09:56&dtReuniao=04/04/2019&dtHorarioQuarto=09:56&dtHoraQuarto=09:56&Data=04/04/2019>>. Acesso em: 08 out. 2023.

LEAL, Hugo. [Pronunciamento proferido na sessão 227.2019, em 20 de agosto de 2019, contrário à inclusão da categoria de profissionais da segurança na reforma da previdência]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=227.2019&nuQuarto=315818&nuOrador=4&nuInsercao=4&dtHorarioQuarto=12:40&sgFaseSessao=HO&Data=20/08/2019>>. Acesso em: 09 out. 2023.

LOUIS, Marieke. Who Decides? Representation and Decision-Making at the International Labour Organization, *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement* [Online], 11 | 2019, Online since 11 February 2020. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/poldev/3000>>. DOI: <https://doi.org/10.4000/poldev.3000>. Acesso em: 03 set. 2023.

LÚCIO, Clemente Ganz. [Pronunciamento proferido no Plenário 1 das Comissões, na Audiência Pública e Reunião Ordinária nº 0076/17 de 14/03/2017 da Comissão Especial do PL 6787/16, apresentando argumentos contrários à reforma trabalhista]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0076/1>>

7&hrInicio=14:49&dtReuniao=14/03/2017&dtHorarioQuarto=14:49&dtHoraQuarto=14:49&Data=14/03/2017>. Acesso em: 26 maio 2023.

MAGALHÃES, Alline; et al. Lobistas de bancos, indústrias e transportes estão por trás das emendas da Reforma Trabalhista. *The Intercept Brasil*, 26 de abril de 2017. Disponível em: <<https://www.intercept.com.br/2017/04/26/lobistas-de-bancos-industrias-e-transportes-que-esta-por-tras-das-emendas-da-reforma-trabalhista/>>. Acesso em: 09 nov. 2023.

MANN, Arthur. Gompers and the Irony of Racism. *The Antioch Review*, v. 13, n. 2, p. 203-214, 1953.

MARINHO, Rogério Simonetti. [Pronunciamento proferido na 3ª Reunião Ordinária da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 06-A, de 2019, do Poder Executivo, que modifica o sistema de Previdência Social, estabelece regras de transição e disposições transitórias e dá outras providências, em 08 de maio de 2019]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=55395&hrInicio=14:41&dtReuniao=08/05/2019&dtHorarioQuarto=14:41&dtHoraQuarto=14:41&Data=08/05/2019>>. Acesso em: 07 out. 2023.

MATIJASCIC, Milko. [Pronunciamento proferido no Seminário Internacional Experiências em Previdência Social de 04/06/2019 da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo, que modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências, em atendimento aos requerimentos nº 134, do Deputado Henrique Fontana, e nº 164, do Deputado Darcísio Perondi]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=55729&hrInicio=09:30&dtReuniao=04/06/2019&dtHorarioQuarto=09:30&dtHoraQuarto=09:30&Data=04/06/2019>>. Acesso em: 01 out. 2023.

McCOMBS, Maxwell; VALENZUELA, Sebastián. *The Agenda-Setting Theory*. Cuadernos de Información [en línea]. (20), 44-50, ISSN: 0716-162x. 2007. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=97120369004>>. Acesso em: 07 abr. 2023.

MEARSHEIMER, John J. The false promise of international institutions. *International Security*, v. 19, n. 3, p. 5-49, 1995.

MELLO, Guilherme Santos. [Pronunciamento proferido na 12ª Reunião Ordinária da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo, que modifica o sistema de Previdência Social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências, em 29 de maio de 2019]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=55682&hrInicio=14:51&dtReuniao=29/05/2019&dtHorarioQuarto=14:51&dtHoraQuarto=14:51&Data=29/05/2019>>. Acesso em: 07 out. 2023.

MENON, V. K. R. The Influence of International Labour Convention on Indian Labour Legislation. *Int'l Lab. Rev.*, v. 73, p. 551, 1956. Disponível em:

<[https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09602/09602\(1956-73-6\)551-571.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09602/09602(1956-73-6)551-571.pdf)>. Acesso em: 09 mar. 2023.

MILANI, Carlos RS; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto internacional*, v. 35, p. 11-41, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001>>. Acesso em: 12 maio 2023.

MOLON, Alessandro. [Pronunciamento proferido na sessão 391.3.55.0 em 13 de dezembro de 2017, sobre financiamento de exploração de petróleo e gás e novas fontes de energias renováveis]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=391.3.55.0&nuQuarto=3&nuOrador=2&nuInsercao=62&dtHorarioQuarto=17:04&sgFaseSessao=OD&Data=13/12/2017>>. Acesso em 12 fev. 2024.

MURPHY, C. N. Organização internacional e mudança industrial: governança global desde 1850. 1 ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

MURPHY, Hannah. The World Bank and core labour standards: between flexibility and regulation. *Review of International Political Economy*, v. 21, n. 2, p. 399-431, 2014.

N. M. International Labor in Crisis. *Foreign Affairs* 49, no. 3: 519 – 32. 1971. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/1971-04-01/international-labor-crisis>>. Acesso em: 11 nov. 2023.

NASCIMENTO, Alfredo. [Pronunciamento encaminhado pelo orador na sessão 362.3.55.0 de 28 de novembro de 2017, com críticas ao posicionamento do Banco Mundial sobre a Zona Franca de Manaus]. Brasília, Câmara dos Deputados, 28 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=362.3.55.0&nuQuarto=108&nuOrador=2&nuInsercao=64&dtHorarioQuarto=16:36&sgFaseSessao=OD&Data=28/11/2017>>. Acesso em 12 de fev. 2024.

NASCIMENTO, Barbara. Diretor da OIT no Brasil critica pressão na tramitação da reforma trabalhista. *Economia, O Globo*. 10 de maio de 2017 (online). Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/diretor-da-oit-no-brasil-critica-pressao-na-tramitacao-da-reforma-trabalhista-21319718>>. Acesso em: 03 set. 2023.

NEHER, Clarissa. Ministra do TST: reforma permite trabalho escravo. *Deutsche Welle (DW)*. 14 de abril de 2017. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/ministra-do-tst-diz-que-reforma-trabalhista-permite-trabalho-escravo/a-38835393>>. Acesso em: 16 maio 2023.

NERY, Pedro Fernando. [Pronunciamento proferido na reunião de audiência pública da Comissão de Finanças e Tributação, cujo objetivo foi debater aspectos técnicos da reforma previdenciária, Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019, em 24 de abril de 2019]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=55118&hrInicio=10:44&dtReuniao=24/04/2019&dtHorarioQuarto=10:44&dtHoraQuarto=10:44&Data=24/04/2019>>. Acesso em: 07 out. 2023.

NETO, Ermínio Alves de Lima. [Pronunciamento proferido no Plenário 1 das Comissões, na Audiência Pública nº 0110/17 de 22/03/2017 da Comissão Especial do PL 6787/16, apresentando argumentos favoráveis à reforma trabalhista]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0110/17&hrInicio=14:43&dtReuniao=22/03/2017&dtHorarioQuarto=14:43&dtHoraQuarto=14:43&Data=22/03/2017>>. Acesso em: 26 maio 2023.

NOGUEIRA, Ronaldo. [Pronunciamento proferido na sessão 132.4.55.0 do dia 29 de maio de 2018, afirmando que as críticas da OIT sobre a reforma trabalhista são de caráter político-ideológico]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=132.4.55.0&nuQuarto=36&nuOrador=2&nuInsercao=35&dtHorarioQuarto=18:20&sgFaseSessao=O D&Data=29/05/2018>>. Acesso em 12 de fev. 2024.

NUCIFORA, Antonio. Economista-chefe do Banco Mundial para o Brasil, já trabalhou para a instituição na Europa, na África e no Oriente Médio. Colunas e blogs, Folha de São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/antonionucifora/#10>>. Acesso em: 31 maio 2023.

NUZZI, Vitor. OIT desmente relator da reforma trabalhista na Câmara. Rede Brasil Atual. 14 de junho de 2017 (online). Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/oit-desmente-relator-da-reforma-trabalhista-na-camara/>>. Acesso em: 24 jun. 2023.

O’HIGGINS, Niall. Rising to the youth employment challenge: New evidence on key policy issues / Niall O’Higgins; International Labour Office – Geneva: ILO, 2017. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_556949.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2023.

ODILLA, Fernanda; BARRUCHO, Luis. 'Reformas não vão ser remédio amargo para os mais pobres', diz brasileiro diretor-executivo do Banco Mundial. BBC News Brasil. 15 de maio de 2017. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-39917559>>. Acesso em: 17 maio 2023.

ORENSTEIN, Mitchell A. “Pension Privatization: The Transnational Campaign.” In Globalizing Social Rights: The International Labour Organization and Beyond, edited by Sandrine Kott and Joëlle Droux, 280 – 92. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. Carta das Nações Unidas. São Francisco, 1945. Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf>>. Acesso em: 30 junho 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO [OIT]. C122 - Política de Emprego. OIT [S.I.]. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_235572/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 15 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO [OIT]. Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e seu Anexo (Declaração de Filadélfia). [S.I.]. Disponível em: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilia/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf>. Acesso em: 29 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO [OIT]. Nota de esclarecimento sobre a lista de Estados Membros convidados a se apresentarem ao Comitê de Peritos da OIT. OIT, 9 de junho de 2017 (online). Disponível em: <https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_557306/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 18 jun. 2023.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT [OECD], *The Welfare State in Crisis*. Paris: OECD. 1981.

OTONI, Rubens. [Pronunciamento proferido na 5ª Reunião Ordinária da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo, que modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias e dá outras providências, em 14 de maio de 2019]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=55423&hrInicio=14:59&dtReuniao=14/05/2019&dtHorarioQuarto=14:59&dtHoraQuarto=14:59&Data=14/05/2019>>. Acesso em: 09 out. 2023.

PARKS, Bradley; HARUTYUNYAN, Ani; DiLORENZO, Matt. What makes the World Bank so influential - its money or its ideas? *Future Development*. Brookings. May 12, 2020 [online]. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/blog/future-development/2020/05/19/what-makes-the-world-bank-so-influential-its-money-or-its-ideas/#:~:text=The%20results%20of%20the%20survey,its%20bilateral%20and%20multilateral%20peers>>. Acesso em: 06 ago. 2022.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA [PSDB]. OIT afirma que modernização das leis trabalhistas não retira direitos. Notícias, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (online). 07 de junho de 2017. Disponível em: <<https://www.psdb.org.br/acompanhe/noticias/oit-afirma-que-modernizacao-das-leis-trabalhistas-nao-retira-direitos>>. Acesso em: 18 jun. 2023.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA [PSDB]. Rogério Marinho: Diretor da OIT age como “ativista de esquerda”. Partido da Social Democracia Brasileira, 15 de junho de 2017b (online). Disponível em: <<https://www.psdb.org.br/rn/rogerio-marinho-diretor-da-oit-age-como-ativista-de-esquerda/>>. Acesso em: 24 jun. 2023.

PAULO, Pedro. [Pronunciamento proferido na 3ª Reunião Ordinária da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 06-A, de 2019, do Poder Executivo, que modifica o sistema de Previdência Social, estabelece regras de transição e disposições transitórias e dá outras providências, em 08 de maio de 2019]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=55395&hrInicio=14:41&dtReuniao=08/05/2019&dtHorarioQuarto=14:41&dtHoraQuarto=14:41&Data=08/05/2019>>. Acesso em: 07 out. 2023.

PAULO, Pedro. [Pronunciamento proferido na 4ª Reunião Ordinária da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo, que "modifica o sistema de Previdência Social, estabelece regras de transição e disposições transitórias e dá outras providências", em 09 de maio de 2019]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=55417&hrInicio=10:03&dtReuniao=09/05/2019&dtHorarioQuarto=10:03&dtHoraQuarto=10:03&Data=09/05/2019>>. Acesso em: 07 out. 2023.

PEET, Richard. *Unholy trinity: the IMF, the world bank and the WTO*. 2. ed. London: Zed Books, 2009.

PEREIRA, João Márcio Mendes. *Metamorfoses da política de ajuste estrutural do Banco Mundial (1980-2014)*. *Sociologias*, v. 19, p. 390-422, 2017.

PEREIRA, João Márcio Mendes. *O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)*. Tese (Doutorado em História) – Programa de Pós-Graduação em História/UFF, 2009

PERONDI, Darcísio. [Pronunciamento proferido na 1ª sessão legislativa ordinária da 56ª legislatura 64ª sessão (sessão deliberativa extraordinária) em 9 de abril de 2019 (terça-feira) às 19 horas]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=64.2019&nuQuarto=102187&nuOrador=3&nuInsercao=3&dtHorarioQuarto=20:00&sgFaseSessao=BC&Data=09/04/2019>>. Acesso em: 07 out. 2023.

PHELAN, Edward Joseph. *The contribution of the ILO to peace*, in *International Labour Review*, Vol. 59, No. 6, pp. 607–632. 1949.

PINHEIRO, Vinicius Carvalho. [Pronunciamento proferido no Seminário Internacional Experiências em Previdência Social de 04/06/2019 da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo, que modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências, em atendimento aos requerimentos nº 134, do Deputado Henrique Fontana, e nº 164, do Deputado Darcísio Perondi]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=55729&hrInicio=09:30&dtReuniao=04/06/2019&dtHorarioQuarto=09:30&dtHoraQuarto=09:30&Data=04/06/2019>>. Acesso em: 01 out. 2023.

POBLETE, Lorena. *The influence of the ILO Domestic Workers Convention in Argentina, Chile and Paraguay*. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 34 (2): 177-202. 2018.

PORTELLA, Iracema. [Pronunciamento encaminhado pela oradora na sessão 180.3.55.0 de 5 de julho de 2017, referindo-se à desigualdade de gênero no mercado de trabalho]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=180.3.55.0&nuQuarto=8&nuOrador=3&nuInsercao=123&dtHorarioQuarto=19:06&sgFaseSessao=OD&Data=05/07/2017>>. Acesso em 12 de fev. 2024.

PORTELLA, Iracema. [Pronunciamento encaminhado pela oradora na sessão 277.3.55.0 de 27 de setembro de 2017, em que se apresentam ideias para o combate ao trabalho infantil nos países da América Latina e do Caribe]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2017b. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=277.3.5.5.O&nuQuarto=28&nuOrador=2&nuInsercao=150&dtHorarioQuarto=11:54&sgFaseSessao=OD&Data=27/09/2017>>. Acesso em 12 de fev. 2024.

POSCHEN, Peter. [Pronunciamento proferido 2ª reunião conjunta das comissões permanentes da 3ª sessão legislativa ordinária da 55ª legislatura, realizada pela comissão de assuntos sociais (10ª reunião) e pela comissão de assuntos econômicos (16ª reunião), em 10 de maio de 2017, quarta-feira, no Senado Federal, anexo II, ala senador Alexandre Costa, plenário nº 9]. Brasília, Senado Federal, 2017c. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/21032?sequencia=977>>. Acesso em: 23 ago. 2023.

POSCHEN, Peter. [Pronunciamento proferido no Plenário 2 das Comissões, na Audiência Pública nº 0248/17 de 06/04/2017 da Comissão Especial do PL 6787/16, apresentando visão geral da OIT sobre a reforma trabalhista]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2017b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0248/17&hrInicio=09:47&dtReuniao=06/04/2017&dtHorarioQuarto=09:47&dtHoraQuarto=09:47&Data=06/04/2017>>. Acesso em: 23 ago. 2023.

POSCHEN, Peter. Assunto: Pedido de informações sobre conteúdo em Parecer da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal. Organização Internacional do Trabalho, Brasília, 13 de junho de 2017 (online). Disponível em: <http://144.22.195.213/wp-content/uploads/2017/06/Of_OIT_11_2017.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2023.

POWASKI, Ronald E. *Ideals, Interests, and US Foreign Policy from George HW Bush to Donald Trump*. Palgrave Macmillan, 2019.

PRASCIDELLI, Valmir. [Pronunciamento proferido na sessão 348.3.55.0 de 21 de novembro de 2017, versando sobre as mudanças ao longo dos anos das taxas de desemprego na população jovem]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=348.3.5.5.O&nuQuarto=35&nuOrador=1&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=15:18&sgFaseSessao=B C&Data=21/11/2017>>. Acesso em 12 de fev. 2024.

PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista brasileira de economia*, v. 3, n. 3, p. 47-111, 1949.

RAMTHUN, Geraldo. [Pronunciamento proferido no Plenário 2 das Comissões, na Audiência Pública nº 0055/17 de 07/03/2017 da Comissão Especial do PL 6787/16, apresentando argumentos contrários à reforma trabalhista]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0055/17&hrInicio=14:57&dtReuniao=07/03/2017&dtHorarioQuarto=14:57&dtHoraQuarto=14:57&Data=07/03/2017>>. Acesso em: 26 maio 2023.

RIBEIRO, Aureo. [Pronunciamento proferido na sessão 48.2019 de 28 de março de 2019, criticando a paridade de idade de aposentadoria entre homens e mulheres no Brasil]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=48.2019>>

&nuQuarto=95274&nuOrador=3&nuInsercao=3&dtHorarioQuarto=13:00&sgFaseSessao=O D&Data=28/03/2019>. Acesso em: 09 out. 2023.

RIBEIRO, Marcelo. Reformas vão avançar mesmo sem Temer na Presidência, diz Canuto. Valor Econômico, 18 de julho de 2017. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2017/07/18/reformas-vao-avancar-mesmo-sem-temer-na-presidencia-diz-canuto.ghtml>>. Acesso em: 18 maio 2023.

RIGONI, Felipe. [Pronunciamento proferido audiência pública da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, cujo objetivo foi debater a reforma da Previdência, em 08 de maio de 2019]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019b. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=55300&hrInicio=10:37&dtReuniao=08/05/2019&dtHorarioQuarto=10:37&dtHoraQuarto=10:37&Data=08/05/2019>>. Acesso em: 07 out. 2023.

RIGONI, Felipe; AMARAL, Tábata. Proposta de Emenda à Constituição Nº 6 /2019 (Do Sr. Deputado Felipe Rigoni, da Sra. Deputada Tábata Amaral e outros). Altera o art. 195 da Constituição, na forma do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019, mantendo a qualidade de seguro especial aos contribuintes rurais quando não houver comercialização rural ou quando não for atingido o valor mínimo estipulado anual. 29 de maio de 2019. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2205591>>. Acesso em: 07 out. 2023.

RIZÉRIO, Lara. Diretor brasileiro no Banco Mundial questiona: Temer poderá salvar o Brasil da ruína econômica? Infomoney. 5 de setembro de 2016. Disponível em: <<https://www.infomoney.com.br/politica/diretor-brasileiro-no-banco-mundial-questiona-temer-podera-salvar-o-brasil-da-ruina-economica/>>. Acesso em: 17 maio 2023.

ROBINSON, William I. Giovanni Arrighi: Systemic cycles of accumulation, hegemonic transitions, and the rise of China. *New Political Economy*, v. 16, n. 2, p. 267-280, 2011.

RODGERS, Gerry, et al. *The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919–2009*. International Labour Office. – Geneva: ILO, 2009

RUDOLPH, Heinz. [Pronunciamento proferido no Seminário Internacional Experiências em Previdência Social de 04/06/2019 da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo, que modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências, em atendimento aos requerimentos nº 134, do Deputado Henrique Fontana, e nº 164, do Deputado Darcísio Perondi]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=55729&hrInicio=09:30&dtReuniao=04/06/2019&dtHorarioQuarto=09:30&dtHoraQuarto=09:30&Data=04/06/2019>>. Acesso em: 01 out. 2023.

SANTOS, Roseniura. A Reforma Trabalhista sob a regência do Projeto Doing Business do Banco Mundial: a investida ultraliberal do Governo Temer. *Cadernos do CEAS*, v. 242, p. 541-557, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.25247/2447-861X.2017.n242.p541-557>>. Acesso em: 18 maio 2023.

SANTOS, Theotonio. dos. A Estrutura da Dependência. Revista Sociedade Brasileira Economia Política. São Paulo, nº30, p.5-18. Outubro, 2011.

SCHREIBER, Mariana. Mais que erros de governo, alta da pobreza reflete problemas antigos do Brasil, diz ex-diretor do Banco Mundial. BBC News Brasil, 8 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46472332>>. Acesso em: 18 maio 2023.

SCHULER, Kurt; BERNKOPF, Mark. Who Was at Bretton Woods?. Nova Iorque, NY: Center for Financial Stability, 2014. Disponível em: <https://centerforfinancialstability.org/bw/Who_Was_at_Bretton_Woods.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2022.

SEGUY, Franck. A catástrofe de janeiro de 2010, a “Internacional Comunitária” e a recolonização do Haiti. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, 2014.

SILVA, Karine de Souza. “Esse silêncio todo me atordoia”: a surdez e a cegueira seletivas para as dinâmicas raciais nas Relações Internacionais. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 58, n. 229, p. 37-55, jan./mar. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/58/229/ril_v58_n229_p37>. Acesso em: 30 abr. 2022.

SILVA, Karine de Souza, BOFF, Ricardo B. 'Nós, os povos das Nações Unidas': do eurocentrismo excludente à pluriversalidade da ONU. In: SCHMITZ, G.; ROCHA, Rafael A. (Org.). Brasil e o Sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global. 1ed. Brasília: IPEA, p. 230-260, 2017.

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). Novos estudos CEBRAP, p. 39-67, 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/nec/a/sWvZ7c6KRLYHT5jrh6FZSfG/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 30 maio 2023.

SOLLA, Jorge. [Pronunciamento proferido no Seminário Internacional Experiências em Previdência Social de 04/06/2019 da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo, que modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências, em atendimento aos requerimentos nº 134, do Deputado Henrique Fontana, e nº 164, do Deputado Darcísio Perondi]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=55729&hrInicio=09:30&dtReuniao=04/06/2019&dtHorarioQuarto=09:30&dtHoraQuarto=09:30&Data=04/06/2019>>. Acesso em: 01 out. 2023.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>>. Acesso em: 12 maio 2023.

STANDING, Guy. The international labour organization. New Political Economy, v. 15, n. 2, p. 307-318, 2010.

TAFNER, Paulo. [Pronunciamento proferido na 4ª Reunião Ordinária da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo, que "modifica o sistema de Previdência Social, estabelece regras de transição e disposições transitórias e dá outras providências", em 09 de maio de 2019]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=55417&hrInicio=10:03&dtReuniao=09/05/2019&dtHorarioQuarto=10:03&dtHoraQuarto=10:03&Data=09/05/2019>>. Acesso em: 07 out. 2023.

TEIXEIRA, Marilane Oliveira et al. Contribuição crítica à reforma trabalhista. Campinas, SP: UNICAMP/CESIT, 2017. Disponível em: <<https://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2017/06/Dossie-14set2017.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2023.

TEIXEIRA, Pedro Paulo Carvalho. Emenda à PEC 6/2019. Câmara dos Deputados, Comissão Especial - PEC6/19 - Reforma da Previdência. 30 de maio de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1758176&filename=EMC%20269/2019%20PEC00619%20=%3E%20PEC%206/2019>. Acesso em: 17 set. 2023.

TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. [Pronunciamento proferido no Seminário Internacional Experiências em Previdência Social de 04/06/2019 da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo, que modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências, em atendimento aos requerimentos nº 134, do Deputado Henrique Fontana, e nº 164, do Deputado Darcísio Perondi]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=55729&hrInicio=09:30&dtReuniao=04/06/2019&dtHorarioQuarto=09:30&dtHoraQuarto=09:30&Data=04/06/2019>>. Acesso em: 01 out. 2023.

TESOURO NACIONAL. Relatório Mensal da Dívida Pública Federal, setembro de 2023. Brasília, Secretaria do Tesouro Nacional, 25 de outubro de 2023. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:48169>. Acesso em: 08 nov. 2023.

TESOURO NACIONAL. Relatório Mensal Dívida Pública Federal, Julho de 2017. Brasília, Secretaria do Tesouro Nacional, 2017. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:27173>. Acesso em: 08 nov. 2023.

TILLY, Charles. Coerção, Capital e Estados Europeus - 1990-1992. São Paulo: Editora da USP, 1996.

TRUE, Jacqui. Mainstreaming gender in international institutions. In Laura J. Shepherd (Ed.), Gender matters in global politics: a feminist introduction to international relations. Routledge, p. 227-239, 2010.

U.S. Congress. Hearings before the Subcommittee on International Organizations and Movements of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 84th Cong. Second Session, 61 – 122. Washington, DC: United States Government Printing Office, 1956.

Disponível em:

<https://books.google.com.co/books?id=GGEEAAAAMAAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0>. Acesso em: 22 fev. 2023.

UCZAI, Pedro. [Pronunciamento proferido na 1ª sessão legislativa ordinária da 56ª legislatura 135ª sessão (sessão deliberativa ordinária) em 4 de junho de 2019 (terça-feira) às 14 horas. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019b. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=135.2019&nuQuarto=130446&nuOrador=6&nuInsercao=6&dtHorarioQuarto=14:28&sgFaseSessao=PE&Data=04/06/2019>>. Acesso em: 07 out. 2023.

UCZAI, Pedro. [Pronunciamento proferido no Seminário Internacional Experiências em Previdência Social de 04/06/2019 da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo, que modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências, em atendimento aos requerimentos nº 134, do Deputado Henrique Fontana, e nº 164, do Deputado Darcísio Perondi]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=55729&hrInicio=09:30&dtReuniao=04/06/2019&dtHorarioQuarto=09:30&dtHoraQuarto=09:30&Data=04/06/2019>>. Acesso em: 01 out. 2023.

UNITED NATIONS [UN]. The United Nations System. Published by the United Nations Department of Global Communications. July, 2021. Disponível em:

<https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/21-00054e_un_system_chart_11x8.5_4c_en_3p.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2022.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES [UNHCR]. Global Report 2022. United Nations High Commissioner for Refugees, 2023. Disponível em:

<<https://reporting.unhcr.org/global-report-2022>>. Acesso em: 09 nov. 2023.

UNITED NATIONS SYSTEM CHIEF EXECUTIVES BOARD FOR COORDINATION. Personnel by nationality. UN System Chief Executives Board for Coordination, 2023.

Disponível em: <<https://unsceb.org/hr-nationality>>. Acesso em: 09 nov. 2023.

UOL. Governo divulgou informação errada sobre OIT aprovar reforma trabalhista. Economia, UOL (online), 13 de junho de 2018. Disponível em:

<<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2018/06/12/oit-reforma-trabalhista.htm>>. Acesso em: 11 ago. 2023.

VAN DER LINDEN, Marcel. The International Labour Organization, 1919–2019: An Appraisal. Labor, v. 16, n. 2, p. 11-41, 2019. Disponível em:

<<https://doi.org/10.1215/15476715-7323601>>. Acesso em: 06 nov. 2022.

VILLARS, Charles. Social Security Standards in the Council of Europe: The ILO Influence. International Labour Review, 118(3), 343-354. 1979. Disponível em:

<<https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/intlr118&i=357>>. Acesso em: 09 mar. 2023.

WADE, Robert H. "US Hegemony and the World Bank: The Fight over People and Ideas". Review of International Political Economy, vol. 9, nº 2, pp. 215-243, 2002.

WALLERSTEIN, Immanuel. *The politics of the World-Economy: The States, the Movements, and the Civilizations*. Cambridge: Cambridge University Press. 1984.

WALMRATH, Lucas Lemos; HAMDAN, Tarik Dias. A Reforma Trabalhista de 2017 à luz do institucionalismo socioeconômico: evidências para uma análise isomórfica. *Revista Ensaios*, 16, 129-155, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.22409/revistaensaios.v16.37524>>. Acesso em: 15 maio 2023.

WOODS, Ngaire. *The globalizers: the IMF, the World Bank and their borrowers*. Ithaca e Londres: Cornell University Press, 2006.

WORLD BANK GROUP ARCHIVES, THE. Oral History Program. Transcript of interview with Irving S. Friedman. December 11, 1985 and February 6 and 28, 1986. Washington, D.C. Interview by: Charles Ziegler. 1986. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/290831564605981637/pdf/Transcript-of-oral-history-interview-with-Irving-S-Friedman-held-on-December-11-1985-and-February-6-28-1986.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2022.

WORLD BANK. *A fair adjustment: efficiency and equity of public spending in Brazil: Volume I : síntese (Portuguese)*. Washington, D.C. : World Bank Group. 2017. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/Volume-I-síntese>>. Acesso em: 29 maio 2023.

WORLD BANK. Banco Mundial lança relatório que analisa a eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Comunicado à imprensa, World Bank, 21 novembro de 2017b. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2017/11/21/brazil-new-world-bank-report-analyzes-efficiency-equality-public-expenditure>>. Acesso em: 30 maio 2023.

WORLD BANK. Country Partnership Framework for The Federative Republic of Brazil for the Period Fy18-Fy23. Document of The World Bank Group, Brazil Country Management Unit Latin America and Caribbean Region, May 16, 2017c. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/148141498229092629/pdf/20170619-Brazil-CPF-draft-for-Board-with-CLR-Acknowledgement-Box-06202017.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2024.

WORLD BANK. *The World Bank Group: Committed to Diversity, Equity, and Inclusion*. Factsheet, June 19, 2020. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/06/19/the-world-bank-group-committed-to-diversity-inclusion-and-equity>>. Acesso em 07 de fev. de 2024.

WORLD BANK. Explore history - Past presidents. c2022e. [online]. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/archive/history/past-presidents>>. Acesso em: 12 ju. 2022.

WORLD BANK. Explore History. c2022a. [online]. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/archive/history#>>. Acesso em: 07 jul. 2022.

WORLD BANK. First World Bank Loan Sold in Its Entirety. Press Release. August 2, 1963. Disponível em: Acesso em: 02 jul. 2022.

WORLD BANK. Maps. The World Bank Group, 2023. [online]. Disponível em: <<https://maps.worldbank.org/>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

WORLD BANK. Notas de políticas públicas - Por um ajuste justo com crescimento compartilhado. Informativo, Banco Mundial. 23 de agosto de 2018 [online]. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/brief/brazil-policy-notes#mercadodetrabalho123>>. Acesso em: 31 maio 2023.

WORLD BANK. Products and Services. c2022b. [online]. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/what-we-do/products-and-services>>. Acesso em: 11 jul. 2022.

WORLD BANK. What we do / Products and Services - Advice and Analytics. c2022d. [online]. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/what-we-do/products-and-services/advisory-services>>. Acesso em: 11 jul. 2022.

WORLD BANK. What We do / Products and Services - Financing. c2022c. [online]. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/what-we-do/products-and-services/financing-instruments>>. Acesso em: 11 jul. 2022.

WORLD BANK. World Development Report 2019: The Changing Nature of Work; World Bank: Washington, DC, USA, 2019. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/816281518818814423/pdf/2019-WDR-Report.pdf>>. Acesso em: 01 jul. 2022.

WORLD FOOD PROGRAMME. Contributions to WFP in 2022. Italy: World Food Programme, 10 May 2023. Disponível em: <<https://www.wfp.org/funding/2022>>. Acesso em: 09 nov. 2023.

WORLD TRADE ORGANIZATION [WTO]. Agreement establishing the World Trade Organization. 1994. Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto.pdf>. Acesso em: 29 out. 2022.

ZAMBITTE, Fabio. [Pronunciamento proferido na 12ª Reunião Ordinária da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo, que modifica o sistema de Previdência Social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências, em 29 de maio de 2019]. Brasília, Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=55682&hrInicio=14:51&dtReuniao=29/05/2019&dtHorarioQuarto=14:51&dtHoraQuarto=14:51&Data=29/05/2019>>. Acesso em: 07 out. 2023.

ZUMBRUN, Josh; TALLEY, Ian. World Bank unfairly influenced its own competitiveness rankings. The Wall Street Journal, v. 12, 2018.

ANEXO A – Organograma da Organização das Nações Unidas (ONU), julho de 2021.

