

FLEXIBILIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS? (In)Compatibilidades da Flexibilização do Trabalho no Brasil com o Direito a Condições Dignas de Trabalho

<http://dx.doi.org/10.21527/2176-6622.2023.59.12769>

Submetido em: 30/9/2021

Aceito em: 20/4/2022

Rafael Baltar de Abreu Vasconcelos

Universidade Católica de Pernambuco – Unicap. R. do Príncipe, 526 - Boa Vista, Recife/PE, Brasil,
CEP 50050-900. rafael.baltar@unicap.br

RESUMO

O presente artigo busca subsidiar o debate sobre o papel que os direitos humanos podem desempenhar para a proteção da dignidade do trabalhador ante a flexibilização trabalhista, impulsionada pela globalização. Ele analisa se o direito a condições justas e favoráveis de trabalho, previsto pelo artigo 7.º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), constitui um limite normativo para as medidas de flexibilização adotadas pelo Brasil dos anos 90 até o advento da Lei n. 13.467/2017, realçando as compatibilidades e incompatibilidades entre ambos. O artigo esclarece que, para responder a essa questão, deve-se considerar que, assim como o Direito do Trabalho, o sistema internacional de direitos humanos também foi permeado pela influência da globalização. E que isso se deu mediante uma reinterpretação do artigo 7.º do Pidesc, feita pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que, afastando-se do significado original desse dispositivo, passou a entendê-lo de forma delimitada pelos termos explícitos da sua redação. Este trabalho demonstra que essa visão possibilita que vários elementos da flexibilização trabalhista no Brasil sejam considerados compatíveis com o direito a condições justas e favoráveis de trabalho, e que, portanto, os direitos humanos constituem um instrumento limitado para a proteção do trabalhador. Embasada por trabalhos críticos da globalização, das áreas do Direito Internacional e do Direito do Trabalho, a pesquisa é de natureza qualitativa, e possui uma abordagem hipotético-dedutiva e um procedimento histórico e empírico, baseando-se em materiais bibliográficos, legislação, tratados, relatórios governamentais, declarações e documentos do Comitê.

Palavras-chave: Brasil; direito a condições justas e favoráveis de trabalho; flexibilização trabalhista; globalização; sistema internacional de direitos humanos.

FLEXIBILIZATION OF HUMAN RIGHTS?

(IN)COMPATIBILITIES OF LABOR FLEXIBILIZATION IN BRAZIL WITH THE RIGHT TO DECENT CONDITIONS OF WORK

ABSTRACT

The article aims to subsidize the debate on the role human rights can play to the protection of workers' dignity in the face of labor flexibilization, boosted by globalization. It analyzes whether the right to just and favorable working conditions, provided for by art. 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), constitutes a normative limitation for the flexibilization measures adopted by Brazil from the 1990s until the advent of Law n. 13.47/2017, highlighting the compatibilities and incompatibilities between them both. The article argues that, in order to answer this question, it must be considered that, similarly to labor law, the international human rights system has also been permeated by the influence of globalization. This happened through the reinterpretation of art. 7 of the ICESCR, carried out by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, who, moving away from the original meaning of this provision, began to understand it in a way delimited by the explicit terms of its wording. The article demonstrates that this understanding makes it possible that several elements of labor flexibility in Brazil be considered compatible with the right to just and favorable conditions of work, and that, therefore, human rights constitute a limited instrument for the workers' protection. Grounded on critical works on globalization of the areas of international law and labor law, the research has qualitative nature, and it possesses a hypothetical-deductive approach and a historical and empirical procedure, being based on bibliographic materials, legislation, treaties, government reports, statements and Committee documents.

Keywords: Brazil; globalization; international human rights system; labor flexibilization; right to just and favorable conditions of work.

1 INTRODUÇÃO

No início deste século, uma visão crítica acerca dos efeitos da globalização sobre os direitos sociais e o Direito do Trabalho se popularizou, convertendo-se no ponto de partida para a investigação de acadêmicos e pesquisadores dessas áreas. Um aspecto em comum entre eles é a percepção de que a mobilidade de capital e a liberdade de circulação de bens e de serviços através das fronteiras nacionais, que caracterizaram o processo de globalização da economia mundial, pressionaram os Estados a competirem entre si para atraírem investimentos para os seus respectivos territórios, por meio da adoção de reformas legislativas que desregulamentaram e flexibilizaram direitos trabalhistas, objetivando reduzir os custos com a força de trabalho (DEAKIN, 2005; MACKLEM, 2005).

A deterioração das condições de trabalho decorrente dessas reformas, por sua vez, foi acompanhada por questionamentos à relevância, e à própria validade, do Direito do Trabalho numa economia globalizada, levando à fragilização dos seus princípios e fundamentos na condição de instrumentos de defesa da dignidade do trabalhador. Em busca de alternativas, então, muitos pesquisadores voltaram suas atenções para os direitos humanos; partindo da premissa de que eles são mais estáveis do que o Direito do Trabalho, devido à sua ampla aceitação e reconhecimento pelos Estados, e confiantes na força da sua linguagem pretensamente universalista, de validade e aplicabilidade sobre todos os povos, eles passaram a questionar se os direitos humanos seriam capazes de oferecer melhores perspectivas para se promover e assegurar a dignidade das condições de trabalho ao redor do mundo (ALSTON, 2005).

Embora essa questão, implicitamente, pressuponha que o sistema internacional de direitos humanos possui normas estáticas e imutáveis, que contradizem a flexibilização trabalhista, o potencial das suas normas sociais para proteger, efetivamente, a dignidade das condições de trabalho, ante a adoção de formas de trabalho flexíveis, constitui um relevante tema de investigação. O artigo busca aprofundar esse debate, analisando, de forma concreta, a flexibilização do trabalho no Brasil diante do sistema de direitos humanos. Especificamente, o texto adota como problema de pesquisa a questão de saber se o direito humano a condições justas e favoráveis de trabalho, previsto pelo artigo 7.º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (Pidesc), constitui um limite normativo para as medidas de flexibilização do trabalho adotadas pelo país desde os anos 90 até o advento da Lei n. 13.467/2017.

A hipótese explorada por este artigo é a de que, similarmente ao Direito do Trabalho, o sistema internacional de direitos humanos não ficou imune à influência dos efeitos da globalização. Diferentemente, porém, do que sucedeu com as legislações trabalhistas do Brasil e de vários países do mundo, que foram objeto de uma série de reformas, a influência da globalização sobre o sistema internacional de direitos humanos manifestou-se por meio de uma mudança interpretativa das suas normas sociais, particularmente do direito a condições justas e favoráveis de trabalho. Isso pode ser percebido pela atuação do órgão incumbido de supervisionar o cumprimento do Pidesc pelos seus Estados-partes, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Comitê). Afastando-se da visão do direito a condições dignas de trabalho prevalecente na origem do Pidesc, que o identificava com a ampliação da proteção trabalhista e o concebia de forma integrada com o direito ao emprego, à liberdade sindical e à seguridade social, como se constituíssem um todo voltado para a promoção do bem-estar social, o Comitê passou a adotar um entendimento fragmentado dos direitos sociais a partir dos anos 90, substituindo o foco no bem-estar pela atenção aos grupos mais vulneráveis e marginalizados. Nesse entendimento, a dignidade das condições de trabalho é estritamente delimitada pelos termos explícitos do artigo 7.º, de modo que as medidas de flexibilização do trabalho que não extrapolem os limites impostos por esse dispositivo – por exemplo, a jornada flexível, o teletrabalho e o regime de trabalho parcial – são admitidas pelo Comitê. A hipótese investigada por este artigo, assim, é a de que essa mudança interpretativa do direito a condições justas e favoráveis de trabalho possibilita que vários elementos de flexibilização do trabalho adotados pelo Brasil, dos anos 90 até 2017, sejam considerados compatíveis com os direitos humanos.

Este artigo, assim, tem o objetivo geral de verificar se as medidas de flexibilização do trabalho instituídas pelo Brasil, por meio das reformas legislativas adotadas nesse lapso temporal, são compatíveis com a interpretação do direito a condições justas e favoráveis de trabalho conferida pelo Comitê. Para tanto busca-se, primeiramente, demonstrar de que modo a reconfiguração da ordem econômica internacional

promovida pela globalização impactou o ideal de bem-estar social, impulsionando uma tendência mundial à desregulamentação e à flexibilização do Direito do Trabalho. Em seguida, busca-se descrever de que modo o Brasil aderiu a essa tendência a partir da sua inserção no processo de globalização da economia mundial, apresentando um quadro exemplificativo das medidas de flexibilização adotadas nos anos 90 e, mais recentemente, com a Reforma Trabalhista de 2017. Por último, busca-se demonstrar a mudança interpretativa do Direito a condições justas e favoráveis de trabalho promovida pelo Comitê, analisando o grau de flexibilização do trabalho admitido pelo seu entendimento atual, bem como a forma de efetivá-la, para, em seguida, contrastá-lo com as medidas de flexibilização adotadas pelo Brasil, e, assim, evidenciar as compatibilidades e incompatibilidades entre ambos.

O artigo é embasado por obras de Direito Internacional e Direito do Trabalho críticas aos efeitos da globalização, elaboradas por autores como Antony Anghie, Margot Salomon, Muthucumaraswamy Sornarajah, Buphinder Chimni, Philip Alston, Simon Deakin, José Dari Krein e Fábio Túlio Barroso. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com uma abordagem hipotético-dedutiva e um procedimento histórico e empírico, baseada em materiais bibliográficos, legislação, tratados internacionais, relatórios governamentais, resoluções, declarações e documentos do Comitê e de outros organismos internacionais.

2 GLOBALIZAÇÃO, ORDEM ECONÔMICA INTERNACIONAL E A FLEXIBILIZAÇÃO DO TRABALHO

Baseado no reconhecimento do desnível de poder entre o empregador e o trabalhador a ele subordinado, o Direito do Trabalho corresponde a uma forma de intervenção do Estado voltada para conter o arbítrio do empregador e garantir condições dignas de trabalho (BARROSO, 2017). Ao mesmo tempo, ele reconhece a legitimidade dos trabalhadores para perseguirem a elevação dessas condições, por meio de negociações coletivas empreendidas por seus sindicatos representativos. Embora essas noções tenham se originado com a Revolução Industrial, elas tiveram ampla difusão após a Segunda Guerra, junto ao desenvolvimento de legislações sobre seguridade social e políticas de emprego, integrando um conjunto de medidas voltadas para evitar uma situação de insegurança, de modo a proteger o trabalhador ante os riscos sociais e garantir a estabilidade do emprego e das condições de trabalho. Essas medidas davam corpo à essência do ideal de cidadania centrada na participação no mercado de trabalho, que surgiu com o Estado de Bem-Estar Social na Europa Ocidental (DEAKIN, 2005), assim como ao contrato social que se formou nos Estados do bloco soviético (ADAM, 1991). Elas também eram um componente fundamental dos planos de desenvolvimento econômico e social dos países latino-americanos (HAGGARD; KAUFMAN, 2008) e dos Estados que se formaram com a descolonização da Ásia (KATTUMURI; SINGH, 2013), África (ASAMOAH; NORTEY, 2016) e Oriente Médio (DEVLIN, 2010), e influenciaram até mesmo os EUA (KAUFMANN, 2013).

Essa tendência à expansão da proteção trabalhista e das instituições de bem-estar, no entanto, veio a ser revertida a partir dos anos 80-90, quando teve início o processo de globalização da economia mundial. A busca dos Estados para se integrarem às instituições econômicas internacionais ali instituídas, adequando suas ordens domésticas a elas com vistas a se inserirem numa economia mundial completamente reconfigurada, os influenciou a abandonar o objetivo de assegurar bem-estar amplo, levando a uma limitação da provisão dos direitos sociais em geral e a uma fragilização da proteção trabalhista em particular.

As transformações na ordem econômica internacional começaram a ser gestadas após a alta do preço do petróleo de 1979. Sob a Presidência de Reagan, os EUA buscaram reagir à recessão e inflação adotando reformas econômicas similares às estabelecidas por Thatcher no Reino Unido, caracterizadas pela redução de gastos públicos e pela desregulamentação, ao mesmo tempo em que buscavam liderar a reformulação da economia mundial, pressionando os demais países para a abertura de negociações multilaterais sobre liberalização comercial (BROWN, 2003). Os países em desenvolvimento, por sua vez, atravessaram uma crise orçamentária (FINDLAY; O'ROURKE, 2007), que logo se tornou numa crise econômica e social (SEN, 1999), e eles se viram cada vez mais vulneráveis às pressões externas. Diante das exigências do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial, impostas como condições para a concessão de auxílio financeiro, a generalidade desses países veio a adotar Programas de Ajuste Estrutural, compostos por uma variedade de reformas econômicas, como a redução de gastos públicos, a privatização de estatais, o fim do controle cambial, a desregulamentação de leis trabalhistas, a eliminação de leis restritivas à atuação de empresas multinacionais,

além da redução de tarifas ao comércio e da abolição de mecanismos de proteção de mercado (THOMAS, 2008). A ampla difusão dessa vasta agenda de reformas, conhecida como Consenso de Washington,¹ foi ainda favorecida pela queda do muro de Berlim e pela dissolução da URSS, seguidas pela propaganda do “triumfo do capitalismo”, e que deram ímpeto à ideologia de que mercados autorregulados geram o máximo ótimo de riqueza e distribuição (SALOMON, 2013), fortalecendo a visão de uma economia global com o mínimo de participação estatal (TRUBEK, 2016).

Essas circunstâncias levaram ao surgimento de uma ordem econômica internacional caracterizada pela liberdade de circulação de mercadorias, serviços e capitais através das fronteiras nacionais. O sistema multilateral de comércio foi reformulado com a conclusão da Rodada Uruguai de Negociações, em 1994. Com ela, foi celebrado um tratado sobre o comércio de mercadorias, que aprofundou os compromissos de redução de tarifas e limitou a liberdade dos Estados-partes para adotarem mecanismos de proteção de mercado, e também foram celebrados acordos que ampliaram a abrangência do livre-comércio para outras áreas, incluindo os serviços, a propriedade intelectual e medidas de investimento relacionadas ao comércio. E, além de a ratificação desses acordos ser exigida como se eles constituíssem um único tratado, os Estados ratificantes passaram a estar sujeitos à disciplina da Organização Mundial do Comércio (OMC), então constituída. Outra área da ordem econômica que sofreu grandes modificações foi o regime de proteção dos investimentos estrangeiros. Muitos países em desenvolvimento passaram a achar que, ante as dificuldades, os investimentos de corporações multinacionais eram a única forma de se obter financiamento (SORNARAJAH, 2012), e que, para atraí-los, era indispensável assegurar-lhes proteção jurídica (SALOMON, 2013). Por isso, muitos deles passaram a liberalizar o ingresso do capital estrangeiro nos seus territórios, revogando dispositivos legais que restringiam e condicionavam a sua atuação, e celebrando tratados bilaterais de investimento, que previam o compromisso de assegurar os direitos de propriedade do investidor, o respeito aos contratos de investimento e garantias judiciais mediante arbitragem internacional (SORNARAJAH, 2012), dando ao capital estrangeiro ampla liberdade de movimentação.

A adequação das ordens jurídicas domésticas dos vários Estados a essas instituições, surgidas com o processo de globalização da economia mundial, exigiu a efetivação de reformas que impactaram negativamente a prestação dos direitos sociais nas suas respectivas jurisdições (ANGHIE, 2007). De modo geral, a proteção securitária e a prestação de serviços públicos pelo Estado, como saúde e educação, passaram a ser condenadas pelos programas de ajuste como gastos excessivos e ineficientes, que precisavam ser reduzidos. Isso fez com que a restrição ao controle do Estado sobre a sua economia, imposta pelas reformas, caminhasse lado a lado da limitação da sua ação redistributiva, levando a uma reconsideração do seu papel na provisão do bem-estar, que se caracterizou pelo abandono de preocupações vistas como essenciais pelo contrato social que havia prevalecido desde o pós-Segunda Guerra, como a seguridade social, o ideal de um padrão de vida elevado e as condições justas de trabalho (RITTICH, 2011).

A proteção jurídica trabalhista, por sua vez, foi particularmente impactada pela ideologia de que, numa economia globalizada, a atração de investimentos estrangeiros é indispensável para se obter crescimento econômico e que um requisito para isso seria assegurar regras favoráveis aos investidores (RITTICH, 2006). Esta crença levou muitos Estados a considerarem as garantias trabalhistas como barreiras que elevavam os custos de produção e desestimulavam investimentos, e que, por isso, precisavam ser flexibilizadas. Esta racionalidade foi ainda aguçada pela liberdade de movimentação do capital, que pressionou os Estados a competirem entre si para atrair e reter investimentos nos seus territórios (DEAKIN, 2005; MACKLEM, 2005), impelindo-os a uma “corrida para o fundo” em que, na busca para assegurar as condições mais vantajosas, eles passaram a adotar reformas legislativas que tiveram como resultado a redução do grau de proteção do trabalhador (CHIMNI, 2006).

Ao fim dos anos 90, os resultados sociais negativos dos programas de ajuste foram evidenciados pelo empobrecimento dos Estados que os adotaram (ANGHIE, 2007), pela deterioração das condições de vida das suas populações (CHIMNI, 2006) e pelo aumento das desigualdades na população mundial. Como

¹ O termo Consenso de Washington foi cunhado em 1989, e buscava refletir a concordância acerca dessa agenda de reformas econômicas entre o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos EUA, instituições financeiras sediadas em Washington.

consequência, uma visão crítica acerca dos efeitos da globalização sobre os direitos sociais e a proteção do trabalho veio a se tornar influente (ALSTON, 2005), e mesmo instituições que haviam promovido as reformas, como o Banco Mundial, passaram a achar que uma atenção incisiva precisava ser dada aos aspectos sociais do desenvolvimento econômico (RITTICH, 2011), enquanto a redução da pobreza tornava-se um dos principais itens da agenda dos fóruns internacionais.

Este reconhecimento, porém, não foi capaz de influenciar transformações estruturais na ordem econômica internacional, e, com isso, as possibilidades de se repensar a ação redistributiva viram-se comprimidas numa margem restrita, focada nos grupos mais pobres e vulneráveis (RITTICH, 2011), que não ofereceu espaço para a retomada das noções de bem-estar que, décadas antes, haviam contribuído para a difusão mundial da proteção trabalhista. E, ainda mais importante, apesar de as reformas terem sido refreadas momentaneamente devido a esse reconhecimento, elas ganharam ímpeto, mais recentemente, após a crise econômica internacional de 2008. E, com isso, teve início uma onda internacional de flexibilização do trabalho, que atingiu, primeiramente, os Estados afetados pela crise, como Grécia, Espanha e Itália, na Europa Ocidental, Armênia, Romênia e Hungria no leste europeu, República Centro-Africana e Ruanda, na África (ORTIZ *et al.*, 2015), e que se alastrou mundialmente durante a década de 2010, atingindo países latino-americanos, como Chile, Argentina e Brasil, e asiáticos, como Índia e Indonésia.

Essa tendência mundial à flexibilização do trabalho, que emergiu do processo de reconfiguração da ordem econômica internacional promovida pela globalização, exerceu uma influência considerável sobre o Brasil e, também, sobre o sistema internacional de direitos humanos. Como será visto na próxima seção, foi a partir da inserção do Brasil nas instituições econômicas internacionais, então criadas, que essa tendência veio a se manifestar, mediante a adoção de uma sucessão de reformas na sua legislação trabalhista. Na seção seguinte será discutido de que modo essa tendência permeou o sistema de direitos humanos, influenciando o Comitê a ressignificar o direito a condições justas e favoráveis de trabalho.

3 INSERÇÃO NA ECONOMIA MUNDIAL GLOBALIZADA E FLEXIBILIZAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL

Embora o choque do petróleo de 1979 tenha impactado o Brasil nos últimos anos da ditadura civil-militar (CORRÊA, 2013), e a pressão estadunidense por abertura comercial tenha incidido sobre o país durante todo o governo Sarney (CÔRTEZ, 2010), a sua adesão ao processo de globalização da economia mundial somente se firmou após a adoção da Constituição de 1988. O governo Sarney até buscou demonstrar comprometimento com a agenda de abertura comercial, inserindo o país na Rodada Uruguaí em 1986, mas o receio de que as reformas econômicas pudessem trazer resultados recessivos o tornou reticente em relação à sua adoção. Além disso, o objetivo de ampliar sua influência sobre as eleições para a Assembleia Nacional Constituinte o levou a adotar medidas estatistas, como o controle de preços e a correção salarial do Plano Cruzado (CÔRTEZ, 2010). E, durante a constituinte, as dificuldades dos deputados de tendências neoliberais em obterem o quórum para a aprovação das suas propostas (PILATTI, 2016) vieram a contribuir para que a Constituição escrita em 1988 contivesse diversas instituições de controle estatal da economia (KINZO, 2001). Assim, a adequação da ordem nacional às instituições da ordem econômica internacional só teve início após a eleição e a posse de Fernando Collor de Melo (PRN/AL) como presidente da República, com o envio de um projeto de lei ao Congresso Nacional para estender o registro de patentes a produtos farmacêuticos (CARMO, 2005), a antecipação da redução tarifária imposta pela Rodada Uruguaí, a adoção de um programa de corte de gastos e a privatização de estatais (MARINI, 1992). O ingresso do Brasil na OMC, durante o mandato de Itamar Franco (sem partido), por fim, foi seguido nos anos 90, sob o governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB/SP), por uma sucessão de reformas constitucionais que restringiram a atuação do Estado sobre a economia (GRAU, 2015), por um programa de privatizações (TRUBEK, 2013), e pela tentativa de assegurar o regime de proteção de investimentos estrangeiros, por meio da assinatura de 14 tratados bilaterais sobre a matéria (ANDRADE, 2012).²

² Esses tratados, entretanto, não puderam ser ratificados, pois não obtiveram o referendo do poder Legislativo.

Essa tentativa do Brasil de assegurar a sua inserção no processo de globalização da economia mundial impactou consideravelmente sua ordem social. Isto se deu, primeiramente, com o atraso na regulamentação de alguns direitos sociais, trazidos pela Constituição de 1988, a sua fragmentação em várias leis e a destinação insuficiente de recursos (SANTOS, 2013)³. Posteriormente, já sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, uma estratégia mais abrangente de redução do Estado social veio a ser instaurada. Além da adoção de uma reforma restritiva do regime de previdência social dos trabalhadores da iniciativa privada,⁴ as condições de dignidade do trabalho, cuja proteção legal previamente existente havia sido recepcionada pela Constituição de 1988, também foram restringidas, mediante a adoção de uma série de leis que modificaram a CLT. As reformas legislativas da proteção do trabalho, particularmente, obedeceram a um método estimulado pelas instituições financeiras internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, que se baseava no desvirtuamento das negociações coletivas para se alcançar a flexibilização da proteção legal (BARROSO, 2012). Com ele, os limites das negociações coletivas foram progressivamente redimensionados, por meio de várias leis que ampliaram o seu âmbito, de modo a lhes permitir reajustar os termos da relação de emprego em substituição aos termos determinados pela lei, e, assim, reduzir o grau de proteção do trabalhador. Esta estratégia governamental serviu como uma forma de eximir o Estado dos custos políticos advindos da precarização das relações de trabalho, fazendo com que as eventuais limitações aos direitos do trabalhador não resultassem de medidas diretas do poder público, mas, sim, de acordos celebrados pelos seus representantes sindicais, os quais, teoricamente, os celebrariam no interesse dos trabalhadores representados (BARROSO, 2012).

Antes de ser adotada como estratégia de governo, a possibilidade de flexibilização legal mediante negociações coletivas foi instituída, no Brasil, pela própria Constituição de 1988. O artigo 7º, VI, permite o afastamento negociado do princípio da irredutibilidade salarial, como medida de caráter excepcional, quando uma empresa atravessa dificuldades financeiras que possam levar à demissão em massa de trabalhadores, enquanto os incisos XIII e XIV possibilitam a alteração negociada da jornada, com a compensação das horas de trabalho e da jornada em turnos ininterruptos de revezamento (BARROSO, 2012).

Sob o argumento, contudo, de que era preciso ajustar a regulamentação do trabalho às demandas impostas pelas transformações tecnológicas, com vistas a se enfrentar o desemprego e a informalidade (KREIN, 2018), entre os anos 90 e o início dos anos 2000, foram criadas mais de 20 leis que alteraram a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), alargando progressivamente o âmbito das negociações coletivas. Isso evidenciou a adoção da flexibilidade negociada como uma estratégia governamental voltada para a redução da proteção do trabalhador (BARROSO, 2012). Um exemplo é a Lei n. 9.601/1998, que possibilitou a contratação por tempo determinado, sem a necessidade de uma justificativa empresarial baseada na produção, e a compensação da jornada por meio do banco de horas, desde que previstas em acordo ou convenção coletiva. Do mesmo modo, a inclusão do artigo 58-A, §2.º na CLT, pela Medida Provisória 2.164-41/2001, permitiu o estabelecimento negociado de regime de trabalho parcial, com jornada inferior as 44 horas semanais. A Lei n. 10.101/2000, por sua vez, sujeitou a participação nos lucros e resultados às negociações entre empresas e empregados, enquanto a Lei n. 10.192/2001 estabeleceu a data-base, substituindo o reajuste salarial, determinado por lei, pelo reajuste negociado. Além dessas e de várias outras medidas fragmentadas e progressivas, uma tentativa mais ambiciosa de subordinar os direitos trabalhistas às negociações coletivas deu-se com o Projeto de Lei n. 5.483/2001. Ele previa a alteração do artigo 618 da CLT para fazer prevalecerem as condições de trabalho estipuladas por negociação coletiva, seja por meio de acordo ou convenção, sobre toda a legislação trabalhista infraconstitucional (SILVA; SILVA, 2001/2002). Após ser aprovado pela Câmara de Deputados, no entanto, este projeto foi objeto de contestações no Senado Federal e acabou sendo retirado de tramitação.

No início deste século, até meados dos anos 2010, o Brasil atravessou uma mudança de orientação governamental, representada pelos mandatos de Lula e Dilma Rousseff (PT/SP). Embora a reforma do Estado social tenha perdido ímpeto nesse período, ela não foi completamente interrompida. Uma reforma restritiva

³ Em 1990, foram adotadas a Lei n. 7.889, a Lei n. 8.080, as Leis n. 8.212 e 8.213 e a Lei n. 8.112, e, em 1993, a Lei n. 8.742.

⁴ Com a Emenda Constitucional n. 20 de 1998, o tempo no emprego foi substituído pelo tempo de contribuição como critério para a concessão de aposentadoria, e foi instituída idade mínima para a sua requisição, impondo-se uma redução gradativa no valor das aposentadorias para homens que desejam se aposentar antes dos 65 anos de idade, e mulheres antes dos 60, o fator previdenciário.

do regime de previdência dos servidores públicos foi instituída,⁵ e continuaram a ser adotadas medidas pontuais de flexibilização do trabalho, por exemplo, a possibilidade de se reduzir, de forma negociada, o intervalo para repouso ou alimentação, estabelecida pela Portaria n. 42/2007 do Ministério do Trabalho e Emprego.

Essa contenção incompleta da reforma do Estado social, porém, foi deixada de lado pouco depois do processo de *impeachment* que levou Michel Temer (PMDB/SP) ao poder, quando uma medida abrangente voltada para a desregulamentação do trabalho veio a ser adotada, com a Lei n. 13.467/2017. Diferente do processo de flexibilização do trabalho anterior, efetuado de modo fragmentado, mediante uma diversidade de leis, esta lei concentrou a alteração de 201 pontos da CLT, ampliando a possibilidade de se flexibilizar a utilização do tempo de trabalho, as formas de contratação e remuneração; fragilizando instituições públicas e entidades sindicais e individualizando os riscos da vida laboral, de modo a incutir a responsabilização do trabalhador (KREIN; COLOMBI, 2019).

A continuidade da expansão dos poderes da negociação coletiva, com o fim de se reajustar as condições de trabalho estipuladas em lei, foi parte das mudanças trazidas. O artigo 611-A, então inserido na CLT, permite a disponibilidade de uma diversidade de direitos, como o enquadramento do grau de insalubridade, e, conseqüentemente, o valor do adicional a ser pago (BARROSO, 2017). Já o artigo 477-B possibilita que os acordos e convenções coletivas estipulem a quitação plena dos créditos oriundos da relação de trabalho, em casos de demissão individual, plúrima ou coletiva incentivada por plano de demissão voluntária (BARROSO, 2017). Em outros casos, porém, quando as negociações coletivas poderiam desempenhar um relevante papel de controle sobre o arbítrio patronal, ela foi afastada, como no caso do artigo 477-A, que equipara a demissão imotivada plúrima e coletiva à demissão individual, abolindo, assim, a exigência de celebração de acordo ou convenção coletiva (BARROSO, 2017).

A Lei n. 13.467/2017, entretanto, não se restringiu a dar continuidade ao processo de flexibilização da proteção legal do trabalho por meio do redimensionamento das negociações coletivas. Além de desregulamentar uma série de direitos, ela ainda permite que o trabalhador e o empregador ajustem, entre si, com base na autonomia da vontade individual, as condições de exercício de vários direitos trabalhistas, numa tentativa de igualar os sujeitos da relação de trabalho que desconsidera a condição de subordinação do primeiro em relação ao segundo, e que, por isso mesmo, descaracteriza a própria essência do direito do trabalho (BARROSO, 2017). Servem como exemplos os parágrafos 5.º e 6.º do artigo 59 da CLT, inseridos pela nova lei, que permitem o estabelecimento de banco de horas por meio de acordo individual, que deverá ter forma escrita, quando a compensação da jornada se der dentro de 6 meses, e que poderá ser tácito, quando a compensação se der no mesmo mês (BARROSO, 2017). De modo similar, com as alterações trazidas pela lei de 2017, o acordo individual escrito foi convertido em instrumento apto para estabelecer jornada de 12 horas de trabalho por 36 de descanso, de acordo com o artigo 59-A, e para regular a responsabilidade pela aquisição de equipamentos necessários à prestação do teletrabalho, à luz do artigo 75-D (BARROSO, 2017). Quanto às férias, que antes só podiam ser fracionadas excepcionalmente, em dois períodos, agora, desde que haja aceitação do trabalhador, elas podem ser divididas em até três períodos, desde que um deles tenha ao menos 14 dias seguidos, e os demais não sejam inferiores a 5 dias, conforme o § 1º do artigo 134 (BARROSO, 2017). Evidentemente, a tendência é que, devido à sua situação de vulnerabilidade ante o poder patronal, o trabalhador acabe consentindo com as condições propostas pelo empregador para o exercício desses direitos.

Por fim, a Lei n. 13.467/2017 também introduziu alterações na CLT que restringem direitos ou que favorecem seu descumprimento. Uma das principais foi a permissão, prevista pelo artigo 394, II e III, para o trabalho da mulher gestante em ambiente de média ou de baixa insalubridade, e da mulher lactante em ambiente de insalubridade de qualquer grau. A redação trazida pela lei exigia, como condição para o afastamento da mulher do ambiente insalubre, a apresentação de atestado médico recomendando-o. Essas normas, porém, foram excluídas do ordenamento pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que, acolhendo as

⁵ A Emenda Constitucional n. 41 de 2003 aboliu o direito à paridade de proventos entre servidores ativos e inativos, e estabeleceu para servidores públicos o mesmo teto do valor das aposentadorias dos trabalhadores da iniciativa privada, eliminando o direito à aposentadoria integral.

alegações de inconstitucionalidade expostas pela ADI 5938/DF, entendeu que a exigência de apresentação de atestado médico permitiria que, numa situação de desconhecimento, impossibilidade ou, ainda, de negligência da mulher, restassem prejudicadas a proteção da maternidade e a proteção integral da criança, contidas na Constituição de 1988. Algo semelhante aconteceu com os artigos. 790-B e 791-A, que foram incluídos na CLT pela Lei n. 13.467/2017, e que previam a possibilidade de condenação do trabalhador a pagar honorários periciais e de sucumbência, mesmo sendo ele beneficiário da justiça gratuita. O STF acolheu os argumentos da ADI 5766/DF, declarando-os inconstitucionais sob o argumento de que esses dispositivos violam as garantias processuais e o direito à gratuidade do acesso à justiça para trabalhadores pobres.

As demais modificações da CLT introduzidas em 2017, porém, seguem vigentes. Dentre elas pode-se citar como exemplo o § 2º, VIII, do artigo 4º, que possibilita que o tempo à disposição seja descaracterizado, e, deste modo, não seja contabilizado como horas trabalhadas, desde que o empregador não exija do empregado a troca do uniforme de trabalho na empresa (BARROSO, 2017). Outro exemplo é o §4º do artigo 71, que criou um estímulo ao descumprimento do intervalo intrajornada, substituindo a exigência de se remunerar todo o período de intervalo acrescido de 50%, em casos de supressão, pela remuneração com base no período suprimido apenas, e, ainda, atribuindo-lhe natureza indenizatória, em vez da natureza salarial, que antes prevalecia (BARROSO, 2017).

Assim, seja por meio da ampliação do âmbito da negociação coletiva e da autonomia individual, seja pela restrição de direitos, essas mudanças na legislação trabalhista do país contribuíram para vulnerabilizar o trabalhador, ao mesmo tempo que possibilitaram alterações substanciais nas condições de trabalho. Resta saber se os direitos humanos podem representar um limite para essas mudanças. Este tema será discutido na próxima seção com a análise do contraste entre elas e a interpretação do direito a condições justas e favoráveis de trabalho, conferida pelo Comitê.

4 FLEXIBILIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E A DIGNIDADE DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO NO BRASIL APÓS O ADVENTO DA LEI N. 13.467/2017

Nos itens anteriores analisou-se de que modo a reconfiguração da ordem econômica internacional, promovida pela globalização, impulsionou um amplo processo de flexibilização da proteção do trabalho ao redor do mundo, e como a busca do Brasil para se inserir na economia mundial globalizada influenciou a adoção de sucessivas reformas legislativas que alteraram de forma restritiva as condições de proteção do trabalhador. Nesta última seção será discutido de que modo a flexibilização e a desregulamentação do trabalho no Brasil podem ser avaliadas à luz do sistema internacional de direitos humanos, tendo-se em mente que este sistema também foi permeado pela influência da globalização.

No sistema internacional de direitos humanos, a dignidade das condições de trabalho é regida pelo artigo 7º do Pidesc, e abrange o direito a uma remuneração capaz de assegurar o sustento familiar, e igual para homens e mulheres que executem o mesmo trabalho, o direito à segurança e à higiene das condições de trabalho, a oportunidade igualitária de promoção, a limitação da jornada e férias remuneradas. Estas condições são consideradas como conexas ao direito ao trabalho e à liberdade sindical (COMMITTEE..., 2006), contidos respectivamente nos artigos 6º e 8º do Pidesc, entendendo-se que a relação de trabalho deve satisfazê-las e que a liberdade sindical é essencial para assegurá-las. Elaborados nos anos 50, a inclusão destes artigos no Pidesc refletiu a expansão das leis trabalhistas nos Estados negociadores, fruto da sua adesão ao ideal de Estado de Bem-Estar, e também foi favorecida pela atuação da OIT que, além de adotar várias convenções internacionais do trabalho no pós-guerra, também participou da elaboração dos direitos sociais que compõem o sistema de direitos humanos (COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 1954). Assim como as leis nacionais de proteção do trabalho, porém, esses artigos também foram impactados pela globalização econômica mundial e pelo abandono do objetivo de se assegurar bem-estar amplo e universal por parte dos Estados. Redigidos sob uma forma geral, os direitos humanos do trabalhador estão sujeitos à interpretação conferida pelo órgão internacional de supervisão do Pidesc. E, com o avanço da globalização, a interpretação do artigo 7º passou a admitir diversos elementos de flexibilização do trabalho.

O órgão incumbido de monitorar o cumprimento do Pidesc é o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Comitê). Ele foi criado em 1985, pela Resolução n. 17 do Conselho Econômico e Social da

Organização das Nações Unidas (ONU), com a finalidade de substituir o Grupo de Trabalho na supervisão dos relatórios submetidos pelos Estados sobre as medidas adotadas para dar efeito aos direitos sociais.⁶ Além disso, o Comitê também desempenha uma função interpretativa dos artigos do Pidesc, por intermédio dos seus Comentários Gerais e Declarações. A sua criação representou um avanço institucional para o sistema de direitos humanos, pois, desde então, a observância dos direitos sociais passou a ser monitorada por um órgão permanente, composto por peritos independentes, com mandato preestabelecido, e não mais por um órgão intergovernamental, constituído a cada sessão.

Pouco após ser criado, no entanto, o Comitê viu-se diante de uma margem limitada para cobrar a promoção dos direitos sociais devido às reformas econômicas, estabelecidas pelos Estados na perspectiva de se inserirem na ordem econômica globalizada, que, então, se erigia. Assim, a criação do Comitê representou, também, o marco de uma inflexão restritiva na análise dos relatórios dos Estados: o Grupo de Trabalho exigia a adoção de medidas voltadas para alcançar o pleno emprego (SESSIONAL..., 1980c) e assegurar a proteção securitária e da saúde do trabalhador (SESSIONAL..., 1980b), e a expansão da proteção legal trabalhista, inserida em planos de desenvolvimento social amplos, também formados pela expansão dos serviços de saúde e de educação, e pela reforma agrária, era saudada (SESSIONAL..., 1980a); por sua vez, o Comitê adotou uma forma de supervisão estritamente delimitada pelos termos explícitos do artigo 7.º, e passou a dar uma atenção crescente para os grupos mais vulneráveis e marginalizados, afetados pelo caráter discriminatório da exclusão social (COMMITTEE..., 1988).

Quando o Brasil se submeteu à supervisão do Comitê, essa transformação já havia se consumado. Apesar de ter assinado o Pidesc em 1985, e ratificado em 1992, o seu primeiro relatório somente foi apresentado ao Comitê em 2001. Desde lá, apenas um relatório adicional foi submetido no ano de 2007. Eles possuem conteúdos bem diferentes, refletindo a mudança na orientação governamental do país. No primeiro, várias das medidas legislativas discutidas no tópico anterior como exemplos de flexibilização da relação de trabalho são citadas como esforços para a modernização das leis trabalhistas, como a instituição da data-base, do banco de horas, do contrato temporário e do regime de trabalho parcial, entre outros (COMMITTEE..., 2001a). E, embora se baseiem nas negociações coletivas para modificar as condições de trabalho, integrando o âmbito dos artigos 7º e 8º do Pidesc, elas foram relatadas como parte do artigo 6º, que trata do direito ao trabalho, com a justificativa de que a liberdade para trabalhadores e empregadores ajustarem condições flexíveis favorece a criação de empregos (COMMITTEE..., 2001a). Já o outro relatório afirmou os limites da flexibilização, baseado em decisões judiciais que vetaram a redução da proteção trabalhista estabelecida por lei por meio de negociações coletivas (COMMITTEE..., 2008a).

A análise do Comitê sobre esses relatórios, porém, foi muito semelhante. Apesar de o Brasil ter sido solicitado a comentar dados oriundos da sociedade civil sobre os efeitos negativos das reformas nas relações de trabalho, após apresentar o primeiro relatório (COMMITTEE..., 2002), e de ser instado a informar dados sobre acidentes de trabalho, após submeter o segundo (COMMITTEE..., 2008b), em ambos os casos o Comitê se absteve de formular recomendações sobre esses temas. E embora o valor do salário mínimo tenha sido questionado nas observações conclusivas do Comitê ao primeiro relatório, nos dois casos elas requisitaram medidas para combater o trabalho forçado e o caráter discriminatório do mercado de trabalho em relação a mulheres, negros e pessoas com deficiência (COMMITTEE..., 2003, 2009).

Além de evidenciarem uma interpretação geral mais restrita dos direitos humanos do trabalhador, as conclusões do Comitê, particularmente sobre o primeiro relatório, manifestam certa aceitação da flexibilização do trabalho. O grau de flexibilização admitido, no entanto, e os meios considerados legítimos para efetivá-la são temas que somente se clarificaram a partir da edição do seu Comentário Geral n. 23, sobre o direito a condições justas e favoráveis de trabalho. Uma questão geral enfrentada por ele refere-se à possibilidade de se reduzir o grau de proteção do trabalhador. No Comentário, o Comitê afirma que a adoção de medidas regressivas deve ser limitada a circunstâncias excepcionais, como uma crise econômica, e o Estado precisa justificá-las, demonstrando, inclusive, seu caráter temporário. Além disso, as medidas não podem ser discriminatórias nem podem contradizer o que o Comitê considera como as obrigações centrais do artigo

⁶ A submissão de relatórios periódicos pelos Estados-partes é uma exigência do artigo 16 do Pidesc.

7º (COMMITTEE..., 2016). Tais obrigações abrangem o dever de assegurar condições dignas de trabalho sem discriminação; instituir um sistema de combate à discriminação de gênero; estabelecer um salário mínimo por meio de lei, em diálogo com trabalhadores, empregadores e organizações sindicais; adotar uma política de segurança e saúde ocupacional; proibir o assédio no ambiente de trabalho e punir criminalmente o assédio sexual; estabelecer um padrão mínimo referente a repouso, lazer, limitação da jornada, férias remuneradas e feriados (COMMITTEE..., 2016).

Apesar dos termos genéricos, esses limites à adoção de medidas regressivas possuem pontos conflitantes com alguns aspectos da Lei n. 13.467/2017. Primeiramente porque, além de não ter se justificado a sua necessidade excepcional, as alterações legislativas trazidas pela nova lei não são temporárias. Quanto ao mérito, a redação do artigo 611-A da CLT, que sujeita o enquadramento do grau de insalubridade às negociações coletivas, vai num sentido oposto à exigência de que os Estados executem uma política de saúde no trabalho. O mesmo poderia ser dito do artigo 394-A, que foi considerado inconstitucional pelo STF, mas que permitia o trabalho insalubre da mulher gestante ou lactante – ainda mais se se considerar que, para o Comitê, a exigência de uma política de saúde ocupacional inclui a proteção ante os riscos específicos à saúde da mulher trabalhadora durante a gravidez (COMMITTEE..., 2016). De modo similar, o §4º do artigo 71, que reduz a 50% o valor pago pelo trabalho desempenhado no período do intervalo intrajornada, e o define como verba indenizatória, estimula a violação de qualquer padrão mínimo de repouso durante a jornada. E isto é particularmente crítico em atividades que ensejam riscos à saúde e segurança do trabalhador, pois, nestes casos, o Comitê entende que o intervalo deve ter caráter mandatório (COMMITTEE..., 2016).

Por outro lado, a vagueza da expressão medida regressiva é um fator que fragiliza a tentativa do Comitê de delimitar os casos em que uma modificação restritiva de direitos é legítima, pois não está claro se o referencial para considerar uma medida regressiva consiste na legislação doméstica do país ou na interpretação conferida pelo Comitê ao artigo 7.º do Pidesc. Se o referencial for a legislação nacional, então, qualquer alteração das condições de trabalho que restrinja direitos do trabalhador deve ser considerada medida regressiva. Se o referencial, no entanto, for a visão do Comitê, possibilita-se que, nos casos em que a lei nacional for mais abrangente e protetiva, o Estado altere-as legitimamente de forma restritiva, reduzindo o grau de proteção até o limite estabelecido pelo Comitê.

Determinar esse referencial é importante porque há diferenças substanciais entre o grau de proteção assegurado pela CLT e a interpretação conferida pelo Comitê, voltada apenas para especificar as condições mínimas de dignidade, previstas de forma genérica no artigo 7.º do Pidesc, e não para ampliá-las. Nesse sentido, o reconhecimento do Comitê sobre as transformações sofridas pelas relações de emprego o levou a considerar como apropriada a adoção de formas flexíveis de trabalho, incluindo, por exemplo, a jornada flexível, o teletrabalho e o regime de trabalho parcial (COMMITTEE..., 2016). E, embora estabeleça o máximo de 8 horas de duração da jornada diária, o Comitê admite que as legislações domésticas prevejam uma duração maior, desde que o trabalhador seja compensado com um período de folga equivalente (COMMITTEE..., 2016). O fracionamento das férias também é aceito, exigindo-se apenas que seja assegurado o mínimo de duas semanas consecutivas do seu gozo (COMMITTEE..., 2016). E, além de esses elementos interpretativos evidenciarem que diversas medidas de flexibilização do trabalho no Brasil podem ser consideradas legítimas à luz dos direitos humanos, deve-se perceber que, em alguns aspectos, as mudanças na lei brasileira ainda não chegaram ao limite estipulado pelo Comitê, pois, em sua visão, a duração mínima do período de férias deve ser de três semanas (COMMITTEE..., 2016), enquanto a CLT estipula 30 dias.

Por outro lado, algumas mudanças trazidas pela Lei n. 13.467/2017 extrapolaram, para baixo, o limite mínimo de dignidade determinado pelo Comitê. A possibilidade de se estabelecer jornadas de 12 horas de trabalho por 36 horas de repouso, prevista pelo artigo 59-A da CLT, por exemplo, confronta a forma restritiva, e excepcional, como o Comitê compreende a admissibilidade de jornadas tão longas (COMMITTEE..., 2016). Da mesma forma, a descaracterização do tempo à disposição, permitida pelo §2.º, VIII do artigo 4.º, contraria a exigência do Comitê de considerá-lo parte da jornada (COMMITTEE..., 2016).

Por fim, ao considerar admissível a adoção de formas flexíveis que respeitem os limites mínimos de dignidade do trabalho, o Comitê acaba aceitando, também, que elas sejam estabelecidas por meio da autonomia individual e das negociações coletivas. Para ele, aliás, há alguns temas que devem ser acordados,

diretamente, entre empregador e trabalhador, como o fracionamento das férias (COMMITTEE..., 2016). Já as negociações coletivas são vistas pelo Comitê como parte do direito à liberdade sindical (MACKLEM, 2005), embora elas não sejam explicitadas no artigo 8.º do PIDESC. Por isso, ao supervisionar os Estados, o Comitê tem recomendado que ratifiquem a Convenção n. 98 da OIT (COMMITTEE..., 2019ª, 1996) e assegurem o direito às negociações coletivas em suas legislações, questionando leis que as proíbem (COMMITTEE..., 2000), que privam categorias de trabalhadores de exercê-lo (COMMITTEE..., 2001b), ou que impõem requisitos, como a exigência de um quantitativo mínimo de sindicalizados (COMMITTEE..., 2008c). Recentemente, o Comitê declarou que a liberdade sindical serve para proteger os interesses de trabalhadores e para que participem da tomada de decisão no ambiente de trabalho (COMMITTEE..., 2019b). Este reconhecimento, porém, é fragilizado na medida em que o Comitê considera esse direito como instrumental para a defesa das condições de trabalho contidas no artigo 7º (COMMITTEE..., 2019b), que, como visto, abarca apenas o limite mínimo de dignidade.

Por um lado, isso exige pesquisas que evidenciem de que modo o Comitê se afastou da interpretação original da liberdade sindical como direito voltado para a melhoria das condições de trabalho, passando a atribuir-lhe um significado restrito à defesa de condições mínimas. Por outro, isso explica o silêncio do Comitê ante o relatório do Brasil que detalhou a ampliação do poder negocial como forma de flexibilizar o trabalho, e demonstra que, no seu entendimento, as condições de trabalho podem ser livremente estipuladas mediante negociações coletivas, desde que não extrapolem o limite mínimo de dignidade.

Desse modo, pode-se perceber que, à luz da interpretação do Direito a condições justas e favoráveis de trabalho, conferida pelo Comitê, os direitos humanos representam um instrumento consideravelmente limitado para a proteção do trabalhador ante a flexibilização das normas trabalhistas, pois, como o contraste com as alterações legislativas no Brasil demonstra, embora a interpretação do Comitê se oponha a algumas dessas alterações, ela considera admissível uma diversidade de elementos que compuseram a flexibilização do trabalho no país. Além disso, ao delimitar a dignidade das condições de trabalho de acordo com os termos explícitos do artigo 7º do PIDESC, o Comitê possibilita que outras reformas legislativas venham a ser adotadas pelo Brasil no futuro, e que, de forma compatível com os direitos humanos, reduzam o grau de proteção assegurado pela CLT, rebaixando-o até o limite mínimo definido por tais termos.

CONCLUSÃO

O artigo buscou analisar se o sistema internacional de direitos humanos constitui um limite normativo para a proteção da dignidade do trabalhador ante a flexibilização do trabalho impulsionada pela globalização da economia mundial. Especificamente, buscou-se responder se as medidas de flexibilização adotadas pelo Brasil, dos anos 90 até 2017, são compatíveis com a interpretação do direito a condições justas e favoráveis de trabalho, conferida pelo Comitê.

Primeiramente, buscou-se descrever a flexibilização do trabalho como uma tendência mundial, que resultou do abandono do objetivo mais geral de se assegurar bem-estar social amplo e universal, por parte dos vários Estados do mundo. Viu-se que essa tendência se originou do processo de reconfiguração da ordem econômica internacional promovida pela globalização, durante os anos 80-90. Com o surgimento de um regime internacional de proteção de investimentos estrangeiros e de um sistema de livre-comércio, que impôs sobre os Estados uma série de deveres de abertura dos mercados nacionais, erigiu-se uma economia mundial caracterizada pela liberdade de fluxo de capitais, mercadorias e serviços através das fronteiras, que pressionou os vários Estados a flexibilizarem suas leis trabalhistas, com vistas a reduzir os custos de produção. Como foi visto, apesar de ter arrefecido no início do século, essa tendência ganhou vigor após a crise econômica internacional de 2008, exercendo influência sobre o Direito interno dos Estados e, também, sobre o Direito Internacional.

Na segunda seção buscou-se descrever de que modo a tendência à flexibilização do trabalho impactou a legislação trabalhista brasileira. Viu-se que, apesar de estar sujeito a pressões externas para abertura do seu mercado doméstico desde os últimos anos da ditadura civil-militar, foi após a adoção da Constituição de 1988 que o Brasil se integrou ao processo de globalização da economia mundial, passando, a partir de então, a sofrer a sua influência no âmbito da proteção do trabalho. Com isso, entre os anos 90 e o começo deste século,

o país adotou uma diversidade de leis que alargaram progressivamente os poderes das negociações coletivas, de modo a possibilitar que, por meio delas, as condições para o exercício de diversos direitos estatuídos em lei sejam alteradas. As negociações coletivas passaram a ser hábeis, por exemplo, a permitir a contratação por tempo determinado, sem uma justificativa empresarial baseada na produção; a determinar a compensação de jornada por meio do banco de horas e a estabelecer o regime de trabalho parcial, entre outros.

Viu-se, também, que o advento da Lei n. 13.467/2017 trouxe um conjunto ainda mais abrangente de mudanças legislativas, concentrando a alteração de mais de cem dispositivos da CLT. E, diferentemente do que sucedeu nos anos 90, além da ampliação dos poderes das negociações coletivas, algumas mudanças trazidas por essa lei também alargaram o âmbito da autonomia da vontade individual, permitindo que o trabalhador e o empregador ajustem, entre si, por exemplo, o estabelecimento de banco de horas e da jornada de 12 horas de trabalho por 36 de descanso, entre outros. Além disso, a lei de 2017 trouxe alterações que restringiram diretamente vários direitos. Algumas foram declaradas inconstitucionais pelo STF, como a que possibilitava o trabalho da mulher gestante em ambiente de média ou de baixa insalubridade, e da mulher lactante em ambiente de insalubridade de qualquer grau. Outras, porém, continuam vigentes, como a relativa ao valor pago pela não observância do intervalo intrajornada, que antes correspondia a todo o período de intervalo acrescido de 50%, e passou a equivaler ao período suprimido apenas, e que antes possuía natureza salarial, e se tornou um valor indenizatório.

Na última seção, o artigo buscou analisar a compatibilidade entre a flexibilização do trabalho no Brasil e os direitos humanos, argumentando que tal exame deve levar em conta a mudança interpretativa do direito a condições justas e favoráveis de trabalho, realizada pelo Comitê. Pôde-se perceber que este órgão se afastou da visão integradora dos direitos sociais, que, originariamente, concebia o direito a condições dignas de trabalho como um dever de se ampliar a proteção legal trabalhista com vistas à realização do bem-estar social, e assumiu um entendimento fragmentado, no qual esse direito é analisado isoladamente, e segundo o qual a dignidade das condições de trabalho é delimitada pelos termos expressos do artigo 7.º do Pidesc. Viu-se que essa interpretação busca restringir a adoção de medidas regressivas a circunstâncias excepcionais, admitindo-as de forma temporária ante crises econômicas, e vetando medidas discriminatórias e contrárias a algumas obrigações centrais, que abrangem, entre outros, o estabelecimento de salário mínimo por meio de lei, a punição criminal do assédio no ambiente de trabalho, e a criação de um padrão mínimo de repouso, lazer, limitação da jornada, férias remuneradas e feriados. Essa tentativa de se limitar a adoção de medidas restritivas de direitos do trabalhador, no entanto, acaba fragilizada pelo fato de o Comitê adotar como referencial, para definir se uma medida é ou não regressiva, o limite mínimo de dignidade trazido pelos termos explícitos do artigo 7.º. Pois isso possibilita que, nos casos em que a legislação doméstica do Estado seja mais abrangente e protetiva, como acontece com o Brasil, reformas legislativas venham a ser adotadas de modo a se reduzir a proteção do trabalhador, rebaixando-a até o limite estipulado pelo Comitê.

Por fim, o artigo demonstrou que a visão do Comitê, que reduz o direito a condições justas e favoráveis de trabalho a condições mínimas de dignidade, permite que várias medidas de flexibilização do trabalho adotadas pelo Brasil sejam consideradas compatíveis com o Pidesc. Assim, a abstenção do Comitê em fazer questionamentos e recomendações, nos casos em que o Brasil esteve sujeito à sua supervisão, evidenciou a aceitabilidade de várias mudanças legislativas, como a instituição do banco de horas, do contrato temporário e do regime de trabalho parcial. Por sua vez, pela análise do Comentário Geral n. 23, pôde-se perceber que, embora alguns pontos da Reforma Trabalhista de 2017 tenham extrapolado o limite mínimo de dignidade estipulado pelo Comitê – como a jornada de 12 horas de trabalho por 36 de descanso – ela trouxe diversas medidas que são admitidas – como o fracionamento de férias e a compensação da jornada. E, enquanto a celebração de acordos individuais é exigida pelo Comitê para se determinarem as condições de exercício de alguns direitos, a sua visão de que a liberdade sindical serve para assegurar o respeito ao artigo 7.º do Pidesc induz a crer que, desde que não se extrapole o limite mínimo, as negociações coletivas podem ser usadas com vistas à flexibilização do trabalho. E considerando que a CLT ainda assegura uma proteção mais abrangente ao trabalhador do que os termos expressos no artigo 7.º, é possível depreender que futuras mudanças na lei trabalhista, que eventualmente venham a ser adotadas pelo Brasil, podem ser consideradas legítimas à luz da visão do Comitê. Pode-se afirmar, portanto, que os direitos humanos constituem um instrumento limitado para a proteção da dignidade das condições de trabalho.

REFERÊNCIAS

- ADAM, Jan. Social Contract. In: ADAM, Jan (ed.). *Economic Reforms and Welfare Systems in the USSR, Poland and Hungary*. New York: Palgrave Macmillan, 1991.
- ALSTON, Philip. Labour Rights as Human Rights: The Not So Happy State of The Art. In: ALSTON, Philip (ed.). *Labour Rights as Human Rights*. New York: Oxford University Press, 2005.
- ANDRADE, Thiago Pedroso de; COSTA, José Augusto Fontoura. Direito, desenvolvimento e o investimento estrangeiro direto: crítica ao padrão de indenização por danos perpetrados pelo Estado conforme o direito brasileiro. In: SCHAPIRO, Mario G; TRUBEK David M. *Direito e Desenvolvimento: um diálogo entre os BRICS*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- ANGHIE, Antony. *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- ASAMOAH, Yvonne; NORTEY, D. N. A. Gana. In: DIXON, John. *Social Welfare in Africa*. Oxon: Routledge, 2016.
- BARROSO, Fábio Túlio. Novos parâmetros da negociação coletiva de trabalho na sociedade contemporânea. In: BARROSO, Fábio Túlio; MELO FILHO, Hugo Cavalcanti (org.). *Direito do trabalho: valorização e dignidade do trabalhador no século XXI – estudos em homenagem ao professor José Guedes Corrêa Gondim Filho*. São Paulo: LTr, 2012.
- BARROSO, Fábio Túlio; RIBEIRO, Ailana; ROCHA, Cláudio Jannotti da. A “reforma” trabalhista e a desnaturação do Direito do Trabalho. *Revista Trabalhista Direito e Processo*, São Paulo, a. 16, n. 58, jul./dez. 2017.
- BARROSO, Fábio Túlio. Potencialização da autonomia da vontade individual na reforma trabalhista: restrições estruturais e constitucionais. In: MELO, Raimundo Simão de; ROCHA, Cláudio Jannotti da (coord.). *Constitucionalismo, trabalho, seguridade social e as reformas trabalhista e previdenciária*. São Paulo: LTr, 2017.
- BROWN, Andrew G. *Reluctant Partners: a History of Multilateral Trade Cooperation: 1850-2000*. Michigan: The University of Michigan Press, 2003.
- CARMO, Corival Alves do. Políticas de desenvolvimento e a OMC. In: DE CARVALHO, Leonardo Arquimimo; HAGE, José Alexandre Althayde (org.). *OMC: estudos introdutórios*. São Paulo: IOB Thompson, 2005.
- CHIMNI, Bhupinder S. Third World Approaches to International Law: a Manifesto. *International Community Law Review*, Leiden, v. 8, n. 1, 2006.
- COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. *Report to the Economic and Social Council of the Tenth Session*, E/2573, E/CN.4/705, Apr. 1954.
- COMMITTEE on Economic, Social and Cultural Rights. *Report on the Second Session*, E/C.12/1988/4, New York, 1988.
- COMMITTEE on Economic, Social and Cultural Rights. *Concluding observations: Belarus*, E/C.12/1/Add.7/Rev.1, 2 Dec. 1996.
- COMMITTEE on Economic, Social and Cultural Rights. *Concluding observations: Egypt*, E/C.12/1/Add.44, 23 May 2000.
- COMMITTEE on Economic, Social and Cultural Rights. *Initial Report: Brazil*, E/1990/5/Add.53, 20 Nov. 2001a.
- COMMITTEE on Economic, Social and Cultural Rights. *Concluding observations: Colombia*, E/C.12/1/Add.74, 6 Dec. 2001b.
- COMMITTEE on Economic, Social and Cultural Rights. *List of issues, Initial Report: Brazil*, E/C. 12/Q/BRA/1, 5 June 2002.
- COMMITTEE on Economic, Social and Cultural Rights. *Concluding observations, Initial Report: Brazil*, E/C. 12/1/Add. 87, 26 June 2003.
- COMMITTEE on Economic, Social and Cultural Rights. *General Comment n. 18, The Right to Work*, E/C.12/GC/18, 6 Feb. 2006.
- COMMITTEE on Economic, Social and Cultural Rights. *Second Periodic Report: Brazil*, E/C.12/BRA/2, 28 Jan. 2008a.
- COMMITTEE on Economic, Social and Cultural Rights. *List of issues, Second Periodic Report: Brazil*, E/C. 12/BRA/Q/2, 11 June 2008b.
- COMMITTEE on Economic, Social and Cultural Rights. *Concluding observations: India*, E/C.12/IND/CO/5, 8 Aug. 2008c.
- COMMITTEE on Economic, Social and Cultural Rights. *Concluding observations, Second Periodic Report: Brazil*, E/C. 12/BRA/CO/2, 12 June 2009.
- COMMITTEE on Economic, Social and Cultural Rights. *General Comment n. 23, On the right to just and favourable conditions of work*, E/C.12/GC/23, 27 Apr. 2016.
- COMMITTEE on Economic, Social and Cultural Rights. *Concluding observations: Cameroon*, E/C.12/CMR/CO/4, 25 Mar. 2019a.
- COMMITTEE on Economic, Social and Cultural Rights. *Statement on freedom of association, including the right to form and join trade unions*, E/C.12/66/5-CCPR/C/127/4, 6 Dec. 2019b.
- CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. *Brazil in the United Nations: 1946-2011*. Brasília: Funag, 2013.
- CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. *A política externa do governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia*. Brasília: Funag, 2010

- DEAKIN, Simon. Social rights in a globalized economy. In: ALSTON, Philip (ed.). *Labour Rights as Human Rights*. New York: Oxford University Press, 2005.
- DEVLIN, Julia C. *Challenges of Economic Development in the Middle East and North Africa Region*. Singapore: World Scientific Publishing, 2010.
- FINDLAY, Ronald; O'ROURKE, Kevin H. *Power and Plenty: Trade, War and the World Economy in the Second Millennium*. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- HAGGARD, Stephen; KAUFMAN, Robert R. *Development, Democracy and Welfare States: Latin America, East Asia and Eastern Europe*. New Jersey: Princeton University Press, 2008.
- KATTUMURI, Ruth; SINGH, Manju. Historical Developments and Goals of Social Protection Policies in India. In: MIDGLEY, James; PIACHAUD, David (ed.). *Social Protection, Economic Growth and Social Change: Goals, Issues and Trajectories in China, India, Brazil and South Africa*. Cheltenham: Edward Elgar, 2013.
- KAUFMANN, Franz-Xaver. *Variations of the Welfare State: Great Britain, Sweden, France and Germany Between Capitalism and Socialism*. Heidelberg: Springer, 2013.
- KINZO, Maria D'alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, out./dez. 2001.
- KREIN, José Dari. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista. *Tempo Social*, São Paulo, v. 30, n. 1, jan./abr. 2018.
- KREIN, José Dari; COLOMBI, Ana Paula Fregnane. A reforma trabalhista em foco: desconstrução da proteção social em tempos de neoliberalismo autoritário. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 40, 2019.
- MACKLEM, Patrick. The right to bargain collectively in international law: workers' right, human right, international right? In: ALSTON, Philip (ed.). *Labour Rights as Human Rights*. New York: Oxford University Press, 2005.
- MARINI, Ruy Mauro. *El Experimento Neoliberal en Brasil*, 1992. Disponível em: http://www.marini-escritos.unam.mx/072_experimento_neoliberal_brasil.html. Acesso em: 13 set. 2021.
- ORTIZ, Isabel; CUMMINS, Matthew; CAPALDO, Jernim; KARUNANETHY, Kalaivani. *The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010-2020 in 187 Countries*. International Labour Office. Geneva: ILO, 2015.
- PILATTI, Adriano. *A Constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- RITTICH, Kerry. The Future of Law and Development: Second-Generation Reform and the Incorporation of the Social. In: TRUBEK, David M.; SANTOS, Álvaro. *The New Law and Economic Development: a critical appraisal*. New York: Cambridge University Press, 2006.
- RITTICH, Kerry. Social Rights and Social Policy: Transformations on the International Landscape. In: BARAK-EREZ, Daphne; GROSS, Ayeal M. (ed.). *Exploring Social Rights: between theory and practice*. Portland: Hart Publishing, 2011.
- SALOMON, Margot E. From NIEO to Now and the Unfinishable Story of Economic Justice. *International and Comparative Law Quarterly*, Cambridge, v. 62, Jan. 2013.
- SANTOS, Maria Paula Gomes dos. The Brazilian Social Protection System: History and Present Configuration. In: MIDGLEY, James; PIACHAUD, David (ed.). *Social Protection, Economic Growth and Social Change: Goals, Issues and Trajectories in China, India, Brazil and South Africa*. Cheltenham: Edward Elgar, 2013.
- SESSIONAL Working Group on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *Summary Record of the 4th Meeting*, First Regular Session, E/1980/WG.1/SR.4, 18 Apr. 1980a.
- SESSIONAL Working Group on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *Summary Record of the 5th Meeting*, First Regular Session, E/1980/WG.1/SR.5, 18 Apr. 1980b.
- SESSIONAL Working Group on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *Summary Record of the 15th Meeting*, First Regular Session, E/1980/WG.1/SR.15, 25 Apr. 1980c.
- SEN, Gautam. Developing States and the End of the Cold War. In: FAWCETT, Louise; SAYIGH, Yezid. (ed.). *The Third World Beyond the Cold War: Continuity and Change*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- SILVA, Renata Cristina de Oliveira Alencar; SILVA, Osvaldo Alencar. Flexibilização da Legislação Trabalhista. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 5/6, 2001/2002.
- SORNARAJAH, Muthucumaraswamy. The Resurgence of the Right to Development. In: McALINN, Gerald; PEJOVIC, Caslav (ed.). *Law and Development in Asia*. Oxon: Routledge, 2012.
- THOMAS, Chantal. Re-Reading Weber in Law and Development: a Critical Intellectual History of "Good Governance" Reform. *Cornell Legal Studies Research Paper*, Ithaca, n. 08-034, 2008.

FLEXIBILIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS? (IN)COMPATIBILIDADES DA FLEXIBILIZAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL COM O DIREITO A CONDIÇÕES DIGNAS DE TRABALHO
Rafael Baltar de Abreu Vasconcelos

TRUBEK David M. The “Rule of Law” in Development Assistance: Past, Present and Future. *In*: TRUBEK David M.; SANTOS, Álvaro (ed.). *The New Law and Economic Development: a Critical Appraisal*. New York: Cambridge University Press, 2006.

TRUBEK, David M; COUTINHO, Diogo R; SCHAPIRO, Mario G. New State Activism in Brazil and the Challenge for Law. *In*: TRUBEK, David M.; GARCIA, Helena Alviar; COUTINHO, Diogo R; SANTOS, Álvaro (ed.). *Law and the New Developmental State: The Brazilian Experience in Latin American Context*. New York: Cambridge University Press 2013.

Todo conteúdo da Revista Direito em Debate está
sob Licença Creative Commons CC – By 4.0