

MESTRADO EM HISTÓRIA, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E COOPERAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM ESTUDOS POLÍTICOS

Influências do neoliberalismo nos discursos dos Diretores-Gerais da Organização Internacional do Trabalho de 1974 a 1976 e de 2007 a 2009

Guilherme Luiz Krucinski Tortelli

M

2021



Guilherme Luiz Krucinski Tortelli

Influências do neoliberalismo nos discursos dos Diretores-Gerais da Organização Internacional do Trabalho de 1974 a 1976 e de 2007 a 2009

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação, orientada pelo Professor Doutor Manuel Loff e pelo Professor Doutor João Rodrigues.

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

2021

Guilherme Luiz Krucinski Tortelli

Influências do neoliberalismo nos discursos dos Diretores-Gerais da Organização Internacional do Trabalho de 1974 a 1976 e de 2007 a 2009

Dissertação realizada no âmbito do Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação, orientada pelo Professor Doutor Manuel Loff e pelo Professor Doutor João Rodrigues.

Membros do Júri

Professor Doutor (escreva o nome do/a Professor/a)

Faculdade (nome da faculdade) - Universidade (nome da universidade)

Professor Doutor (escreva o nome do/a Professor/a)

Faculdade (nome da faculdade) - Universidade (nome da universidade)

Professor Doutor (escreva o nome do/a Professor/a)

Faculdade (nome da faculdade) - Universidade (nome da universidade)

Classificação obtida: (escreva o valor) Valores

Sumário

Declaração de honra	3
Agradecimentos	4
Resumo	5
Abstract	6
Introdução	7
Objeto	8
Método e Fontes Primárias	11
Relevância e Justificativa	12
1. Neoliberalismo, Crises e Trabalho	19
1.1. Revisão bibliográfica	20
1.2. Neoliberalismo e história das crises	26
1.2.1. Crise dos anos 70	34
1.2.2. Crise de 2008	37
1.3 Trabalho e Neoliberalismo	44
2. OIT: Contextualização teórica e histórica	54
2.1. Teorias das Relações Internacionais	54
2.2. História Oficial da OIT	79
2.3. Revisão Historiográfica	93
3. Análise Empírica	107
3.1. Recorte temporal e corpus documental	107
3.2. Método	115
3.3. Relatórios dos Diretores-Gerais	123
3.3.1. Desafios Estruturais	127
3.3.2. Desafios Conjunturais	129
3.3.3. Crise	132
3.3.4. Mercado Financeiro	135
3.3.5. Objetivos	139
3.3.6. Sentidos do Trabalho	144
Considerações Finais	154

Conclusões	155
Limites e potenciais	159
Referências Documentais	162
Referências Bibliográficas	165

Declaração de honra

Declaro que a presente dissertação é de minha autoria e não foi utilizada previamente noutro curso ou unidade curricular, desta ou de outra instituição. As referências a outros autores (afirmações, ideias, pensamentos) respeitam escrupulosamente as regras da atribuição, e encontram-se devidamente indicadas no texto e nas referências bibliográficas, de acordo com as normas de referência. Tenho consciência de que a prática de plágio e auto-plágio constitui um ilícito académico.

Porto, 30 de Setembro de 2021

Guilherme Luiz Krucinski Tortelli

Agradecimentos

Agradeço à Faculdade de Letras da Universidade do Porto, na figura dos trabalhadores que diariamente dão vida e forma à instituição.

Agradeço a todos, em todos os tempos, que lutam pela educação pública, por instituições democráticas e pelo fim das fronteiras, sobretudo daquelas que separam saberes e pessoas.

Agradeço aos professores e professoras do Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação pela generosidade e comprometimento para com os estudantes.

Agradeço, especialmente, ao professor Manuel Loff pela enriquecedora orientação.

Agradeço ao professor João Rodrigues, que gentilmente aceitou coorientar esta pesquisa e com ela contribuir com importantes aportes.

Agradeço a todos que fazem das Ciências Sociais e Humanidades um universo de trocas e de construção de um mundo melhor.

Agradeço aos meus pais pela valorização do conhecimento, pelo incentivo à curiosidade e pela indignação frente às injustiças.

Agradeço à minha irmã e ao meu irmão, companheiros de vida e para a vida, pelas trocas.

Agradeço a toda a minha família pelo carinho constante, apesar de, nos últimos tempos, distante.

Agradeço à Tai, minha parceira de projetos, de aprendizagem, de aventuras, de ideias e ideais. Durante a escrita da dissertação, um apoio para todas as horas e desafios.

Agradeço ao Carlos e à Gladys pelos fundamentais incentivos e pelo constante apoio.

Agradeço aos amigos que, de perto e de longe, permitiram uma vida melhor para além dos estudos e trabalhos.

Resumo

A presente pesquisa foi desenvolvida a partir dos relatórios anuais produzidos por dois dos Diretores-Gerais da OIT: Francis Blanchard, de 1974 a 1976; e Juan Somavía, de 2007 a 2009. Foram analisadas as influências do neoliberalismo nos discursos dessas duas lideranças enquanto à frente da Organização. Tais recortes temporais correspondem ao período de eclosão de duas das principais crises recentes do capitalismo (1973 e 2008), as quais tiveram relação direta com o processo de consolidação e expansão do neoliberalismo à escala mundial. O neoliberalismo foi abordado a partir de uma perspectiva histórica e pelas interpretações da literatura especializada, a qual permite identificar que o controle do trabalho é um dos principais alvos da agenda neoliberal (Harvey, 2008 e 2011; Dardot e Laval, 2016 e 2019; e Wacquant, 2010 e 2012). Sendo um componente da ordem mundial e um agente no processo de consolidação do pensamento hegemônico, como exposto por Robert Cox, evidenciamos que a OIT é afetada diretamente pelo neoliberalismo. A pesquisa foi orientada, na ordem metodológica, pela análise de discurso aplicada aos relatórios (Orlandi, 2015). A investigação permitiu identificar a influência do neoliberalismo nos discursos apresentados pelos Diretores-Gerais. Pela parte de Blanchard, verificou-se uma avaliação de sentido positivo dos pressupostos neoliberais, sobretudo quanto à flexibilização das relações de trabalho; da parte de Somavía, verificou-se um posicionamento crítico à agenda neoliberal, por ser contrária ao *trabalho decente*.

Palavras-chave: Organização Internacional do Trabalho; Neoliberalismo; Trabalho; Análise de Discurso.

Abstract

This research was developed from the annual reports produced by two ILO's Directors General: Francis Blanchard, from 1974 to 1976; and Juan Somavía, from 2007 to 2009. It analyzed the influences of neoliberalism in the speeches of these two leaders while at the head of the Organization. Such timelines correspond to the outbreak period of two of the most recent crises of capitalism (1973 and 2008), which were directly related to the consolidation process and neoliberalism expansion on a world scale. Neoliberalism was approached from a historical perspective and by interpretations of the specialized literature, what allows us to identify that work control is one of the main targets of the neoliberal agenda (Harvey, 2008 and 2011; Dardot and Laval, 2016 and 2019; and Wacquant, 2010 and 2012). As a component of the world order and an agent in the consolidation process of hegemonic thinking, as exposed by Robert Cox, we show that the ILO is directly affected by neoliberalism. The research was guided, in the methodological terms, by the discourse analysis applied to the reports (Orlandi, 2015). The investigation allowed us to identify the influence of neoliberalism in the speeches presented by the General Directors. On the part of Blanchard, there was an assessment of the positive meaning of neoliberal assumptions, especially regarding the flexibilization of work relations; on the part of Somavía, there was a critical stance towards the neoliberal agenda, as it was against *decent work*.

Key-words: International Labour Organization, Neoliberalism, Work, Discourse Analysis

Introdução

Os conceitos não são um elemento trivial para a vida social. Eles conformam o modo como nos relacionamos em sociedade e como damos sentido às nossas experiências. Isso se torna possível por nomearmos abstrações e as transferimos do real para o simbólico (palavras com sentidos), sendo passíveis de elaboração, discussão e reelaboração (Barros, 2016). Exemplos não faltam para materializar a importância dos conceitos na vida política, apesar disso, uma situação recente merece destaque por seu simbolismo: a luta dos trabalhadores de plataformas digitais para o reconhecimento de sua condição de trabalhador. Tribunais de diferentes países vêm sendo um palco histórico de disputas para classificar as relações humanas, no caso, as relações de trabalho. Recentemente, no Reino Unido, a Suprema Corte afirmou que os motoristas por aplicação são trabalhadores (*workers*), não trabalhadores por conta própria (*self-employed*)¹. Situação semelhante vem ocorrendo na Itália² e pode ser percebida em diversos outros países, sendo que em cada um deles o andamento das demandas por reconhecimento tem diferentes percursos e estratégias.

A disputa pelo sentido dos conceitos pode se dar nos tribunais, por setores mais ou menos organizados, mas também em outras arenas, dentre as quais a Organização Internacional do Trabalho merece destaque. Considerando a significativa abrangência em termos de países membros, atualmente são 187, e a notoriedade no que concerne ao trabalho, podemos considerar que as formulações conceituais que ocorrem dentro da OIT possuem relevância para as disputas que ocorrem fora dela. Talvez sejam menos visíveis e direitas do que as que mobilizam os aparatos do poder judiciário, contudo, parece-nos certo que a OIT funciona como uma das principais instituições a produzir e reproduzir partículas que compõem os sentidos do trabalho. Esses sentidos, por sua vez, são perpassados pela influência do neoliberalismo, que é o conjunto de ideias de grande

¹ Associated Press: UK top court gives Uber drivers benefits in landmark ruling (19/02/2021). Ver: <https://apnews.com/article/europe-courts-economy-b44a2b35d0da702122e5453f581add0c>. Acesso em 02/09/2021.

² Politico: Italy demands €733M in fines from food delivery platforms (25/02/2021). Ver: <https://www.politico.eu/article/italy-demands-733-million-euros-in-fines-from-food-delivery-platforms/>. Acesso em 02/09/2021.

influência nos períodos analisados por esta dissertação. Portanto, há uma constante disputa pelos sentidos dos conceitos, os quais concorrem para se tornarem dominantes e influenciarem as mais variadas disputas existentes no mundo real, vivido concretamente pelos trabalhadores.

1. Objeto

Qualquer conceito, quando analisado com atenção e confrontado com as relações materiais, permite a visualização de diversas e ricas perspectivas sobre a existência humana em sociedade. O trabalho, longe de ser uma exceção, talvez seja um dos conceitos mais profundos e multifacetados a que podemos nos dedicar a estudar por conta de sua centralidade social. É uma das ações mais corriqueiras e banais da vida de qualquer indivíduo e, ao mesmo tempo, uma abstração de difícil delimitação. É o centro da vida social, uma vez que é a origem da produção dos bens materiais, e, também, o centro da vida individual, uma vez que é o que torna a sobrevivência uma possibilidade. Por outro lado, é uma necessidade que constrange os indivíduos e, ao mesmo tempo, que carrega o potencial da realização das mais altas aspirações do gênio humano, assim permitindo a transformação do mundo e dos próprios indivíduos. Não por acaso, o trabalho é considerado como o centro epistemológico das ciências sociais por algumas das maiores mentes modernas, como Durkheim, Marx e Weber (Offe, 1989). A importância do trabalho não é apenas de ordem analítica, sendo o foco da disputa entre interesses divergentes, que buscam alterar suas formas de organização e manipular os seus frutos com maior liberdade.

Uma abordagem de pesquisa mais convencional sobre o trabalho tem o enfoque nos seus "portadores" ou "promotores", ou seja, nos homens e nas mulheres que atuam ou atuaram na produção de bens e na prestação de serviços. A percepção da importância dessas pessoas "comuns" para a conformação e compreensão da realidade histórica pode ser considerada como uma ruptura epistemológica com uma visão tradicional da história econômica e política (no sentido da história dos grandes nomes). Tal viragem ganhou força no pós-II Guerra Mundial e veio a ser chamada de História Social, que tem na questão do *trabalho* um de seus temas principais. Muitos intelectuais se destacam nesse

processo, dentre os quais podemos citar Eric Hobsbawm, que é um representante do marxismo histórico britânico da segunda metade do século XX³. Nossa abordagem, contudo, não estará direcionada a esse sentido.

Outro exemplo de análise da história dos trabalhadores é apresentado por Marcel Van der Linden, que enfrenta o desafio de aproximar realidades sociais e laborais de diferentes países. Para isso, afirma que a consolidação da História Global do Trabalho se faz necessária, sobretudo se for desenvolvida com atenção aos riscos do “nacionalismo metodológico” e do “eurocentrismo” (Linden, 2008: 7). Os dois focos principais, segundo Linden, são de comparar relações de trabalho mercantilizadas e de reconstruir suas interconexões globais e suas consequências (*ibid*: 373). O objeto do presente estudo, no entanto, também não se desenvolverá nessa direção, mas, sim, estará voltado à compreensão da construção dos discursos que formam os sentidos do trabalho. Dessa forma, não pode ser considerado como um estudo das classes sociais ou dos trabalhadores, com todas suas variantes e complexidades, ainda que seja fundamental ter em consideração os contextos sócio-econômicos a que a produção de sentido está submetida.

Esta pesquisa buscará analisar os discursos produzidos por dois Diretores-Gerais da OIT em temas sensíveis, direta ou indiretamente, à formulação dos sentidos do trabalho. Inicialmente, há que considerar que os Diretores possuem destacada relevância institucional pela concentração da capacidade de representação da Organização e, até onde foi possível evidenciar, autonomia discursiva. A percepção dessas características não podem ser confundidas com a atribuição direta de um poder soberano e independente das forças que compõem a instituição. Para a análise dos discursos produzidos pelos Diretores foram mobilizadas informações consideradas significativas de seus contextos históricos, o que permite perceber a conexão da OIT com importantes eventos conjunturais. Assim, ganharão destaque as crises econômicas surgidas a partir de 1973 e 2008 e a consolidação do neoliberalismo, a elas relacionado. Com isso,

³ Eric Hobsbawm (1917 - 2012), Christopher Hill (1912 - 2003), Edward Palmer Thompson (1924 - 1993) e, posteriormente, Perry Anderson (1938), aproximavam-se, segundo Petersen (2013: 174), pela concordância com princípios do materialismo-histórico e pela recusa em seguir modelos deterministas. De acordo com Therborn (2008: 98), essa corrente é “(...) the most important strand of empirical Marxism in Europe after the First World War”, o que revela a sua importância.

espera-se compreender como as componentes do contexto e as orientações das lideranças da Organização afetaram os discursos sobre o trabalho.

Não nos parece ser necessário apresentar uma abordagem mais detalhada e aprofundada para evidenciar a pertinência e, ao mesmo tempo, a complexidade do trabalho como objeto de estudo. Essas características fazem com que a análise seja, necessariamente, limitada e circumspecta ao nosso objeto de estudo. Não há, portanto, qualquer pretensão de esgotamento da discussão ou superação das abordagens que já foram promovidas nesse campo. Assim, nosso enfoque estará direcionado para Organização Internacional do Trabalho, que surge em 1919 imbuída do intuito de estabelecer bases pela qual parte do elemento humano do trabalho fosse preservado e que os conflitos fossem controlados dentro de um modelo de comprometimento. De forma mais específica, nosso objetivo neste estudo é buscar analisar e interpretar os sentidos possíveis para o trabalho sob a influência do pensamento neoliberal. Para isso, analisaremos os relatórios anuais produzidos por dois Diretores-Gerais da OIT, os quais foram apresentados à Conferência Internacional do Trabalho nos períodos de 1974 a 1976 e de 2007 a 2009.

A delimitação desses dois recortes temporais visou possibilitar a comparação entre manifestações de dois Diretores diferentes, em dois períodos marcados pelas crises sistêmicas, especificamente iniciadas em 1973 e 2008. Esses momentos de instabilidade podem ser considerados como produtores prováveis de tensionamentos institucionais e discursivos, que poderiam ser explorados para melhor perceber o sentido atribuído ao trabalho. As crises, assim como as transformações geradas nas relações de produção e em conjuntos de pensamentos, foram influenciadas de forma significativa pelo neoliberalismo. Podemos considerar que a crise que eclodiu em 1973 estabeleceu as condições para a consolidação internacional da influência econômica e política do neoliberalismo. Esse período foi decisivo para a consolidação da Escola de Chicago sobre outras vertentes neoliberais, como a Escola de Genebra, e para a consolidação da hegemonia à escala das elites gestoras do capitalismo. As transformações implementadas na ordem econômica permitiram que a financeirização avançasse, a ponto de se tornar o elemento central da seguinte crise com repercussões

internacionais generalizadas. A crise iniciada em 2008 eclodiu e expôs as contradições e limitações do discurso neoliberal. Tais contextos afetaram o funcionamento da OIT, pelo que merecem especial atenção.

A dissertação está organizada em três capítulos: o primeiro busca analisar a história do neoliberalismo, sua relação com as crises recentes do capitalismo e com o trabalho; o segundo capítulo trata da identificação da história da OIT e das contribuições que a teoria crítica das Relações Internacionais desenvolvida por Robert Cox oferece para a compreensão da organização no cenário internacional; e, por fim, o terceiro capítulo está voltado para a apresentação do método e para a análise das declarações de dois de seus Diretores-Gerais, em seus relatórios anuais, em dois períodos (de 1974 a 1976 e de 2007 a 2009).

2. Método e Fontes Primárias

A presente pesquisa buscará se guiar pelas contribuições metodológicas da análise de discurso, sobretudo aquela apresentada por Eni Orlandi (2015). Essa é uma abordagem qualitativa que busca evidenciar as influências ideológicas que perpassam os discursos. Como indicou Neumann (2008), a necessidade de conhecimento aprofundado sobre o objeto que se busca analisar pode ser satisfeita pela revisão histórica. Entendemos que a contextualização histórica, em suas diferentes faces, em que os documentos foram produzidos é fundamental para qualquer tentativa de compreensão dos sentidos dos discursos de seus autores. A análise de discurso será aplicada aos Relatórios apresentados anualmente pelos Diretores-Gerais da OIT, Francis Blanchard e Juan Somavía⁴, para a Conferência Internacional do Trabalho. Trata-se de um documento de avaliação das ações, ponderação sobre acontecimentos sociais e proposição de projetos. No caso em questão, a análise foi guiada pelo seguinte conjunto

⁴ A pesquisa revelou duas grafias para o sobrenome do Diretor-Geral: Somavia e Somavía. Portanto, com o sem acento agudo no “i”. Verifica-se que aquela opção normalmente é utilizada nos oficiais e no conteúdo publicado do *site* da OIT. A outra opção pode ser encontrada em artigos de opinião e em documentos produzidos em espanhol por outras organizações. Optamos por utilizar esta grafia, por considerarmos que é mais aproximada do que pode ser considerada com a versão original do sobrenome do Diretor chileno.

de categorias: Desafios Estruturais, Desafios Conjunturais, Crise, Mercado Financeiro, Objetivos e Sentido do Trabalho. Essas categorias foram estabelecidas após a leitura integral dos documentos que compõem o *corpus*, sendo considerados significativos do discurso construído pelos Diretores-Gerais e do nosso objetivo de pesquisa.

3. Relevância e Justificativa

A OIT é, sem sombra de dúvidas, uma das mais significativas organizações internacionais da atualidade. Isso pode ser observado por ser a única instituição que sobreviveu ao fim Sociedade das Nações e, conseqüentemente, passou a ser a primeira agência especializada da Organização das Nações Unidas. Para além de sua antiguidade, é uma das únicas organizações internacionais que é constituída por representantes de diversos agentes do processo produtivo, uma vez que é composta por delegados dos governos nacionais, das entidades patronais e das forças sindicais. Dentre as razões que justificam o estudo da OIT, destacamos o fato de ser a única organização tripartida à escala mundial, integrando representantes de Estados, trabalhadores e empregadores. As outras duas razões são: ser um ator ativo no cenário internacional, na medida que apresenta diversas intervenções em diversas realidades nacionais; e ser uma das mais longevas Organizações Internacionais.

A atuação da OIT no cenário internacional poderia ser identificada em duas perspectivas: de um lado, tem-se aquilo que a Organização se propõe e que representa; de outro, aquilo que efetivamente consegue aplicar. No primeiro, a OIT representa um projeto político que historicamente defendeu a harmonização entre capital e trabalho. Apesar de questionarmos a correção dessa orientação, uma vez que o conflito entre capital e trabalho tem se mostrado uma constante histórica, parece-nos que a constituição de padrões mínimos de relacionamento entre os fatores da produção significa um grande avanço para diversas regiões do mundo e segmentos da sociedade. Por exemplo, o estabelecimento do *trabalho decente* e a valorização do fator político do trabalho significaram um avanço significativo em diversas áreas.

A revisão da bibliografia especializada não permitiu identificar estudos que tratassem especificamente da questão dos sentidos dos discursos dos Diretores-Gerais

da OIT e de seus impactos para sua audiência. Buscando superar essa limitação, foi necessário retomar análises mais abrangentes sobre a OIT. Quanto a essas, muito foi escrito, sobretudo a respeito da história da Organização e de sua atuação na tentativa de disciplinar as relações de trabalho. Dentre as abordagens da história institucional foram identificadas duas linhas: uma com características oficialistas e, outra, marcada por maior distanciamento da organização. Tal revisão permitiu perceber uma Organização ciosa da importância do uso de sua história em diversas frentes, seja para justificar sua relevância ou para reforçar a pertinência de determinados projetos. Para além disso, pode-se visualizar que, apesar de existirem limitações institucionais, parece existir a preocupação de medidas de adequação da entidade às transformações existentes nas relações de trabalho.

Adiantamos alguns dos elementos que evidenciam a relevância das determinações da OIT em relação ao trabalho. O trabalho é uma instância fundamental para o exercício da cidadania, portanto, da vida política. Essa orientação guia os documentos formativos da OIT e é considerada como o principal alvo de contestação das maiores instituições financeiras internacionais, como apontaram Anner e Caraway (2010). A relação entre a OIT e o neoliberalismo não é secundária, mas central para a compreensão da organização e das discussões que envolvem os sentidos do trabalho. Segundo Benanav (2019), essa relação pode ser observada ainda na década de 50 em discussões internas da Organização, muitas delas de caráter técnico e voltadas à tentativa de compreensão da flexibilização, que pode ser entendida como um dos principais elementos de embate entre os técnicos.

A Organização merece ser observada em sua complexidade e em suas nuances, de modo que, apesar de sua estabilidade institucional, não pode ser considerada como um ser impassível a transformações e a disputas. Pode-se considerar que se trata de uma organização que buscou se adequar às novas realidades, contudo, suas amarras institucionais fizeram com que transformações significativas tenham sido possíveis apenas pela soma de fatores externos e internos. Trata-se de uma Organização que busca ser influente nos rumos do trabalho a nível mundial, estabelecendo agendas que sejam significativas e que consigam ser abrangentes o suficiente para serem influentes

globalmente. Uma das maiores dificuldades encontradas pela Organização é a incapacidade de constriar os alvos de suas orientações a agirem de determinada forma. A busca pela superação dessa limitação encontrou diversas formas, como a tentativa de utilização dos mecanismos coercivos de instituições financeiras internacionais e, mais recentemente, a busca de responsabilização de diferentes instâncias das cadeias de produção.

Há que se destacar que os desafios impostos à OIT geraram alterações em seus métodos de atuação. A partir dos anos 90, segundo Baccaro e Mele (2012), verifica-se a redução da ênfase dada às Convenções, que eram ordenamentos que deveriam ser subscritos pelos países membros da Organização para passarem a fazer efeito. Apesar de não terem sido abandonadas, as Convenções deixaram de ser o instrumento principal de ação, sendo adotados mecanismos de caráter não-vinculante, que podem ser identificados como *soft law*. Estes eram apresentados como visando influenciar os debates a nível internacional e tentavam consolidar um núcleo mínimo de princípios. Essa transformação nos permite concluir que as declarações dos Diretores-Gerais da OIT, se já eram significativas, passaram a ser verdadeiros instrumentos de atuação da entidade.

A Organização é colocada perante o desafio de novas formas de trabalho, que não são necessariamente inéditas, mas que vêm se intensificando na última década. Com isso queremos dizer que os modelos formais e relativamente estáveis de emprego, regulados por leis e protegidos pelo Estado, estão sendo atacados de forma mais evidente desde que o neoliberalismo se tornou um projeto político e econômico influente, sobretudo a partir da década de 70. Formas flexíveis, terceirizadas e instáveis de trabalho foram progressivamente estabelecidas nas mais diversas áreas de trabalho. Esse processo sofreu uma alteração qualitativa na última década, aproximadamente, com os recursos trazidos pelas plataformas digitais. Pode-se acrescentar que a noção de precarização, que é pertinente nessa discussão, pode levar a percepções equivocadas a respeito da forma como ela é sentida nas diferentes partes do mundo e em diferentes estratos sociais. Nesse sentido, Ronaldo Munck (2019) apresenta um alerta fundamental, que é a percepção de que os modelos formais e relativamente estáveis

nunca foram predominantes em muitos países do Sul Global, assim como poderíamos acrescentar que também não eram completamente utilizados pelos trabalhadores marginalizados no Norte Global, sobretudo através dos trabalhadores imigrantes.

O suporte teórico para nossa pesquisa encontrou respaldo na obra do reconhecido internacionalista canadiano Robert Cox. Depois de revisar algumas das mais clássicas e pertinentes teorias das relações internacionais, pareceu-nos que a abordagem crítica sugerida por Cox adequa-se à metodologia, aos caminhos reflexivos e interpretativos utilizados em para o desenvolvimento de nosso objeto de estudo. Cox compreende que a totalidade da vida social deve ser considerada em suas diferentes esferas e relações, mesmo que o seja apenas como um pano de fundo do objeto específico que é analisado. Ao mesmo tempo, o desenho de Cox permite dar relevância à agência individual, o que nos parece acertado frente ao que esta pesquisa nos apresentou. Portanto, concentramo-nos nas manifestações dos Diretores-Gerais da OIT, contudo, tentando não ignorar a existência de determinantes institucionais e estruturais naquilo que buscamos desvelar.

Na medida em que Cox apresenta ressalvas à hiper-especialização nos estudos provocada pela produção de limites entre as disciplinas acadêmicas, também destaca a relevância de uma visão histórica para superar eventuais reducionismos excessivos e idealizações da realidade. Os processos históricos, portanto, são considerados como o elemento empírico chave para análises consequentes. O horizonte teórico também é destacado como uma instância fundamental da produção do conhecimento, como indica Cox em sua obra. Apesar de ser um posicionamento aparentemente banal, considerando que a fundamentação teórica é pré-requisito de qualquer investigação acadêmica contemporânea, dele pode-se retirar importantes diretrizes. A principal delas, talvez, é a percepção de que, independente do instrumento metodológico utilizado, ele não é suficiente para afastar a relevância da teoria, uma vez que o objeto das ciências humanas não se comporta de maneira completamente previsível. Portanto, os conhecimentos produzidos sempre serão aproximativos e seu processo de produção e interpretação sempre deverá ser ponderado teoricamente.

Dessa reflexão surgem dois tipos ideais de pesquisa: a *crítica* e a *resolutiva de*

problemas. Aquela estaria preocupada, sobretudo, com a problematização e aperfeiçoamento teórico, enquanto esta estaria voltada a resolver problemas na vida real, sem maiores preocupações com suas consequências para além dos limites do caso e, portanto, com o âmbito teórico. A indicação desses dois tipos não deve servir para a eleição de uma forma ideal de abordar a pesquisa, uma vez que a forma ideal não existe e que diferentes problemas podem exigir diferentes abordagens. Para além disso, podemos concluir que é possível tentar traçar um caminho do meio, preocupando-se com o debate teórico enquanto busca-se a aplicação de métodos reconhecidos de pesquisa. Buscamos, em nossa dissertação, guiarmo-nos por esse caminho do meio, ainda que sensivelmente mais próximos da ênfase crítica ou teórica. Para além disso, Cox é uma escolha interessante quando se trata do estudo da OIT, uma vez que dela participou durante mais de duas décadas e a ela se direcionam muitas de suas análises. Infelizmente não temos conhecimento de outro investigador que tenha uma trajetória semelhante, de modo a ser possível fazer um cotejamento mais aprofundado de diferentes interpretações sobre o mesmo objeto. Assim, apesar de ser necessário ter atenção às passagens memorialísticas de Cox, consideramos ser uma referência de enorme valor.

Passamos à apresentação de elementos que fundamentam a relevância do estudo do neoliberalismo. Inicialmente, há que se indicar que se trata de um termo que marca a história de nosso tempo e, quando parece perder a relevância, ressurgir de sua latência para influenciar o debate público. Uma breve retomada histórica revela exemplos de vivacidade e relevância do neoliberalismo para diversos atores sociais em diferentes contextos geográficos, históricos e políticos: as manifestações do *Ejército Zapatista de Liberación Nacional* (EZLN)⁵; a famosa “Batalha de Seattle”⁶, de 1999 (interpretada

⁵ Por exemplo, a conferencia organizada sob o mote “Contra el neoliberalismo y por la humanidad” (EZLN, 1996).

⁶ Em Novembro de 1999, a cidade de Seattle foi marcada por violentos conflitos no entorno do local onde se realizava uma reunião ministerial da Organização Mundial de Comércio. Diversas pautas aproximaram os manifestantes, contudo, destacou-se a demanda pela existência de algum nível de regularização do comércio internacional. “The WTO was a symbol of the larger project of neoliberal globalization that was, in 1999, well on its way to reshaping the world in the interest of capital.”. Michael Galant, *The Battle of Seattle: 20 years later; it's time for a revival*. Em: <https://www.opendemocracy.net/en/oureconomy/battle-seattle-20-years-later-its-time-revival/>. Acesso em 16/03/2021.

como uma reação à consolidação do neoliberalismo por Slobodian, 2018: 276); o Fórum Social Mundial, a partir de 2010⁷; na terceira encíclica publicada pelo Papa Francisco⁸, de 2020; e a repercussão do caso *GameStop*⁹, em 2021. Esses são apenas alguns exemplos pinçados dentre muitos outros possíveis. Servem para destacar a atualidade e pertinência dessa categoria, mas, também, para indicar que o seu emprego é dominado pelo tom crítico. Efetivamente, raras são as manifestações de endosso ao neoliberalismo nas últimas décadas, o que faz parecer com que seu uso tenha se dado e se dê em uma arena política rebaixada, em que somente se pode ouvir o eco de uma única voz. Segundo Andrade (2019: 212):

Diante da virada infamante, seus adeptos abandonaram a designação no mesmo momento em que a visão neoclássica se convertia na nova ortodoxia econômica, não havendo mais a necessidade estratégica de nomear a própria posição, mas de naturalizá-la.

A "virada infame" teria ocorrido em 1978, após consolidada a orientação neoliberal da ditadura de Augusto Pinochet, no Chile, iniciada com o golpe de 1973. Portanto, a reduzida promoção do termo por seus promotores não significou a inexistência do neoliberalismo, mas, pelo contrário, a sua naturalização como ordem hegemônica. Assim, podemos compreender a dificuldade de identificação do endosso público do neoliberalismo ou mesmo a aceitação de sua existência.

Uma flagrante exceção pode ser identificada em um artigo publicado por membros do corpo técnico do FMI em 2016. A agenda neoliberal é apresentada como uma orientação econômica dominante durante décadas, nas quais havia sido adotada por

⁷ Sua Carta de Princípios afirma a orientação para "(...) opor-se ao neoliberalismo e a dominação do mundo pelo capital ou por qualquer forma de imperialismo (...)" (Fórum Social Mundial, 2001). A Carta foi escrita no rescaldo do primeiro encontro e permaneceu orientando as novas edições do Fórum. Boaventura de Sousa Santos interpretou esse evento como expressão de uma "globalização contra-hegemônica" (2005: 8), portanto contrária à globalização neoliberal.

⁸ O documento, intitulado *Fratelli Tutti* ("Todos Irmãos"), expõe sua visão sobre a atualidade, em tempos de pandemia e de incremento das desigualdades. Afirma, no item 168 do documento: "O mercado, por si só, não resolve tudo, embora às vezes nos queiram fazer crer neste dogma de fé neoliberal. Trata-se dum pensamento pobre, repetitivo, que propõe sempre as mesmas receitas perante qualquer desafio que surja. O neoliberalismo reproduz-se sempre igual a si mesmo, recorrendo à mágica teoria do 'derrame' ou do 'gotejamento' – sem a nomear – como única via para resolver os problemas sociais."

⁹ Eric Levitz, *The GameStop Rally Exposed the Perils of 'Meme Populism'*, em: <https://nymag.com/intelligencer/2021/02/gamestop-wallstreetbets-twitter-populism-progressives.html> e Luke Savage, *The GameStop Fiasco Exposes the Fantasy That Capitalism Can Be Democratic*, em: <https://www.jacobinmag.com/2021/01/gamestop-stock-robinhood-google-play-discord>. Acesso em 15/03/2021.

agentes do mercado, organizações internacionais e governantes. O artigo foi elaborado para discutir as limitações dessa orientação e propor a necessidade de revisões da agenda original. Os autores Ostry, Loungani, e Furceri (2016), apontam para duas características fundamentais desse modelo: incremento da concorrência (desregulamentação e abertura dos mercados domésticos) e redução da atuação do Estado (privatização e austeridade). Os autores afirmam que essas medidas teriam gerado benefícios¹⁰, contudo, acrescentam que esses dificilmente seriam superiores aos malefícios, que são agrupados em três categorias: fraca vinculação com o crescimento econômico, incremento das desigualdades¹¹ e consequente aumento da instabilidade do crescimento econômico. Os analistas entendem que esses prejuízos podem ser enfrentados com o controle da volatilidade dos fluxos de capital e a aceitação de menor liberalização da economia em países com instituições menos consolidadas. Essas medidas estariam guiando a reorientação do FMI, segundo os autores. Terminam o texto afirmando que (ibid: 41): “[p]olicymakers, and institutions like the IMF that advise them, must be guided not by faith, but by evidence of what has worked”. Essa frase pode ser interpretada como uma denúncia à aplicação da agenda neoliberal como uma doutrina de fé.

¹⁰ Identificam avanços na transferência de tecnologias e técnicas de produção entre países, na redução da pobreza e no incremento da eficiência na prestação de serviços através da privatização. Parecem-nos realizações questionáveis; contudo, essa discussão, além de extensa, não afeta a construção do argumento dos autores, pelo que não serão aqui aprofundadas.

¹¹ Pode-se entender que os autores tratam da desigualdade dentro dos países porque utilizam o índice de Gini como parâmetro, contudo, entendemos que o incremento da desigualdade econômica entre os países também poderia ser considerado, uma vez que isso tem implicações significativas no cenário internacional.

1. Neoliberalismo, Crises e Trabalho

Servindo como uma orientação conceitual temporária e, também, como a exposição de uma perspectiva influente, apresentaremos uma das definições gerais do neoliberalismo contida em diferentes dicionários. Pode-se verificar a definição geral de que se trata de uma doutrina política econômica moderna do liberalismo que se desenvolveu na metade do século XX e que propõe a intervenção mínima do Estado, sobretudo na economia¹². O neoliberalismo não é uma apenas a continuidade do liberalismo, assim como não pode ser entendido apenas como a busca da retomada do *laissez-faire*. Como veremos, o neoliberalismo é composto por elementos inovadores de convencimento e de coerção, representando um projeto de poder econômico, social e político próprio. Mais do que isso, o neoliberalismo deve ser considerado como um processo generalizado à escala mundial, mas que apresenta especificidades de acordo com as diferentes realidades em que se aplica.

Trata-se de um termo que possui uma identidade dupla, uma vez que povoa discursos do senso comum, por um lado, e instiga debates especializados, por outro. Em ambos, anima as mais distintas arenas de embate de ideias. Essa característica o torna uma categoria desafiadora, contudo, indispensável para qualquer esforço de compreensão das relações nacionais e internacionais do último meio século. Na sequência deste capítulo, apresentaremos alguns traços marcantes da discussão atual e buscaremos promover uma revisão bibliográfica que apresente as linhas teóricas dominantes desse debate. Essa exposição teórica será acompanhada, tanto quanto possível, pela contextualização histórica do processo de formação e consolidação do neoliberalismo. Nesse processo, terão destaque as crises recentes do capitalismo, pois são momentos formativos paradigmáticos. Ao final do capítulo buscaremos identificar as relações identificáveis entre o neoliberalismo e o trabalho, para o que utilizaremos as contribuições teóricas de autores promotores de distintas tradições epistemológicas.

¹² Definição retirada dos dicionários *online* Priberam [acesso em <https://dicionario.priberam.org/neoliberalismo>, consultado em 28/06/2021] e Michaelis [acesso em <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/neoliberalismo/>, Consultado em 28/06/2021].

1.1. Revisão bibliográfica

O neoliberalismo, em suas diferentes faces e interpretações, movimenta o debate público e as orientações econômicas nas últimas décadas. O debate especializado acompanha essa tendência, tendo muito sido escrito nas últimas décadas¹³ e muito ainda por escrever¹⁴. Por um lado, é enriquecedor existirem muitas e distintas perspectivas sendo utilizadas, contudo, por outro, corre-se o risco de a vasta bibliografia constituir um labirinto intrespassável ao analista social. Na busca da elaboração de um mapa para desbravar essa discussão, apresentaremos uma revisão geral e sintética das principais vertentes teóricas existentes. Para isso, serão consultadas as seguintes obras, que se propõem a revisar a vasta bibliografia sobre o neoliberalismo: Manfred Steger e Ravi Roy (2010); Neil Brenner, Jamie Peck e Nik Theodore (2010); Loïc Wacquant (2012); Terry Flew (2014); William Davies (2014); Wendy Brown (2019); Daniel Andrade (2019); e George Lafferty (2020). A escolha por essas referências se deu por serem estudos marcados por um esforço de síntese, o qual é indispensável para enfrentarmos a extensa produção sobre o neoliberalismo¹⁵.

A análise desses textos nos permite constatar a preponderância de abordagens interdisciplinares. Para explicar isso, Andrade (2019: 213) destacou que o neoliberalismo é um objeto que rompe o isolamento acadêmico, porque seu estudo

¹³ O Google, através de sua muito extensa base de dados, vem digitalizando acervos ao redor do mundo, o que, para além de reforçar seu controle sobre o conhecimento, permite a visualização da variação de utilização de determinados termos. A pesquisa do termo *neoliberalism* revela um acelerado crescimento de sua utilização a partir da década de 90, o que significa a expansão das discussões sobre esse tópico [Ver:

https://books.google.com/ngrams/graph?content=neoliberalism&year_start=1800&year_end=2019&corpus=26&smoothing=3&direct_url=t1%3B%2Cneoliberalism%3B%2Cc0. Acesso em 17/03/2021]. Inclusive, Terry Flew (2014: 50), utilizando a mesma ferramenta, aponta para a tendência inversa na utilização do termo *monetarism*. Este termo teria sido muito utilizado nas décadas de 70 e 80, pois estava associado aos governos Thatcher e Reagan. O seu desuso estaria ligado, conforme o autor, ao fato de ser composto por termos técnicos exclusivos das disciplinas próximas à Economia.

¹⁴ Dentre as poucas conclusões apresentadas por Lafferty (2020: 157) está a certeza de que a análise do neoliberalismo persistirá: "The sole certainty may be that neither neoliberalism, however conceptualized, nor its analysis are likely to disappear in any foreseeable future".

¹⁵ A título exemplificativo do montante de obras recentes que tratam sobre o neoliberalismo, um levantamento progressivo, não sistemático e não exaustivo revelou cerca de 120 textos (entre artigos e livros), sendo que mais de 80% foi produzido após 2008. Há que se considerar que somente foram consultados textos escritos em português, inglês e espanhol, de modo que a amostragem poderia ser ainda mais extensa se abarcasse outras línguas.

atravessa as disciplinas e dialoga com as lutas sociais¹⁶. É certo que a consolidação das disciplinas, através da especialização teórico-metodológica, vem possibilitando o avanço do conhecimento científico, contudo, sobretudo nas ciências humanas, carrega o risco de redução excessiva da complexidade da realidade¹⁷. No âmbito das relações internacionais, econômicas e políticas, mas não apenas, a hiper-especialização pode resultar em diagnósticos e tratamentos nocivos aos pacientes a que se destinam ações concretas¹⁸. Por exemplo, a adoção de políticas públicas ou de programas econômicos pode resultar em muitos efeitos adversos quando seus planejamentos são baseados em apenas uma visão parcial. Tal observação é feita, entre outros, por Robert Cox, que alerta para o risco de disciplinamento intelectual pelo uso de apenas uma “lente” (citado em Schouten, 2009: 4). Portanto, o estudo sobre o neoliberalismo parte da ausência de exclusividade disciplinar sobre a matéria.

Das diversas categorias que são apresentadas pelos autores que revisam as interpretações sobre o neoliberalismo, Andrade (2019) é aquele que apresenta a mais abrangente na dicotomia entre: de um lado, as abordagens que buscam identificar a essência do neoliberalismo; e, de outro, aquelas que buscam compreender os neoliberalismos, em suas especificidades históricas e geográficas. Entendemos que

¹⁶ Tal interpretação é compartilhada por George Lafferty (2020: 152), acrescentando que a discussão sobre o neoliberalismo se iniciou no campo da economia, contudo, a partir de 1980, passou a ser desenvolvido por outros campos de conhecimento. Atualmente, as origens conceituais, propósitos e impactos do neoliberalismo são investigados a partir de diferentes perspectivas teóricas e políticas.

¹⁷ Em relação a essa redução podemos refletir sobre a adoção do princípio do *ceteris paribus*, que representa uma abordagem à realidade que usa o pressuposto da possibilidade de se isolarem alguns elementos de influências não desejadas. Essa abordagem é muito recorrente nas Ciências Econômicas, mas também pode ser observada em outras disciplinas das Ciências Sociais e Humanas. Consideramos que se trata de uma das mais abstratas formas de análises, porque rompe com a complexidade da realidade, mas, contraditoriamente, serve de base para as aplicações mais práticas e com maiores aspirações à precisão. Tomando emprestado de Robert Cox, essa abordagem pode ser considerada como uma clássica forma de “Teoria de Resolução de Problemas”.

¹⁸ Para ilustrar essa constatação, apresentamos um excerto em que David Harvey, também utilizando a metáfora de diagnósticos e tratamentos, apresenta sua análise crítica da crise de 2008 (2011: 8): "Na tentativa de lidar com os graves tremores no coração do corpo político, economistas, líderes empresariais e políticos, na ausência de qualquer concepção da natureza sistêmica do fluxo de capital, têm ou ressuscitado antigas práticas ou aplicado concepções pós-modernas. Por um lado, as instituições internacionais e ambulantes de crédito continuam a sugar, como sanguessugas, a maior quantidade que podem do sangue de todos os povos do mundo – independentemente de quão pobres sejam – por meio dos chamados programas de “ajuste estrutural” e toda sorte de outros esquemas (como a repentina duplicação das taxas de nossos cartões de crédito). Por outro lado, os presidentes dos bancos centrais inundam suas economias e inflam o corpo global político com excesso de liquidez na esperança de que as transfusões de emergência curem de uma doença que exige diagnóstico e intervenções muito mais radicais."

essas categorias servem para orientar a apresentação da revisão bibliográfica, ainda que possuam limitações de âmbito teórico. Essas limitações serão discutidas, num segundo momento, à luz do que nos fornecem alguns dos mais influentes estudos sobre o neoliberalismo.

Sob a categoria dos investigadores que buscam identificar a essência do neoliberalismo, podemos destacar a percepção de Davies (2014) a respeito da divergência entre perspectivas marxistas e pós-estruturalistas, estas influenciadas pelo pensamento de Foucault. Brown (2019) apresenta um quadro semelhante, indicando que as discussões estariam concentradas entre autores pós-marxistas e foucaultianos. Por sua vez, Steger e Roy (2010) identificam três dimensões, as quais enfatizam a ideologia, o modo de governança e o pacote político¹⁹. Revisando duas obras coletivas que tratam sobre o neoliberalismo, Lafferty (2020) destaca a predominância de investigações de economia política (influenciadas por tradições marxistas) e de estudos culturais (inspiradas na obra de Foucault)²⁰. Wacquant (2012) identifica como dominantes os modelos teóricos que dão ênfase à economia, por um lado, e à governamentalidade²¹, por outro. Frente a eles, propõe a ênfase de uma "via média", que dê realce à importância da administração e do Estado, trazendo à discussão contribuições de Bourdieu. Por fim, Flew (2014) apresenta um rol mais abrangente (ainda que menos coeso) de categorias que poderiam explicar as interpretações sobre o neoliberalismo²².

¹⁹ Esse pacote é formado por três elementos (Steger e Roy, 2010: 14): desregulação, liberalização e privatização.

²⁰ As obras analisadas são: Springer, Birch e MacLeavy (eds.) (2016) *The Handbook of Neoliberalism*. Routledge: Abingdon and New York; e Cahill, Cooper, Konings e Primrose (eds.) (2018) *The Sage Handbook of Neoliberalism*. Sage: London, Thousand Oaks, New Delhi and Singapore.

²¹ A definição de governamentalidade tem sua origem principal na obra *Nascimento da Biopolítica*, de Michel Foucault. Esse livro é produto do curso apresentado no *Collège de France* entre 1978-1979. Segundo Lemke (2017: 195), esse conceito surge como “elo semântico” entre governo (*gouverner*) e pensamento (*mentalité*). Constitui-se como uma definição central na obra de Foucault porque “(...) tem um papel decisivo em sua análise do poder em diversos sentidos: ele oferece uma visão do poder para além de uma perspectiva centrada seja no consenso, seja na violência; ele liga tecnologias de si com tecnologias de dominação, a constituição do sujeito com a formação do Estado; e, finalmente, ele ajuda a diferenciar poder de dominação” (*ibid*: 196).

²² São seis: a) como categoria de denúncia política, que pode ser utilizada para qualquer propósito e sem significativa preocupação com a coerência conceitual; b) como uma expressão das coisas como são, ou seja, daquilo que domina a arena política e que deve ser alterado; c) como doutrina política do mundo anglófono, que competiria com as orientações políticas de outros países e teria na questão do tamanho do Estado a sua principal especificidade; d) como a ideologia dominante do capitalismo global, o que passa pela ênfase nos fatores de produção, fluxos de capital e de informação, através dos quais teriam especial destaque o papel da globalização e da financeirização. Interpretado como um discurso econômico que

O enfoque analítico na essência do neoliberalismo não significa, por certo, o abandono completo de um enquadramento histórico e geográfico. Contudo, este pode ser utilizado como fonte de indícios secundários para explicar uma matriz de pensamento, de modo a ser colocado a serviço de uma definição generalizante do neoliberalismo, de acordo com a preferência do pesquisador. Frente a esse enfoque, ao menos duas críticas podem ser apresentadas a esse esforço de generalização: a) pode fazer com que sejam desconsideradas especificidades que caracterizam diferentes realidades e, conseqüentemente, que sejam ignoradas formas distintas do neoliberalismo; e b) pode levar ao apagamento das relações políticas que sempre irão acompanhar um conjunto de ideias. As relações políticas implicam a necessidade de se considerar a realidade social e seus elementos materiais, que são historicamente identificáveis. Assim, é fundamental compreender quem são os agentes que produzem e reproduzem determinado pensamento e a que relações de poder estão relacionados.

A outra abordagem teórico-metodológica do neoliberalismo apresentada por Andrade (2019) busca trazer ao centro da análise os processos históricos. Assim, seriam enfatizadas as diversas formas possíveis de manifestação do neoliberalismo. Dentre as revisões bibliográficas consultadas, essa vertente não é discutida de forma significativa, o que se explica porque o destaque às especificidades históricas gera um sem-número de interpretações sobre o neoliberalismo. O estudo desenvolvido pelos geógrafos Brenner, Peck e Theodore (2010) busca exaltar a conexão fundamental entre as especificidades históricas e geográficas e a constituição do neoliberalismo. Nesse sentido, apresentam o conceito de "neoliberalismo diversificado" (no original, "*variegated neoliberalism*"), que denota que o processo de intensificação das regras do mercado e da expansão da mercantilização ocorreu através de diferentes sistemas "geoinstitucionais" (*ibid*: 184). Após procederem uma revisão das principais interpretações sobre o desenvolvimento do neoliberalismo²³, os autores identificam dois períodos gerais da história do

visava a restauração do poder da classe capitalista após a crise dos anos 70; e) como hegemonia dominante, o que considera o afastamento da noção de ideologia como falsa compreensão da realidade e a aproximação com uma noção genérica de racionalidade; e f) como decorrência dos conceitos de poder, Estado e ideologia (como fator de aglutinação), aos moldes do que foi desenvolvido por Foucault.

²³ São elas: neoliberalismo como uma variação do capitalismo a nível nacional, tendo sido desenvolvida nos EUA e podendo ser identificada como "economia liberal de mercado" (Brenner, Peck e Theodore, 2010: 186); neoliberalismo como um regime global de reestruturação do capitalismo (teorizado sob

neoliberalismo: o primeiro, marcado pelo seu desenvolvimento desigual em diferentes contextos espaço-temporais, que teve início entre as décadas de 30 e 40, quando os movimentos neoliberais passaram a desenvolver autoconsciência de sua posição; e, o segundo momento, iniciado entre as décadas de 70 e 80, em que se verifica a consolidação de circuitos internacionais de influência política e ideológica, tendo como centro principal a Escola de Chicago, que serviram para a consolidação orientação mercadológica e a aceitação da necessidade dos ajustes (*ibid*: 214)²⁴.

Abandonando os textos que buscaram sintetizar os estudos sobre o neoliberalismo, podemos testar as categorias propostas por Andrade (2019) em investigações reconhecidas. Considerando a impossibilidade de abarcar tudo o que já foi produzido, contudo, mantendo a expectativa de apresentarmos uma revisão abrangente, serão indicadas algumas das mais influentes investigações recentes sobre o neoliberalismo²⁵. Podemos compreender que têm mais sensível preocupação com a indicação da essência do fenômeno: David Harvey (2008: 12), que entende que o neoliberalismo é, primeiramente, uma "teoria das práticas político-econômicas" que se tornou hegemônica e delimita o senso-comum; e Loïc Wacquant (2009), que o identifica como uma forma de governabilidade que se efetiva pela redução do Estado do campo social e sua expansão no âmbito repressivo. Aproximando-se da categoria que se constrói a partir das diversidades dos neoliberalismos, podemos indicar Aihwa Ong (2006: 3), que destaca que as especificidades do neoliberalismo decorrem da implementação local da otimização política que reconfigura diferenças relações

abordagens materialistas históricas da política econômica internacional); e neoliberalismo como uma tecnologia de comando transnacional, em que tem destaque a governamentalidade.

²⁴ No original: “(...) consolidation of new transnational circuits of ideational and policy transfer, populated by a growing cadre of expert advocates and ‘technopols’ – the most (in)famous representatives of which were the so-called ‘Chicago Boys’.” (*ibid*: 214). Essa rede era formada por centros de persuasão (universidades, *think-tanks*, institutos de pesquisa governamental), de coerção (agência militar, aparatos de terrorismo de Estado), comunidades de práticas (profissões econômicas e setores da administração) e áreas de experimentação (instituições financeiras internacionais e ditaduras, entre outros) (*ibid*).

²⁵ Utilizamos como referência a plataforma digital Open Syllabus Project. Tal recurso possibilita a verificação da relevância quantitativa de títulos e autores para a composição dos currículos de disciplinas universitárias. Ainda que não consiga ser o reflexo do que é produzido em todo o cenário mundial, uma vez que sobrepõe a produção acadêmica anglo-saxônica, permite uma visualização de tendências influentes. A seguir, são indicadas, dentre as 10 principais obras, as cinco que foram publicadas a partir dos anos 2000. Utilizou-se o termo “neoliberal” como referência para o buscador e a análise das contribuições ficou restrita às suas definições. Ver: <https://opensyllabus.org/results-list/titles?size=50&findWorks=neoliberal>. Acesso em 05/03/2020

humanas e que utiliza soluções "técnicas" para conflitos político-ideológicos²⁶. Outro estudo que se enquadra nessa categoria foi produzido por James Ferguson (2006), que busca demonstrar a incompatibilidade de parte do discurso neoliberal frente à realidade de muitos países africanos. Por fim, no mesmo grupo, Imogen Tyler (2013) foca seu estudo na imposição da governamentalidade neoliberal na Grã-Bretanha, destacando os reflexos sentidos no incremento da desigualdade e enfraquecimento da democracia na região.

Apesar de ser atraente a consideração da existência da dicotomia entre a busca da essência a-histórica e o destaque das especificidades históricas e geográficas do neoliberalismo, ela somente pode ser utilizada como um exercício de categorização teórica. Na prática, poucos são os estudos que pretendem identificar a natureza transcendental ou, por outro lado, a história positiva do neoliberalismo. Como foi evidenciado, a maioria dos autores indicados nesta revisão considera em conjunto os dois enfoques, ainda que possam ter dado maior atenção a um do que a outro. Essas constatações nos permitem afirmar que as duas categorias não são auto excludentes, muito pelo contrário, elas formam zonas de intersecção e de tensão que devem ser exploradas. Apesar da limitação prática das categorias apresentadas por Andrade (2019), elas podem ser interpretadas como sinais de alerta, importantes sobretudo para os neófitos às discussões do neoliberalismo. Essa percepção ajuda a identificar traços da complexidade e, principalmente, destacar a necessidade de se efetivar a devida contextualização no espaço e no tempo do neoliberalismo (e de seus estudos). Assim, diminui-se o risco da utilização de definições preconceituosas ou limitadoras. A título de exemplo, a recente discussão sobre a forma autoritária do neoliberalismo não deveria causar substancial surpresa, sobretudo tendo em consideração que sua implementação na América Latina, em específico, e no Sul Global, no geral, ocorreu a *manu militari* ou através da violenta repressão aos dissidentes (Klein, 2008; e Connell e Dados, 2014)²⁷.

²⁶ Talvez a obra de Ong seja a mais difícil de caracterizar em uma das duas abordagens, pois reforça a necessidade de complementaridade entre elas. Ressalta-se que Ong é uma das responsáveis por reforçar a necessidade de se considerar o neoliberalismo em sua variedade, apesar de entender que existem elementos que são unificadores.

²⁷ A definição de neoliberalismo autoritário de Bruff e Tansel (2019: 234) está relacionada à percepção da crescente marginalização dos dissidentes sócio-políticos em favor de mecanismos tecnocráticos de poder, comumente ligados à economia. Isso se dá através da diminuição da arena democrática em favor da

Entendemos que a revisão bibliográfica acima apresentada nos auxilia na percepção da existência de diferentes perspectivas que buscam explicar o neoliberalismo. Frente a elas, ganham proeminência abordagens que valorizam o contexto histórico e que percebem as limitações das definições teóricas. A seguir, buscando seguir essas orientações gerais, apresentaremos uma síntese da história do neoliberalismo e a indicação de sua relação com as recentes crises sistêmicas do capitalismo.

1.2. Neoliberalismo e história das crises

Diferentemente do que foi apresentado sobre a OIT, a história do neoliberalismo não nos permite a identificação de um discurso oficial que forneça marcos temporais. No entanto, alguns eventos são indicados de forma recorrente como pontos de inflexão no processo de consolidação do neoliberalismo. Os principais eventos poderiam ser dispostos na seguinte cronologia: (1938) a realização do Colóquio Lippmann, em Paris, com a participação de diversos intelectuais de renome no âmbito do movimento liberal europeu²⁸. Esse encontro é considerado como um momento de maturidade intelectual de uma forma de pensar que tomava corpo a partir da década de 20, ainda antes da Grande Depressão, e que havia contado com a importante participação de Ludwig von Mises (Davies, 2014: 311); (1947) a constituição da Sociedade Mont Pèlerin²⁹, que pode ser identificada como a organização central do pensamento e das articulações políticas do

concentração do poder político em instâncias institucionalizadas (através de mecanismos constitucionais e legais), em detrimento da participação direta e democrática dos cidadãos; da concentração do poder no Executivo; e da aposta na coerção em detrimento do consenso. Ressalta-se que Bruff e Tansel (2019: 235) acolhem a sugestão de Connell e Dados (2014) de que a compreensão do neoliberalismo deve passar pelo abandono de perspectivas idealistas e pela consideração da relevância da experiência histórica do Sul Global, como parte integrante da ordem mundial. Assim, deve-se ressaltar que a violência e a repressão para a defesa da ordem neoliberal é um fator também possível no Norte Global, sobretudo no pós-crise de 2008.

²⁸ Ao menos 15 dos intelectuais que participaram desse encontro foram responsáveis, cerca de 9 anos depois, pela organização da Sociedade Mont Pèlerin (Plehwe, 2009: 14).

²⁹ Esse *think tank*, que permanece ativo, contou com a fundamental articulação de Friedrich von Hayek, que foi seu primeiro presidente. Sua reunião de origem foi composta por 36 intelectuais de diversas nacionalidades europeias e dos EUA, dos quais se destacavam: Frank Knight, Bertrand de Jouvenel, Karl Popper, Ludwig von Mises, George Stigler e Milton Friedman. Segundo consta no histórico da instituição, os fundadores “(...) shared a common sense of crisis – a conviction that freedom was being threatened and that something should be done about it.” Consulta em <https://www.montpelerin.org/about-mps/>. Acesso em 28/06/2021.

neoliberalismo (Mirowski, 2009: 429); (1973) o golpe militar que deu origem à ditadura de Pinochet, no Chile, que é considerado como um laboratório para as reformas de orientação neoliberal (Vergara, 2018: 64)³⁰; (1979) a eleição de Margaret Thatcher; (1980) a eleição de Ronald Reagan³¹; (1989) a definição do Consenso de Washington, cunhada pelo economista John Williamson durante os debates sobre a possível crise que seria gerado pelo não pagamento das dívidas externas dos países latino-americanos³² e que logo foi adotada como o manifesto neoliberal (Marangos, 2009: 201); (1999) os confrontos em Seattle, que teriam revelado a contrariedade popular frente à forma dominante de globalização que estava em processo e evidenciado a necessidade de legitimidade para a estabilidade do neoliberalismo (Slobodian, 2018: 279-80); e (2008) a crise financeira, a qual consideramos como um momento de fragilização política e ideológica do neoliberalismo, o que será melhor discutido a seguir.

Esses acontecimentos permitem uma visão panorâmica de acontecimentos significativos na relativamente extensa história do neoliberalismo, contudo, não conseguem explicar seu desenvolvimento. Essa explicação somente pode ser alcançada através do esforço de interpretação, o qual pode apresentar sentidos muito díspares. Podem ser construídas compreensões muito limitadas do fenômeno, como o faz, por exemplo, David Kotz (2015) ao definir o neoliberalismo como a forma de livre-mercado do capitalismo que teria surgido nos EUA e que passou a influenciar o restante do

³⁰ Sob a influência dos “Chicago Boys”, com destaque para Milton Friedman, foram implementadas reformas que tornaram o Chile um símbolo internacional do neoliberalismo. Essas reformas estiveram focadas em desregular a economia nacional, privatizar as empresas e serviços públicos, flexibilizar o mercado de trabalho e desconstruir a proteção social (Vergara, 2018: 55). Segundo Steger e Roy (2010: 99-100), a partir dos anos 50 a influência do neoliberalismo na América Latina, sobretudo em contraste com projetos desenvolvimentistas, foi promovida pela soma dos esforços da Universidade de Chicago, Departamento de Estado dos EUA, multinacionais estadunidenses e a Fundação Ford.

³¹ Autor da famosa frase, proferida em seu discurso de posse, no dia 20 de Janeiro de 1981 (Reagan, 1981): “In this present crisis, government is not the solution to our problem; government is the problem”. Ou seja, o governo não é a solução para a crise, mas a causa dela.

³² As décadas de 70 e 80 foram marcadas pelo acréscido endividamento internacional dos países latino-americanos, o que ocorreu como consequência à tomada em empréstimo do crédito financeiro internacional abundante no início da década de 70. Muitos países da região utilizaram esse recurso para financiar programas abrangentes de infraestrutura. Alguns anos depois da realização de investimentos e de significativa expansão econômica dos países tomadores de empréstimos, as taxas de juros passaram a ser elevadas, sobretudo a partir de 1979, por ação do *Federal Reserve*, dos EUA. Em 1982 é declarada a moratória da dívida externa mexicana, que foi seguida pelo acender de luzes de alerta por todo o continente. Os custos gerados nesse período foram pagos durante décadas, sendo que alguns países continuam às voltas com a fragilização econômica gerada nesse período.

mundo entre os anos 70 e 80. Outras abordagens são mais abrangentes, de modo a valorizar a complexidade das realidades nacionais e das disputas sociais, o que nos parece ser mais acertado.

Um exemplo desse enfoque pode ser encontrado no texto de Brenner, Peck e Theodore (2010), anteriormente apresentado, e no de Connell e Dados (2014), do qual destacaremos duas constatações significativas para a continuidade de nosso estudo. Inicialmente, ressaltam que o neoliberalismo deve ser compreendido como parte do cenário global, de modo a não poder ser limitado a um produto exclusivo no Norte Global (*ibid*: 124). Por certo, as classes e os países dominantes possuem condições diferenciadas para a imposição de seus interesses, mas não são os únicos agentes a terem protagonismo e a serem considerados. O enfoque proposto por Connell e Dados (2014) permite destacar a integração de diferentes realidades e a existência de distintos graus de autonomia entre os países. Essa constatação ganha materialidade quando evidenciamos a importância do colonialismo, do imperialismo ou de outras formas de desenvolvimento desigual para a constituição do cenário internacional e para a própria constituição do neoliberalismo. Assim podemos compreender a precoce e intensa influência do neoliberalismo na América Latina, sendo possível identificar seus primórdios a partir de meados dos anos 50³³, efetivando-se por pressão da potência imperialista americana, a qual se exercia por diversos métodos. Isso ocorre, também, porque alguns setores nacionais desses países compreenderam ser útil a adoção desse

³³ Os processos históricos dos diferentes países da América Latina apresentam suas particularidades, contudo, é possível destacar a semelhança na forma de influência dos EUA na região. Tratando do caso chileno, Patrício Silva (2008) destaca a existência de forte influência política-ideológica exercida por um modelo tecnocrata que foi progressivamente importante ao país, sobretudo da Escola de Chicago. Compreende que essa influência não se limitou ao âmbito econômico, tendo sido determinante para determinar políticas públicas de educação, cultura e saúde (*ibid*: 143). Silva alega que no Uruguai e no Brasil a influência teria estado limitada à economia, o que pode ser questionada quando analisada as atuações do IPES (Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais) e do IBAD (Instituto Brasileiro de Ação Democrática) neste país. René Dreifuss, em seu clássico *1964: A Conquista do Estado* (1981), explicita a articulação promovida por essas organizações da sociedade civil para a realização do golpe civil-militar de 1964 e a definição das principais orientações do regime militar. O IPES e o IBAD atuaram durante anos na preparação da tomada de poder, recebendo fundamental apoio financeiro e ideológico de organizações estadunidenses. Organizações similares operaram na Argentina, que testemunhou um processo brutal de imposição pelo terror das políticas da Escola de Chicago (Klein, 2008: 19). Esses indícios nos permitem identificar a tendência de tecnocratização e de militarização dos espaços de poder após os golpes militares que se abateram sobre o Cone Sul da América Latina. Compreendemos que o pensamento neoliberal, sobretudo pela via de Chicago, foi significativo para a gestão, durante anos, das condições para a desestabilização de governos e para a consolidação dos regimes militares na região.

ideário e das relações de poder que o acompanhavam. No caso do Chile, Connell e Dados (2014: 122) indicam que o regime neoliberal foi adotado por influência intelectual e política, contudo, também por conveniência, uma vez que o regime de Pinochet buscava legitimidade, apoio das classes proprietárias e a manutenção do apoio estadunidense.

A segunda constatação é de que a compreensão do neoliberalismo como um fator de influência real passa pela associação da teoria com a prática e pelo consequente afastamento da pretensão de se alcançar a teoria pura do neoliberalismo. De certa forma, é uma abordagem semelhante à apresentada por Andrade (2019) quando este destacou a dicotomia entre investigações que reforçam a essência ou a história do neoliberalismo. Reforçamos essa percepção porque nos parece ser fundamental para a compreensão da perenidade e adaptabilidade do projeto neoliberal. Por certo que as ideias importam, mas os fins políticos e o pragmatismo para o exercício do poder também importam. Tendo isso em consideração, passaremos para uma breve identificação de algumas das escolas dominantes no universo neoliberal.

A revisão histórica do surgimento do neoliberalismo revela a existência de diversas escolas de pensamento que marcaram os primórdios e a evolução dessa ideologia. Dentre elas, possuem destaque os núcleos de intelectuais sediados nas cidades de Chicago, Friburgo, Genebra, Londres, Nova Iorque e Paris (Plehwe, 2009: 14). Essas vertentes apresentavam orientações teóricas distintas, ainda que tenham coexistido em certo mutualismo e tenham compartilhado interpretações da realidade. Segundo Mirowski (2014), essas diferentes perspectivas estavam abrigadas sob a Sociedade Mont Pèlerin, que é considerada como um importante componente de uma “longa guerra de posição” do campo das ideias (Slobodian, 2018: 124). Desse quadro, importa observar que, como ressalta Plehwe (2009: 15), a eventual diferença entre “Escolas” não representava fonte de cisma, pois a maior preocupação foi criar uma alternativa intelectual ao liberalismo clássico e ao socialismo. Nesse sentido, o autor destaca que era utilizada uma abordagem intelectual flexível, de modo a tornar mais factível a construção de uma doutrina que pudesse “(...) capture the imaginations of future generations”, ou seja, capturar a imaginação das gerações futuras (*ibid*).

As tendências internas à Sociedade poderiam ser conflituosas, mas não provocaram o rompimento da organização. Harvey (2014) interpreta que a manutenção de certa unidade se deveu ao compartilhamento de interesses finalísticos similares, os quais eram a promoção do capitalismo financista e da globalização favorável às elites. Mirowski (2014: 51-52) não se opõe a essa percepção, contudo, não a desenvolve, pois entende que a existência de um "pensamento coletivo" possibilitou a construção de uma estrutura de teoria política e ação política útil aos seus membros. Tratando da mesma questão, Wendy Brown interpreta que as diferentes formas do neoliberalismo se uniam sob a contrariedade a formas robustas de democracia (2019: 61), ou, em outras palavras, pela busca de limitação e “desdemocratização” da política (*ibid*: 57). Assim, mesmo que a unidade seja uma tendência, as diferentes perspectivas do neoliberalismo afetaram de forma diferenciada organizações e a vida política, de modo que é válida a apresentação dos traços característicos das escolas que podem ter influenciado a OIT: a Escola de Chicago e a Escola de Genebra.

Quinn Slobodian (2018) desenvolve uma pesquisa focada na atuação da Escola de Genebra, que também é denominada como neoliberalismo globalista ou ordoglobalismo³⁴. O contexto da origem desse corpo de pensamento é contemporâneo ao final da 1ª Guerra Mundial, que é considerado como o início do fim, que viria a se completar anos depois, do predomínio internacional dos grandes impérios e do colonialismo como modelo de governança internacional³⁵. O período do entre-guerras foi marcado por instabilidade social na Europa e incremento do poder dos Estados, o

³⁴ De forma resumida, Slobodian (2018) compreende que os neoliberais globalistas ou ordoglobalistas buscavam criar um ordem global que se sobrepusesse aos Estados para garantir o bom funcionamento do mercado. Trata-se de uma forma de analisar a realidade que percebia a necessidade de dar ordem às relações econômicas e limites à democracia. Nas palavras de Slobodian (*ibid*: 4): “(...) their project of thinking in world orders offered a set of proposals designed to defend the world economy from a democracy that became global only in the twentieth century - producing a state of affairs and a set of challenges that their predecessors, the classical liberals, could never have predicted.”

³⁵ Segundo Slobodian, o surgimento do neoliberalismo globalista pode ser encontrado num período de mudanças de época, que relaciona o fim dos impérios e o processo de descolonização. Em suas palavras (2018: 5): “I locate a key point of origin of neoliberal globalist thinking within the epochal shift of order that occurred at the end of empire. Decolonization, I argue, was central to the emergence of the neoliberal model of world governance”. Em outra passagem do livro, destaca que a descolonização iniciou em 1919, portanto, junto ao fim da Guerra (*ibid*: 16-17): “In a neoliberal history of the century, decolonization began in 1919; fascism looked promising to some until it raised tariff walls; the Cold War was secondary to the war against the Global New Deal; the end of apartheid was seen by some as a tragedy; and countries were secondary entities subordinate to the totality of the globe”.

que contrariava o projeto liberal defendido pelos intelectuais que se organizavam sob os motes do neoliberalismo, que ainda não poderia ser considerado como um movimento organizado. Nesse contexto, consideravam que o controle das organizações de trabalhadores, com consequente redução salarial, e a restauração do livre comércio deveriam ser as principais preocupações dos tomadores de decisões nacionais (*ibid*: 30). O trabalho é destacado como uma contínua frente de conflito, razão pela qual, segundo Slobodian (2018: 266), uma organização como a OIT representava um possível entrave ao projeto ordoglobalista, sobretudo se limitasse a fluidez dos mercados nacionais e internacionais.

A Escola de Genebra defendia um modelo de capitalismo voltado à expansão dos horizontes internacionais de atuação do mercado, o que seria possível mediante a consolidação de organismos e regulamentos internacionais que garantissem a estabilidade do sistema. Os Estados-nação e a democracia não eram, *a priori*, questionados pelos intelectuais que promoviam essa perspectiva, contudo, aqueles deveriam manter-se dentro de limites que não afetassem o movimento fluído do mercado (*ibid*: 14)³⁶. Isso se aplicaria, inclusive, ao processo de independência das antigas colônias, desde que a soberania dos novos países não colocasse em risco a propriedade e a liberdade comercial (*ibid*: 220). Por conta disso, essa vertente do neoliberalismo emerge, nos anos 30, mais vinculada à formulação de projetos políticos e jurídicos do que propriamente econômicos (*ibid*: 92).

Esse modelo de neoliberalismo contou com a participação dos mais proeminentes intelectuais neoliberais europeus, os quais se valiam da estrutura organizacional da Câmara Internacional de Comércio e puderam atuar em diversas frentes para a expansão desse modelo de capitalismo. Dentre essas frentes, destacaram-se o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (ou GATT, na sigla em inglês) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), que foram, segundo Slobodian (2018),

³⁶ David Harvey (2008: 77) concorda com essa percepção, mesmo se ampliada à generalidade do neoliberalismo. Afirma que os teóricos neoliberais possuem “uma profunda suspeita” face à democracia, pois pode significar um desafio às liberdades e direitos individuais, sobretudo os de ordem econômica. A democracia é considerada como um luxo que somente pode ser fruído por países compostos por uma forte presença da classe média, a qual garante maior estabilidade ao sistema. Assim, Harvey (*ibid*) afirma que há preferência pelo protagonismo dos poderes executivo e judiciário e não do poder parlamentar ou da participação direta dos cidadãos.

organizações influenciadas pela Escola de Genebra. Essa influência se deu pela produção teórica dos intelectuais ligados à Escola, mas, também, pela atuação direta de lideranças políticas, empresários e funcionários dos órgãos internacionais. A teoria e a prática se mostraram ajustadas para exercer influência, mas essa tinha um espectro restrito, uma vez que não buscava atingir a opinião pública, da qual não carecia de legitimidade. Contudo, as críticas surgidas a partir dos protestos de Seattle, em 1999, provocaram, segundo Slobodian (*ibid*: 279-280), a percepção de que a legitimidade do mercado internacional deveria ser construída.

Diferentemente da Escola de Genebra, a Escola de Chicago não enfatizava a regularização e normatização das relações comerciais internacionais. Segundo Slobodian (2018: 9), esta Escola apresentava a qualidade “tipicamente americana” de ignorar as realidades dos demais países por presumir que esses seguem o modelo estadunidense. Tratava-se de uma Escola com uma composição intelectual complexa, contudo, podemos considerar que o norte de sua atuação está na promoção da garantia de maior fluidez para a economia (Dardot e Laval, 2016: 291). Isso poderia ser alcançado pela restrição da intervenção do Estado, mas, também, pela oposição a diferentes formas de monopólio, dentre as quais consideram o monopólio do trabalho pelos sindicatos (Van Horn e Nik-Khah, 2018: 99). Visível sobretudo no governo Reagan, a influência dessa escola se deu pela adoção do monetarismo, que previa que a produção de moeda deveria seguir o crescimento econômico, a fim de evitar a inflação e a deflação (Saes e Saes, 2013: 542). A médio prazo, prometia-se que a adoção dessa orientação levaria ao pleno emprego. Nesse quadro, ganha destaque uma abordagem tecnicista da economia (na forma da promoção da ortodoxia econômica), pois argumentava-se que nenhuma intervenção do Estado na economia geraria efeitos salutarres à sociedade (*ibid*). Contudo, deve-se observar que as orientações gerais da Escola de Chicago exerciam uma forma de “imperialismo” sobre outras disciplinas para além da economia, o qual dependia de uma ideologia política, como indicam Van Horn e Nik-Khah (2018: 98).

Essa tradição é considerada por Slobodian (2018: 9) como a tradição dominante no neoliberalismo, tendo conseguido impor sua influência sobre as demais escolas.

Logo após seu surgimento, no imediato pós II Guerra Mundial, o qual esteve umbilicalmente ligado à formação da Sociedade Mont Pèlerin e à influência de Hayek, tornou-se uma das mais influentes doutrinas econômicas nos EUA (Van Horn e Nik-Khah, 2018: 98). A partir dos anos 80 há a impressão de que os adeptos da Escola de Chicago teriam se tornado predominantes no cenário internacional (Mirowski, 2009: 442; e Kotz, 2015: 8). Segundo Steger e Roy (2010: 19-20), nos anos 90, os membros da Escola de Chicago teriam passado a dominar as principais instituições financeiras (Banco Mundial e FMI), exportando o Consenso de Washington para o restante do mundo. A essas duas instituições podem ser acrescentadas, segundo Robert Cox (2002: 200), a OMC (sucessora do GATT) e a própria ONU. Podemos considerar, portanto, que o neoliberalismo foi uma doutrina hegemônica a partir dos anos 70.

Essa influência teria sido exercida de forma distinta de acordo com os “níveis variados” da hegemonia dos EUA e dos locais em que ela era aplicada (Slobodian, 2018: 9). Naomi Klein afirma (2008: 19) que a forma “fundamentalista” do capitalismo defendido por Milton Friedman, um dos expoentes da Escola de Chicago, era imposta por uma doutrina de choque que explorava as crises ao redor do mundo³⁷. A violência ou, melhor, a coerção funcionam como uma constante ferramenta a ser utilizada. Contudo, somente pela força não seria garantida a hegemonia do projeto neoliberal. Dardot e Laval (2016: 21) ressaltam que a estratégia geral não poderia ser confundida com os métodos (ou táticas) particulares. Para além da coerção, o convencimento seria outro método fundamental. Os autores citam a possibilidade de utilização dos meios eleitorais, de diversas formas de chantagem relacionadas ao emprego e ao crescimento econômico, além do endividamento dos países (e, também, dos cidadãos). Essas possibilidades se tornam viáveis na medida em que se tem uma “ideologia política” bem articulada, como expuseram Van Horn e Nik-Khah (2018)³⁸.

³⁷ Esse processo teria começado cerca de 30 anos antes dos atentados de 11 de Setembro, portanto, ainda nos anos 70. A doutrina de choque apresentada por Klein (2008) ganha maior nitidez quando compreendida à luz do contexto da Guerra Fria, com a intensa disputa por zonas de influência entre as grandes potências. Esse enquadramento geopolítico foi frutífero para a orientação neoliberal de combate frontal aos projetos desenvolvimentistas e nacionalistas do Terceiro Mundo, os quais representavam um empecilho fundamental à constituição do “livre mercado”. Nesse contexto histórico e espacial, o emprego da doutrina de choque ocorreu de forma mais desavergonhada.

³⁸ Van Horn e Nik-Khah (2018) compreendem que o sucesso do neoliberalismo tem relação direta com a abrangência de sua influência em diversos campos de conhecimento para além da Economia, incluindo o

Como foi demonstrado até aqui, o neoliberalismo possui relação central com a evolução do sistema capitalista, representando uma renovação significativa das orientações dos poderes político e econômico dominantes. Desse modo, compreende-se que as crises possuíram impacto nas formulações e nas possibilidades concretas dessa corrente de pensamento. As crises sociais representam uma oportunidade sob a perspectiva analítica, pois permitem a percepção de características e conflitos habitualmente menos visíveis dos processos históricos. Por essas razões, serão apresentados os elementos gerais da crise de 1973 e de 2008, para, a seguir, discutirmos algumas interpretações que as relacionem com o desenvolvimento do neoliberalismo. Por certo, pela extensão e complexidade do tema, será possível apenas uma revisão introdutória, contudo, essa possui especial valia porque as crises figuram como o contexto histórico imediato do nosso objeto de estudo.

1.2.1. Crise dos anos 70

Os anos 70 marcaram um período de profundas transformações econômicas a nível mundial. Apesar da diversidade das matrizes produtivas presente em diferentes países, a crise iniciada nessa década foi sentida de forma generalizada (Hobsbawm, 1995: 312). Segundo Frieden (2008: 302), essa foi a pior recessão da economia desde a crise dos anos 30. Essa recessão afetou os países desenvolvidos de forma significativa, contudo, foi ainda mais dura para os países em desenvolvimento, sobretudo pela menor diversidade das suas economias e pela sua dependência aos mercados externos (*ibid*: 305). É nesse contexto que se inicia a tragédia da dívida externa do Terceiro Mundo, o que ainda foi favorecido pelo repentino excesso de capitais detidos pelos países produtores de petróleo. Apesar de seu impacto, a crise possuiu uma natureza distinta da crise de 29, uma vez que não foi marcada por uma ruptura abrupta, tanto que o crescimento econômico foi constante nos anos 70 e 80, com exceção dos recessos nos anos 1973-5 e 1981-3 (Hobsbawm, 1995: 313), contudo, a média do crescimento anual médio foi reduzido de forma drástica a partir de 73 (Saes e Saes, 2013: 533). Esse

Direito, a Administração e as Ciências Políticas (*ibid*: 108). Para além dessa ramificação acadêmica e profissional, tal doutrina se expande e atua diretamente em diferentes *think tanks*, os quais garantem um impacto político fundamental para o neoliberalismo defendido pela Escola de Chicago (*ibid*).

contexto colocou em xeque o modelo keynesiano³⁹, a ponto de todas as características da Era de Ouro (iniciada no pós-II Guerra Mundial) serem questionadas (*ibid*: 540).

Algumas características marcam esse período de transformações sistêmicas. Pode-se considerar que a estagnação econômica foi sentida depois de uma breve expansão das economias industriais nos três primeiros anos dos anos 70, o que ocorreu em razão da atuação estatal, que havia sido liberta das restrições de Bretton Woods (Frieden, 2008: 301). Esse crescimento provocou o incremento da demanda e consequente encarecimento de produtos exportados por países em desenvolvimento (*ibid*: 301). Além disso, dois eventos foram marcantes no começo da década de 70. A existência de crise do sistema monetário internacional que havia sido estabelecido em *Bretton Woods*. Isso se revela, entre outros indícios, pelo fim do padrão-ouro, em 1971, por ordem do presidente Nixon (Saes e Saes, 2013: 540). Isso significou a eliminação de restrições à taxa de câmbio, a qual foi utilizada pelos governos para tentar estimular suas economias (Frieden, 2008: 300). Para além desses dois elementos e, o provavelmente mais citado para explicar o período, é o da importância das crises do petróleo (1973-1974 e 1979-1980). Grande parte das economias tinham sua matriz energética sustentada no petróleo, o qual, por sua vez, tinha sua produção controlada por um pequeno número de grandes produtores nacionais. Grande parte destes utilizaram a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para valorizar artificialmente o preço desse produto e controlar a sua produção⁴⁰.

A inflação passou a ser um desafio recorrente para muitos países durante esse período. Esse processo de desvalorização das moedas decorreu da soma de fatores que tiveram como principais eixos a crise do petróleo, a redução do crescimento econômico e a “espiral preços-salários” (Saes e Saes, 2013: 533). Começando pelo fim, a “espiral” diz respeito à queda da rentabilidade de muitos negócios e a manutenção dos padrões

³⁹ Essa tradição da economia foi promovida pela influência do economista inglês John Maynard Keynes, tendo sido ainda mais influente no período imediatamente posterior à II Guerra Mundial. Defendia o protagonismo do Estado na economia, como promotor do emprego e do desenvolvimento econômico. Os promotores desse pensamento defendiam que o pleno emprego e os altos salários, além do Estado de bem-estar social, aumentavam a demanda econômica, que reforçava a economia (Hobsbawm, 1995: 316).

⁴⁰ A OPEP foi criada em 1960 por Irã, Iraque, Kuwait, Arábia Saudita e Venezuela. Em 1973 a OPEP buscou negociar o preço do petróleo com os maiores importadores, contudo, o insucesso das negociações fez com que elevasse o preço do barril de cerca de US\$ 2 no começo dos anos 70 para mais de US\$ 11 no final de 1973 (Saes e Saes, 2013: 535).

salariais conquistados pelas organizações dos trabalhadores. O aumento do preço dos de alguns bens de consumo foi tentado como uma solução desse impasse, contudo, produziu o aumento geral da inflação (*ibid*: 536-7). A respeito da queda da taxa de lucro⁴¹, constata-se que a abertura dos países à competição internacional acelerou essa tendência (*ibid*). Pode-se considerar que a esse crescimento da disputa sob o mercado internacional soma-se o excesso de capacidade produtiva dos países centrais, o que seria uma consequência do fordismo⁴² (Saes e Saes, 2013: 539). Os anos 70 foram marcados pela generalização do fenômeno que foi descrito como *estagflação*, o qual tem relações diretas com a gestão do trabalho e com a consolidação do neoliberalismo como orientação teórica da gestão do capitalismo.

O desemprego, de forma generalizada, observou um crescimento progressivo durante esse período. Segundo Hobsbawm (1995: 319), não tratava-se de um processo cíclico, mas, sim, de uma transformação estrutural. Isso tinha relação com a adoção de novas tecnologias em diversas áreas da produção e dos serviços. As inovações tecnológicas também foram fundamentais para o aprofundamento da integração mundial, seja a nível da comunicação ou do transporte. Assim, a divisão internacional do trabalho passou a ser um fenômeno fundamental para a tentativa de manutenção da expansão do capitalismo. É importante observar que o cenário internacional do período foi marcado pela efetivação do processo de descolonização, o qual é interpretado por

⁴¹ As análises sobre a queda do lucro são muito díspares quanto à identificação de razões dessa situação. Isso se deve porque é um dos elementos centrais de controvérsia entre intérpretes que defendem ou questionam a estabilidade do sistema capitalista. De uma lado, a queda de lucro é considerada como uma exceção à regra, portanto, que o sistema é suficientemente estável; de outro, é considerada como a regra do sistema capitalista. Vinculados a esta interpretação, alguns economistas políticos vêm tentando atualizar a interpretação de Marx para a existência de uma tendência à queda da taxa de lucro como uma contradição fundamental do sistema capitalista. Essa contradição decorre de situações em que a concorrência entre empresas efetivamente existe, o que permite que a busca de formas de reduzir os custos da produção para aumentar os lucros pressionem outras empresas a adotarem procedimentos similares. Nas palavras de José Paulo Netto e Marcelo Braz (2006: 106), trata-se de um processo que “na medida em que cada capitalista procura maximizar seus lucros, a taxa de lucro tende a cair”.

⁴² O fordismo pode ser compreendido como uma forma de gestão do trabalho e dos trabalhadores. Recebeu esse nome em razão das transformações empreendidas por Henry Ford (1863 - 1947) na organização do trabalho nas linhas de montagem de suas fábricas. Segundo Watson (2012: 129), esse modelo se distinguiu por limitar ainda mais a atuação dos operários nos seus postos de trabalho e intensificar a utilização de máquinas. Contudo, a principal transformação se deu no âmbito cultural, pois passou a considerar o operário como um potencial consumidor e não apenas uma “mercadoria”, como no outro modelo. Para isso, aumentou o salário dos operários e, em contrapartida, passou a exigir determinados padrões de comportamento.

Harvey (2011: 34) como uma oportunidade observada pelos EUA para o estabelecimento de uma nova ordem mundial⁴³. Nesta, a dominação estadunidense passava pelo desmantelamento dos impérios e pela consolidação de novas formas de influência imperialista.

1.2.2. Crise de 2008

A crise de 2008 é considerada como a pior crise da história do capitalismo depois da crise de 1929 (Robinson, 2019: 849). Tem origem na especulação imobiliária nos EUA e no excesso de hipotecas, muitas das quais consideradas de alto risco (*subprime mortgages*). A especulação produziu o aumento do preço das casas, que dificultou o pagamento das hipotecas e, conseqüentemente, aumentou a quantidade de imóveis que foram executados e retirados de famílias para serem colocados à disposição do mercado⁴⁴. O mercado, repentinamente inchado pelo número de imóveis, que não foi acompanhado pelo aumento da demanda, fez com que o valor dos bens fosse reduzido, muitas vezes a montantes inferiores ao que era devido por seus antigos proprietários. Apesar de sua origem geográfica ter estado centrada nos EUA, a integração existente do mercado mundial fez com que seus efeitos fossem espalhados para outras partes do mundo, ainda que com formas e intensidades distintas⁴⁵.

⁴³ Nas suas palavras (Harvey, 2011: 34): “A principal potência capitalista da época, os Estados Unidos, usou sua posição dominante para ajudar a criar, juntamente com seus principais aliados, um novo quadro para a ordem global. Incentivou a descolonização e o desmantelamento dos impérios anteriores (britânico, francês, holandês etc.) e intermediou o nascimento das Nações Unidas e do Acordo de Bretton Woods de 1944, que definiu as regras do comércio internacional. Quando a Guerra Fria começou, os EUA usaram seu poderio militar para oferecer (“vender”) proteção a todos aqueles que optaram por alinhar-se com o mundo não comunista”.

⁴⁴ Segundo dados apresentados por David Harvey (2011: 9), entre 1998 e 2006, a população estadunidense perdeu entre 71 e 93 bilhões de dólares pelo envolvimento com empréstimos de *subprime*. No ano de 2008, o *Federal Reserve* dos EUA estimou a perda de 11 trilhões de dólares de valores ativos das famílias (*ibid*: 13).

⁴⁵ A crise gerou efeitos praticamente imediatos nos EUA e na Europa, o que alguns autores relacionam com a existência de maior integração econômica. Os demais países sofreram e enfrentaram a crise de formas distintas, de acordo com suas especificidades políticas e econômicas (a “resiliência” aos efeitos da crise pode ser observada, inclusive, no nível regional dos países, como demonstraram para o caso brasileiro Tupy, Crocco e Silva, 2018). No caso do Brasil e da Argentina, por exemplo, Ferrari-Filho e Neyra (2020) identificaram que as medidas contra-cíclicas adotadas em 2009 produziram efeitos muito positivos, gerando, inclusive, forte retomada econômica em 2010. A possibilidade para tal enfrentamento teve relação com a existência de reservas decorrentes, em grande parte, da exportação de *commodities* (matéria prima); e, também, com a existência de governos que não sofriam tantos constrangimentos para promover a atuação estatal na economia. Nesse sentido, David Harvey (2011: 213), escrevendo em 2010,

A crise impactou de forma considerável os sistemas nacionais e internacionais, além de muitos dos economistas mais renomados. A incompreensão das causas da crise e de suas possíveis consequências foi especialmente acentuada entre aqueles que estavam mais próximos do centro da crise. Segundo Yanis Varoufakis (2011: 1), a crise abriu um período de *aporia* generalizada, a qual precisou ser prontamente enfrentada para voltar a dar credibilidade e sentido ao sistema⁴⁶. Nos EUA, em 2009, foi criada pelo Congresso dos EUA a Comissão de Inquérito da Crise Financeira, que foi responsável pela investigação das razões e responsáveis dos eventos⁴⁷. Em relatório publicado em 2011, a Comissão identificou a existência de indícios que seriam suficientes para os reguladores do mercado financeiro identificarem o risco de crise. Esses indícios, que também são as principais causas da crise, são (Financial Crisis Inquiry Commission, 2011: XVII): o aumento de empréstimos de risco, aumento do preço das moradias, prática de empréstimos predatórios, aumento da dívida hipotecária das famílias, crescimento da negociação de derivativos não regulamentados. Em resumo (*ibid*: XIX), a Comissão compreende que o excesso de empréstimos, investimentos de risco e reduzida transparência produziram as condições essenciais para a crise. Concluiu que a crise era evitável porque existiram alertas e porque a agência humana poderia ter evitado sua eclosão⁴⁸. A Comissão considerou a crise como uma falha sistêmica de

interpretou que os resultados promissores desses países tinham relação com a intensificação do comércio com a China, que foi a locomotiva econômica para a superação da crise de 2008. No entanto, os efeitos positivos desse enfrentamento passaram a ser limitados no período posterior a 2012, fazendo com que efeitos adversos se abatessem sobre a economia e, também, sobre a composição política desses países.

⁴⁶ O economista, político e ex-Ministro das Finanças grego descreve a *aporia* como um momento de intensas dúvidas geradas pela destruição das certezas que guiam as ações dos homens (Varoufakis, 2011: 1). Nesse sentido, cita a fala de Alan Greenspan, antigo presidente do *Federal Reserve* dos EUA, que confessa a falha no modelo que interpretava a realidade econômica (*ibid*: 3). A *aporia* também pode ser identificada na incapacidade dos economistas britânicos de explicarem à Rainha Isabel II o motivo da crise não ter sido antevista (Harvey, 2011: 7).

⁴⁷ A Comissão foi oficialmente estabelecida em 2009, por determinação do *Fraud Enforcement and Recovery Act*, através de proposta apresentada ao Congresso e aprovada pelo Presidente, com a missão de compreender as causas da crise econômica e financeira nos EUA. Foi composta por especialistas consagrados no cenário da economia e advindos da sociedade civil, tendo sido indicados pelas lideranças dos partidos Democrata (seis indicações) e Republicano (quatro indicações). As conclusões foram estabelecidas a partir de entrevistas com cerca de 700 testemunhas, da análise de milhares de documentos e a realização de 19 dias de encontros públicos em cidades duramente atingidas pela crise (Financial Crisis Inquiry Commission, 2011: XI).

⁴⁸ No original, pode-se ler (Financial Crisis Inquiry Commission, 2011: XVII): “The crisis was the result of human action and inaction, not of Mother Nature or computer models gone haywire. The captains of finance and the public stewards of our financial system ignored warnings and failed to question,

responsabilidade e ética, colocando em questão os princípios que regem a busca de lucro de indivíduos e empresas estadunidenses (*ibid*: XXII).

O relatório aponta para a responsabilidade de determinados agentes individuais, sobretudo dos responsáveis pela regulação do funcionamento do mercado, para a eclosão da crise de 2008. Trata-se, em última instância, de buscar apenas responsabilidade individuais, o que pode ser entendido como uma forma de ignorar a hipótese da existência de contradições fundamentais ou estruturais que operam no sistema. Parece-nos que a responsabilização individual, ainda que significativa, não consegue explicar a crise, de modo que os elementos estruturais devem ser trazidos à tona. A seguir, apresentaremos algumas interpretações do acontecimento que levam em consideração uma abordagem alargada da questão.

O sociólogo estadunidense William Robinson (2019) compreende que a tendência da queda da taxa de lucro torna progressivamente mais difícil o investimento e a realização do capital. Esse quadro leva à crise de superacumulação de capital, que é considerada por Robinson (2019: 849) como a origem fundamental da crise de 2008⁴⁹. David Harvey (2011) destaca que as causas da crise haviam sido visíveis por mais de uma década, os quais acumularam contradições que se avolumaram até a eclosão da crise de 2008. Nesse processo, as instituições financeiras foram responsáveis pela distribuição de títulos de hipotecas “tóxicos”, que se sustentavam na expectativa de que os preços dos imóveis pudessem crescer sem limites. Segundo Tooze (2018), as causas

understand, and manage evolving risks within a system essential to the well-being of the American public. Theirs was a big miss, not a stumble.”

⁴⁹ Robinson (2019) compreende que uma classe capitalista transnacional exerce sobre a população mundial seu poder de forma hegemônica, ou seja, através da soma de mecanismos de consenso e de coerção. O contexto da crise fez com que formas de controle de tipo policial ganhassem mais destaque, especificamente em razão de seis dimensões que se tornaram mais significativas nesse contexto (*ibid*: 847-848): 1) limite ambiental à expansão capitalista, a qual tende a mercantilizar a natureza; 2) incremento da polarização social em decorrência do nível sem precedente de desigualdade; 3) efetivação do controle da comunicação e de instrumentos de repressão por parte de grupos restritos; 4) percepção dos limites finais da expansão geográfica e de mercantilização do capitalismo; 5) crescimento da população marginalizada e precarização das relações de trabalho; e 6) intensificação da contradição política gerada pela adoção de orientações neoliberais que minam a legitimidade dos Estados e, contudo, a gestão do Estado ainda se fazer necessária para a reprodução do capitalismo.

da crise são: globalização das finanças, a existência da lógica do “too big to fail”⁵⁰ e a dependência internacional do dólar.

Complementares às interpretações que foram apresentadas acima, passamos à exposição de abordagens que dão ênfase ao protagonismo dos indivíduos, mas que não deixam de considerar as influências do contexto em que esses indivíduos atuavam. David Kotz (2015: 4-5) considera que as instituições voltadas para a acumulação são fundamentais para a compreensão do sistema capitalista e que os atores sociais predominantes são as classes sociais, apesar de estas poderem abrigar conflitos. Portanto, trata-se de um autor que se vale de uma análise sistêmica somada às particularidades das instituições e das classes sociais. A crise de 2008, na sua avaliação (*ibidem*: 128), decorreu de orientações que vinham sendo dadas por instituições guiadas pela mentalidade neoliberal. Cita três principais diretrizes: incremento da desigualdade⁵¹; criação de bolhas especulativas⁵²; e transformação das instituições, sobretudo as financeiras, no sentido da adoção de práticas mais arriscadas e especulativas. Segundo Kotz, essas três orientações servem para explicar o sucesso atingido quanto ao crescimento econômico nas décadas anteriores à crise, mas, também são fonte fundamental de contradição que levam à sua eclosão. No contexto imediato da crise, essas orientações tomaram a forma de tendências insustentáveis: incremento do

⁵⁰ Segundo Harvey (2011: 12), o pacote de resgate econômico exigido pelo mercado financeiro ao governo dos EUA alcançava a cifra de US \$700 bilhões, o qual foi aceito sem maiores restrições ou controle.

⁵¹ Muitos são os estudos recentes que tratam sobre essa questão. A título de exemplo, autores renomados como Branko Milanovic (2012) e Thomas Piketty destacam o aceleramento do incremento da desigualdade econômica. David Harvey (2011: 214-215) identifica o aceleramento da desigualdade a partir da crise e das medidas adotadas pela maioria dos governos. Compreende que as medidas de austeridade decorrem de uma escolha política que visa manter os elevados rendimentos da minoria da população e transferir para a maior parte da população os custos de sua reprodução social (assistência às crianças, doentes, idosos; assistência social; educação; e saúde). A alternativa a esse modelo, que foi adotada em países como o Brasil, a Argentina e a China, é uma abordagem keynesiana de investimento e distribuição de renda. Nesse cenário, sobretudo por influência da abordagem da austeridade, o incremento das desigualdades continua a ser uma tendência visível, tendo, inclusive, se agudizado no contexto da atual crise gerada pela Covid-19. Segundo relatório da Oxfam de Janeiro de 2021, trata-se de inédito incremento generalizado da desigualdade a nível mundial. Nesse sentido, os prejuízos gerados pela crise teriam sido superados em 9 meses pelos bilionários, sendo que essa recuperação deverá tomar uma década da vida das pessoas mais pobres (OXFAM, 2021: 2).

⁵² Um exemplo de bolha especulativa é apresentado por Harvey (2011: 26) ao indicar que mercado financeiro de ativos futuros representava cerca de 600 trilhões de dólares em 2005, sendo que a produção mundial total no mesmo ano foi de 45 trilhões de dólares. O mesmo autor compreende que as bolhas especulativas, sobretudo as imobiliárias, são fonte recorrente de crise sob o capitalismo, o que se verificou em diversas ocasiões (Harvey, 2017: 25): 1928, 1973, 1987 e 2008.

endividamento das famílias⁵³ e do setor financeiro; expansão da adoção de instrumentos financeiros tóxicos; e excesso de capacidade produtiva nos “setores reais” da economia. Vê-se que Kotz dá ênfase às instituições, às classes sociais e às mentalidades, mas não o faz fora de um quadro explicativo que considere as incoerências próprias do sistema.

A ação dos indivíduos também é ressaltada por Drezner e McNamara (2013), pois dela decorrem todas as decisões relevantes no cenário das relações internacionais. A questão levantada por eles não está na centralidade da ação dos indivíduos, mas na influência exercida por fatores sistêmicos, sobretudo através das ideias econômicas e das relações de força. Compreendem que a ausência de abordagens que dêem ênfase a essas influências foram dominantes nos EUA (sobretudo através da *open economy politics*) e promoveram a incapacidade de compreensão da crise de 2008 (*ibid*: 155-156). Por fim, Fligstein, Brundage, Schultz (2017) destacam que a incapacidade de importantes gestores do mercado financeiro estadunidense⁵⁴ perceberem a crise decorreu do enquadramento teórico utilizado. O enquadramento em questão foi dado pela abordagem macroeconômica da *New Neoclassical Synthesis* (*ibid*: 881), vertente que defendia a possibilidade de compreensão da realidade econômica através de um número reduzido de indicadores: inflação, desemprego, produtividade e crescimento do PIB. A limitação teórica dos agentes do mercado financeiro reforçou a ênfase nos indícios que reforçavam a coerência narrativa e, ao mesmo tempo, o afastamento ou normalização dos indícios dissonantes. Revela-se, portanto, que o enquadramento teórico, como forma de compreender e reagir ao mundo, influenciou de forma determinante a ação dos agentes.

Expostos os elementos que consideramos indispensáveis para a apresentação e compreensão das crises sistêmicas que servem de pano de fundo para a nossa pesquisa, passamos à discussão das possíveis implicações das crises no desenvolvimento do neoliberalismo. Iniciando pela crise dos anos 70, é praticamente unânime entre os autores consultados a compreensão de que a crise do sistema representou uma crise do

⁵³ Esse endividamento tem relação com o incremento do uso de cartões de crédito e com o incentivo à toma de empréstimos para a manutenção do padrão de consumo apesar da redução média dos salários (Harvey, 2011: 22).

⁵⁴ Sua análise está centrada na atuação do Comitê Federal de Mercado Aberto (no original *Federal Open Market Committee*), valendo-se de uma extensa análise de suas manifestações.

modelo keynesiano de gestão da economia e, conseqüentemente, o início da assunção da influência neoliberal. Segundo Hobsbawm (1995: 317), os defensores da economia da Era de Ouro (altos salários, pleno emprego e Estado de bem-estar social) foram encurralados entre as demandas do capital e do trabalho, contudo, já sem a hipótese de apontar soluções minimamente consensuais. Frente a esse impasse, os "teólogos econômicos ultraliberais" são os únicos a apresentar uma alternativa, que foi aceita e consagrada (*ibid*: 316), como se vê, por exemplo, pela concessão do Prêmio Nobel de Economia (criado em 1969) para Hayek, em 1974, e para Friedman, em 1976.

Em 1973, segundo Harvey (2011: 33), teve início a financeirização da economia, que é uma forma de lidar com os excedentes e evitar as crises de superacumulação de capital, na opinião dos neoliberais. A financeirização é considerada como uma das principais bases de promoção do neoliberalismo e, também, das crises vindouras do capitalismo. Junto com a ascensão da financeirização, cargos de poder passaram a estar sob a zona de influência do pensamento neoliberal. Como exposto acima, a influência do pensamento neoliberal estava sendo construída desde meados do século XX em diferentes partes do mundo e através de diferentes instrumentos. Quando da eclosão da crise, nos anos 70, a influência ideológica e teórica do neoliberalismo a tornou como uma das únicas alternativas aceitas por muitos dos setores socialmente dominantes. Segundo Harvey (2008: 11-12), esse período de gestação do neoliberalismo terminou entre os anos 1978-1980, período a que relaciona a “ruptura revolucionária na história social e econômica do mundo”⁵⁵.

As interpretações da relação do neoliberalismo com a crise de 2008 são muito menos consensuais do que as existentes com a crise de 1973. A surpresa imediata com a crise, a *aporia* gerada pela ruptura e a ausência de soluções criou a percepção de que se tratava do ocaso neoliberal, como havia ocorrido com o keynesianismo nos anos 70. Isso pode ser compreendido porque era evidente a vinculação entre as supostas origens e principais áreas de impacto da crise com o neoliberalismo. Mesmo depois de dissipada a primeira nuvem de dúvidas e espanto gerada pela implosão de monumentais edifícios

⁵⁵ Nesse período, Deng Xiaoping iniciou a liberalização da economia, Paul Volcker assumiu o Banco Central dos EUA, Margaret Thatcher foi escolhida como primeira ministra do Reino Unido e Ronald Reagan foi eleito presidente dos EUA.

financeiros, persistiram diferentes perspectivas sobre o destino do neoliberalismo como corrente de pensamento hegemônico.

Analisando os efeitos da crise no Brasil, mesmo valendo-se de maior distanciamento temporal dos eventos, Maria Chaves Jardim apresentava certo otimismo ao afirmar que “(...) a ideia de confiança no modelo neoliberal foi abalada, por isso, a crise tem remodelado o ‘campo das finanças’ e, como parte do processo, o ‘campo do poder’, seus atores (suas elites), seus discursos e suas estratégias” (2013: 931). Efetivamente, essa não foi a primeira e sequer a última ocasião em que a crise final do neoliberalismo foi proclamada. Em outras ocasiões, intelectuais de renome proclamaram a morte dessa corrente de pensamento, seja com a crise financeira asiática de 1997, com a ascensão de governos de esquerda na América Latina, com a crise de 2008 ou, mais recentemente, com a eleição de Trump (como defenderam alguns analistas citados e contestados por Slobodian e Plehwe, 2020: 1). Apesar desses anúncios, a crise final ainda está por acontecer, pois, segundo Slobodian e Plehwe, o neoliberalismo vem sobrevivendo em razão da durabilidade dos blocos do capital e de seus aliados nos governos; e da expansão e adaptação do pensamento neoliberal, qualidade que permite a invasão de ideologias concorrentes, como o conservadorismo e a social democracia liberal (*ibid*: 2)⁵⁶.

Apesar de ter sido escrito ainda no rescaldo da crise, o artigo de Brenner, Peck e Theodore apontou para a necessidade de cautela para afirmar o fim do neoliberalismo, uma vez que destaca que crises anteriores a 2008 serviram para o fortalecimento de suas práticas (2010: 218). Ressalta, ainda, que eventuais formulações pós-neoliberais seriam “diversificadas” de acordo com as especificidades geográficas e políticas de onde surgissem (*ibid*: 219). Por fim, questiona se existem alternativas à regulação global das relações, o que é considerado como central para a efetiva crise do neoliberalismo. Este, a partir dos anos 70, construiu e remodelou as organizações e normas globais para garantir a estabilidade do sistema econômico (*ibid*: 219-220). Os autores sugerem,

⁵⁶ Essa hipótese é compartilhada por Dardot e Laval (2016: 387), que indicam que as aproximações teóricas podem gerar contradições, contudo, podem ocorrer de forma harmônica. Para este caso, citam o exemplo da aproximação entre a racionalidade neoliberal com o neoconservadorismo estadunidense. Essas duas ideologias compartilham a orientação normalizadora que cria o indivíduo/trabalhador guiado pela lógica da competição e da reprodução conservadora da família.

portanto, que dificilmente estariam testemunhando a derradeira queda do neoliberalismo, sendo mais provável mais uma de suas readequações.

Também questionando a profundidade da crise, Harvey (2017: 9) aceita que pode ter existido algum tensionamento à volta das alternativas neoliberais, contudo, as alternativas ainda se mantinham entre o reforço das soluções neoliberais (baseadas no aumento da oferta e em medidas monetaristas, além de enfatizar a austeridade) e a retomada de medidas keynesianismo (baseadas no aumento da demanda e no financiamento público das dívidas). Esta alternativa teria sido promovida pela China, sobretudo, o que acabou por oferecer fôlego renovado ao sistema capitalista. Em todo caso, em nenhuma das duas alternativas houve enfrentamento da plutocracia e da desigualdade econômica. Assim, não foram resolvidas as principais origens da crise, dentre as quais têm destaque a contração salarial e o incremento do endividamento. O neoliberalismo, portanto, não é interpretado como uma ideologia que foi decisivamente enfraquecida pela crise de 2008.

Por fim, Pierre Dardot e Christian Laval são mais enfáticos ao afirmar que a crise de 2008 fortaleceu e radicalizou o neoliberalismo (2016: 7), de modo a afastarem de forma categórica as recorrentes interpretações de que a crise significou o fim ou o começo do neoliberalismo (2019: 9). Os dois autores partem do pressuposto de que o neoliberalismo é mais do que um conjunto de medidas próprias da política econômica, envolvendo, também, uma racionalidade política que impõe a lógica do capital na economia, sociedade e Estado. Dessa forma, o neoliberalismo utiliza uma forma de governação que influencia as formas de subjetividade e as normas de existência dos indivíduos. O processo de consolidação dessa racionalidade política está sendo marcado pela utilização das crises, a partir dos anos 70, e pelo bloqueio do surgimento de alternativas (*ibid*: 10).

1.3 Trabalho e Neoliberalismo

Compreendemos que a análise histórica e teórica até aqui desenvolvida foi necessária para podermos identificar os limites e as principais linhas explicativas do

neoliberalismo. Com isso, temos condições de afirmar que ele não é um fenômeno social único, circunscrito a limites espaciais e discursivos bem definidos, assim como não possui um núcleo inequívoco de sentido. O neoliberalismo é “diversificado”, como definiram Brenner, Peck e Theodore (2010), e, ao mesmo tempo, é uma forma de pensamento coletivo (*thought collective*), como caracterizaram Mirowski e Plehwe (2009). Adicionalmente, há que se considerar que foi uma categoria que esteve no centro do debate político por décadas. Frente a isso, parece-nos ser impossível a identificação de uma definição predominante ou sintética das características essenciais do neoliberalismo. A inexistência de tal definição é constatada por Lafferty após analisar dezenas de artigos científicos publicados em duas recentes coletâneas sobre o neoliberalismo (2020: 152). O autor conclui que existe resistência à tentativa de identificar unidades, homogeneidade ou consenso do neoliberalismo (*ibid*).

Um conceito, segundo Barros (2016: 27), pode ser compreendido como o compartilhamento e operacionalização de sentidos em um determinado campo de conhecimento e social. Podem, os conceitos, estar marcados contradições e tensões internas, uma vez que são compostos por uma rede articulada de sentidos, contudo, isso não implica a sua validade como “(...) pontos móveis sobre os quais se apoiam as linguagens científicas” (*ibid*: 31). Como foi demonstrado até aqui, o neoliberalismo pode ser compreendido a partir da definição de conceito apresentada por Barros, pois é um sentido compartilhado em diversos campos de conhecimento e serve de apoio à linguagem científica. A existência de diversas definições credíveis e fundamentadas não implica o abandono do conceito. Implica, sim, a necessidade da compreensão da complexidade de sua natureza e a busca de pontos de contato entre diferentes definições.

Tendo em consideração essas especificidades conceituais, manteremos o foco da pesquisa nas interpretações das relações do trabalho com o processo de definição teórica e consolidação prática do neoliberalismo. Considerando a impossibilidade de proceder a uma abordagem sistemática de todos os autores das três linhas teóricas preponderantes, a partir do levantamento feito acima, iremos utilizar as contribuições de intérpretes contemporâneos, que, portanto, tiveram contato com as duas crises abarcadas pela

pesquisa: David Harvey (2008 e 2011), Dardot e Laval (2016 e 2019) e Wacquant (2010 e 2012). Esses autores representam tradições epistemológicas distintas, o que consideramos ser razão de enriquecimento para o entendimento do neoliberalismo⁵⁷. A seguir, de forma sintética, apresentaremos os principais pontos que são apresentados por esses autores para a compreensão do neoliberalismo e, na sequência, buscaremos identificar a importância que o trabalho têm em suas análises.

O geógrafo britânico David Harvey (1935) é um dos autores contemporâneos mais reconhecidos na discussão da geografia dos conflitos urbanos e do sistema de acumulação do capitalista atual. Identifica o neoliberalismo como uma teoria político-econômica que alça a liberdade como o principal meio para a geração de bem-estar humano, de modo que o empreendedorismo é exaltado e a atuação do Estado limitada a promover tal orientação (2008: 12). Essa orientação afeta níveis estruturantes da vida social (como o mercado e o Estado), mas, também, domina o discurso e o pensamento dos indivíduos, de modo a ser hegemônica (*ibid*, 13). Sua abordagem está centrada, sobretudo, no modelo promovido a partir dos anos 70, a partir da Escola de Chicago. Em relação ao trabalho, Harvey considera que se trata de um elemento fundamental para a manutenção e aprofundamento do capitalismo, uma vez que a pressão sobre o aumento da taxa de lucro normalmente implica pressão sobre os trabalhadores.

Nesse quadro, o trabalho é considerado uma mercadoria, o que já era identificado por Polanyi como uma das principais ficções do liberalismo e que apenas foi reforçado com a preponderância do neoliberalismo (Harvey, 2008: 81 e 179). Sob a bandeira neoliberal, desde o princípio da formulação dessa ideologia, figuraram como componente central a hostilidade às organizações dos trabalhadores, que eram consideradas um risco à acumulação de capital (*ibid*: 85), e o ataque aos direitos (*ibid*: 173). Em relação a estes, Harvey identifica a existência de uma transferência de ativos ou espoliação do público pelo privado (*ibid*: 191)⁵⁸. Um outro componente explorado

⁵⁷ David Harvey pode ser compreendido como um dos expoentes contemporâneos do pensamento marxista; Pierre Dardot e Christian Laval exploram as análises de Foucault sobre o ordoliberalismo alemão e utilizam algumas de suas categorias, apesar de serem estudiosos do pensamento de Marx; e Loïc Wacquant busca em Bourdieu a categoria de *campo burocrático*, central em sua obra.

⁵⁸ Em relação a esse ponto, cabe observar que a noção de espoliação de direitos trabalhistas e sociais somente pode ser efetivada nos países e em setores em que esses direitos de fato existem. Tal limitação

pelo neoliberalismo, ainda que não diretamente criado por ele, foi a conjunção da mobilidade geográfica do capital e a restrita mobilidade do trabalho, o que possibilitou o domínio da força de trabalho a nível global (2008: 181; e 2011: 57). A mobilidade do capital, apesar de não ser total, é permitida por mecanismos mais ou menos controlados e taxados pelo Estado. A mobilidade humana encontra maior variedade de barreiras físicas, legais e culturais, sobretudo quando se trata de trabalhadores menos qualificados para tarefas mais especializadas. Portanto, a perspectiva apresentada por Harvey aponta para o trabalho como um elemento central nas inspirações e práticas neoliberais, devendo ser enfraquecido como força política e fragilizado em seus suportes legais.

Os filósofos franceses Pierre Dardot (1952) e Christian Laval (1953) consideram que o neoliberalismo é uma racionalidade política e social que foi influenciada pela globalização e pela financeirização da economia (Dardot e Laval, 2016: 190). Afeta a constituição dos Estados, dos governos e das empresas, contudo, excede esse espaço para influenciar a constituição subjetiva dos indivíduos (*ibid*: 30). Tal influência é tão abrangente e determinante que constituiu uma “razão-mundial” (no original, *world-reason*), que é caracterizada pela imposição da lógica do capital à totalidade das relações sociais (Dardot e Laval, 2019: 23). Essa imposição ocorre como ideologia, mas, também, como uma ordem pragmática que neutraliza o componente político das noções de *modernidade* e de *eficiência* (Dardot e Laval, 2016: 242). A respeito das influências do neoliberalismo no mundo do trabalho, podemos identificar uma esfera macro e outra micro, que se somam para a promoção da “nova razão do mundo”.

No nível macro, afirmam que o neoliberalismo é um empreendimento de “*neo-proletarization*”, que coloca grande parte das empresas e dos trabalhadores sob os interesses do capital financeiro (Dardot e Laval, 2019: 35). Nesse sentido, verifica-se um reforço da pressão sobre a força de trabalho, o que serve como um instrumento de disciplinamento (Dardot e Laval, 2016: 201). Dentre outras razões desse processo, pode-se identificar a pretensão a que o trabalho corresponda às exigências artificiais de

pode encontrar paralelo na proposição feita por Standing (2014) a respeito da precarização, como uma inovação recente das relações de trabalho, contudo, como bem demonstrado por Munck (2019), grande parte da força de trabalho dos países periféricos era e continua a ser marginalizada da proteção pública. Em todo caso, é inegável que o neoliberalismo implicou a generalização da fragmentação e privatização dos direitos, sejam mais ou menos extensos.

lucros esperados por investidores e acionistas (*ibid*: 200). Essa pretensão é reforçada pela percepção de que o crescimento econômico pode ser virtualmente ilimitado no universo financeiro (Dardot e Laval, 2019: 64). Outro elemento característico desse quadro macro pode ser encontrado na globalização, que permite a pressão deflacionária sobre os salários e o controle dos trabalhadores (Dardot e Laval, 2016: 198-199). Esses dois elementos proporcionam inédito aumento do poder do capital, o que é acompanhado, como causa e efeito, do enfraquecimento do poder dos trabalhadores (*ibid*: 201) e, no geral, do empobrecimento da população (Dardot e Laval, 2019: 23)⁵⁹. Nesse processo, quanto mais dominante a lógica neoliberal, maior é o ataque promovido contra as organizações dos trabalhadores (Dardot e Laval, 2016: 221) e menor se torna o poder de barganha coletivo ante ao capital (Dardot e Laval, 2019: 32). Para além da esfera estritamente econômica, trata-se da retirada de poder político da maior parcela da população, pois lhe foram progressivamente retiradas as “condições concretas da cidadania”, o que vem promovendo mudanças radicais no modelo de democracia liberal predominante (Dardot e Laval, 2016: 381-382).

Num nível micro, o neoliberalismo implicou alterações de ordem objetiva ao trabalho. Verificou-se a existência de uma espécie de “declaração de guerra” contra os opositores das reformas que visavam liberalizar a economia e incrementar as condições de concorrência (Dardot e Laval, 2019: 19). Nesse sentido, Dardot e Laval compreendem que a competição foi alçada como um dos princípios basilares do edifício neoliberal, inclusive se impondo, na prática, a princípios constitucionalmente salvaguardados (*ibid*). Tendo esse mote em vista, verificou-se a defesa ferrenha da flexibilização das relações laborais, em detrimento da proteção social, que passou a ser sinônimo de ineficiência (Dardot e Laval, 2016: 221). Desse lado, o trabalhador passou a estar mais exposto às variações do mercado. De outro, a empresa também deixou de ser uma fonte mínima de segurança, pois multiplicaram formas contratuais de prestação

⁵⁹ Nas palavras dos autores (2019: 23): “By concentrating real power in the hands of the most powerful economic actors at the expense of the mass of citizens, neoliberal political reason makes people insecure and disciplines them, deactivates democracy, and fragments society.” Ou seja, ocorre a concentração do poder real com a elite econômica em detrimento da segurança dos trabalhadores, da democracia e da unidade social.

de trabalho (*ibid*: 227)⁶⁰.

Por fim, podem ser observados efeitos do neoliberalismo no âmbito da subjetividade dos trabalhadores, que pode ser chamada de gestão neoliberal (ou “neogestão”) (Dardot e Laval, 2016: 226). Essa forma de gestão implicou a interiorização de algumas das lógicas que orientam o capitalismo, como a primazia da eficiência e do desempenho individual, que levam ao incremento da competição entre trabalhadores (*ibid*: 227). Estes passam a ser considerados e a se considerarem como sujeitos empreendedores, que têm como modelo a grande empresa, sobretudo na necessidade constante de subvalorizar o trabalho (Dardot e Laval, 2019: 64), e que naturalizam o risco do mercado (Dardot e Laval, 2016: 329). Sob essa orientação, cresce a valorização do individualismo, que serve de fundamento para justificar o sucesso e também o insucesso ou o desemprego (*ibid*: 220). O indivíduo, como gestor de sua sorte, passa a sofrer com uma pressão disciplinar ilimitada (*ibid*: 228) e a desempenhar formas de autocoerção constante, que se intensificaram durante a crise de 2008 (Dardot e Laval, 2019: 52), o que enfraquece qualquer forma de contestação legítima à exploração (Dardot e Laval, 2016: 363-364)⁶¹. No discurso neoliberal, a exaltação permanente da liberdade torna-se plena quando o indivíduo atua como empresa (*ibid*: 334). Sob o neoliberalismo, segundo os autores, a liberdade individual é um valor supremo, que deve ser afastada de formas de exercer a liberdade política dos cidadãos (Dardot e Laval, 2016: 384).

Para Dardot e Laval, nesse quadro de retirada de direitos, incremento da insegurança e empobrecimento da maior parte dos trabalhadores, reforça-se a “mais inflexível e mais clássica das violências sociais típicas do capitalismo”, que é a transformação do trabalho em mercadoria (2016: 329). Esse processo, contudo, ganhou novas formas e maior intensidade sob o neoliberalismo e a partir das crises sistêmicas.

⁶⁰ Destacam os seguintes casos, que servem de exemplo: subcontratação, autonomização, trabalho temporário, trabalho por tarefa e consultores externos.

⁶¹ Em relação ao sofrimento causado e gerido pelo neoliberalismo, pode-se observar que a gestão do sofrimento psíquico serve para o controle dos corpos e das mentes dos indivíduos. Segundo o psicólogo Christian Dunker (2020: 173): “Agora o sofrimento não é mais um obstáculo para o desenvolvimento da indústria, mas pode ser metodicamente produzido e administrado para aumentar o desempenho e é isso que caracteriza o neoliberalismo no contexto das políticas de sofrimento: individualização, intensificação e instrumentalização”.

Por tudo que foi exposto da percepção desses autores, pode-se concluir que o trabalho é, assim como o foi para Harvey, uma instância fundamental da composição teórica e da prática do neoliberalismo.

O sociólogo francês, com antiga transferência pelos EUA (em Chicago, inclusive), Loïc Wacquant (1960) desenvolve sua pesquisa sobre o neoliberalismo depois de investigar, através das lentes da antropologia, a formação dos guetos e os sistemas carcerários. Essa trajetória o permitiu cunhar uma definição própria de neoliberalismo, que foi pensada para representar um caminho do meio entre explicações centradas no mercado, de um lado, e preocupadas com a governamentalidade, do outro⁶². Segundo sua definição, o neoliberalismo é portador de um projeto político transnacional de reorganização das relações entre Estado, empresas e cidadãos, sendo promovido por “classes dirigentes globais” (2010: 213). Ele representa a busca da expansão da mercantilização (2012: 73), da “hipermobilidade” do capital e flexibilidade laboral (2010: 209-210), o que se dá, sobretudo, pela figura do Estado-neoliberal, a que relaciona a metáfora do Estado-Centauro⁶³ (*ibid*): liberalizador para as elites culturais e econômicas e repressor contra os segmentos menos empoderados. Wacquant destaca que o neoliberalismo se trata de um projeto “constitutivamente corrosivo” da democracia (2010: 218)⁶⁴.

⁶² No geral, o esforço de síntese feito por Wacquant (2012: 71) nos parece muito acertado, pois busca exaltar uma interpretação média entre a vertente teórica mercado-cêntrica e a vertente da governamentalidade neoliberal. Para isso, mantém as principais contribuições dessas tradições, mas dá ênfase especial à importância da política e da articulação entre Estado, mercado e cidadãos. No entanto, há que se observar que as contribuições de David Harvey (2008) e Dardot e Laval (2016) não se limitam, respectivamente, a uma abordagem estritamente econômica e focada na governamentalidade.

⁶³ Por coincidência, uma vez que Wacquant não faz menção da origem da metáfora do Estado-centauro, esta foi utilizada por Gramsci (e, posteriormente por Robert Cox) para identificar a dupla natureza do poder. A origem dessa definição está em Maquiavel, segundo escreveu Gramsci em nota do Caderno 13 (1932-1934), nas *Breves notas sobre a política de Maquiavel* (Gramsci: 2007: 33): “Vários graus nos quais se pode apresentar a dupla perspectiva [na “ação política” e na “vida estatal”], dos mais elementares aos mais complexos, mas que podem ser reduzidos teoricamente a dois graus fundamentais, correspondentes à natureza dúplice do Centauro maquiavélico, ferina e humana, da força e do consenso, da autoridade e da hegemonia, da violência e da civilidade, do momento individual e daquele universal (da “Igreja” e do “Estado”), da agitação e da propaganda, da tática e da estratégia, etc.”

⁶⁴ Wendy Brown (2020: 46), apesar de partir de outras perspectivas teóricas, concorda com a interpretação que aponta para o crescente uso do aparato de repressão para a consolidação do projeto antidemocrático do neoliberalismo: “The neoliberal fetish of freedom without society destroys the lexicon and practices by which freedom itself is made democratic, paired with social consciousness and nested in political equality. As neoliberal reason demonizes the social, it unleashes freedom and traditional morality against democracy, licensing both as claims against democratically determined principles and practices of

Como exposto acima, o trabalho ocupa um papel fundamental na definição de Wacquant sobre o neoliberalismo. Esse autor identifica que a desconstrução da infraestrutura *fordista-keynesiana* (2012: 67), no início dos anos 70, deu origem a um contexto social de fragmentação do trabalho, hipermobilidade do capital e incremento das desigualdades (2010: 202). Nesse contexto, ganha corpo a penalização da pobreza através da expansão do aparelho repressivo (tribunais, prisões e polícia), que pode ser chamado de *prisonfare*, e do emprego crescente do que chama de *workfare*⁶⁵ (2012: 67). Esses elementos compuseram uma filosofia de condicionamento do comportamento moral dos indivíduos (2010: 198)⁶⁶. Assim, por um lado, visava conter a crescente desordem urbana, que era fruto da desregulação, e, ao mesmo tempo, disciplinar a crescente fração precarizada da força de trabalho (*ibid*). A insegurança experienciada era de ordem social, sendo causada pela deterioração geral das condições de trabalho e incremento da insegurança das classes médias, que tiveram seus horizontes profissionais afetados pelo incremento da competição no espaço de trabalho (*ibid*: 208). O que Wacquant chama de ansiedade social crescia mediante a redução dos salários e o incremento das desigualdades (*ibid*: 204), tendo legitimado as reformas e a autoridade das elites governantes (2012: 76), de onde surgiu o *slogan* de defesa da garantia da lei e da ordem.

Encerrada essa breve revisão, podemos concluir que a maior divergência entre os autores está na identificação dos agentes promotores do neoliberalismo: Harvey enfatiza o protagonismo de classe⁶⁷; Dardot e Laval afirmam se tratar de um processo

social justice, especially against the equality that is both required by democracy and is one of its proper objects of justice."

⁶⁵ *Workfare* é apresentado por Wacquant como uma forma de forçar a ocupação do trabalhador em subempregos, pois trata-se de uma pré-condição para o recebimento de apoios estatais. No caso de Portugal, por exemplo, Lídia Fernandes (2015: 176) identifica a punição para os beneficiários que não aceitem empregos considerados "convenientes" ou "socialmente necessários", dentre outros mecanismos relacionados à prática de *workfare*.

⁶⁶ A gestão pelo medo pode ser identificada especialmente na definição de neoliberalismo apresentada por Wacquant. O medo também é o componente central do que Ruth Blakeley identifica como "terrorismo de Estado", que foi utilizado nos países do Sul Global submetidos à influência dos EUA e serviu à consolidação do neoliberalismo. Segundo a autora (2009: 31): "[T]he key ingredient that distinguishes state terrorism from other forms of state repression is the intent of the actor to create extreme fear among an audience beyond the direct victim of the violence, in short, its instrumentality".

⁶⁷ Em suas palavras (Harvey, 2008: 169): "(...) a neoliberalização, o processo, não a teoria, foi um enorme sucesso do ponto de vista das classes altas. Ou promoveu a restauração do poder de classe das elites dirigentes (como nos Estados Unidos e até certo ponto no Reino Unido), ou criou condições para a formação de uma classe capitalista (como na China, na Índia, na Rússia e em outros lugares)".

sem protagonista definido⁶⁸; e Wacquant aponta para o complexo Estado, empresas e cidadãos⁶⁹. Essa divergência, para além de merecer maior atenção analítica, não parece-nos impedir a percepção de que os autores apresentam interpretações complementares do fenômeno do neoliberalismo.

A maioria das investigações sobre o neoliberalismo valem-se das categorias analíticas oferecidas pelo marxismo e por Foucault, como indicamos na seção de “Revisão Bibliográfica”. Em relação a essas, Lafferty (2020: 156) identifica certo distanciamento, o que gera estranheza ao autor em razão do interesse de Foucault pela teoria marxista da força de trabalho e por serem os contributos da gestão neoliberal essenciais para a economia política. Cabe notar que o autor cita Dardot e Laval como pesquisadores que buscam superar essas limitações e integrar diferentes tradições teóricas no estudo do neoliberalismo. Aproveitamos essa reflexão para acrescentar a percepção de que o marxismo gramsciano utiliza categorias que evidenciam a importância da política, pois é da política que o consenso nasce. A *hegemonia* gramsciana, que se pode compreender como a naturalização do consenso, parece apresentar semelhanças significativas com a definição de governabilidade foucaultiana. Tal aproximação, mesmo que imperfeita, permite perceber a existência de ligações teóricas significativas.

No que importa para esta pesquisa, podemos concluir que todos os autores concordam que o trabalho constitui uma instância fundamental na definição e

⁶⁸ Em suas palavras (Dardot e Laval, 2016: 385): “Isso quer dizer que esse dispositivo se constituiu a partir de uma intervenção concertada em determinadas relações de força, com o intuito de modificá-las em certa direção de acordo com um ‘objetivo estratégico’. Esse objetivo não diz respeito a um estratagema urdido por um sujeito coletivo especializado em manipulação, mas impôs-se aos atores e, desse modo, produziu seu próprio sujeito. Como vimos antes, foi exatamente isso que aconteceu nos anos 1970 e 1980 com a vinculação de um projeto político a uma dinâmica endógena de regulação, vinculação entre duas lógicas cujo efeito foi a imposição do objetivo estratégico da concorrência generalizada. Apesar disso, não houve um projeto consciente de passagem do modelo *fordista* de regulação para outro modelo que teria primeiro de ser concebido intelectualmente para depois, numa segunda fase, ser posto em prática de forma planejada”.

⁶⁹ Em suas palavras (Wacquant, 2010: 217), o neoliberalismo “(...) has not proceeded according to some master scheme concocted by omniscient rulers. Nor does it spring mechanically from the systemic necessities of some grand structure such as late capitalism, racism, or panopticism (as in various neo-Marxist and neo-Foucauldian approaches (...)). Rather, it arises from *struggles over and within the bureaucratic field*, aiming to redefine the perimeter, missions, priorities, and modalities of action of public authorities with respect to definite problem territories and categories. These struggles involve, crucially, not only battles pitting organizations stemming from civil society and state agencies, but also internecine contests between the various sectors of the bureaucratic field (...)” (grifos no original).

constituição do neoliberalismo. Observa-se que as matrizes teóricas e experiências acadêmicas são distintas, mas não afetaram a percepção de que o trabalho foi um dos alvos principais do ataque neoliberal, o que se deveu a razões econômicas e políticas. Portanto, sob as orientações neoliberais foram promovidas reformas gerenciais e legais que flexibilizaram as relações de emprego, reduziram a proteção dos trabalhadores, reduziram salários e fragilizaram as representações de classe. O trabalho continua a ser um dos componentes essenciais para a reprodução do capitalismo, mesmo sob o neoliberalismo, e continua a ser um dos principais pontos de tensão, seja como origem de crises ou como fonte de contestação política. Nesse sentido, o ataque feito ao trabalho é considerado pelos autores, como um ataque simultâneo às bases da democracia existente⁷⁰.

Encerramos aqui a discussão sobre a constituição do neoliberalismo, sua relação com duas das mais recentes crises do capitalismo e a centralidade do trabalho em sua composição. No próximo capítulo iniciaremos a apresentação da Organização Internacional do Trabalho, que em seu papel no cenário internacional e em sua história institucional, a qual possui muitos pontos de intersecção com os temas tratados neste primeiro capítulo.

⁷⁰ Essa conexão entre ataque aos trabalhadores e risco à democracia é recorrente nos estudos sobre o neoliberalismo, como apresentado por Lafferty (2020: 154-155). Identifica em Hayek uma das posições mais extremadas de autoritarismo entre os teóricos neoliberais, sobretudo quando trata da imposição do controle sobre os trabalhadores e seus sindicatos.

2. OIT: Contextualização teórica e histórica

Neste capítulo discutiremos as possíveis contribuições da teoria crítica de Robert Cox ao estudo da OIT e revisaremos a história da Organização. Para a realização daquele objetivo, faremos uma breve retomada das principais vertentes das Teorias das Relações Internacionais e sua adequação ao estudo da OIT, o que nos permite a percepção das potencialidades analíticas oferecidas pela obra do internacionalista Robert Cox. Na sequência do capítulo, aproximando-nos de nosso objeto de estudo e de um maior grau de concretude, buscaremos reconstituir a história da Organização, por uma retomada da história oficial e pela revisão da historiografia especializada.

2.1. Teorias das Relações Internacionais

Faremos um esforço para nos apropriarmos das discussões desenvolvidas especificamente no que se convencionou chamar de Teoria das Relações Internacionais. Nesse sentido, a seguir será apresentada uma série de breves identificações de algumas das principais orientações teóricas internacionalistas. Posteriormente, numa revisão mais minuciosa, serão apresentados os principais elementos que compõem o desenho teórico desenvolvido por Robert Cox, que nos parece apresentar as melhores contribuições para o problema de pesquisa que apresentamos. Contudo, antes de adentrarmos na discussão propriamente dita, parece-nos relevante fazer uma sintética exposição dos sentidos que daremos à noção de teoria.

Uma definição abrangente é apresentada por Robert Cox (2018: 158), que afirma que "[t]heory is a systematic approach to understanding and explanation". Ou seja, a teoria ocorre através de uma aproximação sistemática para entender e explicar algo. Esse tipo de aproximação sistemática decorre, como indicam Kauppi e Viotti (2020: 6), de uma seleção específica de fatos ou de objetos que têm lugar na vida social. Essa seleção representa a face empírica que fundamenta e, ao mesmo tempo, tenciona o conhecimento teórico. Teoria e empiria seriam os dois principais componentes da análise social, o que foi um dos pontos centrais da célebre polêmica desenvolvida entre Edward Thompson e a obra de Louis Althusser. No livro *A Miséria da Teoria*, de 1978,

Thompson apresenta sua compreensão de que a abordagem empírica deve ser contraposta dialeticamente ao conhecimento teórico para se poder produzir conhecimentos relevantes e credíveis. Em resumo, podemos definir a teoria como a consolidação de explicações sobre a realidade a partir da interpretação de indícios empíricos. Cresce a importância, dessa forma, da discussão teórica após ter sido efetuada uma revisão histórica e bibliográfica da OIT.

A revisão das Teorias das Relações Internacionais será guiada pela identificação, de forma sintética, de quatro categorias consideradas cruciais para o enfoque de nossa pesquisa: a) quais são os agentes tidos como protagonistas; b) como as ações são efetivadas; c) qual é a relevância do componente político; e d) que implicações podem ser percebidas na abordagem metodológica. Em relação aos agentes, buscaremos evidenciar quais são os protagonistas das principais ações efetivadas no cenário internacional. Nesse aspecto, é comumente identificado o protagonismo dos Estados, das Organizações Internacionais ou da sociedade civil. Tal percepção nos ajudará a destacar qual é o núcleo de poder de intervenção, transformação ou manutenção nas relações internacionais. Em relação às formas de efetivação das ações, queremos destacar as estratégias e táticas mais proeminentes para influenciar os acontecimentos a nível internacional. Em relação à relevância do componente político, buscaremos identificar a forma como são expressas as disputas entre interpretações da realidade e projetos de sociedade, que carregam componentes ideológicos⁷¹. Por fim, em relação às orientações metodológicas, buscaremos destacar a existência de especificidades decorrentes de cada perspectiva teórica.

Tal esforço de revisão será empreendido para situarmos os potenciais e as limitações da atuação da OIT no cenário internacional. Assim, pretendemos garantir à nossa investigação uma perspectiva alargada e permitir que seja assertiva na abordagem do problema de pesquisa. A revisão bibliográfica da matéria revelou a existência de 17

⁷¹ O componente político é considerado a partir de uma definição alargada, que o compreende como a disputa pelo poder de definir o rumo das relações individuais ou coletivas, não sendo necessariamente vinculado ao Estado e não possuindo uma forma pré-definida (Silva: 2009: 335-337). Essa definição mais ampla difere daquela que advém da tipologia moderna das formas de poder, segundo Bobbio (1998: 995). Essa tipologia aponta que a política é uma das três vertentes do poder. As outras duas são o poder econômico e o poder ideológico. Nesse desenho, o poder político estaria relacionado com o controle de meios de coerção, que normalmente está associado às atribuições do Estado.

correntes teóricas relacionadas às Relações Internacionais⁷². Dessas, selecionamos aquelas que são consideradas mais consolidadas na disciplina, de acordo com a recorrência com que foram discutidas nos livros e artigos consultados. São estas as correntes selecionadas para análise: Realismo, Liberalismo Classico, Neoliberalismo ou Institucionalismo Liberal, Construtivismo e Teoria Crítica.

Sob as orientações do Realismo, o principal agente das relações internacionais é o Estado (Mendes, P. E., 2019: 61). As organizações internacionais são vistas como meras reprodutoras das orientações dos Estados (Kauppi e Viotti, 2020: 21). As principais ações ocorreriam, portanto, diretamente pela atuação estatal. Desse modo, as ações de força física ou de diplomacia seriam as principais formas de expressão dos Estados no ambiente internacional. Inclusive, a atividade militar é considerada como a mais elevada responsabilidade dos Estados (*ibid*: 22). A política pode ter expressão no âmbito da diplomacia, contudo, estaria encerrada em um enquadramento técnico, de baixa intensidade. Em parte, isso decorre da interpretação de que os Estados são instituições homogêneas e internamente pacificadas, além de serem considerados como agentes racionais (*ibid*: 21-2). Quanto à orientação metodológica, observa-se que há predominância de abordagens positivistas, que ressaltam a vinculação direta das fontes primárias, sobretudo dos documentos, com a realidade⁷³. Pelos elementos acima apresentados, o Realismo possui significativas dissonâncias frente ao passado e presente da OIT. Percebe-se que esta organização historicamente buscou mobilizar e influenciar outros agentes dentro dos países, para além do Estado, e utilizar ferramentas coercivas de outras organizações internacionais (como as instituições financeiras internacionais). Mais recentemente, pode-se identificar a tentativa de intervenção direta da OIT sobre as

⁷² Foram consultadas as seguintes obras: Burchill, S. e Linklater, A. (eds.) (2013) *Theories of International Relations*; Castro, T. (2012) *Teoria das Relações Internacionais*; Herz, M. (2004) *Organizações internacionais: história e práticas*; Kauppi, M. V. e Viotti, P. R. (2020) *International Relations Theory*; Mendes, P. E. (2019) 'As teorias principais das Relações Internacionais: uma avaliação do progresso da disciplina'; e Weiss, T. G. e Wilkinson, R. (2018) *International Organization and Global Governance*.

⁷³ Positivismo pode ser compreendido como uma abordagem científica da realidade que pressupõe que fatos e valores são dissociáveis, assim como o são objeto e sujeito (Devetak, 2013: 167). Partindo desses pressupostos, a orientação positivista acaba por aceitar que existe um mundo objetivo que independe da consciência humana.

cadeias de produção, o que, se efetivado, implicaria certa redução do protagonismo dos Estados.

O Liberalismo Clássico alarga, em relação ao Realismo, a identificação dos agentes das Relações Internacionais. O Estado nacional possui grande importância, sobretudo quando considerado em relação ao tipo ideal “demoliberal”, que serviu de modelo aos liberais no pós-II Guerra Mundial (Mendes, 2019; 101). Apesar disso, dá-se grande destaque às organizações não-governamentais e transnacionais (Kauppi e Viotti, 2020: 63), sobretudo frente ao antagonismo feito ao Realismo. O liberalismo ganhou ainda maior destaque a partir da globalização, que estaria permitindo a construção de uma “sociedade civil” a nível internacional (*ibid*: 64). A atuação destes agentes seria marcada por formas de interdependência e de interconexões sob orientações comuns para a constituição de relações estáveis a nível internacional. A liberdade, especialmente a econômica, normalmente figura como o fim desejável para a maior parte dos intérpretes liberais (Jönsson, 2018: 110). A colaboração entre diferentes atores e instâncias é considerada fundamental, sendo que essa colaboração pode ser alcançada justamente através das organizações internacionais (Kauppi e Viotti, 2020: 64). Essa orientação tende a promover o destaque de que a política desenvolvida no âmbito local ou nacional pode ter impactos significativos no âmbito internacional (*ibid*: 64). Metodologicamente, tende a valorizar interpretações bem delimitadas, ou seja, afastam-se de análises sistêmicas. Eventualmente, esses enfoques podem ser conjugados em uma teoria geral, mas isso não aparece como uma questão fundamental para essa corrente (*ibid*: 65).

Parece-nos que o idealismo dessa vertente, perceptível na defesa feita à liberdade e à noção de Estado “demoliberal”, não são compatíveis com uma organização complexa e multifacetada como a OIT. Percebe-se que esse tipo de idealização se mostrou um desafio acrescido para a OIT quando teve de se deparar com realidades sociais e econômicas diferentes daquelas que eram habituais nos países desenvolvidos, como exposto, por exemplo, por Benanav (2019). Essa abordagem idealizada nos parece inconsistente com a Análise Crítica do Discurso, que é a metodologia que utilizaremos, pois esta enfatiza a necessidade da historicização das

relações que dão origem aos discursos. Por fim, ainda que seja uma discussão polêmica, parece-nos que a noção norteadora de liberdade econômica entra em choque com a defesa do trabalho como um valor humano universal protegido por força de lei. De modo sintético, essas são as razões que nos levam a afastar a utilização dessa teoria.

A próxima corrente teórica a ser discutida é o Neoliberalismo ou Institucionalismo Liberal. Segundo Johnson, T. e Heiss, A. (2018: 124), trata-se de uma sucessora intelectual do Liberalismo Clássico, contudo, por abandonar orientações idealistas, acabou por adotar algumas das principais orientações da Teoria Realista. Nesse sentido, para essa teoria, os Estados mantêm uma posição de predominância quanto ao poder, contudo, as organizações internacionais passam a figurar como agentes fundamentais para efetivar a cooperação e paz no cenário internacional (*ibid*: 123). Nesse sentido, a guerra entre os Estados é considerada como evitável, o que marca uma importante diferença frente à tradição realista (Kauppi e Viotti, 2020: 78). Outras duas influências do realismo são perceptíveis, segundo Mendes (2019: 117): a aceitação da existência da anarquia internacional e a compreensão de que a incerteza marca o cenário internacional. Quanto às organizações internacionais, entende que promovem a cooperação através de três mecanismos principais (*ibid*: 99-100): a) garantia de estabilidade às relações entre os atores, de modo que há maior previsibilidade das ações e reações; b) incremento da quantidade e qualidade das informações acessíveis pelos Estados, o que possibilita a diminuição das incertezas e imprevisibilidades de suas ações. Adicionalmente, podem estabelecer critérios avaliativos para as ações estatais; c) e garantia do aumento da eficiência das relações entre os atores, possibilitando celeridade e economia dos processos de negociação. Em resumo, os institucionalistas liberais compreendem que o poder estatal é entrecruzado pela circulação de informações permitidas pelas organizações internacionais (Herz, 2004: 45).

Em razão do enfoque desta pesquisa, torna-se necessário fazer um comentário a respeito da utilização do conceito neoliberalismo por essa corrente, pois há certa confusão na definição de importantes categorias. Referido conceito não é utilizado em todas as revisões teóricas consultadas que tratam do institucionalismo liberal e as que o utilizam não apresentam fundamentação do porquê de seu uso. Frente a esse quadro de

incerteza, podemos supor a existência de dois sentidos principais para o uso do neoliberalismo: como ideologia ascendente nos anos 80, que teria possibilitado a atualização do liberalismo e constituiria a corrente de oposição ao neorrealismo⁷⁴ (Burchill, 2013: 73-5; Castro, 2012; e Johnson e Heiss, 2018: 128); e vinculação direta à obra de Robert Keohane (Kauppi e Viotti, 2020: 76; Herz, 2004: 44; e Mendes, 2019: 99). Em relação a esse autor, pode-se verificar que fez o uso do termo neoliberalismo em texto escrito em 1989⁷⁵, contudo, suas obras mais recentes não utilizam nenhuma menção ao neoliberalismo⁷⁶. A constatação dessa situação não ensejará, neste momento, o desenvolvimento de interpretações refinadas, contudo, serve-nos para destacar a possibilidade de existência de contradições conceituais entre o Institucionalismo Liberal e as discussões mais abrangentes do neoliberalismo.

Para além dessa dissonância conceitual, compreendemos que o Institucionalismo Liberal não é plenamente compatível com uma investigação sobre a OIT, em geral, e com nosso problema de pesquisa, em específico. Indicamos três razões que nos fazem chegar a essa constatação: 1) o agente principal dessa teoria é o Estado, cabendo às organizações internacionais um papel de aperfeiçoamento das relações estatais, através da promoção da estabilidade, segurança e eficiência. No caso da OIT, apesar da importância dos representantes dos Estados (que possuem dois dos quatro representantes de cada país), verifica-se que os representantes dos trabalhadores e dos empregadores possuem um papel interno muito significativo, porque, como exposto por Baccaro e Mele (2012), cada um dos grupos tem maior facilidade em votar de forma unificada. Além disso, a utilização de mecanismos de *soft law* pela OIT revelam a tentativa de influenciar outros agentes, além dos estatais. É certo que os Estados exercem sua parcela de influência, como ficou revelado no caso da retirada dos EUA da

⁷⁴ Nesse sentido, a oposição entre neoliberalismo e neorrealismo constituiria a segunda geração dos grandes debates das Relações Internacionais. O primeiro teria ocorrido entre as correntes realistas e liberais; e o terceiro entre as perspectivas construtivistas e racionalistas (Castro, 2012: 44).

⁷⁵ Keohane, Robert O. (1989) *Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics*, in International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory, ed. Robert O. Keohane. Boulder, CO: Westview Press.

⁷⁶ Foram consultadas as seguintes obras: Keohane, Robert O. e Martin, Lisa (2003) *Institutional Theory as a Research Program*, in: Progress in International Relations Theory: Appraising the Field, ed. Elman, C. e Elman, M.; Keohane, R. O. e Nye, J. S. (2012) *Power and Interdependence*. Fourth Ed. Longman; e Keohane, R. O. (2012) 'Twenty years of institutional liberalism', *International Relations*, 26(2), pp. 125-138.

Organização, contudo, não podemos afirmar que a OIT rege-se apenas em razão dela; 2) as noções de paz e de cooperação universais propostas por essa corrente nos parecem não conseguir responder de forma suficiente às constantes crises econômicas, ao incremento das desigualdades sociais e aos conflitos decorrentes do trabalho; e 3) tomando emprestados elementos da crítica apresentada por Johnson e Heiss (2018: 130-1), concordamos que essa teoria acaba por menosprezar as diferenças de poder entre os diferentes agentes das Relações Internacionais. Esses autores afirmam que isso tem especial relevo no âmbito das relações Norte-Sul, de modo que os consensos produzidos no Norte tenham sido impostos ao Sul, o que somente é possível pelo desequilíbrio de forças. Entendemos que a compreensão da existência de correlações de força, numa perspectiva ampliada, é um fator fundamental para poder interpretar uma organização complexa como a OIT.

Passamos à apresentação da corrente teórica conhecida como Construtivismo. Kauppi e Viotti (2020: 143) consideram que se trata de uma tendência relativamente recente e que vem apresentando questionamentos importantes para o desenvolvimento das investigações das relações internacionais, tanto que colocam o Construtivismo, junto com as matrizes realistas e liberais, como uma das principais teorias atuais. É uma teoria que se desenvolveu a partir dos anos 80 e ganhou força nos anos 90, sobretudo em decorrência da necessidade de compreender um mundo em transformações inesperadas, depois de décadas de certa estabilidade das relações internacionais. Para Castro (2012: 385-6), essa corrente figura como a principal marca da terceira grande geração de debates teóricos, a qual teve início depois de encerrada a Guerra Fria.

Essa orientação entende que os Estados e as organizações internacionais são os principais agentes das relações internacionais. Ambos são compostos por relações intersubjetivas, o que faz com que somente possam ser compreendidos se analisados por uma perspectiva que evidencie a sua complexidade (Kauppi e Viotti, 2020: 144). Em decorrência desse enfoque, a discussão da dicotomia constituída pela relação dos agentes com as estruturas é fundamental (Castro, 2012: 386). As instituições internacionais recebem uma ênfase especial, pois são consideradas responsáveis por mudar os “interesses” e “identidades” dos Estados (Herz, Mônica, 2004: 67). Essa

influência ocorre através de estruturas internacionais compostas (e explicadas) por relações sociais (Kauppi e Viotti, 2020: 145), mas, principalmente, pelas relações “ideacionais” e culturais (Herz, Mônica, 2004: 65; e Mendes, P. E., 2019; 110). Sob essa orientação, percebe-se o destaque dado a um processo de transformação constante que envolve e afeta todos os atores (Kauppi e Viotti, 2020: 145). Tal processo é decisivo para a formação das identidades e dos interesses dos agentes (Herz, M. 2004: 65). Para isso, o cenário da política tem grande relevância.

As pesquisas orientadas por essa corrente buscam compreender quais são os principais conceitos, normas, regras e identidades presentes no debate público. Através desses elementos, entende-se ser possível identificar os sentidos das concepções que os agentes fazem de si e do mundo, que, por sua vez, ajudam a compreender suas ações (Kauppi e Viotti, 2020: 144). Isso não implica a busca de fatores determinísticos da ação humana, pois coloca-se em questão a possibilidade de que a investigação possa ser desenvolvida de forma puramente objetiva (*ibid*: 145). Nesse sentido, são apresentados questionamentos quanto à racionalidade instrumental e pragmática dos atores das relações internacionais, pressuposição que era basilar para as orientações realistas e liberais (Herz, M. 2004: 66).

Quanto à abordagem da realidade social, constata-se que as pesquisas desenvolvidas sob essa orientação teórica podem ser construídas considerando diversos métodos, sejam eles de orientação “positivista”, como a testagem de hipóteses objetivas, ou, de orientação “idealista”, em que o discurso tem importância fundamental (Kauppi e Viotti, 2020: 144). Por sua flexibilidade, essa corrente implicou a redução da recorrência de análises “(...) dominadas por uma visão exclusivamente neoconômica, utilitária e materialista.” (Mendes, P. E., 2019; 111). Essa mudança de abordagem permitiu o reforço de perspectivas interdisciplinares, sobretudo considerando a relação entre a Sociologia e a História (Mendes, P. E., 2019; 111).

A apresentação panorâmica do construtivismo focou nos elementos comuns compartilhados por diversos autores, o que acaba por desvalorizar as eventuais diferenças teórico-metodológicas existentes entre esses mesmos autores. A categorização feita pelos estudiosos das teorias das relações internacionais decorre de

um esforço de abstração e de sistematização de pensamentos complexos, o que sempre carregará limitações e imprecisões. Isso se aplica, sobretudo, no caso das investigações mais recentes, uma vez que o distanciamento temporal não facilita o trabalho dos analistas. Portanto, isso se aplica ao construtivismo e a outras correntes teóricas. Feita essa ressalva, passamos à avaliação da pertinência do construtivismo para a investigação que estamos promovendo. De modo geral, possui coerência com a análise de discurso, pois destaca a importância de considerar a intersubjetividade compartilhada (normas, regras, ideias, crenças e valores) em relação aos fatores materiais (tamanho da população, sistema bélico, produção industrial e fatores geográficos) (Kauppi e Viotti, 2020: 148). A forma como essa relação se dá, no entanto, parece-nos problemática, pois deixa uma margem muito grande e vaga na influência mútua entre fatores intersubjetivos e materiais. Assim, por exemplo, permitir-se-ia considerar que os discursos são, em última instância, mais influentes do que as relações econômicas. Em todo caso, apesar dessa contestação, essa orientação parece ter consolidado a importância de fatores discursivos e ideológicos para a compreensão da realidade internacional.

Como dito acima, as correntes teóricas que discutimos até aqui, sobretudo as novas gerações, são compostas por estudos e estudiosos que não se autodenominam como membros de uma “escola teórica”. Essas são atribuídas pelos investigadores teóricos e pela consolidação de tradições acadêmicas. A Teoria Crítica não representa uma exceção, muito pelo contrário, trata-se de uma corrente composta por autores e investigações muito díspares. Segundo Devetek (2013: 162), da abordagem dessa corrente se destaca a “insistência na auto-reflexão” e a valorização da integralidade dos processos históricos, da origem ao seu presente.

Genericamente, a Teoria Crítica é identificada a partir dos anos 80, surgindo como a defesa de que a totalidade da vida social deve ser objeto das pesquisas internacionalistas. Em decorrência dessa abordagem alargada, a hiperespecialização disciplinar é desaconselhada, com exceção da percepção de que deve ser dada ênfase à História, seus processos e teorias (Cox, 2018: 159). A historicização dos processos (e dos agentes) faz com que sejam evitadas categorias idealizadas e genéricas relacionadas

à natureza dos Estados e das organizações internacionais (Cox, 2018: 159). Nesse sentido, apesar de ser aceito o protagonismo internacional do Estado, seu formato não é tido como certo, sendo necessária a efetivação de contextualização histórica (Devetak, R., 2013: 185-6). O mesmo raciocínio pode ser aplicado aos mecanismos de exercício do poder, dentre os quais normalmente têm grande importância a disputa ideológica (Kauppi e Viotti, 2020: 181).

A política é considerada um elemento fundamental, pois as disputas pela transformação ou manutenção dos regimes políticos e sociais, que passam pela emancipação ou não dos indivíduos, figuram entre uma das principais orientações dos investigadores críticos (Kauppi e Viotti, 2020: 179). Eles percebem que não há como dissociar o conhecimento produzido e a política, pois esta influencia todo o trabalho de investigação, o que serve para afastar pretensões de neutralidade (Kauppi e Viotti, 2020: 180; e Devetak, R., 2013: 185). Segundo Robert Cox, um dos expoentes dessa corrente, qualquer teoria é sempre para alguém e com algum propósito (1981: 128)⁷⁷. Com isso, não pretende relegar todas as formas de conhecimento à mera reprodução das preferências ideológicas dos seus autores, mas, sim, alertar para a existência da influência de fatores subjetivos na produção de qualquer conhecimento. Isso provoca a necessidade de constante revisão teórico-metodológica e auto-reflexão por parte do investigador, apesar de nunca ser alcançável uma análise expurgada de elementos políticos.

A respeito das diretrizes metodológicas, podemos depreender que são secundárias quando comparadas com as definições de ordem teórica. Isso se dá, para além do convite à revisão teórica e auto-reflexão, em razão da percepção da predominância de dois tipos de abordagens teórico-metodológicas: teorias *críticas* e teorias *resolutivas de problemas*. Tal dicotomia foi criada por Robert Cox, para as

⁷⁷ No original (Cox, 1981: 128): “Theory is always *for* someone and *for* some purpose. All theories have a perspective. Perspectives derive from a position in time and space, specifically social and political time and space. The world is seen from a standpoint definable in terms of nation or social class, of dominance or subordination, of rising or declining power, of a sense of immobility or of present crisis, of past experience, and of hopes and expectations for the future. Of course, sophisticated theory is never just the expression of a perspective. The more sophisticated a theory is, the more it reflects upon and transcends its own perspectives; but the initial perspective is always contained within a theory and is relevant to its explication. There is, accordingly, no such thing as theory in itself, divorced from a standpoint in time and space”.

relações internacionais⁷⁸, e serve para identificar as finalidades do conhecimento. Enquanto as teorias *críticas* buscam compreender as origens das relações de poder e interpretar de forma profunda a realidade social (Devetak, 2013: 169), as teorias *resolutivas de problemas* buscam apresentar soluções que sejam eficientes, não importando quais as razões dos problemas. Em razão de sua orientação predominantemente prática, estas teorias acabam por buscar apoio metodológico nas ciências naturais e, conseqüentemente, em fundamentos de ordem positivista do processo de produção de conhecimento. De modo diverso, a abordagem *crítica* afasta a possibilidade da existência de métodos de pesquisa independentes de influências teóricas e políticas que perpassam o pesquisador (*ibid*: 169). Nesse sentido, tem grande relevância a orientação para a crítica imanente, que pode ser resumida como o engajamento crítico do pesquisador frente a seu contexto formativo e normativo, o que acaba por colocar em perspectiva sua própria formação ética (*ibid*: 169). A hermenêutica e a crítica à ideologia são abordagens comuns para esse engajamento crítico.

Como indicado acima, a teoria *crítica* não pode ser pensada propriamente como uma disciplina consolidada, sendo, sobretudo, uma orientação de crítica ao *status quo*. Nesse universo é situada a obra de Robert Cox, um dos mais destacados internacionalistas de seu tempo e da atualidade, a tal ponto de ser um dos precursores da Economia Política Internacional, que é considerada como uma subdisciplina científica própria. Como indica Van Daele (2008), Cox foi um dos únicos grandes intérpretes do cenário internacional que teve uma extensa experiência como membro do corpo técnico da OIT⁷⁹. Assim, pôde se valer de uma perspectiva interna durante mais de duas décadas, e de certo distanciamento quando passa a se dedicar exclusivamente à atuação

⁷⁸ Cox apresenta essa distinção em uma obra de 1981, intitulada *Social forces, states and world orders: Beyond International Relations Theory*. Contudo, verifica-se que Max Horkheimer, eminente membro da Escola de Frankfurt, havia apresentado definição semelhante (teoria tradicional e teoria crítica) ainda em 1937 (Mendes, 2019:105). A semelhança conceitual, contudo, não parece ter uma ligação direta, pois, como indica Devetak (2013: 166-7), Cox teria afirmado que desconhecia o trabalho geral da Escola de Frankfurt e, em especial, a definição de Horkheimer.

⁷⁹ Robert Cox ingressou na Organização em 1947, tornando-se diretor do Instituto Internacional de Estudos do Trabalho, em 1965. Ocupou essa posição até 1971, ano em que se desvinculou da OIT e passou a atuar como professor na Universidade de Colúmbia, nos EUA. Ver. <https://yfile-archive.news.yorku.ca/2016/12/14/ceremony-formally-invests-robert-cox-into-the-order-of-c-anada/>. Acesso em 27/05/2021.

acadêmica. A seguir, apresentaremos algumas de suas interpretações a partir do “roteiro” que utilizámos anteriormente na discussão das outras vertentes teóricas.

Para identificar quais são os atores internacionais e compreender quais os papéis que elas desempenham no cenário mundial, é necessário dar um passo atrás e considerar algumas orientações teóricas que guiam a análise de Cox. A retomada de sua produção acadêmica não realizará um pormenorizado levantamento da evolução de seu pensamento, o que seria incompatível com a limitação da presente pesquisa. No entanto, estudiosos de sua obra indicam que existe uma coesão considerando o conjunto de suas investigações, sobretudo a partir de sua desvinculação da OIT e de sua atuação exclusiva no âmbito acadêmico. Segundo Sinclair (Cox e Sinclair, 1996: 12), essa coesão esteve organizada sobre o núcleo do materialismo histórico. Germain (2016: 534), que concorda que esse modo histórico de pensar guiou a abordagem de Cox, destaca que essa reorientação significou o abandono de uma aproximação comportamentalista para promover uma visão que favoreçam os processos históricos⁸⁰. Assim, considerando a coesão epistemológica, utilizaremos textos produzidos a partir de 1977, anos depois de sua desvinculação da OIT.

Como exposto acima, esse autor identifica na teoria *crítica* a potencialidade de interpretar as relações sociais de forma mais aprofundada. Nesse sentido, questiona a pertinência de tipos ideais e, portanto, de categorias a-históricas para os estudos das relações internacionais. Cox defende a necessidade da identificação de processos históricos e da contextualização sócio-política para que os estudos possuam a necessária profundidade, evitando a excessiva simplificação de objetos complexos⁸¹. Chega a afirmar que a Teoria Crítica é equivalente à teoria da História, uma vez que se preocupa com o passado e, também, com o processo histórico de mudança (1981: 129). Assim, os

⁸⁰ Nas palavras de Germain (2016: 534): “What is critical to his understanding of historicism (and indeed, as I will show later, to the way he embraces the idea of historical reasoning) is a refusal to search for either universally applicable laws of behaviour or a conception of causation connected to individual agency. Rather, for Cox, historical research is concerned with uncovering and understanding the intersubjective elements that instantiate structures and their institutions, generate their power, and block (or unleash) transformative social forces”. Destaca, portanto, a abordagem historicista empreendida por Cox, a qual busca se afastar de leis universais do comportamento e de elementos determinantes da ação individual.

⁸¹ Segundo Sinclair (2016: 511), Robert Cox teria aberto os caminhos entre o novo campo de estudos das relações internacionais e o campo da história, de modo a ressaltar que os problemas imediatos do mundo poderiam ser analisados em um contexto mais aprofundado.

agentes das relações internacionais e suas ações devem ser compreendidos no espaço e no tempo.

Em relação ao tempo histórico, duas instâncias destacadas por Cox nos ajudam a compreender melhor sua abordagem (Cox, 1987: 395): a sincronia, que é o recorte que evidencia as ações dos indivíduos e suas consequências no curto período de tempo, o que tende a retratar a estabilidade dos sistemas; e a diacronia, que é o recorte que ressalta os processos históricos e as transformações dos sistemas. Essas duas instâncias podem ser consideradas em perspectivas distintas: como uma forma de abordar a realidade e auxiliar na investigação; ou como uma representação da relação entre agência e estrutura. A agência, ou ação, que não pode ser compreendida de forma isolada, retirada do seu contexto. A estrutura que, de forma geral, pode ser compreendida como relação de força, na esfera objetiva, e como teia de sentidos compartilhados, na esfera subjetiva (Cox, 1980: 162). Tal diferenciação é muito importante na obra de Robert Cox e trata-se de uma reflexão significativa para nosso estudo, de modo que nos deteremos um pouco nela.

Tem relação com o recorte diacrônico ou das estruturas, a ênfase que Cox dá à totalidade do universo das atividades humanas. Isso implica considerar que a realidade social é composta por um complexo emaranhado de relações, que não pode ser desfeito sem prejudicar o produto final a ser conhecido. Ou seja, a totalidade deve ser mantida no horizonte observável do investigador, ainda que não possa ser plenamente abarcada por este. Essa totalidade não é, contudo, um monolito. Outra ênfase importante está na constatação de que a transformação é uma constante, ainda que esta ocorra de forma lenta. Considerando esses elementos, quatro instâncias são destacadas nos estudos das relações internacionais: a ordem mundial, as forças sociais, as formas de estado e a dinâmica social⁸². Seguindo uma ordem crescente de extensão, as forças sociais tratam da organização da produção, enquanto a dinâmica social diz respeito aos conflitos e cooperações que ocorrem fora das relações de produção. A seguir, as formas de Estado e, por fim, a ordem mundial, que representa a instância de maior abrangência. Podemos compreender que essas quatro esferas se influenciam mutuamente e que podem ser tidas

⁸² Este último elemento foi acrescido por Timothy Sinclair (2016: 515), histórico colaborador de Cox durante sua fase acadêmica, ao quadro criado por este.

como uma representação aceitável da totalidade da vida social. A composição dessas esferas será apresentada a seguir.

Essas esferas são alteradas constantemente por forças que agem em seu interior, o que serve para destacar a importância da agência humana. Cox entende que as estruturas decorrem das ações coletivas das pessoas no tempo, ou seja, “(...) persistent social practices, made by collective human activity and transformed through collective human activity” (1987: 4). Essas práticas, criadas pela ação humana coletiva, podem ter a forma de: instituições e fatores sociais; ideias em disputa; e capacidades produtivas e reprodutivas⁸³. Respectivamente, esses três pólos representam: a) noções intersubjetivas socialmente compartilhadas que orientam normas e suposições necessárias para o cotidiano, inclusive das instituições. Estas são consideradas como meios de reprodução e eventual disputa, mas acabam sendo acessórias aos “fatores sociais”; b) ideias coletivas que estão constantemente em disputa; e c) relações economicamente produtivas ou reprodutivas da força social, distinção que é feita para não restar dúvida da importância do trabalho que garante a reprodução (Sinclair, 2018: 516-7). Há que se destacar que as relações de produção merecem especial atenção da teoria *crítica* que bebe no materialismo histórico, no qual Cox se inspira, pois trata de uma das principais fontes de poder (Cox, 1981: 135). Essas categorias auxiliam na percepção da existência de interconexão entre diferentes instâncias da totalidade, o que inclui a dinâmica entre estruturas e agência.

Reforçamos que Cox identificou que os atos dos indivíduos, ou os agentes das relações internacionais, possuem importância para a gestação dos acontecimentos, ainda que essa importância seja limitada pelas estruturas que os cercam⁸⁴. Esses elementos podem ser constituídos como orientações da análise materialista-histórica que é por ele defendida. Retomando alguns dos pontos já apresentados e avançando em outros, buscamos em Sinclair cinco premissas dessa análise (2016: 512): a) as ações dos

⁸³ Esses fatores das relações de força foram atualizados de acordo com a sugestão de Sinclair (2016: 516). Os originais apresentados por Cox eram (1981: 136): instituições, ideias e capacidades materiais.

⁸⁴ Mesmo sentido da agência humana pode ser encontrado em uma das mais famosas passagens da obra de Karl Marx, em *O 18 de Brumário de Luís Bonaparte* (2011: 25): “Os homens fazem a sua própria história; contudo, não a fazem de livre e espontânea vontade, pois não são eles quem escolhem as circunstâncias sob as quais ela é feita, mas estas lhes foram transmitidas assim como se encontram”. As “circunstâncias” indicadas por Marx são equivalentes às “estruturas” apresentadas por Robert Cox.

sujeitos são tomadas dentro de limites permitidos pelas estruturas; b) as produções teóricas também são influenciadas por esses limites; c) a mudança da estrutura é constante, ainda que lenta; d) essa estrutura é construída a partir da combinação de ideias, instituições e condições materiais, segundo a configuração original de Cox; e, e) essa estrutura não deve ser considerada em termos da busca de equilíbrio, mas, deve ser vista de uma forma mais dinâmica, em que contradições e conflitos criam possibilidades para as sua transformação.

Um último componente deve ser trazido para explicar as orientações gerais do pensamento de Robert Cox, que é a influência de Gramsci em sua interpretação da realidade. O comunista sardo, que foi considerado por Hobsbawm (2011: 239) como o detentor do “pensamento mais original surgido no Ocidente desde 1917”, deu melhores contornos e valorizou a teoria política numa perspectiva materialista-histórica⁸⁵. A influência gramsciana nas análises desenvolvidas por Cox pode ser percebida apenas após 1972, pois foi nesse ano que o internacionalista canadense admite que teve seu primeiro contato com sua obra (Cox e Sinclair, 1996: xiii). Essa influência foi ainda mais evidente a partir de 1977, quando iniciou sua participação no “debate sobre a hegemonia americana”, no qual explicou as organizações internacionais à luz das relações hegemônicas de poder (Van Daele, 2008: 501)⁸⁶. Segundo Mônica Herz, Cox foi o primeiro investigador a levar a análise gramsciana para o cenário das relações internacionais (2004: 58).

Exposto um sintético resumo da abordagem das relações internacionais proposta por Robert Cox (e Timothy Sinclair), passamos a questões mais específicas de nossa investigação. Pelo que acabamos de expor, podemos compreender que Cox não tenha sido um entusiasta de definições a-históricas dos agentes das relações internacionais.

⁸⁵ Interessante observar que Robert Cox (1981: 133) destaca Hobsbawm e Gramsci como exemplos do materialismo histórico. Tal corrente se contrapõe à autoproclamada marxismo estrutural, que seria encabeçada por Althusser e Poulantzas.

⁸⁶ O conceito de hegemonia é central na obra de Gramsci e de Cox, sendo melhor discutido no prosseguimento do capítulo. A título provisório, uma definição simplificada foi apresentada por Cox em uma entrevista concedida em 2009 (Drache e Ugalde: 172): “Hegemonic thinking is not about one military superpower and the exercise of power; it is about the way people think about the structure of the world and the way in which things are done in a certain manner as being normal”. Ou seja, entende que hegemonia não é a presença da dominância militar ou o exercício do poder, mas é a naturalização de formas de pensar as estruturas do mundo.

Isso se torna bastante evidente quando consideramos a abordagem que faz em relação às organizações internacionais e aos Estados⁸⁷. O impacto das ações e o protagonismo desses agentes depende do contexto em que estão imersos, o que inclui as relações que são desenvolvidas entre eles. Tomando o caso da OIT como exemplo, não há como fazer qualquer equivalência entre a influência de Estados centrais, como os Estados Unidos, com a que é exercida por Estados periféricos, como Brasil ou Portugal. Seguindo o mesmo raciocínio, a influência da OIT ou de outras agências da ONU, por exemplo, é distinta de acordo com o país com que se relacionam. Portanto, à partida, afasta-se a concepção da predominância dos Estados ou das Organizações Internacionais no cenário internacional, o que é coerente com a crítica persistente de Cox às teorias realistas, sobretudo às neo-realistas⁸⁸.

Em algumas passagens de sua obra, Cox identifica que as organizações internacionais serviram aos interesses dos Estados mais poderosos, em outras, aponta para certo nível de autonomia dessas organizações. No sentido da influência dos Estados, é relevante destacar que considera que os Estados Unidos sempre exerceram influência nas discussões relativas ao trabalho a nível mundial (1977: 386). Como parte desse processo, o incremento da influência estadunidense foi guiada pelo *New Deal* de Roosevelt, a partir de 1934, mesmo ano em que o país passou a integrar a OIT. Nos anos 50, essa orientação ideológica já se considera consolidada dentro da Organização (*ibid*: 409). Apesar da influência das ideias, é bastante impactante o pragmático fator financeiro. Isso ficou bastante evidente no caso do bloqueio do financiamento estadunidense como forma de retaliação às ações do Diretor-Geral, nos anos 70. Portanto, pode-se constatar que alguns Estados conseguem desempenhar uma influência

⁸⁷ Cox faz críticas à abordagem realista e neo-realista porque entende que essas tendem a enfatizar os Estados como entidades estáveis, o que representaria uma excessiva idealização. Assim, acabam por favorecer uma abordagem das relações horizontais entre os Estados mais poderosos, o que significa a desconsideração analítica das relações verticais dos Estados com diferentes níveis de poder e, inclusive, com configurações diferenciadas de acordo com o polo de poder que ocupam os Estados. Essa última relação se verifica em formas de exploração e dependência típicas de regimes colonialistas, neo-colonialistas ou na divisão internacional do trabalho, de forma mais genérica (Cox, 1981: 134).

⁸⁸ Indica que uma primeira geração de autores realistas, como Friedrich Meinecke, E. H. Carr e Ludwig Dehio, estiveram preocupados em evidenciar os processos históricos que ajudam a explicar o cenário internacional. A partir do fim da II Guerra Mundial e, sobretudo, pelo contexto da Guerra Fria ganha corpo uma nova vertente, chamada de neo-realista, que buscou se voltar decisivamente para uma perspectiva mais circunscrita da teoria, o que chama de “teorias *resolutivas de problemas*”. São representantes dessa vertente Hans Morgenthau e Kenneth Waltz (Cox, 1981: 130-1).

fundamental sobre as organizações internacionais, ainda que, mesmo nesses casos, estas possuam alguma autonomia.

A diversidade de formas e de intensidade da influência dos agentes institucionais permite destacar a importância de se considerar seu âmbito interno, inclusive a nível dos indivíduos que os compõem. Dito de outra forma, considerando que não são aceitas categorias a-históricas, tem relevância considerar as relações existentes no interior das organizações internacionais. Focando-nos especificamente na OIT, percebemos que existem diferentes níveis de influência dos indivíduos que a compõem. Citamos dois exemplos de bastidores, que foram apresentados por Cox: a) destaca que as orientações pessoais dos Diretores-Gerais possuem muito impacto no processo de tomada de decisões, contudo, essa agência ocorreria dentro de limites institucionais e das ordens hegemônicas dominantes. Nesse sentido, afirma que “[t]he executive heads were witting or unwitting instruments of hegemony, not shapers of hegemony.”, ou seja, (1977: 421); e b) afirma que alguns problemas sociais agudos somente receberam alguma atenção da Organização porque a ação de funcionários e a boa vontade do Diretor-Geral conseguiram contornar as limitações da instituição (1977: 410).

As instituições, para Cox, possuem a função de corporificação e sustentação da hegemonia, apesar de não poderem ser consideradas como as detentoras exclusivas dessa capacidade (Cox: 1981: 137). Tratando especificamente do cenário internacional, Cox identifica um rol de relações perceptíveis entre as organizações internacionais com a vigência do pensamento hegemônico (Cox, 1983: 162): a) há a incorporação de regras que facilitam a expansão das ordens mundiais hegemônicas; b) são elas próprias, as organizações, produto da ordem mundial hegemônica; c) existem formas de legitimação ideológica das normas da ordem mundial; d) cooptação das elites dos países periféricos; e e) ocorre a absorção das ideias contra-hegemônicas. Considerando essas possibilidades, Cox compreende que a hegemonia funciona como um mecanismo para barrar inovações dentro da OIT (1977: 418).

Pelo que podemos depreender da obra de Cox, os agentes das relações internacionais utilizam instrumentos de convencimento e de coerção para a consolidação de seus interesses. Esse binômio surge da definição feita por Gramsci a

respeito do poder, ao qual aplica a metáfora do centauro, que é metade homem e metade animal (Cox, 1983: 164). Ou seja, o convencimento e a coerção são duas faces do poder. Os Estados conseguem utilizar esses dois instrumentos, enquanto grande parte das organizações internacionais possuem limites à sua atuação em razão da ausência de instrumentos coercivos. Isso tem especial relevo para o caso da OIT, como discutido acima, pois sua história está marcada pela busca de colaboração com outros organismos para a implementação de suas orientações. Nesse caso, a coerção poderia ser desempenhada por mecanismos econômicos e financeiros dominados pelo Banco Mundial e FMI, como exposto por Anner e Caraway (2010), ou pelo constrangimento das empresas que exploram cadeias de produção, como exposto por Thomas e Turnbull (2018). A OIT, por outro lado, possui uma posição fundamental como um veículo hegemônico, o que discutiremos a seguir.

O componente político é fundamental para a formulação de Cox, como já exposto acima na indicação de que o convencimento se trata de um elemento fundamental do poder. A seguir, apresentaremos duas perspectivas possíveis para a questão política: política como um fenômeno mais abrangente, relacionado à hegemonia; e política mais restrita, relacionada ao funcionamento interno da OIT. Tal abordagem acaba por ser complementar à indicação feita por Cox de que o processo de decisões internas das organizações passam pela consideração de três componentes (Cox, 1977: 385): poder, ideologia e personalidade. Os dois primeiros podem ser considerados como parte de uma abordagem mais abrangente, enquanto o último tem relação com a noção de política mais restrita. Por certo, essas duas perspectivas são complementares, mas serão apresentadas separadamente para propiciar melhor compreensão da questão.

Considerando a política de forma mais abrangente, Cox (1977: 386-7) entende ser fundamental destacar que as relações de produção são disputadas como “último recurso” ou base essencial do poder político: "The power struggles involving labor concern the control of production, the ultimate resource on which political power rests". Relacionado a isso, as ideologias cumprem o papel de legitimar o controle sobre a produção e sobre as relações que surgem dos processos produtivos (*ibid*). Acrescenta que a produção não apenas ganha forma em relações de poder, mas que também cria

condições para o surgimento de outras relações de poder, que podem ser: financeira, administrativa, ideológica, militar e policial (Cox, 1987: 5). Portanto, podemos concluir que Cox entende que as relações de produção, portanto, o trabalho, são a base fundamental para o poder, no geral, e a ideologia, em específico.

A hegemonia pode ser compreendida, de forma geral, como a transfiguração de interesses particulares em interesses coletivamente distribuídos, os quais acabam por moldar valores e a compreensão da realidade social (Cox, 1996: 517). Tais interesses dizem respeito, de modo geral, à gestão da política e dos frutos do trabalho desenvolvido em sociedade. Esses interesses particulares servem aos grupos dominantes e por eles são promovidos em detrimento dos diferentes interesses que permeiam ou poderiam permear a vida social. A sua formação ocorre na sociedade civil, representando o exercício de poder da classe dominante (Cox, 1980: 166). A consolidação de uma hegemonia ocorre através do estabelecimento de narrativas e mecanismos que promovem o compromisso ou o consenso, o que é facilitado pela distribuição de limitados e pontuais benefícios, além do potencial recurso à coerção (Cox, 1977: 387).

A definição dos interesses e das suas potencialidades têm relação com as condições materiais do grupo dominante, normalmente econômicas. Nesse sentido, trata-se da conexão entre ideias “étnico-políticas” com as forças materiais para a imposição dos grupos dominantes sobre os grupos subalternos (Cox, 1977: 387). Em outra passagem, ressalta que funciona como um mecanismo de ajuste entre as esferas de poder, das ideias e das instituições, permitindo a estabilização dos sistemas nacionais e internacionais (Cox, 1981: 140). Tal função estabilizadora é transmitida pela seguinte metáfora (Cox, 1983: 173): “Hegemony is like a pillow: it absorbs blows and sooner or later the would-be assailant will find it comfortable to rest upon”. Ou seja, a hegemonia funciona como um travesseiro, que absorve golpes e tende, ao fim de algum tempo, a promover certo conforto a quem a utiliza.

A definição de hegemonia para Cox possui um sentido alargado quando comparado o sentido tradicional dado ao termo no âmbito das relações internacionais, o qual aponta para o predomínio de um Estado no cenário internacional (Cox, 1987: 7).

Em sua definição, a hegemonia é mais complexa, perpassando a figura do Estado, para abranger a integralidade das sociedades nacionais e mundial, incluindo organizações estatais e não-estatais (Cox, 1996: 517). Nesse desenho, como exposto acima, Cox compreende que as organizações internacionais funcionam como um meio de transmissão do pensamento hegemônico, ainda que possam ser um espaço de resistência a ele. Trata-se de uma das categorias centrais da obra de Robert Cox, tendo sido inspirada diretamente pela obra do marxista italiano Antônio Gramsci.

O poder, sobretudo aquele que decorre das relações de produção, e as ideologias são elementos fundamentais da hegemonia, como foi exposto acima. Tendo isso em consideração, apresentaremos o principal componente hegemônico que perpassa a OIT durante o período analisado por Cox, ou seja, entre os anos 70 e os anos 90. A OIT, assim como outras organizações internacionais, desempenha seu papel na consolidação da ordem hegemônica capitalista. Isso é ainda mais perceptível na medida em que o trabalho, como uma instância fundamental das relações de produção e de reprodução, possui muita relevância para a formação de valores e interpretações da realidade. A OIT, como uma das principais organizações internacionais que trata do trabalho, não deixaria de ser um componente fundamental desse quadro.

Segundo Cox, pelo menos desde meados dos anos 50⁸⁹, cresceu a influência ideológica dos EUA sobre a OIT, o que reforçou uma noção específica de tripartismo (1977: 408-9). Quando analisado numa perspectiva mais ampla, o tripartismo, que é um componente histórico da orientação da OIT, possui dois sentidos principais, que são: a orientação para a gestão dos conflitos inerentes entre capital e trabalho; ou a leitura de que inexistiam conflitos entre capital e trabalho, o que permitiria a harmônica integração entre trabalhadores e gestores das empresas⁹⁰. Este último sentido passou a ter maior espaço dentro da Organização com a influência estadunidense.

⁸⁹ Segundo Robert Cox (1977: 407), nesse período se verificam três forças que influenciam a realidade dos trabalhadores: o surgimento do corporativismo de Estado (no original, “*corporative state*”), a expansão do corporativismo empresarial (no original, “*enterprise corporatism*”) e o crescimento da influência dos EUA no cenário internacional.

⁹⁰ Nos “enclaves industrializados dos países menos desenvolvidos” duas variantes de corporativismo prevaleceram (Cox, 1977: 408): de um lado, indica a defesa de um “paternalismo burocrático das empresas” e, de outro, propõe o controle dos sindicatos pelos Estados. Em ambas ênfases, observa-se a tentativa de controle dos trabalhadores de uma forma a garantir a manutenção da ordem social.

Essa orientação para a harmonização entre o trabalho e o capital tem no Estado um agente fundamental de gestão das relações. Na OIT, assim como nos países centrais, não foi apresentada uma contraposição a essa orientação. Segundo Cox (1977: 385), os controles burocráticos da OIT impediram que essa noção corporativista das relações de trabalho fosse questionada, o que também dificultou que a organização conseguisse avaliar e enfrentar problemas reais que afetavam o trabalho⁹¹. Com isso, passamos a discutir a incidência da política no âmbito mais restrito dos bastidores da Organização. Tal exposição servirá para contrastar a esfera das lideranças e ações individuais frente às estruturas e à hegemonia.

Anteriormente, apresentámos dois exemplos que destacam a existência de certa autonomia interna da OIT frente à ordem hegemônica, o que faz com que não possa ser vista simplesmente como um instrumento inerte de difusão de uma ideologia. Acrescentamos a percepção de que seu desenho institucional acaba por ressaltar o poder do Diretor-Geral, formando o que Cox chama de “monarquia limitada”. Em suas palavras (1977: 407):

As a political institution, the ILO was a limited monarchy. Substantive initiative depended very largely on the director-general, and the political process consisted of an inflow of demands and influences upon the director-general, who had to determine' what could be done with a keen sense of the possible, in an appraisal of his real limits.

Ou seja, o Diretor-Geral é colocado numa posição institucional central, o que implica que o poder final na tomada de decisões acaba ficando concentrado em sua pessoa. Apesar de ser uma referência extraída de um texto que é marcado pela memória autobiográfica de Robert Cox, compreendemos que esse excerto serve como um indício que se soma a outros que foram anteriormente apresentados para indicar a existência de certa autonomia da Organização.

Por fim, buscaremos discutir a coerência de métodos de investigação frente ao desenho teórico que foi desenvolvido por Cox, o qual buscamos apresentar de forma resumida. Em texto publicado em 1980, resume sua abordagem metodológica em quatro elementos (162): 1) as ações sempre ocorrem em contextos, que as dão sentido; 2) a

⁹¹ Cox cita os seguintes desafios reais que não foram enfrentados pela OIT em razão de suas amarras burocráticas (Cox, 1977: 385): criação de emprego, reforma agrária, marginalidade e pobreza em geral.

“primeira tarefa” da pesquisa é identificar o contexto ou estruturas históricas em que as ações ocorrem. As estruturas são objetivadas em relações de poder e subjetividades em uma “teia de sentidos compartilhados”; 3) a análise ideológica, ou dos “enquadramentos mentais” que formam a compreensão da realidade, é a melhor forma de acessar o conhecimento sobre estrutura histórica; e 4) a análise política deve considerar como as ações alteram ou reforçam as estruturas históricas, o que somente pode ser compreendido pela interpretação das consequências, não pelas motivações dos indivíduos ou organizações. São essas as orientações gerais apresentadas, o que revela a inexistência de apenas um modelo de método de pesquisa que se enquadra nessa orientação teórica.

Cabe retomar os tipos teóricos ideais, formados pela teoria *crítica* e pela teoria *resolutiva de problemas*. A teoria *crítica* permite uma visão mais abrangente do objeto de estudo, o que é, muitas vezes, negado pela outra abordagem. Contudo, isso não implica, à luz do pensamento de Cox, a exclusão total da teoria *resolutiva de problemas* e dos métodos de pesquisa que habitualmente estão relacionados a ela. Sugere que esses instrumentos sejam utilizados, desde que tenham em consideração o quadro mais amplo fornecido pela teoria *crítica*. Dessa forma, podemos concluir que diversas abordagens metodológicas podem ser consideradas coerentes com a orientação *coxiana*. Adiantando a discussão que terá espaço no terceiro capítulo, a análise de discurso parece ser bastante adequada, pois destaca a historicidade e busca identificar as ideologias que se encontram em disputa nos discursos.

A seguir, apresentaremos algumas críticas que podem ser direcionadas à orientação teórica do materialismo histórico que serve de inspiração para Robert Cox. Buscaremos responder a essas críticas tendo em perspectiva elementos significativos à presente pesquisa, o que nos permitirá avaliar a pertinência da contribuição teórica do internacionalista canadiano.

Uma primeira observação crítica pode ser feita à definição de classes sociais que é pressuposta nas categorias de Estado, de sociedade civil e de hegemonia. Em todas essas, parte-se do pressuposto de que diferentes classes sociais confrontam-se em decorrência de possuírem interesses e projetos inconciliáveis. Grande parte das críticas

ao pensamento marxista está focada nessa questão, de modo que se torna evidente que poderemos trazer apenas uma breve apreciação da questão. Pela leitura que fizemos de sua obra, podemos entender que Cox não é um defensor de categorias estreitas e apriorísticas das classes sociais. Nesse sentido, reforçou a necessidade da expansão da representação política das diversas categorias de trabalhadores, o que faria expandir a abrangência alcançada pela OIT, que apenas conseguiria alcançar cerca da metade dos trabalhadores (Cox, 1977: 392). Em outro texto, constatou que classe e identidade (raça, religião ou gênero) são partes de relação dialética constantes que formam os sujeitos sociais (Cox, 1997: 249). Considerando esses dois indícios, não parece-nos que suas contribuições teóricas estariam limitadas por eventual estreiteza do conceito de classe trabalhadora⁹².

Apesar de não ser uma definição estreita de classe, como poderiam acusar os críticos ao marxismo, Cox não abandonou as categorias “proletariado” e “burguesia”. Considerando que ainda possuem relevância analítica se atualizadas para a realidade que se busca compreender. Nesse sentido, afirmou que a globalização proporcionou transformações dentro dessas categorias, uma vez que alguns setores foram beneficiados e outros prejudicados pela integração mundial (Cox e Schechter, 2002: 114-115). Nesse sentido, parece-nos ser ajustada a definição de “classe-que-vive-do-trabalho”⁹³, apresentada por Ricardo Antunes (2009: 102), pois permite focar naquilo de mais significativo que define uma classe social. Essa definição está majoritariamente ligada à produção, contudo, não impede, segundo Cox (Cox e Schechter, 2002: 115), de agregar à análise o fenômeno do consumo, que é uma componente fundamental à definição das classes sociais contemporâneas⁹⁴. Frente às constatações apresentadas neste parágrafo e

⁹² Robert Cox busca em Gramsci muitos elementos significativos para a sua compreensão da realidade, o que inclui a questão da definição de classe. Pela interpretação de Cox (Cox e Schechter, 2002: 101), a principal preocupação de Gramsci era a organização de um bloco contra-hegemônico que congregasse atores de diferentes origens sociais e econômicas, o que poderia incluir o campesinato e a pequena burguesia, para além dos proletários. A questão da consciência de classe e da consciência política mostravam-se prevalentes nessa orientação.

⁹³ Classe-que-vive-do-trabalho é uma noção ampliada de classe trabalhadora, considerando os setores produtivos (mais-valia) e improdutivos (serviços)

⁹⁴ Em suas palavras (Cox e Schechter, 2002: 115): “Many people would need to be understood more in their relationship to consumption (or the inability to consume adequately) rather than to production – the more or less permanently unemployed, the inhabitants of shanty towns, welfare recipients and students. The old production-related categories are not entirely superseded; but the scheme of categories of people

no anterior, entendemos que não há qualquer razão que limite a pertinência das categorias que Cox utiliza e de sua contribuição teórica.

Em sua obra, a questão da construção e promoção de uma ordem hegemônica tem centralidade, como exposto acima. Tal ordem é compreendida como decorrente da relação entre Estado e Sociedade Civil, o que nos parece uma definição acertada. Segundo Cox (Cox e Schechter, 2002: 98-99), o conceito de sociedade civil começa a ser utilizado a partir do fortalecimento da burguesia e de seus ideais de liberdade contrapostos às restrições estatais. Tal definição foi complexificada com a percepção dos conflitos existentes fora do espaço do Estado, sobretudo em razão da presença crescente do proletariado nas disputas sociais e políticas. Considerando esse cenário de conflito, ganha força a alternativa do corporativismo de Estado, sobretudo no início do século XX. Essa alternativa implicava a tentativa de gestão dos conflitos entre as forças da produção, através de seus representantes, pelo Estado. Na leitura feita por Cox (*ibid*: 100), a definição de sociedade civil cunhada por Gramsci serve para compreender essa forma de corporativismo de Estado, pois considera que o universo das organizações não estatais (sociedade civil) estaria alinhada às funções coercivas (sociedade política) para a formação do Estado. Cox alerta que esse desenho conceitual teria sua coerência atrelada ao contexto histórico em que foi criado, ou seja, a primeira metade do século XX. A partir da crise dos anos 70, na interpretação de Cox (*ibid*: 101), verifica-se uma transformação substancial na composição das forças sociais, sobretudo através do progressivo enfraquecimento dos sindicatos e do Estado de bem-estar social, em favor das forças do mercado e da desregulação das finanças. Nesse cenário e com a intensificação da globalização, outro desenho de sociedade civil passa a ser necessário para ser coerente com a realidade, seja para a sua compreensão como para a sua transformação.

A atualização do conceito de sociedade civil proposto por Cox corresponde a um setor autônomo do poder das grandes corporações comerciais (no original, “*corporations*”) e do Estado (Cox e Schechter, 2002: 101). Considera que esse setor, sobretudo pela ação dos intelectuais orgânicos, poderia construir orientações

relevant to the problematic of social change needs to be rethought”. Ou seja, destaca a validade das categorias relacionadas à produção e a necessidade de consideração de fatores relacionados ao consumo.

contra-hegemônicas, desde que fossem articulados os cenários local, nacional e mundial (*ibid*: 106). Com isso, pode-se compreender que eventuais mudanças na conjugação das forças e das consequentes transformações da sociedade civil não implicam o abandono do conceito de hegemonia. Parece-nos que ainda é indispensável a formação de consensos para a reprodução e ampliação do sistema capitalista, ainda que ocorra em bases mais complexas do que anteriormente. Em outro texto, Cox ressaltou que a globalização neoliberal ainda não havia permitido o surgimento de uma força contra-hegemônica determinante surgida na sociedade civil (Cox, 1997: 247). Portanto, a discussão que apresenta sobre a hegemonia ainda nos parece acertada para a compreensão dos processos históricos, no geral, e das organizações internacionais, em específico.

Eventualmente, pode-se questionar a atualidade da abordagem materialista histórica proposta por Cox em razão do enfraquecimento das teorias a que se opunha. Sobretudo a orientação neo-realista deixou de ser tão influente a partir de mudanças profundas que marcaram o cenário internacional a partir do relativamente abrupto fim da Guerra Fria, com o consequente surgimento de um mundo multipolar. Com essa transformação, as perspectivas estatocêntricas começaram a ser abandonadas, sobretudo frente à percepção de que a globalização se tornava uma tendência irresistível (Cox, 1997: 245). Apesar dessa constatação, o fato de Cox sempre ter proposto orientações teóricas que não se limitassem a esquemas delimitados ou inflexíveis, faz com que a validade de suas contribuições não dependam das tendências teóricas mais influentes no momento. Inclusive, as contradições que animavam sua pesquisa se mostram ainda presentes e significativas. Portanto, não se trata de uma visão datada, seja para a década de 1970 ou para a primeira década dos anos 2000.

Confirmando tal percepção, Germain (2016) considera que, apesar do surgimento de novas teorias das Relações Internacionais e de novas abordagens para a Economia Política Internacional, a obra de Cox se mantém atualizada. Constata que é um dos autores que se encontram entre os mais reconhecidos e que seus artigos ainda possuem grande repercussão (*ibid*: 533). Considera que esse fenômeno decorre do não envelhecimento do interesse pelos processos históricos e pela valorização da

subjetividade que perpassa as decisões políticas. Neste último aspecto, destaca o que chama de intersubjetividade, que ressalta a importância da subjetividade nos processos de alteração das estruturas, o que é especialmente importante em momentos de transformações. As crises sistêmicas, portanto, podem ser satisfatoriamente abordadas seguindo esse norte teórico traçado por Cox. Isso reforça nosso interesse, pois nossa investigação terá como foco temporal o contexto imediato das duas crises do capitalismo anteriores à atual crise, que possui como uma das suas razões a pandemia iniciada em 2019.

As limitações de espaço e de tempo de nossa investigação não permitiram a reconstituição e exploração de todo quadro teórico-metodológico que Cox propõe, que passaria pela avaliação das quatro forças (atualizadas por Sinclair, 2016), e de suas relações nas três esferas em disputa. Contudo, trata-se de uma formulação teórica que permite situar nossa abordagem dentro de um quadro mais amplo, o que nos garante uma melhor perspectiva e mais aprimorada percepção dos potenciais interpretativos de nosso estudo. Além disso, consideramos interessante a valorização que faz das disputas internas realizadas dentro das Organizações Internacionais, sobretudo à OIT. Para isso, destaca as disputas político-ideológicas que formam a hegemonia. Por essas razões podemos concluir que se trata de uma rica fonte de inspirações e referências.

2.2. História Oficial da OIT

Iniciaremos a abordagem histórica por uma reconstituição da história oficial da OIT. Buscaremos nos guiar pela apresentação dos 9 Diretores-Gerais que estiveram à frente da organização antes do atual mandatário⁹⁵ e dos principais documentos orientadores que foram produzidos. Essa história da Organização será desenvolvida a

⁹⁵ Na sequência da pesquisa serão discutidas as funções e capacidades dos Diretores-Gerais, contudo, cabe adiantar que os Diretores-Gerais são eleitos pelo Conselho de Administração (*Governing Body*), face ao qual possuem certa autonomia. Independente da distribuição de poderes dentro da organização, cabe indicar que a história oficial atribuiu importância e protagonismo para os diferentes nomes que estiveram à frente da OIT. Essa interpretação é reforçada pelo depoimento privilegiado de Robert Cox, que atuou por mais de 25 anos na Organização, especificamente quando afirma que o desenho funcional que criou para o Instituto Internacional dos Estudos do Trabalho somente seria efetivado se fosse aprovado pelo Diretor-Geral (Cox, 1996: 21).

partir da narrativa oficial da instituição, a qual se encontra disponibilizada em sua página na internet e em algumas obras por ela produzidas, direta ou indiretamente. Trata-se de uma retrospectiva sustentada por indícios que dependem pouco da interpretação do investigador e que nos permite a constituição de delimitações que colaboram para o desenvolvimento da pesquisa.

Consideramos que a apresentação de uma visão geral dos elementos-chave da história centenária da Organização se faz necessária para a compreensão da forma com que as experiências institucionais foram acumuladas. Dessa forma, podemos perceber a existência de orientações comuns para atuação institucional e, consequentemente, identificar indícios referentes às possibilidades de serem produzidas transformações internas. Além disso, entendemos que tal revisão nos permite vislumbrar como os desafios sociais externos à Organização foram e são enfrentados. Essas informações permitem estabelecer diretrizes de análise, além de fornecerem uma primeira e breve contextualização histórica da OIT.

A fim de facilitar a exposição e destacar os contextos políticos internacionais, será utilizada uma cronologia produzida no interior da OIT⁹⁶. Essa aponta para a existência de quatro períodos principais: os “Anos de Fundação (1919 - 1939)”; a “OIT e a Nova Ordem Mundial (1940 - 1949)”; “Guerra Fria, Decolonização e Assistência Técnica (1949 - 1990)”; e a “OIT e a Globalização (1990 - 2019)”. Como veremos a seguir, esses períodos buscam conjugar importantes fenômenos políticos internacionais com os mandatos dos Diretores-Gerais⁹⁷. A discussão do contexto dos quatro períodos não agregaria muito à abordagem que realizaremos, uma vez que não serão determinantes para a breve apresentação da trajetória dos Diretores e dos principais documentos que foram produzidos em suas gestões.

Começando com “Os Anos de Fundação (1919 - 1939)”, é um período marcado pela construção das orientações e da infraestrutura da organização. A OIT foi

⁹⁶ Tal divisão cronológica pode ser encontrada num levantamento bibliográfico produzido por sua Biblioteca para a discussão da história da OIT. Ver: <https://libguides.ilo.org/history-en/bibliography>. Acesso em 11/05/2021.

⁹⁷ As informações básicas a respeito dos Diretores-Gerais foram retiradas das seguintes páginas eletrônicas da OIT: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/ilo-director-general/former-directors-general/lang--en/index.htm> e <https://www.ilo.org/100/en/story/tripartism/>. Acesso em 12/05/2021.

oficialmente criada em 1919, no rescaldo da Primeira Guerra Mundial. Por decisão da Conferência de Paris foi formada a Comissão sobre a Legislação Internacional do Trabalho⁹⁸, que, em 35 encontros realizados entre os meses de Fevereiro e Março de 1919, elaborou o texto que compôs a parte XIII do Tratado de Versalhes, texto que viria a se tornar a Constituição da OIT. Em seu preâmbulo, indicou que a Sociedade das Nações tinha na consolidação da paz universal seu objetivo, o que somente poderia ser alcançado se baseada na “justiça social” (ILO, 1920: 1). Indicou, ainda no preâmbulo, as seguintes orientações: regulação da horas de trabalho; regulação da oferta de trabalho; prevenção ao desemprego; proteção às crianças, aos jovens e às mulheres; provisão para idosos e inválidos; proteção aos trabalhadores imigrantes; reconhecimento do princípio da liberdade de associação; e organização da educação vocacional e técnica.

O francês Albert Thomas (1878 - 1932) foi eleito primeiro Diretor-Geral pela primeira Conferência Internacional do Trabalho, realizada em 1919, em Washington (EUA)⁹⁹. Permaneceu no cargo até 1932, quando veio a falecer. Tratava-se de um político com formação universitária no âmbito das humanidades e que teve destacada atuação no governo francês durante a Primeira Guerra Mundial. Em seu período à frente da Organização, a sede foi consolidada em Genebra, deixando de transitar entre Paris e Londres. Nesse período, foram produzidas 15 Convenções e 21 Recomendações, além de uma comissão independente de especialistas para avaliar os relatórios anuais que eram apresentados pelos governos dos países membros. Thomas se notabilizou por realizar diversas viagens para estabelecer ou reforçar a presença da OIT, tendo realizado encontros na maior parte dos países europeus, em alguns países americanos, na China e no Japão.

⁹⁸ A Comissão foi formada por 14 representantes de 9 países: dois dos EUA, dois do Império Britânico, dois da Itália, dois do Japão, dois da Bélgica, um da França, um de Cuba, um da Polônia e um da República Checoslováquia. Essa informação, assim como o conteúdo das discussões das 35 reuniões podem ser acessados através da Biblioteca da OIT: https://labordoc.ilo.org/discovery/collectionDiscovery?vid=41ILO_INST:41ILO_V2&collectionId=8154647730002676&lang=en

⁹⁹ A esta Conferências inaugural estiveram presentes 38 países, representados por delegados de trabalhadores, empregadores e, sobretudo, governos. Chama a atenção o fato de que os EUA, apesar de ser o país anfitrião, não enviou representantes à Conferência. Efetivamente, sua participação iniciou em 1936.

O britânico Harold Butler (1883 - 1951) foi o Diretor-Geral entre 1932 e 1938. Possuía experiência prévia na administração pública de seu país e esteve vinculado à OIT desde seu início, tendo desempenhado a função de Secretário-Geral da primeira Conferência, em 1919. É considerado como um dos principais responsáveis pela adesão dos EUA e da URSS à OIT, o que ocorreu apenas em 1936, mesmo ano da retirada da Alemanha. Nesse mesmo ano, promoveu o primeiro encontro regional, que ocorreu em Santiago do Chile. Destacou-se, também, pela busca da consolidação de um corpo administrativo que fosse composto por pessoas advindas de países distintos, o que fortaleceria uma composição diversa do quadro funcional.

O período da “OIT e a Nova Ordem Mundial (1940 - 1949)”, apesar de temporalmente curto, foi intenso em razão da ocorrência de acontecimentos com ampla repercussão. A eclosão da II Guerra fez com que a sede da Organização fosse transferida para Montreal, o que se efetivou em 1940. Tal mudança ocorreu a cargo de John G. Winant (1889 - 1947), que ocupou o cargo de Diretor entre os anos de 1939 e 1941. O estadunidense tinha um perfil político, que se verificar por ter sido eleito em duas ocasiões para o governo estadual de New Hampshire, ter ocupado a chefia do *Social Security Board* (Conselho de Segurança Social) e, depois de deixar a OIT, ter desempenhado a função de embaixador dos EUA na Grã-Bretanha. Sua atuação à frente da Organização acabou por não ser comparável à sua intensa trajetória política, uma vez que não consta a produção de documentos normativos de grande relevância, o que tem provável relação com a paralisação institucional em decorrência da Guerra.

Em 1941 assumiu o posto o irlandês Edward Phelan (1888 - 1967), que ocupou o cargo até 1948. Sua carreira esteve marcada pela atuação no serviço público britânico e, posteriormente, pela contribuição com a construção da OIT, desde seu momento de fundação. Sob sua liderança, foi produzido um dos documentos mais importantes da instituição: a Declaração da Filadélfia, de 1944. Tal documento foi construído para orientar os esforços considerados necessários para a reconstrução que o encerramento da Guerra permitia vislumbrar. Serviu para consolidar os seguintes princípios (ILO, 1994: inciso I): o trabalho não é uma mercadoria; a liberdade de expressão e de associação é essencial para o progresso constante; a pobreza constitui um perigo à

prosperidade de todos; e a participação dos representantes de trabalhadores e empregadores deve ser garantida para permitir a discussão livre e democrática.

A Declaração passou a integrar a Constituição na forma de um aditamento, que serviu para reforçar a percepção fundacional de que a paz permanente somente pode ser alcançada se houver justiça social, objetivo que deve servir de referência para a avaliação das medidas nacionais e internacionais, em particular das de caráter econômico e financeiro (inciso II, alínea c). Reconheceu as obrigações da OIT junto aos governos em (inciso III): auxiliar no estabelecimento do pleno emprego e do incremento dos padrões de vida; proporcionar que os trabalhadores estejam ocupados em atividades satisfatórias às suas qualificações e ambições, de modo a permitir que contribuam ao bem comum; possibilitar a formação e a movimentação dos trabalhadores; efetivar justa distribuição dos frutos do trabalho e do progresso; consolidar o reconhecimento do direito de negociação (ou barganha); expandir a proteção social; entre outros. A OIT representava a única organização da Sociedade das Nações que havia sobrevivido à Guerra, e, em 1946, passou a integrar a ONU, figurando como sua primeira agência especializada. No mesmo ano foi aprovada a Convenção nº 87, que define a liberdade de associação dos trabalhadores e empregadores. Ainda, destaca-se a realização da primeira Conferência Regional Asiática, em 1947.

Em 1948 assumiu o cargo David A. Morse (1907 - 1990), nele permanecendo até 1970, no período identificado como “Guerra Fria, Descolonização e Assistência Técnica (1949 - 1990)”. Morse tinha formação acadêmica em Direito e construiu sua carreira na administração federal estadunidense, pela qual participou da gestão da reconstrução das atividades produtivas dos países reconquistados e da Secretaria do Trabalho do governo Truman. Durante os 22 anos em que esteve na OIT, participou da sua expansão, em termos da número de países membros (de 52 para 121), do orçamento (de US\$ 4 milhões para US\$ 60 milhões) e do corpo de funcionários (de 600 para 3.000 empregados). Ganharam reforço as cooperações técnicas e as atividades de formação, com a criação do Instituto de Pesquisas e do Centro de Formação, em Turim (Itália).

Dentre os acontecimentos que marcaram esses anos, pode-se indicar a aprovação da Convenção nº 98, em 1949, que estabeleceu o direito à negociação coletiva. Trata-se

de um importante instrumento de consolidação da mobilização política dos trabalhadores para a melhoria de suas condições de trabalho. Na sequência, em 1952 (estendendo-se até 1972), deu-se início à primeira missão técnica em parceria com outros organismos internacionais: o Programa Indígena Andino. A OIT esteve a cargo da missão, que contou com a participação da ONU, FAO, OMS e UNESCO, e envolveu sete países latino-americanos. O Programa promoveu estudos técnicos *in loco*, que possibilitaram a construção de recomendações e a realização de formações técnicas aos trabalhadores da região. Outra ação de intervenção no cenário internacional ocorreu em 1964, com a Declaração contra o Apartheid na África do Sul (ILO, 1964). Ressaltando que as orientações normativas da OIT, sobretudo expressas na Declaração da Filadélfia, repelem qualquer forma de discriminação racial e que a política de *apartheid* viola o respeito à liberdade e a dignidade de todos os seres humanos, exigiu que a África do Sul abandonasse a prática desse tipo de sistemática violência e desrespeito aos direitos humanos¹⁰⁰.

Ainda no período de Morse à frente da OIT, em 1969, é criado o Programa Mundial de Empregos, que tinha como objetivo principal a expansão do número de postos de trabalho produtivos e remunerados (ILO, 1969: 146). O Relatório do Diretor-Geral que lançou as bases do Programa destacou que essa orientação seria uma das mais importantes para a OIT durante a década de 70, sobretudo pelo destaque que dava à garantia do emprego como uma condição necessária para permitir aos indivíduos defenderem seus interesses e participarem na construção de projetos de desenvolvimento (*ibid*: 8). Apresentou a ressalva de que a luta pelo emprego não poderia ser considerada um fim em si, uma vez que a qualidade do emprego afeta a realização dos objetivos da Organização (*ibid*: 12)¹⁰¹. É considerado como o primeiro programa a nível mundial que visava o desenvolvimento dos recursos humanos e políticas de emprego, tendo desenvolvido análises e orientações distintas para os países

¹⁰⁰ Para garantir tal mudança, a OIT passou a exigir relatórios anuais do país, a produzir relatórios anuais através da mão do Diretor-Geral e mobilizar os demais membros da Organização a exercerem pressão internacional.

¹⁰¹ Nesse documento são listados os seguintes objetivos da OIT: o incremento das condições de trabalho, o desenvolvimento da administração do trabalho, o fortalecimento dos sindicatos, das organizações dos empregadores e do sistema de relações laborais

“industrializados” e subdesenvolvidos¹⁰². O período de Morse como Diretor-Geral é finalizado com a condecoração da Organização com o prêmio Nobel da Paz, que coincidiu com a celebração do seu cinquentenário, em 1969.

Clarence Wilfred Jenks (1909 - 1973) foi eleito Diretor-Geral em 1970, tendo encerrado precocemente seu mandato em 1973, o que reduziu a oportunidade de contribuir significativamente para a Organização. O inglês possuía formação em Direito e História, tendo passado diretamente da formação universitária para o trabalho junto à OIT, onde desenvolveu toda sua carreira profissional. Seu sucessor foi o francês Francis Blanchard (1916 - 2009), que ocupou o cargo de 1974 a 1989. Com experiência militar desenvolvida em seus primeiros anos de vida adulta, sua carreira no âmbito das organizações internacionais teve início com sua vinculação à OIT, em 1951, quando se transferiu da Organização Internacional de Refugiados. A atuação institucional de sua gestão esteve marcada pela saída dos EUA da Organização, situação que ocorreu em 1977, mas foi revertida em 1980, o que significou um desafio acrescido à sustentação econômica e ao planejamento organizacional da OIT. O afastamento estadunidense produziu o risco de fracasso da representação global da Organização, o que era agravado pelo distanciamento de um país de enormes proporções econômicas e populacionais: a China. O ingresso da República Popular da China ocorreu apenas em 1983, depois de muitas tentativas de aproximação (Maul, 2019: 225). Essas tentativas iniciaram a partir do reconhecimento pelas Nações Unidas, em 1971, da legitimidade da República Popular da China à cadeira chinesa, em detrimento de Taiwan. Portanto, foram impostos desafios institucionais com possíveis impactos na manutenção da OIT.

Em sua gestão, observou-se a intensificação de atividades de cooperação técnica com outros organismos internacionais, sobretudo visando a implementação de políticas de superação da pobreza e a promoção da liberdade de associação. Tal cenário de dificuldades decorreu, em grande parte, do incremento do débito dos países a nível

¹⁰² Morse identificou dois fatores que tornam complexa a implementação do Programa: a) a necessidade de encontrar uma forma em que a criação de postos de trabalho não afete a intensidade do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos; e tendência à criação de novas demandas para a OIT, que deverão ser enfrentadas com a adaptação das estruturas e métodos de ação da Organização. Para isso, além do aperfeiçoamento técnico, destaca a importância da mobilização dos trabalhadores e empregadores para instigar seus governos a implementar as ações.

internacional e do ajustamento estrutural pelo que passavam muitos países¹⁰³. Em 1987 é organizada a Reunião de Alto-nível sobre Emprego e Ajustamento Estrutural (ILO, 1987), que teve a participação de dezenas de países e da cúpula dos organismos internacionais: ONU, UNICEF, FAO, Banco Mundial, FMI, GATT, OCDE, entre outros. Tratou-se da primeira vez em que o Banco Mundial e o FMI participaram conjuntamente em uma atividade com a OIT. Pelas palavras de Blanchard, o encontro serviu para criar vínculos entre diferentes atores do cenário internacional para enfrentar o crescimento da pobreza e do desemprego. Defendeu que isso seria alcançado pela adoção de medidas macroeconômicas que estivessem sustentadas no consenso entre trabalhadores e empregadores, sendo que esta relação pode ser compreendida como uma componente da microeconomia, sobretudo no que concerne à distribuição dos frutos do trabalho e ao consumo.

O último período, intitulado de “OIT e a Globalização (1990 - 2019)”, tem como seu primeiro Diretor-Geral o belga Michel Hansenne (1940), que assume em 1989 e encerra sua vinculação em 1999. Sua experiência profissional, até então, estava relacionada com o trabalho como professor universitário e como político, uma vez que havia sido deputado e ministro de Estado de seu país. Durante seus anos à frente da OIT, foi criado o Programa Internacional para a Erradicação do Trabalho Infantil, que ainda se encontra ativo e envolve Estados e organizações não-governamentais. Em 1998 foi publicada a Declaração de Princípios e Direitos no Trabalho, que é um dos documentos mais importantes no esforço de sintetização e consolidação dos direitos dos trabalhadores. No contexto de intensificação da globalização, a Declaração retomou o núcleo normativo de algumas das mais importantes Convenções, as quais não tinham total assimilação pela comunidade internacional. A construção desse documento teve início em 1995, através do Encontro Mundial para o Desenvolvimento Social, realizado por iniciativa da ONU. O resultado desse encontro, que reuniu 117 chefes de Estado e de governo, apontou para a necessidade de se colocar as pessoas no centro do desenvolvimento.

¹⁰³ A apresentação da crise dos anos 70, com seus efeitos sociais e econômicos que seguiram para a década de 80, será realizada no próximo capítulo.

Estes foram os direitos fundamentais consolidados na Declaração: liberdade de associação e garantia do direito de utilizar a negociação coletiva; eliminação de todas as formas de trabalho forçado; abolição efetiva do trabalho infantil; e eliminação da discriminação nas relações de emprego e de ocupação. Apesar de não trazer novo conteúdo, a Declaração inova na forma, porque consolida um núcleo de direitos fundamentais e porque esse núcleo poderia ser exigido de todos os países, mesmo daqueles que não eram signatários das Convenções originais. A Declaração reforçou a missão constitucional da OIT na busca da justiça social para a consolidação da paz (ILO, 1998). Reforçou, ainda, que o crescimento econômico é condição essencial, mas não suficiente para garantir a equidade, progresso social e erradicação da pobreza. Para isso, reproduziu a interpretação de que são necessárias formas de promoção das políticas sociais, da justiça e das instituições democráticas. O progresso social e o crescimento econômico não são considerados como objetivos necessariamente concorrentes, podendo ser coordenados para alcançar o bem comum. Tendo em consideração esse fim, o documento ressalta que os direitos fundamentais permitem que as pessoas reivindiquem, com liberdade e através da igualdade de oportunidades, as parcelas justas da riqueza social que ajudaram a construir. Com isso, considera-se que se permite a possibilidade para a consolidação do pleno potencial de cada indivíduo (*ibid*: 5-6).

Por fim, nossa retomada histórica chega ao último ex-Diretor-Geral da OIT. Essa posição compete ao chileno Juan Somavía (1941), que ocupou o cargo de 1999 a 2012. Graduado em Direito e Economia, lecionou no ensino superior de seu país natal e atuou como funcionário da diplomacia chilena de 1964 a 1973. Nos anos do governo de Allende (1970-1973), atuou como o representante chileno no Pacto Andino. Em decorrência do golpe de Estado passou um período de 10 anos no exílio. Posteriormente, com o retorno da democracia, tornou-se um dos representantes chilenos na ONU, antes de ingressar na OIT como Diretor-Geral. Muito foi produzido pela Organização nos anos de sua direção. Logo em 1999, foi apresentada a agenda para o *trabalho decente*, que elencou quatro objetivos estratégicos (ILO, 1999: v): promoção dos princípios e direitos do trabalho; promoção do emprego; efetivação da proteção

social; e consolidação do diálogo social, tendo como meio principal a unificação das forças tripartidas (trabalhadores, empregadores e governos). O relatório da Agenda indicou que a consciência social, a identidade pessoal e os direitos humanos foram alterados em decorrência da adoção de novas tecnologias e de sistemas de produção inovadores (*ibid*: 2). Importa destacar que identificou que o trabalho informal era imposto a uma parcela significativa dos trabalhadores, a qual também deveria ser alvo do aprimoramento das condições do trabalho proposto pela OIT.

Sob o esforço de compreender os cenários sociais e internacional marcados por intensas transformações, foi criada em 2002 a Comissão Global sobre a Dimensão Social da Globalização. Composta por 26 figuras de renome internacional, incluindo antigos chefes de Estado e laureados com prêmios Nobel, foi promovida e estruturada pela OIT, apesar de ter buscado se desenvolver de forma autônoma à instituição. O processo de estudos e a escrita do relatório ocorreu ao longo de dois anos, nos quais foram realizados encontros em 23 países, através de discussões de nível nacional e sub-regional¹⁰⁴. As sugestões finais da Comissão apontaram para a necessidade de se reforçar a face humana da globalização, a consolidação de Estados democráticos e efetivos, o desenvolvimento sustentável, os mercados produtivos e equitativos, a justiça das regras e a globalização com solidariedade (ILO, 2004: ix-x).

Dando prosseguimento à elaboração de interpretações e proposições, foi apresentada, em 2008, a Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Justa. Segundo Somavía (ILO, 2008: 1), esse documento consolidava a orientação principiológica e política da OIT, somando-se a outros três documentos essenciais: a Constituição, de 1919; a Declaração da Filadélfia, de 1944; e a Declaração de Princípios e Direitos no Trabalho, de 1998. O documento de 2008 destacou o impacto da globalização no mundo do trabalho, o que ocorria de distintas formas e com intensidades variáveis (*ibid*: 5): positivamente, pelo crescimento econômico efetivado em alguns países, o que permitiu a criação de empregos e a absorção dos trabalhadores que se deslocaram do campo para a cidade; e, negativamente, porque muitos países

¹⁰⁴ Lista de países disponível em: <https://www.ilo.org/public/english/wcsdg/consulta/index.htm>. Acesso em 13/05/2021.

enfrentaram o crescimento da desigualdade econômica, do nível de desemprego e da informalidade.

Frente a esse contexto de transformações e de desafios, a Declaração serviu para institucionalizar a noção de *trabalho decente*, que passou a figurar como uma das principais orientações institucionais. É composta por quatro objetivos estratégicos: a) promoção do emprego através da criação de instituições e ambientes econômicos sustentáveis; b) proteção social e do trabalho, o que inclui a proposta de uma renda básica e de uma política de remuneração que garanta uma justa repartição dos frutos do trabalho; c) consolidação do diálogo social e do tripartismo, como forma de adequar as estratégias às realidades, de fazer com que o desenvolvimento econômico gere progresso social e garanta a efetivação das leis trabalhistas; e d) garantia dos direitos e princípios que regulam o trabalho, o que implica a efetivação da liberdade de associação e da negociação coletiva, além de afastar a possibilidade de que o direito do trabalho seja utilizado como um instrumento de vantagem ou protecionismo econômico.

Em 2009, ainda nos primeiros momentos após a eclosão da crise financeira, foi apresentado o Pacto Mundial para o Emprego. O Pacto foi construído para apresentar exemplos de alternativas para inspirar as ações, as quais estariam fundadas nas orientações do *trabalho decente* dos governos e das empresas na superação da crise. No prefácio, Somavía destacou a necessidade de uma resposta à crise pelos “atores da economia real”, que são os governos, trabalhadores e empresários (ILO, 2009: III). O documento expressou que a crise deveria ser encarada como um momento paradigmático para a construção de uma globalização justa, da prosperidade, da economia sustentável e da justiça social. A efetivação de suas orientações buscou ser garantida pelo envolvimento da ONU e de líderes do G20, num primeiro momento, e, em 2010, pelo endosso dado ao Pacto pelo FMI.

Juan Somavía, o primeiro Diretor-Geral da OIT nascido no hemisfério Sul, transmitiu o cargo a Guy Ryder em 2012. A atuação deste não será aqui analisada porque sua gestão ainda não foi concluída e, sobretudo, porque a análise dos acontecimentos posteriores ao recorte temporal da pesquisa não contribuiria com o enfrentamento do problema guia da investigação. Consideramos que a retomada da

história da OIT, através da apresentação de seus Diretores-Gerais e dos principais documentos produzidos durante suas gestões, proporciona-nos uma significativa perspectiva de alguns dos traços do que podemos chamar de cultura institucional.

Nesse ponto podemos identificar que, apesar de ser uma organização criada e promovida por agentes oriundos dos países centrais do capitalismo, sobretudo da Europa e dos EUA, a OIT buscou expandir sua legitimidade e atuação para outros quadrantes do mundo. Considerando o caso da América Latina, constatamos a presença de representantes de países dessa região no momento de formação da Organização, em 1919, e na sua primeira Conferência, no mesmo ano. Outras ações revelam essa preocupação, como as viagens realizadas pelo primeiro Diretor-Geral, Albert Thomas (1919 - 1932), a países da Ásia e da América e a tentativa, sobretudo a partir da gestão de Harold Butler (1932 - 1938), de fazer com que os servidores da OIT tivessem significativa diversidade nacional. Este Diretor-Geral também esteve à frente do primeiro encontro regional da Organização, realizado em 1936, no Chile, país que receberia a primeira missão técnica capitaneada pela OIT, a partir de 1952, chamado de Programa Indígena Andino. Sobretudo a partir dos anos 70 fica mais evidente a existência de significativas distinções entre as realidades dos países centrais do capitalismo e a dos demais países a que a OIT buscava se relacionar.

Podemos identificar que a OIT apresentou inovações e manteve-se como um ator significativo no cenário internacional, sobretudo por sua atuação no contexto das transformações geradas pela globalização. Apesar disso, é ainda mais significativo perceber que a OIT conseguiu se manter estável sobre um núcleo político-programático desde sua formação, o que se percebe pela constante reafirmação de princípios e valores. Sua coerência esteve ligada à defesa de que o trabalho deve ser compreendido e mobilizado como um valor humano, o que serve para afastar o discurso de que o trabalho compõe simplesmente um fator de produção. Nesse sentido, podemos concordar com Tapiola (2020: 6) quando afirma que a mensagem básica da OIT não se alterou com o passar do tempo. Em sentido complementar, esse autor compreende que não houve significativa alteração da filosofia contida no tripartismo e que essa forma de

“cooperação” deveria ser ainda mais utilizada para garantir a extensão do protagonismo da OIT.

Observação semelhante quanto à estabilidade do núcleo político-programático foi feita por Baccaro e Mele (2012), que interpretam que a distribuição de poderes dentro da Organização acaba por limitar a possibilidade de construção de propostas inovadoras e, possivelmente, mais efetivas no enfrentamento dos desafios que emergem no campo do trabalho. Esses autores interpretam que diversas organizações, inclusive as internacionais, acabam, em grande medida, presas à “constelação de interesses” presentes em seu momento constitutivo (*ibid*: 218). No caso da OIT, a orientação para o tripartismo seria uma de suas principais componentes fundacionais e constitutivas¹⁰⁵. Segundo Maul (2019: 6), trata-se de um elemento que marca as ações e a “ideologia” da Organização. O tripartismo pode ser entendido como uma forma de conciliação entre as forças do capital e do trabalho (através dos sindicatos), que poderia ser estendido e aplicado para além do espaço da OIT pela orientação dos Estados¹⁰⁶. Por ser um elemento central da OIT, ajuda a explicar a resistência organizacional para alterações que poderiam desequilibrar a composição de forças internas. Portanto, em decorrência dessa certa resistência a transformações, pode-se verificar que há significativa estabilidade das propostas e narrativas produzidas pela OIT.

¹⁰⁵ A respeito do contexto histórico de fundação da OIT, Baccaro e Mele (2012: 218) compreendem que um dos principais desafios dos criadores da Organização foi proporcionar uma alternativa ao socialismo que era implementado no Leste europeu. O tripartismo, assim como orientações corporativistas, é considerado, naquele momento, como a principal alternativa institucional ao socialismo.

¹⁰⁶ A conciliação entre capital e trabalho também pode ser evidenciada no corporativismo. Neste, as demandas dos trabalhadores, sobretudo as de natureza salarial, são contidas pela concessão de benefícios de ordem social, sobretudo suportados pelo Estado. Segundo Baccaro e Mele (2012: 218), no pós-Guerra europeu isso se efetivou pela “troca política” entre moderação da demanda salarial e a expansão de programas de bem-estar social estatais. Robert Cox adota tal definição ao afirmar que o corporativismo é uma forma de relação de produção (no original, “*product relations*”) que ocorre a partir da ideologia da ausência de antagonismo de classe e de estruturas burocráticas de representação, que podem ou não ser estatais (1977: 389). Esse sentido do corporativismo é um dos dois sentidos modernos no termo, segundo Robertson (2002: 124-125). Também pode ser chamado de neo-corporativismo (*ibid*: 340-341). O outro sentido ganhou corpo, mais aparente do que real, segundo Robertson (*ibid*: 124-125), buscava reforçar o sentimento de pertença dos indivíduos com uma determinada atividade, em detrimento de possíveis identidades de classe e de *status*. O uso desse sentido foi, segundo o autor, central na constituição dos fascismos italiano e espanhol. Segundo Maul (2019: 94), o Diretor-Geral Albert Thomas possuiu uma posição ambígua em relação ao fascismo italiano, pois considerava ser uma forma de conciliação e revigoramento do tripartismo, apesar de suas práticas violentas e anti-democráticas.

Pode-se observar, ainda, o fato de que o cenário internacional tem considerável impacto nos projetos construídos pela OIT. Nesse sentido, podemos destacar eventos históricos que foram determinantes para a sua atuação: o contexto de crescente instabilidade social na Europa e de oposição à possível expansão da experiência soviética¹⁰⁷, que foi determinante para a edificação da Organização; a reconstrução mundial no pós-II Guerra Mundial; o avanço da globalização, que a mobilizou para compreensão e para posicionamento institucional frente a um mundo em transformações; e a crise financeira de 2008, que gerou relativamente rápida manifestação da OIT, uma vez que lançou alertas para os potenciais danos gerados à “economia real” e, sobretudo, aos trabalhadores. Tendo essa postura em consideração, apesar de não ser de todo surpreendente, podemos perceber a existência de certa permeabilidade da organização frente a demandas estruturais com impacto no mundo do trabalho. As crises econômicas, portanto, podem ser consideradas como importantes fatores de mobilização, o que torna a presente investigação pertinente. Além disso, a influência dos fenômenos externos nos permite perceber que um estudo sobre a OIT não poderia ser desenvolvido sem o devido esforço de contextualização histórica.

Outro elemento significativo que pode ser retirado da retomada histórica diz respeito ao funcionamento e à distribuição de poder dentro da Organização. Como indicado acima, o Diretor-Geral é eleito pelo Conselho de Administração (*Governing Body*) para mandatos quinquenais e a ele se mantém institucionalmente submetido. Essa submissão, no entanto, é indireta e descontinuada, uma vez que o Conselho reúne-se em três ocasiões a cada ano, de modo que se pode compreender a existência de significativo grau de autonomia do Diretor-Geral. Tal percepção é reforçada pelo destaque dado ao protagonismo e liderança dos Diretores-Gerais na história oficial da Organização. Apesar de entendermos ser perceptível o poder do cargo, essa percepção não implica considerar que os Diretores são agentes autônomos em relação ao restante da organização e que a submete às suas vontades personalíssimas. Muito pelo contrário, verifica-se, pela tendência a longos mandatos, o indício de que há concordância entre as

¹⁰⁷ Uma das interpretações mais recorrentes a respeito do surgimento da OIT indica que o avanço da influência soviética para os países da Europa Ocidental poderia ser combatida com a consolidação dos direitos dos trabalhadores e a institucionalização de uma organização que promova esses direitos a nível internacional.

principais instâncias institucionais. Portanto, sem pretendermos estabelecer uma constatação definitiva sobre a distribuição do poder interno, nos parece ser defensável, a partir dos diferentes indícios apresentados, que os documentos produzidos e as manifestações dos Diretores-Gerais são componentes significativos do pensamento dominante dentro da OIT.

A respeito dos perfis dos Diretores-Gerais, são identificáveis duas trajetórias profissionais distintas. De um lado, podemos perceber um perfil marcado por longa trajetória dentro da estrutura administrativa da OIT¹⁰⁸. São eles: Harold Butler (1932 a 1938), Edward Phelan (1941 a 1948), Wilfred Jenks (1970 a 1973) e Francis Blanchard (1974 a 1989). De outro lado, podemos identificar perfis que passaram a integrar a OIT para ocupar diretamente a posição de Diretor-Geral, o que ocorreu em razão do reconhecimento político que, em cada caso, possuíam no cenário internacional ou para países influentes dentro da Organização. São eles: John G. Winant (1939 a 1941), David A. Morse (1948 a 1970), Michel Hansenne (1989 a 1999) e Juan Somavía (1999 a 2012). Essa constatação não implica, pelo que foi possível analisar, a hipótese de traçar correlações e causalidades entre a experiência prévia e a atuação como Diretor.

2.3. Revisão Historiográfica

Apresentados os perfis dos Diretores-Gerais e os principais documentos orientadores produzidos na história da OIT, compreendemos que consolidamos uma base empírica sobre a qual podemos desenvolver nossas análises com maior estabilidade. Passamos, nesta seção, a um nível mais abrangente de abordagem, que pretende apresentar e discutir parte da bibliografia que foi voltada ao estudo da Organização. Essa abordagem foi pensada para fornecer uma contextualização alargada, a qual consideramos essencial para ser possível perceber eventuais nuances historiográficas e institucionais da OIT. Apesar de considerarmos esse procedimento acertado e suficiente, não conseguiremos o complementar com a análise de estudos mais

¹⁰⁸ O primeiro Diretor, que esteve no cargo por 13 anos, não pode ser enquadrado nessas categorias, em razão de o critério de tempo prévio participando na organização não poderia ser aplicado.

restritos, focados no sentido do trabalho e da influência do neoliberalismo, pois não conseguimos os localizar.

De início, há que se afirmar que muito foi escrito sobre a história da OIT nas últimas décadas, seja pela comemoração do seu centenário, seja pela busca de novas perspectivas para a compreensão das recentes crises ou seja pelas transformações percebidas nas relações de trabalho. No entanto, apesar da existência de muitas pesquisas recentes, há que se ponderar que o interesse pela Organização não é novo, pois, desde sua fundação e sob a presidência do historiador Albert Thomas, a escrita da história da instituição possui significativa relevância interna. Isso se revela na medida em que se percebe que a escrita da história institucional foi utilizada como uma ferramenta de legitimação da importância da Organização e da consolidação de suas orientações. Nesse sentido, pode-se observar a precoce criação de centros de estudos e de publicações ligados à OIT¹⁰⁹. Independentemente dos motivos e das origens, constata-se que a bibliografia é vasta e diversa, a qual somente poderá ser apreciada de forma parcial nesta investigação. Por isso, guiamo-nos pela retomada historiográfica feita por Jasmien Van Daele (2008)¹¹⁰, que apresenta uma útil síntese e categorização dos esforços acadêmicos feitos para compreender a Organização.

A retomada dos principais estudos que estiveram focados na OIT permite que a autora apresente quatro constatações (*ibid*: 508-509), que funcionam como pontos de situação do campo de estudos: a) a identificação da existência de uma literatura interna e outra externa da Organização, esta estando relacionada com a intensificação de estudos acadêmicos (sobretudo a partir dos anos 50) e com a internacionalização dos estudos sobre o trabalho (sobretudo a partir dos anos 90); b) a dissonância entre os estudos “internos” e “externos” foi intensificada com o passar do tempo; c) a ênfase de que o estudo de uma instituição como a OIT não pode prescindir da consideração do

¹⁰⁹ A *International Labour Review* foi criada em 1921, sendo uma revista que ainda é publicada com periodicidade trimestral, nas três línguas oficiais da OIT (inglês, francês e espanhol). Constam entre os objetivos da revista o avanço da pesquisa acadêmica e a produção de informações de base para a tomada de decisões em todos os campos relacionados ao trabalho. Ver: https://www.ilo.org/global/publications/journals/international-labour-review/WCMS_756761/lang-en/index.htm. Acesso em 19/05/2021.

¹¹⁰ A pesquisadora desenvolve seu trabalho no âmbito da história social, tendo estado vinculada, na altura da escrita do artigo, ao Instituto Internacional para os Estudos do Trabalho, que é ligado à OIT e esteve à frente do “Projeto Centenário OIT” (no original, *ILO Century Project*).

contexto em que suas propostas foram construídas e suas ações desenvolvidas; e d) por fim, a predominância de estudos geograficamente restritos, uma vez que são majoritariamente desenvolvidos por pesquisadores e sob perspectivas “norte-atlânticas”. A seguir, apresentaremos algumas pesquisas recentes que podem ser interpretadas a partir das constatações apresentadas por Van Daele, que servem de luz para os novos pesquisadores da temática.

Começando pela última conclusão, de que os estudos sobre a OIT vêm sendo desenvolvidos sobretudo no universo “norte-atlântico”, efetivamente não se trata de uma revisão que poderemos fazer dentro dos limites desta dissertação, contudo, a conclusão da autora parece ser acertada em razão de alguns indícios colhidos de parte da bibliografia consultada. Ficando em um exemplo significativo, Laura Caruso e Andrés Stagnaro (2017: 14) identificam a ausência de análises críticas desde a e pelo olhar da América Latina à atuação da OIT. O adjetivo “críticas” foi utilizado para fazer a diferenciação frente aos estudos oficiais ou promovidos no interior da Organização, os quais, segundo os autores, possuem limitações para alcançar uma compreensão mais acurada das especificidades da região do Sul Global. No entanto, apesar desse déficit, há que se observar, que a OIT contou com a participação de representantes de países latino-americanos em sua fundação¹¹¹ e em sua primeira Conferência¹¹², o que serve, ao menos, para demonstrar que a Organização busca atingir um maior número de países.

A terceira constatação, de que a relevância dos contextos históricos e sociais é fundamental para um estudo da instituição, parece-nos acertada e pertinente, sobretudo em razão de que nossa pesquisa busca evidenciar os processos históricos e utiliza a análise de discurso como metodologia principal. Como entendermos não ser grande a polêmica quanto a essa percepção, passamos à seguinte. Em relação à segunda constatação, de que há um crescente descolamento entre os estudos “internos” e “externos”, trata-se de algo difícil de se constatar sem uma ampla revisão bibliográfica,

¹¹¹ Cuba foi o único representante da América-Latina nas reuniões que deram origem à Constituição da OIT.

¹¹² Participaram da primeira Conferência os seguintes países da América Latina: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, Guatemala, Haiti, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Há que se observar que as comitivas foram, muitas vezes, diminutas (considerando o total de indivíduos) e parcialmente representativas das três forças ligadas ao trabalho (considerando que nenhuma das três forças não foi representada).

o que demandaria a construção de pormenorizadas e exaustivas categorias para identificariam cada um dos tipos (“internos” e “externos”) e de um instrumento que pudesse quantificar os diferentes enfoques. Parece-nos, portanto, de um esforço que fugiria do objetivo fundamental que busca dar sentido a esta pesquisa. No que se refere à categorização, basta-nos, como será apresentada abaixo, uma orientação geral de como abordar a bibliografia.

Por fim, passamos à primeira conclusão, que trata da existência de distinção considerável entre estudos internos e externos à Organização, podemos confirmar a pertinência dessa distinção através de uma afirmação de Robert Cox, num momento de revisão de sua trajetória acadêmica e profissional. O internacionalista canadiano destaca ter sofrido, no final de seu período de funcionário, com o “constrangimento da oficialidade” para com o desenvolvimento de interpretações críticas sobre o trabalho e sobre as relações internacionais (1996: 26). O amadurecimento da percepção da existência desse constrangimento ocorreu ao longo de mais de duas décadas de serviços prestados e de anos de distanciamento da Organização. Tal situação serve para ressaltar a relevância da influência, mesmo indireta, exercida pela instituição sobre seus integrantes. A seguir, seguindo essa percepção, buscaremos agrupar alguns estudos significativos e identificarmos suas características. A linha divisória entre estudos internos e externos pode ser averiguada pela retomada de parte da bibliografia produzida recentemente. Utilizamos apenas um critério para construir essa diferenciação, que é a vinculação da pesquisa e dos pesquisadores à OIT.

Começando pela linha mais “oficiosa”, podemos identificar que a comemoração do centenário da OIT, em 2019, foi um evento que promoveu a produção de rico manancial de exemplos. Nesse sentido, podem ser identificadas obras como *The International Labour Organization: 100 Years of Global Social Policy*, escrita por Daniel Maul (2019), e *An ILO for All Seasons: The International Labour Organization's Ways out of Crisis*, escrita por Kari Tapiola (2020). Aquela obra foi produzida por um reconhecido acadêmico, mediante convite da OIT, que contribuiu para a publicação da pesquisa. No prefácio, o Diretor-Geral Guy Ryder destaca que “[t]his book draws strength from research done from an external academic perspective. There is a growing

scholarly interest in the multilateral system, global governance, and international organizations“ (em Maul, 2019: IX). Ou seja, compreende que o livro ganha força por ter sido escrito em uma perspectiva acadêmica, portanto externa, o que reforçaria o crescimento do interesse de fora da Organização sobre questões relacionadas a ela. A obra de Tapiola (2020), por sua vez, apresenta uma perspectiva mais oficialista, uma vez que o autor atua na instituição há mais de 25 anos. Destaca a capacidade da Organização de se adaptar e de apresentar alternativas frente às sucessivas crises sistêmicas que acompanharam e influenciaram sua história.

Citamos, ainda, uma terceira obra, que foi produzida a partir de um conjunto de artigos que analisaram a relação da OIT entre o Direito e a Justiça Social: *ILO 100 - Law for Social Justice*, editado por Politakis, Kohiyama e Lieby (2019). Em um dos artigos, José E. Alvarez, levanta algumas hipóteses para compreender o chamado feito pela OIT para uma perspectiva de análise acadêmica (Politakis, Kohiyama e Lieby, 2019: 59): “Perhaps (...) ILO insiders recognize that they may be too close to the ILO's discrete parts and need the distance provided by external perspectives to better understand their complex employer”. Os três textos se assemelham por terem sua origem a partir da promoção feita pela OIT, o que não se trata de qualquer motivo para depreciação de sua qualidade e seriedade, contudo, não podem deixar de ser considerados como revisões atravessadas, de formas mais ou menos intensas, pela institucionalidade.

De outro lado, são verificados estudos que foram desenvolvidos externamente à Organização, os quais surgem nas mais variadas abordagens. Indicaremos algumas produções que possuem pertinência para a fundamentação historiográfica do problema de pesquisa que guia esta investigação. Os textos foram agrupados em uma de duas categorias que são recorrentes nesse tipo de estudos, que são: de um lado, a interpretação do papel desempenhado pela OIT no cenário internacional; e, de outro, a investigação sobre as transformações das táticas ou métodos adotados pela Organização.

Dentro da primeira abordagem, começamos por indicar a obra editada por Stefano Bellucci e Holger Weiss (2020), que pretende expor o processo de internacionalização das questões do trabalho. Os estudos contidos no livro destacaram a

existência de outras organizações internacionais relacionadas ao trabalho e permitem perceber que o espaço de legitimidade da OIT foi conquistado em detrimento de outras visões do mundo do trabalho. Isso fica mais palpável na constatação feita pelos autores a respeito da existência de duas entidades que também foram criadas no início do século, exatamente no ano de 1919 (2020: 2): a Federação Sindical Internacional¹¹³, fundada em Julho; e a Internacional Comunista (ou Terceira Internacional), fundada em Março. O contexto histórico é marcado pelos traumas da Primeira Guerra Mundial e pela inovação da Revolução Soviética, portanto, verificou-se o acirramento dos conflitos sociais e políticos. O trabalho, como núcleo da produção de bens e de reprodução social, é alvo de disputa dessas diferentes orientações. Há que se ressaltar que as três entidades possuíam compreensões muito distintas da natureza, dos sentidos e das potencialidades do trabalho. Apesar de possuírem propostas muito distintas, pode-se considerar que, ao menos a termos do discurso, disputavam o apoio e a legitimidade entre os atores sociais espalhados nos cenários nacionais e internacional. A OIT apresentou uma alternativa mais conservadora ao defender a aproximação e o diálogo entre as forças do trabalho. Tal orientação pode ser compreendida pelo tripartismo, que reproduz elementos corporativistas do reformismo social democrata e da lógica sindical anglo-americana, da qual se aproximaram sindicatos com orientação católica (*ibid*: 5-7). Segundo os autores, a Organização foi responsável pela consolidação de direitos e pelo aplacamento de radicalismos, o que é interpretado como a realização de um “caráter dual”. Dual porque representaria interesses contraditórios no espectro político (*ibid*: 16), podendo ser observado na conquista de direitos trabalhistas (os quais podem ser mais sentidos em países periféricos), de um lado, e na tentativa de composição com o capital e os empregadores, de outro.

Outra investigação que busca interpretar a atuação da OIT frente a outras organizações é apresentada por Mark Anner e Teri Caraway (2010). Os autores buscam compreender quais foram as reações das mais importantes instituições financeiras internacionais (com foco no Banco Mundial e no FMI) frente à definição das normas fundamentais do trabalho, originada na *Declaração de Princípios e Direitos no*

¹¹³ No original: International Federation of Trade Unions. Seu encerramento, em 1945, foi seguido pela criação da World Federation of Trade Unions, que ainda se encontra ativa.

Trabalho, de 1998. Interpretam que a OIT buscou utilizar os instrumentos “coercivos” dessas instituições para implementar a sua agenda, uma vez que ela própria somente conseguia se valer de mecanismos indiretos. No entanto, a defesa da liberdade de associação e do direito à negociação coletiva, direitos de cunho coletivo que compunham parte das Normas Fundamentais, teriam figurado como o principal foco de resistência das instituições financeiras. Essa resistência decorreu da percepção de que aqueles direitos se tratam de elementos de caráter político que podem afetar o desempenho econômico dos países que as implementarem (*ibid*: 156). Em sentido oposto ao *trabalho decente* defendido pela OIT, foi incentivada a flexibilização das relações de trabalho pelo Banco Mundial e o FMI, o que acabou por gerar o enfraquecimento do poder de negociação dos trabalhadores e de seus sindicatos.

Citamos, ainda, o artigo produzido por Gillian Macnaughton e Diane Frey (2018), que apresenta uma comparação entre três diferentes enquadramentos normativos de *trabalho decente* que estiveram presentes no cenário internacional na primeira década do século XXI. As pesquisadoras identificam que às definições produzidas pela OIT e encontradas no campo dos direitos humanos foi acrescentada a orientação produzida pela “Comissão dos Determinantes Sociais da Saúde”, numa iniciativa promovida pela Organização Mundial de Saúde, em 2008. Essa definição foi produzida, no entanto, sem valer-se do acúmulo que vinha sendo produzido há décadas, por outras entidades. Compreendem que a consolidação de uma única definição de *trabalho decente* fortaleceria a luta contra o neoliberalismo, que é considerado como uma ideologia de “fundamentalismo de mercado” responsável por definir o crescimento econômico como o único caminho para o progresso social e por demandar a redução dos direitos trabalhistas (*ibid*: 45). As autoras evidenciam que o trabalho é central na garantia da saúde e do bem estar da população, o que defendem ser um núcleo suficiente para que os três enquadramentos fossem fortalecidos em apenas uma orientação. A OIT é interpretada, portanto, como um ator fundamental na definição de diretrizes, inclusive no que envolve a saúde dos trabalhadores, contudo, acabou não conseguindo exercer a devida influência normativa sobre uma instituição como a OMS.

Passando a apresentar elementos relativos à transformação dos mecanismos utilizados na atuação da OIT, destacamos quatro artigos considerados relevantes à nossa discussão. Começamos pelo texto escrito por Lucio Baccaro e Valentina Mele (2012), que permite uma visão geral sobre os instrumentos disponibilizados pela Organização. O tipo mais relevante deles, em termos históricos e vinculativos, é o das Convenções. Elas devem ser aprovadas pela maioria da Conferência Internacional do Trabalho a que forem submetidas. Nesse aspecto, é interessante observar que os representantes dos trabalhadores e dos empregadores possuem um papel definidor do resultado das votações (*ibid*: 197). Isso ocorre porque, apesar de possuírem metade do poder de representação em relação aos governos¹¹⁴, conseguem garantir maior coordenação das suas ações através de organizações próprias¹¹⁵. A Convenção é um tipo de documento normativo que deve ser incorporado à legislação nacional para produzir efeitos internos e permitir a fiscalização por parte da OIT. Existe a possibilidade de produção de um outro tipo de orientação, que são as Recomendações. Elas são consideradas como guias de atuação, não possuindo qualquer caráter vinculativo, o que as diferencia das Convenções. Habitualmente acompanham uma Convenção, sendo rara sua edição isolada. Na prática, os autores avaliam que esse tipo de estratégia gerou um impacto limitado dos esforços de regulação das relações de trabalho, em razão do reduzido número de ratificações e da demora para a produção desses documentos (*ibid*: 198).

Buscando garantir maior efetivação de suas orientações, sobretudo a partir dos anos 90, a OIT passou a desvincular sua atuação principal da produção de Convenções. Passou a investir de forma decisiva na promoção de um núcleo de direitos fundamentais e, também, na divulgação de Declarações de Princípios e de outros instrumentos não vinculantes. Essas declarações podem ser interpretadas como mecanismos de *soft law*, uma vez que, diferentemente das Convenções, não buscam incidir diretamente sobre a

¹¹⁴ Os representantes dos governos possuem metade do número total de representantes, enquanto os trabalhadores e empregadores dividem a outra metade dos representantes. Dessa forma, cada país possui o direito a dois votos para os representantes do governo, um voto para o dos empregadores e outro voto para o dos trabalhadores.

¹¹⁵ Os trabalhadores e empregadores possuem organizações próprias, que, dentre as diversas funções que desempenham, servem para coordenar as ações dos seus representantes. São elas: Escritório de Atividades dos Trabalhadores (em inglês, *Bureau for Workers' Activities*); e Escritório de Atividades dos Empregadores (em inglês, *Bureau for Employers' Activities*).

legislação de cada país. Adicionalmente, constata-se que a OIT buscou efetivar parcerias com entidades privadas e que aprimorou mecanismos técnicos de produção e análise de dados estatísticos. Os autores interpretam que a reforma das estratégias da OIT foi promovida para tentar superar uma crise do seu modelo tradicional de governança (*ibid*: 219-220). Contudo, tal transformação ainda não teria sido totalmente efetivada e os efeitos do que já foi efetivado ainda seriam incertos.

A investigação promovida por Aaron Benanav (2019) esteve focada na transformação das orientações estatísticas que foram promovidas na busca da categorização do desemprego. O levantamento realizado em documentos oficiais, estudos e transcrições de encontros, entre 1950 e 2003, revela o esforço feito dentro da Organização para estabelecer critérios objetivos para definir as categorias relacionadas ao trabalho. Esses critérios são considerados fundamentais porque permitem o incremento da correção dos diagnósticos, a adequação dos projetos e a avaliação dos resultados. A dificuldade de se estabelecer categorias estatísticas decorre, em grande parte, da necessidade de enfrentamento de questões teóricas e metodológicas muito complexas. Isso é notado, por exemplo, na definição de informalidade¹¹⁶ e na progressiva constatação da existência de discrepâncias entre distintas realidades nacionais. Em muito, essa dificuldade tem relação com a percepção de que há diversidade econômica e social (sobretudo no que trata das relações de trabalho) dentro do sistema capitalista.

O autor identifica que o neoliberalismo pautou os debates promovidos no interior da Organização, mesmo entre os setores voltados a atividades consideradas de cunho técnico. Isso se deu, em parte, pela influência crescente da noção de flexibilização das relações de trabalho, a qual é interpretada como uma forma de incremento da insegurança para os trabalhadores. Componentes dessa perspectiva podem ser percebidos ainda na década de 50, apesar de figurarem à margem das principais análises do período. Essa posição se altera a partir da década de 80, que tem

¹¹⁶ A definição de informalidade foi aceita em 1993, mas passou a ser alvo de críticas a partir de 2003, pois foram observadas suas limitações em razão da disseminação de práticas de trabalho informal ou atípico, mesmo em países desenvolvidos e em empresas tradicionais do capitalismo central. Essas formas atípicas poderiam ser “(...) ‘clandestine employment, involuntary part-time work, work on short-term contract or no contracts, casual work’, and ‘labour on call’” (*ibid*: 124). São formas flexíveis de trabalho que acabam tendo como efeito tornar menos evidente a definição de desemprego.

na crise da dívida externa dos países do Terceiro Mundo e, conseqüentemente, na apresentação do Consenso de Washington marcas do crescimento da importância do neoliberalismo. Afirma que (*ibid*: 121): "[t]he ILO tried to swim against neoliberalism's rising tide, but weakly. The organization attempted to intervene in the structural adjustment lending process, advocating for the inclusion of employment targets in adjustment". Ou seja, a Organização tentou apresentar alternativas à "maré" promovida pelo neoliberalismo, mas acabou por perder parte do protagonismo que havia alcançado nas décadas anteriores. O autor constata que a primeira crítica à reestruturação neoliberal no ambiente internacional ocorreu pela UNICEF, com o relatório "Ajustamento com uma Face Humana", de 1987; não pela OIT, como poderia ser de esperar pelas implicações que o programa neoliberal tem com a questão do trabalho.

Em artigo recente, Huw Thomas e Peter Turnbull (2018) destacam que a OIT, sob a direção de Guy Ryder, vem buscando alterar a sua forma de intervenção para a superação da exploração indiscriminada do trabalho. O Diretor-Geral, na interpretação dos autores, vem buscando promover a utilização de mecanismos "verticais", que consigam intervir nas cadeias de produção internacionais para a efetivação dos direitos dos trabalhadores. Os autores interpretam que uma mudança dessa escala somente poderia ocorrer em condições específicas, que reúnam pelo menos três fatores: atuação pessoal de figuras proeminentes, existência de enquadramento institucional e fatores políticos externos. No caso em questão, respectivamente, esses elementos são: a "biografia pessoal" específica do Diretor-Geral Guy Ryder, a Convenção de Trabalho Marítimo de 2006 e a tragédia do Rana Plaza, de 2013¹¹⁷. Esse artigo, para além de

¹¹⁷ Em 2013, na cidade de Dhaka, no Bangladesh, ocorreu o desabamento de um edifício em que estavam localizadas diversas indústrias que faziam parte das cadeias de produção de empresas multinacionais, sobretudo da área têxtil. O desabamento do prédio, causado pelas precárias condições de infraestrutura, causou a morte de mais de mil trabalhadores. Essa tragédia expôs à comunidade internacional a situação de desrespeito aos direitos fundamentais dos trabalhadores para sustentar o sistema de cadeias produtivas à escala mundial. A importância desse evento para a alteração de orientação da Organização é visível em diversos de seus documentos e em suas manifestações. Numa delas, a título de exemplo, afirma-se: "The ILO Governing Body decided in October 2013 to place on the agenda of the 2016 ILC a general discussion on decent work in global supply chains. This decision was motivated by concerns that the dynamics of production and employment relations in some global supply chains, can have negative implications for working conditions, as evidenced by the collapse of the Rana Plaza building in 2013 and factory fires in Pakistan and Bangladesh in 2012". Ou seja, a partir dos eventos de 2013 foi proposta uma agenda para discutir o *trabalho decente* nas cadeias de produção até o ano de 2016. (ILO, Global Supply Chains.

evidenciar a busca de adaptação da Organização, apresenta uma interpretação de como são efetivadas as transformações institucionais.

Por fim, abordamos o texto que possui um tom mais crítico dentre os que até aqui foram apresentados. Guy Standing (2010) busca fazer uma análise histórica da OIT, enfatizando a existência de períodos de predominância de correntes de pensamento dentro da instituição. De 1919, quando foi criada, até 1969, a Organização teria sido influenciada pela orientação que vislumbrava uma sociedade de economia regulada (sob a orientação do que Karl Polanyi descreveu no livro “A Grande Transformação”, de 1944, e que seria representada pela Declaração da Filadélfia, do mesmo ano). Findo esse período, a década de 70 testemunhou o início de uma era de consolidação de um tipo de sociedade que seria identificada pela orientação ao mercado global. Esse período é marcado pela saída dos EUA da Organização, em 1977, o que decorreu, segundo Standing (*ibid*: 311), da influência da Escola de Chicago, sob a orientação do economista Friedrich von Hayek, portanto, da influência do pensamento neoliberal.

Standing critica o que considera ser uma representação limitada dentro da OIT, sobretudo no que diz respeito à representação dos trabalhadores de setores menos tradicionais, para além do industrial. Interpreta que existe certo privilégio na representação dos trabalhadores de regimes formais e relativamente estáveis, os quais correspondem a exceções geográficas e históricas no universo das formas de trabalho existentes, sobretudo se comparado com o enorme contingente de trabalhadores informais, precários e marginais (como descreveu Ronaldo Munck, 2019¹¹⁸). Assim, a Organização não teria sido capaz (e ainda tem dificuldades em o ser) de garantir a representação dos trabalhadores informais ou precarizados e, sobretudo, intervir para a

<https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/supply-chains/lang--en/index.htm>. Acesso em 25/08/2021).

¹¹⁸ Em suas palavras (Munck, 2019: 122): “There is little cognizance that the type of work described by the term “precarity” has always been the norm in the Global South. In fact, it is Fordism and the welfare state that is the exception to the rule, from a global perspective. “Decent work,” as the ILO calls it - even though it is a rather dubious term - has never been the norm in the post-colonial world. Rather, super-exploitation, accumulation through dispossession, and what might be called “permanent primitive accumulation” have by and large prevailed”. O autor alerta para o equívoco de se considerar que a precarização, que foi exposta por Standing ao longo de sua obra, afetou de forma equiparável países com processos de desenvolvimento marcadamente desiguais. Munck aproveita para provocar a OIT, pelo que poderia ser a limitação conceitual da sua noção de *trabalho decente*, pois descolada do horizonte de expectativas da maior parcela da população mundial.

transformação de suas realidades. Isso estaria visível, segundo Standing, na contínua ênfase de defesa da negociação coletiva, a qual não seria acessível para grande parte dos trabalhadores não-industriais (2010: 316). Em adição, destaca que as forças de conservação acabam por ser predominantes às de transformação dentro da OIT, o que tem relação com a representação e, também, com o arrecadamento e distribuição dos recursos financeiros. No quesito financeiro, identifica a influência negativa do que chama de *soft money* no processo de tomada de decisões (*ibid*: 312). Sua definição de *soft money* tem relação com a assistência técnica prestada pela entidade a Estados e organizações não-governamentais, assim como do processo de diversificação dos instrumentos de atuação da OIT.

Encerrada essa retomada bibliográfica, apresentamos uma síntese de cinco indícios que possuem elevada pertinência para a continuidade da pesquisa: a) a relevância dos conceitos produzidos e utilizados pela OIT para descrever a realidade do trabalho de forma universal. Esses conceitos necessitam de certo período de gestação e a possibilidade de ressignificações frente à realidade social. Isso se aplica, entre os estudos consultados, aos conceitos de informalidade (Benanav, 2019; e Standing, 2010) e de *trabalho decente*, o qual pode incorporar os aspectos relacionados à saúde do trabalhador (Macnaughton e Frey, 2018); b) o choque entre percepções teóricas do sentido do trabalho (nas quais se inclui o conceito de *trabalho decente*) e a orientação neoliberal, que ganha corpo a partir do final dos anos 70 e início dos 80 (Macnaughton e Frey, 2018; e Benanav, 2019). Essa reorientação ocorreu pela soma de fatores externos e internos, muitos dos quais de caráter ideológico (Benanav, 2019; e Standing, 2010); c) a adoção de novas táticas de atuação demanda uma conjunção de fatores que consiga romper o caráter estático da Organização, o que se percebeu na orientação proposta por Guy Ryder, Diretor-Geral desde 2012, para a intervenção direta nas cadeias de produção (Thomas e Turnbull, 2018). Nesse sentido, a estabilidade da orientação político-econômica e institucional da Organização são características praticamente unânimes entre os autores consultados; d) a existência de um forte componente político, que se verifica na composição das forças internas e no relacionamento com outras organizações internacionais. Em relação ao âmbito interno, destaca-se o predomínio da

orientação do tripartismo, que diverge da percepção que aponta para a centralidade do conflito nas relações de trabalho (Bellucci e Weiss, 2020). No âmbito externo, verifica-se a existência da dificuldade de coordenação de esforços com as instituições financeiras, que teriam condições para efetivar ações mais assertivas para a garantia dos direitos fundamentais dos trabalhadores (Anner e Caraway, 2010), mas, também, com outras organizações internacionais que se relacionam com o trabalho (Macnaughton e Frey, 2018); e e) existência da necessidade de manutenção estável do financiamento da Organização, o que se garante pela participação dos Estados e pela realização de projetos de cooperações técnicas¹¹⁹. O impacto da saída dos EUA, em 1977, teve muita relação com a redução da arrecadação da OIT e com o incremento das incertezas quanto à possibilidade de implementação de projetos¹²⁰. Esses meios de financiamento podem ter representado impactos significativos na extensão e profundidade atuação institucional (Standing, 2010).

Como dito acima, essa revisão bibliográfica serviu para apresentar algumas interpretações existentes sobre a constituição e atuação da OIT. Dentre as conclusões que podemos chegar frente a essa revisão, a mais acertada delas aponta para a constatação de que as análises desenvolvidas a partir do objeto de estudo Organização Internacional do Trabalho são muito ricas e pertinentes. Outra constatação possível é a de que a OIT é uma organização que historicamente foi ciosa e atenta à importância da investigação, que esteve voltada à temática do trabalho e, também, à sua própria

¹¹⁹ Segundo o *site* oficial da OIT, são três as formas de financiamento: Orçamento Regular, fundado na contribuição dos Estados membro, proporcional a suas capacidades; Orçamento Regular em conta suplementar, fundado por contribuições voluntárias de parceiros; e Cooperação Técnica extra-Orçamentária, decorrente de contribuições para a manutenção de projetos com organizações públicas e privadas. Ver: <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/programme-and-budget/lang--en/index.htm>. Acesso em 20/05/2021.

¹²⁰ A saída oficial dos EUA ocorreu em 1977, tendo persistido até 1981. Segundo Maul (2019: 219), o mal-estar estadunidense iniciou em 1970, quando Jenks, então Diretor-Geral da OIT, admitiu como seu assistente um representante da República Socialista Soviética da Bielorrússia. Em 1975 o Secretário de Estado dos EUA, Henry Kissinger, anunciou a retirada de seu país da Organização. Apesar de curto, o impacto financeiro foi significativo, porque o financiamento dos Estados membros é proporcional ao tamanho de suas economias e constitui a mais importante fonte de recursos. Em razão disso, o corte do orçamento foi de cerca de 25% ou aproximadamente 42,3 milhões de dólares, como indicado por Beigbeder (1979: 223).

interpretação. Esta constatação representa uma oportunidade para qualificar a investigação e, ao mesmo tempo, um desafio acrescido para que o discurso oficial não seja excessivamente influente.

3. Análise Empírica

Neste capítulo buscaremos analisar e interpretar as manifestações contidas em Relatórios produzidos por Francis Blanchard, entre 1974 e 1976, e por Juan Somavía, entre 2007 e 2009. Essa investigação, tendo como base metodológica a análise de discurso, buscará expor os sentidos do trabalho sob influência do neoliberalismo. Na primeira parte do capítulo expomos o *corpus* construído para a investigação, na sequência apresentamos o método que será utilizado e, por fim, analisamos os documentos a partir dessas escolhas e à luz das discussões promovidas nos capítulos anteriores.

3.1. Recorte temporal e *corpus* documental

Apresentamos, no segundo capítulo, uma breve história da OIT e uma discussão sobre o papel desempenhado pela Organização no cenário internacional. Sobre tudo por tratar-se de um objeto de estudos complexo e extenso, a determinação do *corpus* documental figura como uma instância decisiva da investigação. Consideramos que a delimitação das fontes primárias utilizadas tem conexão direta com a delimitação temporal que a investigação irá considerar, de modo que apresentaremos ambos, como parte do *corpus*, e justificaremos suas seleções.

O "microuniverso semântico" (Nogueira e Nogueira, 2001: 181), como pode ser identificado como o *corpus*, é construído a partir do objetivo de pesquisa estabelecido pelo investigador. Não trata-se, portanto, de um conjunto de dados que se encontra pronto na natureza ou na realidade social, à espera para ser "apanhado" e analisado. Há décadas essa questão é discutida, muito tendo se acumulado desde que iniciaram as críticas à influência positivista nas ciências humanas, com sua percepção da verdade dos documentos e um certo descrédito da teoria histórica¹²¹. Apesar disso, a relação entre as

¹²¹ Hobsbawm, analisando o começo da institucionalização acadêmica dos estudos da história, afirmou (2013: 201-202): "Em termos filosóficos e metodológicos, os historiadores acadêmicos tendiam a demonstrar igualmente uma inocência admirável. É verdade que os resultados dessa inocência coincidiam com o que, nas ciências naturais, era uma metodologia consciente, ainda que controversa, e que podemos, *grosso modo*, chamar de positivismo, embora seja duvidoso que muitos historiadores acadêmicos (fora dos países latinos) soubessem que eram positivistas. Na maior parte dos casos, eram apenas homens que, assim como aceitavam um dado tema (tal como a história político-militar-diplomática) e uma dada área

fontes e o conhecimento (ou evidência e a teoria, segundo Petersen e Lovato, 2013: 176), ainda figura como um dos maiores desafios para qualquer pesquisador. Como indicam Ragin e Amoroso (2011: 78), o grande desafio da pesquisa social é construir uma representação ampla da vida social e, ao mesmo tempo, aceitar a extensão e profundidade das evidências. Não permitindo que o campo gravitacional dessa complexa e fundamental discussão nos impeça de desenvolver nossa investigação, basta-nos, neste momento, ressaltar que a seleção do *corpus*, que é uma das instâncias fundamentais da pesquisa, decorre de escolhas e da orientação teórica do pesquisador¹²².

Tendo isso em consideração, os recortes temporais compreendem dois triênios, de 1974 a 1976 e de 2007 a 2009. Esses anos foram selecionados considerando dois critérios principais: foram anos significativos da eclosão e enfrentamento de importantes crises econômicas e sociais, as quais produziram efeitos consideráveis no mundo do trabalho; e, cada um dos períodos, pode ser identificado com um único Diretor-Geral (Blanchard e Somavía, respectivamente). Compreendemos que tal delimitação permite-nos despender maior atenção às especificidades de cada período e, tendo em consideração o contexto temporal e econômico, promover comparações entre os dois triênios. Assim, pretende-se produzir conhecimentos considerados válidos e significativos para a compreensão das discussões do trabalho a nível internacional.

geográfica (a Europa ocidental e central, por exemplo) como a mais importante, também aceitavam, entre outras *idées reçues*, as do pensamento científico popularizado de que, por exemplo, as hipóteses brotam automaticamente do estudo dos “fatos”, a explicação consiste de um conjunto de cadeias de causa e efeito, ou os conceitos de determinismo, evolução e assim por diante. Supunham que, tal como a erudição científica podia estabelecer o texto e sucessão definitivos dos documentos que publicavam em séries de volumes sofisticados e valiosíssimas, ela também poderia estabelecer a verdade exata da história.”

¹²² Por certo, nem sempre basta a escolha do investigador, pois as fontes podem não estar disponíveis ou serem de difícil acesso. Trata-se de uma questão fundamental, que não é casuística, porque decorre e produz resultados políticos. Tome-se o exemplo, *en passant*, da dificuldade de que fontes primárias produzidas por Estados ditatoriais sejam utilizadas para a pesquisa histórica. No caso do Brasil, é conhecido o esforço feito pelo regime de destruir arquivos e a dificuldade de ter acesso aos documentos que foram preservados, mesmo após a redemocratização. As recentes comissões da verdade que ocorreram no país revelaram a dificuldade de acesso a muitos documentos salvaguardados pelas forças militares (Tenaglia e Rodrigues: 2018). Muitos dos documentos que conseguem estruturar as pesquisas desse período foram disponibilizados por países estrangeiros, principalmente pelos EUA, em razão de sua política de desclassificação de documentos secretos e confidenciais depois de 25 anos de sua produção (seguindo a Lei de Liberdade de Informação, de 1966). O controle dos documentos históricos é similar ao controle de informações contemporâneas, sendo que ambos podem ser usados como instrumentos da luta política. No caso do mundo do trabalho, há que ressaltar que muitas informações das empresas são resguardadas por elas como ativos estratégicos. A OIT, por sua vez, busca disponibilizar de forma acessível grande parte de sua documentação, o que é coerente com sua ênfase fundacional na importância da produção de conhecimentos.

Idealmente, seria enriquecedor a análise de períodos mais extensos ou de recortes temporais adicionais, contudo, pragmaticamente, não seria possível de realizar considerando os prazos desta dissertação.

A respeito dos efeitos que foram sentidos nesses períodos no mundo do trabalho, passamos a apresentar alguns dados e indícios considerados significativos. Devem ser considerados como indícios parciais ou amostragens, ainda que significativas, pois se trata de uma matéria que apresenta desafios de ordem: a) conceitual, como demonstrou Benanav (2019: 125) na análise do processo de formação da categoria “desemprego” pelos estatísticos da OIT, o que encontrou limitações conceituais pela percepção de formas “atípicas” e “informais” de trabalho, sobretudo a partir dos anos 70; e b) material, uma vez que a pesquisa quantitativa é levada a cabo de forma desigual por diferentes países e em relação a diferentes segmentos sociais. Tendo isso em consideração, os indícios que apresentaremos devem ser considerados como faces do contexto de produção dos relatórios.

A partir dos anos 70 é visível a desconstrução dos regimes de bem-estar social (Gottschall e Dingeldey, 2016: 543) e a inflação gerada pela crise do petróleo afeta de forma significativa o poder de compra dos trabalhadores (Glyn, 2007: 5-6). Nos anos seguintes, sobretudo a partir do final da década de 70, pode-se verificar a progressiva desmobilização dos trabalhadores, demonstrado pela redução dos dias de greve (*ibid*). Os desafios que a crise iria impor sobre o universo do trabalho não eram óbvios para os espectadores de então, pois como afirmou Glyn (*ibid*: 2), os efeitos mais graves da crise, como a redução da produtividade. Com o mesmo sentido, Maul (2019: 217) compreende que a crise iniciada em 1973 marcou, retrospectivamente, o início do fim da “Era de Ouro” que perdurava no pós-Guerra. Assim, não há que se esperar de Blanchard a percepção da escala da transformação que estava sendo operada, ainda que tivesse condições de identificar fatores de mudança.

A crise financeira que inicia em 2007 e ganha envergadura mundial em 2008 ocorre em um contexto bastante diferente da crise anterior. Durante décadas, foram sendo acumuladas contradições que tinham o mundo do trabalho como um dos eixos principais, como destaca Wisman (2013: 922) ao indicar o incremento das

desigualdades e a estagnação salarial ao longo de 35 anos. A crise, por sua vez, fez crescer o desemprego, alimentado pela crescente desproteção dos trabalhadores pelo Estado (Gottschall e Dingeldey, 2016: 548). A redução do número de empregos iniciou no terceiro trimestre de 2008 e perdura por todo ano de 2009 (ILO, 2010: 4). Contudo, sobretudo nos países de “economia avançada”, a recuperação da quantidade de emprego existente anteriormente à crise de 2008 não foi alcançada nos anos representados pelo Relatório do Mundo do Trabalho de 2012 (ILO, 2012: 18). O mundo do trabalho sofria, portanto, imediatamente depois de exposta a crise.

A definição do *corpus* passa, também, pela compreensão do contexto organizacional em que os documentos foram produzidos. Tal revisão nos permite, também, identificar as razões para sua produção e as características gerais dos documentos. Nesse esforço de contextualização devemos voltar a discutir alguns elementos da estrutura funcional da OIT. A Organização é dividida em três órgãos principais (ILO: 2019)¹²³: a Conferência Internacional do Trabalho (*International Labour Conference*); o Conselho de Administração (*Governing Body*); e o Escritório Internacional do Trabalho (*International Labour Office*). Institucionalmente, como destaca Leitão (2016: 107), o Conselho¹²⁴ e o Escritório compartilham as funções administrativas da Organização. O núcleo do Escritório está na figura do Diretor-Geral, que é o representante principal e promotor das orientações da Organização, sendo eleito para um mandato de cinco anos pelo Conselho, com a possibilidade reeleição¹²⁵. É interessante observar que os candidatos a ocuparem a posição de Diretor-Geral devem apresentar uma declaração que explicita sua visão da Organização e sua estratégia para

¹²³ A tradução para o português foi retirada do site da OIT Brasil. Ver: <https://www.ilo.org/brasil/conheca-a-oit/lang--pt/index.htm>. Acesso em 11/04/2021.

¹²⁴ O Conselho toma decisões quanto às políticas da OIT, decide a agenda da Conferência Internacional do Trabalho (contudo, tendo como base itens propostos pelo Diretor-Geral, vide ILO, 2019:), avalia o orçamento e escolhe o Diretor-Geral. Reúne-se três vezes ao ano, sendo composta por 56 membros, dos quais 28 representantes dos governos (sendo 10 assentos reservados aos países de maior importância industrial: Alemanha, Brasil, China, EUA, França, Índia, Itália, Japão, Reino Unido e Rússia) e os 28 restantes repartidos entre trabalhadores e empregadores. A escolha ocorre por eleição, no caso das 18 vagas sobressalentes dos governantes, e por decisão de organizações próprias, no caso de empregadores e trabalhadores.

¹²⁵ Apesar de não ter sido possível verificar se existe um limite de reeleições, podemos observar que a tendência é de que o Diretor-Geral seja reconduzido ao cargo pelo menos uma vez. David Morse (1907-1990) foi o mais longo Diretor, permanecendo no cargo por 22 anos. Francis Blanchard (1916 - 2009) esteve à frente da OIT por 15 anos e Juan Somavía (1941) por 10 anos.

alcançá-la¹²⁶. O Conselho é o principal responsável pela Conferência, contudo, cabe ao Diretor-Geral a apresentação de um relatório que visa discutir as realizações, desafios e projetos da Organização.

A Conferência, pode ser considerada como a instância deliberativa máxima, uma vez que possui o poder para eleger o Conselho e por ser a instância mais representativa, pois reúne anualmente todos os seus Estados membros, representados por dois delegados do governo, um dos empregadores e um dos trabalhadores¹²⁷. Nas Conferências são discutidas e deliberadas as principais orientações e ações da Organização, sendo que pode-se verificar que existe certa coordenação das discussões pelo conteúdo do relatório que é apresentado pelo Diretor-Geral, que é analisado pelos representantes das três forças¹²⁸. Apesar dessa orientação geral, é interessante observar que existem espaços garantidos para manifestações de cunho eminentemente político, que são consideradas pertinentes ao mundo do trabalho por seus protagonistas¹²⁹. Ademais, diversos chefes de Estado utilizam o espaço da Conferência para fazerem pronunciamentos políticos¹³⁰.

¹²⁶ Tal determinação pode ser encontrada no Anexo III do *Compendium of rules applicable to the Governing Body of the International Labour Office* (ILO, 2019: 50): “Candidates shall be invited to provide together with their candidature, a statement of no more than 2,000 words describing their vision for the Organization and the strategic direction they would pursue in the event they are appointed. The statement should also address the candidate’s commitment to the values and work of the ILO and its tripartite structure; their experience in economic, social and labour issues, international affairs, leadership and organizational management, and their appreciation of cultural, social and political diversities.”

¹²⁷ As transcrições das Conferências, que estão integralmente disponibilizadas no *site* da OIT, retratam a integralidade das intervenções, decisões, votações e discussões que se realizaram no plenário da Conferência. Trata-se, portanto, de uma fonte riquíssima para interpretar as orientações adotadas pela OIT, em sua generalidade ou nos segmentos que a compõem. Nesse documento conseguimos localizar os comentários dos Diretores-Gerais à discussão de seu relatório.

¹²⁸ A título de exemplo, cerca de 75% dos encontros da Conferência de 1974 estiveram dedicados à discussão do relatório do Diretor-Geral.

¹²⁹ A título de exemplo, observa-se que, em 1974, são feitos dois destaques à situação dos trabalhadores e organizações chilenas, então submetidas à ditadura militar de Augusto Pinochet (ILO, 1974: 10-11). Outro exemplo interessante, no mesmo ano, diversos representantes de governos de países africanos (República Centro Africana, Guiné, Mali, Togo, Líbia) utilizaram a visibilidade da Conferência para pedir a exclusão de Portugal da OIT em razão da manutenção da exploração das colônias e, consequentemente, o descumprimento de diversos valores fundamentais da Organização (ILO, 1974: 4-5; 6). Em uma dessas manifestações, declara-se (*ibid*: 4): “Noting with deep concern that, despite this condemnation, Portugal, a Member of the ILO, continues to subjugate the African peoples and to practise without fear or hesitation apartheid and racial discrimination”.

¹³⁰ A título de exemplo da variedade de lideranças políticas que utilizaram o espaço da Conferência, destacamos os seguintes nomes: Rajiv Gandhi (Índia), em 1985; Nelson Mandela (África do Sul), em 1990; Carlos Menem (Argentina), em 1993; Rei Hussein (Jordânia), em 1997; Bill Clinton (EUA), em 1999; Michelle Bachelet (Chile) e Cristina Kirchner (Argentina), em 2007; Luiz Inácio Lula da Silva

O Diretor-Geral, como já indicado, concentra poderes de representação e de coordenação da OIT¹³¹. David Maul (2019: 6) indicou que o Diretor-Geral, em especial, possui um papel fundamental para a OIT, desde sua fundação, sobretudo em suas relações no cenário internacional. A liderança e, portanto, o poder dos Diretores-Gerais pode ser observado na transição do cargo após o mandato de 22 anos de David Morse, que teria marcado uma era que transformou a OIT (*ibid*: 216). Segundo Maul (*ibid*), a disputa aberta entre Francis Blanchard e Wilfred Jenks foi resolvida com a diferença de apenas dois votos, contudo, apesar das divergências quanto à forma de liderança, ambos representavam a possibilidade de continuidade do projeto de Morse, sobretudo porque ambos possuíam uma longa vinculação à Organização. Essa disputa sucessória também foi retratada por Robert Cox, contudo, com um destaque mais sensível a respeito da mudança de perfil da liderança¹³².

O protagonismo dos Diretores-Gerais também pode ser revelado, como indicaram Thomas e Turnbull (2018: 547), com a importante reação do Diretor Guy Ryder em relatório que seguiu a tragédia do Rana Plaza, em , na Índia. Tal acontecimento, somado à postura de Ryder, teria permitido a efetivação de transformações efetivas dentro da Organização. Pode-se perceber, por esses dois exemplos retirados da bibliografia, que o Diretor-Geral concentra significativo poder e que suas manifestações possuem relevância, interna e externa. Tal constatação, no entanto, deve ser compreendida dentro dos limites institucionais impostos pela OIT, que possui considerável estabilidade institucional e limitações à transformação, como indicado no segundo capítulo. Assim, considerando o poder efetivo e simbólico acumulado pelo Diretor-Geral, consideramos que o relatório, como um documento central, significativa relevância para a compreensão da OIT.

(Brasil), em 2009; Angela Merkel (Alemanha) e Vladimir Putin (Rússia), em 2011; François Hollande (França), em 2015; e Michael Higgins (Irlanda), em 2018.

¹³¹ Na Constituição da OIT suas atribuições estão indicadas nos artigos 8 e, indiretamente, no artigo 10.

¹³² Segundo Cox, a mudança de perfil do novo Diretor-Geral implicou significativamente as atividades das diferentes instâncias da OIT. No seu caso, viu diminuída a autonomia da *International Institute for Labour Studies*, da qual era o presidente. Tal situação é relatada como uma das razões para sua retirada da OIT. Em suas palavras (1996: 23): "I was appointed by Morse as director of the International Institute for Labor Studies. I had taken a large part in designing and setting up this institute which was intended to become a research and educational center enjoying autonomy and intellectual freedom. However, whether or not such freedom could exist really depended upon who was director-general."

Sendo impossível abarcar todas as discussões desenvolvidas pela OIT e nelas identificar se houve influência do neoliberalismo, escolhas devem ser feitas quanto ao material a ser analisado. Tendo o contexto institucional em consideração, podemos afirmar que as manifestações dos Diretores-Gerais, sobretudo em seus relatórios, apesar de não representarem a totalidade da OIT¹³³, possuem grande relevância para sua compreensão. Como já exposto, os relatórios apresentados pelo Diretor-Geral são uma das principais fontes de orientação da Organização, seja porque são criados por sua principal liderança, seja porque são expostos à discussão da Conferência¹³⁴. Essa discussão é sintetizada em um comentário do Diretor-Geral, que costuma apontar para os pontos de concordância e de discordância frente às propostas contidas no relatório¹³⁵. Portanto, o relatório do Diretor-Geral, por sua importância, é a principal base material de nosso estudo.

A respeito dos Diretores-Gerais que serão alvo da presente pesquisa, devemos apresentar uma contextualização biográfica mais atenta do que a que foi apresentada no capítulo anterior. Francis Blanchard nasceu em Paris, em 1916, tendo se formado em Direito pela *École libre des sciences politiques*¹³⁶. Prestou o serviço militar nas forças aéreas, entre 1937 e 1940, e depois atuou junto ao governo de Vichy. Esse período de

¹³³ Para agravar a dificuldade de serem identificadas expressões relativas à totalidade da OIT, há que se ter em consideração o caráter único e distintivo frente às demais organizações internacionais, que é o fato de ser um organismo tripartido. Tendo isso em consideração, compreendemos que a totalidade da OIT é representada por diferentes e, muitas vezes, conflitantes vozes, contudo, algumas dessas vozes (sobretudo a do Diretor-Geral) acabam tendo mais impacto real do que as outras.

¹³⁴ Os relatórios são considerados como uma das principais oportunidades para os Diretores-Gerais apresentarem suas impressões sobre os acontecimentos. Considerando que os Diretores-Gerais possuem significativo poder dentro da OIT, trata-se de um documento fundamental. Isso pode ser visto no estudo sobre a história da Organização produzido por Tapiola (2020), dentre outros.

¹³⁵ Deve-se observar que a apresentação dos comentários sofreu alteração na sua forma entre os períodos analisados. Durante a gestão de Francis Blanchard (1974 - 1989), os comentários eram feitos presencialmente, diante da Conferência, contudo, a partir de 2008 passaram a ser escritos e publicados *a posteriori* à finalização do evento. Nas palavras de Somavía, tratou-se de uma forma de qualificar a resposta do Diretor-Geral ao dar tempo para que seja formulada (ILO, 2008: 230): “[R]egarding the reply by the Director-General, and, as a consequence of the recommendation on the revised format of the International Labour Conference proposed unanimously by the Governing Body at its 297th Session in November 2006, the Director-General will not be in a position to respond to the Conference on all the issues raised during the general discussion in plenary. This is simply because there is not sufficient time to prepare a reply between the time when the general discussion ends and the time planned for the reply. The Director-General intends to reply exhaustively and in writing, to all the points raised during the plenary discussion, and this reply will be published in the final Provisional Record of the 97th Session of the Conference.

¹³⁶ Francis Blanchard, Wikipédia em francês. Ver: https://fr.wikipedia.org/wiki/Francis_Blanchard. Acesso em 26/09/2021.

sua trajetória é pouco discutido nos textos voltados à descrição da trajetória de Blanchard. Encontra-se a indicação de que teria atuado junto ao governo colaboracionista enquanto contribuía com a resistência, como indicou Louis Emmerij¹³⁷. Durante esse período teria conseguido resultados significativos no trabalho junto a refugiados, deslocados e prisioneiros, inclusive negociando a libertação de soldados soviéticos que haviam sido capturados¹³⁸. Ainda segundo Emmerij¹³⁹, essa experiência teria possibilitado que Blanchard contribuísse com a criação da Organização Internacional de Refugiados, no pós-Guerra. A partir desse momento, com sua inserção no cenário das organizações internacionais, os textos biográficos passam a descrever a sua reconhecida trajetória de ascensão funcional. Em 1951, com 35 anos, ingressou nos quadros da OIT, tornando-se rapidamente assessor do Diretor-Geral e, em 1968, Diretor-Geral Adjunto da Organização (Maul, 2019: 216-217). Em 1973 é eleito para a função de Diretor-Geral, a qual teria desempenhado a continuidade das tradições organizacionais. Segundo Maul (*ibid*): “His perspective was shaped primarily by the technocratic orientation, which the ILO had taken under David Morse’s directorship”. Portanto, buscou consolidar uma gestão guiada por orientações tecnocráticas, o que pode ser entendido como o perfil das ações de Blanchard como Diretor.

O chileno Juan Somavía, apesar de também ser advogado de formação, possui uma trajetória profissional e pessoal bastante distinta da de Blanchard. Iniciou sua carreira como professor universitário na Universidade Católica do Chile e consultor do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT)¹⁴⁰. Entre 1967 e 1973 trabalhou como funcionário da diplomacia chilena, tanto no governo de Eduardo Frei (1964-1970), quanto no de Salvador Allende (1970-1973) (Altamirano, 2020: 256). Apesar de não fazer parte do governo socialista, Somavía exilou-se no México após a efetivação do golpe de Estado de 11 de Setembro de 1973. Nesse país, junto com outros exilados do Cone-Sul latinoamericano, criou o *Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales* (ILET), do qual foi diretor executivo de 1975 a 1984 (*ibid*: 262). O

¹³⁷ The Guardian, Louis Emmerij: Francis Blanchard obituary (03/02/2010). Ver: <https://www.theguardian.com/politics/2010/feb/03/francis-blanchard-obituary>. Acesso em 26/09/2021.

¹³⁸ *Ibid*.

¹³⁹ *Ibid*.

¹⁴⁰ Juan Somavía: Wikipédia em inglês. Ver: https://en.wikipedia.org/wiki/Juan_Somav%C3%ADa. Acesso em 26/09/2021.

escritor colombiano Gabriel García Márquez, então futuro prêmio Nobel de Literatura e membro do ILET, contribuiu junto com Somavía nos trabalhos do Relatório MacBride, que visava discutir sobre os desafios da comunicação (*ibid*: 265). Nos anos que se seguiram passou a atuar em diversas instâncias das Nações Unidas, o que, segundo Maul (2019: 265), reforçou seu interesse pelas questões de ordem econômica e social no âmbito das organizações internacionais. Podemos observar, por essa breve revisão biográfica, que Somavía representava um perfil com reconhecida importância política construída fora da OIT.

Bons *corpus* são estabelecidos quando observam a representatividade, exaustividade e homogeneidade do objeto que se estuda, segundo Greimas (1987, *apud* Nogueira e Nogueira, 2001: 181)¹⁴¹. Para a nossa investigação, compreendemos que os relatórios satisfazem a esses critérios. Esses podem ser identificados como o núcleo das Conferências, de modo que, mesmo representando apenas uma parte do todo, conseguem apresentar elementos significativos do funcionamento e dos discursos da OIT. Nesse sentido, podem ser considerados como documentos representativos. São exaustivos, pois representam as principais manifestações do Diretor-Geral no contexto da Convenção anual. Por fim, são homogêneos, pois apresentam uma unidade semântica decorrente do fato de terem sido produzidos por um único autor, em cada um dos dois triênios.

3.2. Método

Discutido o corpus documental e seu contexto de produção, mas, antes de avançar para a discussão da metodologia empregada, é importante destacarmos algumas orientações gerais relativas à abordagem das fontes primárias, que, no caso, são os relatórios dos Diretores-Gerais da OIT. Destaca, Romeu Gomes (2016: 72-73; *apud* Wolcott, 1994), a existência de três “formas de tratamento dos dados qualitativos”: descrição, análise e interpretação. De forma resumida, a descrição diz respeito à

¹⁴¹ Nesse sentido, representatividade significa que a parte selecionada, apesar de ser parcial, consegue representar os elementos fundamentais do discurso; exaustividade significa a consideração de todos os elementos que compõem a totalidade do *corpus*; e homogeneidade significa a existência de um corpo linguístico dotado de unidade semântica.

apresentação do conteúdo da fonte primária, a análise corresponde à decomposição dos dados e identificação das relações entre as partes e a interpretação trata da busca de explicações para os fenômenos analisados. Importa observar que essas três “formas” não são consideradas como “etapas” da pesquisa, porque suas delimitações são tênues e não precisam observar uma ordem específica, muitas vezes ocorrendo de forma simultânea. Isso quer dizer que existe constante ajustamento e tensão entre essas formas de tratamento dos dados durante a investigação, contudo, como veremos adiante, diferentes métodos dão diferentes enfoques a essas "formas".

A pesquisa social pode ser identificada, segundo Charles Ragin e Lisa Amoroso (2011: 8), uma forma de representar a vida social através da seleção de uma quantia razoável de evidências, sua análise sistemática (metodologia) e o engajamento direto ou indireto com teorias sociais. Em outras palavras, a escolha e aplicação da metodologia deve possuir correlação com o *corpus* documental e com as perspectivas teóricas adotadas pelos pesquisadores. A pesquisa é consolidada nas relações práticas, possivelmente conflituosas, entre essas três instâncias, sendo que esses elementos necessitam manter coerência frente ao problema de pesquisa que deu início à investigação. Antes de avançarmos propriamente para a discussão dos métodos de pesquisa, parece-nos pertinente a retomada dos outros dois elementos. O *corpus* selecionado, com suas delimitações temporais e materiais, foi apresentado acima. Em relação às orientações teóricas assumidas, necessitamos fazer uma breve retrospectiva do que foi discutido nos capítulos anteriores.

Tendo isso em consideração, devemos utilizar uma metodologia que seja adequada para identificar indícios de como os sentidos do trabalho formulados dentro da OIT foram afetados no contexto das crises econômicas e pela consolidação do neoliberalismo. Frente a essas demandas, duas abordagens nos parecem mais adequadas: a análise de conteúdo e a análise de discurso. A seguir, apresentaremos as principais características de cada uma dessas abordagens, para, ao final, indicarmos as razões que nos levam a eleger a análise de discurso como o método de investigação mais adequado ao nosso problema de pesquisa.

A análise de conteúdo caracteriza-se, segundo Bardin (2011: 48), pelo emprego de um conjunto de técnicas que visam a "descrição do conteúdo" e que permitam traçar inferências sobre as "condições de produção/recepção" de mensagens. A autora compreende que esse conjunto distinto de técnicas busca identificar e interpretar os "núcleos de sentido" (*ibid*: 135), os quais devem ser homogêneos, exaustivos, exclusivos, concretos e adequados. Os anos 40 são considerados, por Klaus Krippendorff (2004), como o período de consolidação da análise de conteúdo como um instrumento de análise das comunicações. Tal ênfase decorria da influência de pesquisas sobre a imprensa escrita, da comunicação de massas e do comportamentalismo (ou behaviorismo) nas ciências sociais. Essas influências iniciais teriam tido maior expressão através de análises quantitativas (sobretudo ligada à contagem de palavras) e uma aplicação mais restrita à comunicação de massas. Sua utilização passou a ser mais ampla, incluindo pesquisas qualitativas, e diversificada com o passar das décadas, surgindo diversas formas de aplicação¹⁴². Uma dessas novas formas é proposta por Pashakhanlou (2017: 448), que defende a utilização integrada de análises quantitativas, qualitativas, manuais e computacionais para o estudo das relações internacionais.

A análise de discurso, por sua vez, pode ser considerada como uma vertente metodológica tributária da análise de conteúdo, uma vez que se debruça sobre o mesmo objeto: a comunicação. Segundo Iran Melo (2009), apesar de ter sido inicialmente referenciada nos anos 50, é com o francês Michel Pêcheux, em livro publicado em 1969, que a análise de discurso se torna um método distinto dos demais. Três foram as principais influências teóricas de originais, contudo, segundo Eni Orlandi (2015: 19-20), a análise de discurso não ficou limitada a elas: linguística, marxismo e psicanálise. Desde esse momento inaugural, é um método caracterizado pela análise das ideologias que atravessam o discurso, insurgindo-se contra a pressuposição recorrente da análise de conteúdo sobre a neutralidade dos textos e métodos¹⁴³.

¹⁴² Frente à extensão do uso da análise de conteúdo, Jorge Lima (2013: 8) ressalta que muito foi produzido sob a influência desse método, contudo, muitas vezes de forma pouco criteriosa. Em razão disso, entende que deve-se ter melhor enquadramento do objeto e das técnicas para o uso da análise de conteúdo, o que permitirá a retomada da credibilidade que teria perdido.

¹⁴³ Ideologia será utilizada como um conjunto mais ou menos definido de ideias e valores que possibilitam aos indivíduos compreenderem a realidade e nela atuarem. Nesse sentido, Herzog (2018: 404) destaca que pode ser pensada como enquadramento básico de cognição da realidade social. Trata-se de um produto de

Pela orientação da análise de discurso, o discurso não é considerado como um portador transparente de uma mensagem, uma vez que carrega uma carga de valor ideológico. Assim, deve ser entendido como um objeto entrecruzado por diferentes discursos, interesses e visões políticas. Esse é o elemento central da diferenciação da análise de discurso frente à análise de conteúdo, como apontam Orlandi (2015: 17) e Benno Herzog (2018: 403)¹⁴⁴. Essa diferença pode ser melhor compreendida pela percepção da forma como os dados são tratados pelas diferentes abordagens. Segundo Moraes e Galiazzi (2016: 164-167), partindo da percepção de que existem três etapas habituais na pesquisa (descrição, análise e interpretação, as quais foram apresentadas anteriormente), indicam que a análise de conteúdo tende a dar ênfase à descrição dos dados, enquanto a análise de discurso reforçaria a preponderância da interpretação dos dados¹⁴⁵. Portanto, a análise de discurso não sobrevaloriza a possibilidade de descrição dos dados ou fontes primárias, pois essas não seriam transparentes, uma vez que também são influenciadas por elementos externos ao texto.

Os discursos podem ser compreendidos pela chave explicativa do interdiscurso que, segundo Orlandi (2015: 34), é a forma principal pela qual os discursos produzem sentido e encontram legitimidade. É constituído por discursos que perderam a conexão

organizações da sociedade civil e, também, do Estado, mas que está em constante transformação de acordo com os sujeitos que a promovem e as condições materiais em que é empregada. Parece-nos ser coerente a constatação de que a ideologia não é um corpo de ideias fixo com a noção de constante vir a ser presente na dialética promovida pelo materialismo-histórico. Sendo coerente, parece-nos razoável considerar que as ideologias não se mantêm inalteradas enquanto a realidade social está em constante transformação. Acrescentamos nossa discordância com a definição reproduzida por parte da tradição marxista de que aponta a ideologia representa uma falsa compreensão da realidade, pois parece-nos ser uma forma de reduzir em demasiado a ideologia e por ser sempre discutível a possibilidade de alcançar dita realidade não-ideológica. Essa compreensão não nos parece incoerente com a percepção de que é possível a produção de conhecimentos válidos e referenciados que não sejam exclusivamente produtos discursivos. Para além disso, segundo indica Bottomore (1988: 183-187), o conceito de ideologia em Marx (1818-1883) pode ser observado num sentido negativo, como falsa consciência, mas, em obras como a Ideologia Alemã esse sentido pode ser observado num sentido neutro. Segundo Bottomore, expoentes do pensamento marxista como Lênin (1870-1924), Gramsci (1981-1937) e Lukács (1885-1971) não reproduziram o sentido negativo e ressaltaram o caráter político da ideologia.

¹⁴⁴ Herzog (2018: 403) destaca que, sob a influência marxista, a ideologia possui relação com a realidade social e material, sobretudo com a reprodução social. Isso ocorre em observância a três dinâmicas: 1) as ideias e as convicções estão relacionadas à reprodução social; 2) as ideias são fortemente influenciadas pelas condições sociais; e 3) as ideologias possuem função social e são ligadas a interesses materiais.

¹⁴⁵ Nas palavras dos autores (Moraes e Galiazzi, 2016: 166): "Ainda que a descrição seja uma preocupação mais presente na análise de conteúdo do que na análise de discurso, as duas focalizam a interpretação como um momento indispensável. A análise de discurso, entretanto, pelo menos na visão de alguns autores, pode ser organizada de modo a dispensar o momento descritivo, concentrando-se unicamente no momento interpretativo."

aparente com seu autor e seu contexto original, o que permite que passe a figurar entre os elementos considerados naturais, cotidianos ou hegemônicos. Tal definição de interdiscurso enriquece a discussão da racionalidade neoliberal, apresentada por Dardot e Laval (2016), uma vez que em ambas não se pode identificar (ou não se busca identificar) quem são os autores dos discursos e, justamente por essa não-identificação, torna-se um discurso dominante. Note-se, porém, que essa aparente despersonalização do discurso (ou da racionalidade), não implica, necessariamente, a negação da existência de autores e de instituições que criam, promovem e mantenham a influência de determinada forma de pensar. É certo que essas fontes de influência existem, contudo, nunca conseguem controlar totalmente o processo de formação de sentidos.

Podemos compreender que o interdiscurso é formado e afetado através da relação entre língua, sujeito e história. Tal relação também é a base do conceito de *ideologia* que é apresentado por Orlandi (2015: 48), o qual pode ser entendido como uma espécie de imaginário coletivo, que serve para orientar as interpretações dos agentes¹⁴⁶. No caso da OIT, permitindo-nos interpretar que os discursos dos Diretores-Gerais tendem a observar o interdiscurso que foi construído na trajetória da organização e, ao mesmo tempo, tensionam esse ambiente com os sentidos que os formaram, dentre os quais pode estar o neoliberalismo.

A análise de discurso considera, portanto, a existência de uma constante disputa implícita aos discursos e aos seus significados, o que pode ser compreendido como disputas por representações. Essas disputas, sejam atuais ou antigas, possuem relação com conflitos sociais e políticos, que podem ser apresentados de forma explícita ou velada nos discursos. Habitualmente estão veladas, em razão de existir um discurso dominante que utiliza recursos culturais para naturalizar e normalizar a compreensão da realidade social. Segundo Neumann (2008: 70), tal situação de domínio, ou seja, em que o poder é mantido relativamente inquestionável, pode ser entendida a partir da categoria

¹⁴⁶ Orlandi destaca que os sujeitos são determinados pela língua e pela história ao mesmo tempo que valem-se de certa autonomia (2015: 48-49): "Atravessado pela linguagem e pela história, sob o modo do imaginário, o sujeito só tem acesso a parte do que diz. Ele é materialmente dividido desde sua constituição: ele é sujeito de e sujeito à. Ele é sujeito à língua e à história, pois para se constituir, para (se) produzir sentidos ele é afetado por elas. Ele é assim determinado, pois se não sofrer os efeitos do simbólico, ou seja, se ele não se submeter à língua e à história ele não se constitui, ele não fala, não produz sentidos."

de hegemonia cunhada por Gramsci¹⁴⁷. O domínio de um discurso, no entanto, sempre é móvel e provisório, de modo que sempre figura a possibilidade de que a contestação ganhe força, tornando visíveis e influentes discursos alternativos. Podemos considerar que o neoliberalismo deixou de ocupar uma posição secundária para assumir uma posição de dominância, mudança que teria ganho força a partir dos anos 70, como demonstrado no primeiro capítulo.

Cabe destacar, por fim, que esse método pressupõe a utilização da historicidade das relações sociais e dos conflitos políticos para o esforço de compreensão dos sentidos dos discursos. Nesse sentido, Neumann (2008: 74) destaca que sentido e materialidade devem ser estudados conjuntamente. Num sentido similar, Eni Orlandi (2015: 25) destaca, ao tratar da análise de discurso, que “(...) na perspectiva discursiva, a linguagem é linguagem porque faz sentido. E a linguagem só faz sentido porque se inscreve na história”. Com isso, busca afirmar que o discurso não possui liberdade absoluta que o afaste de condicionantes linguísticos e históricos (*ibid*: 22), o que permite afirmar que o dizer não é uma propriedade particular de ninguém (*ibid*: 32). O sentido do discurso, também, somente existe em determinadas posições ideológicas que dependem das relações sócio-históricas em que as palavras são produzidas e reproduzidas (*ibid*: 43). Essa abordagem é coerente com a compreensão que buscamos seguir e que segue grande parte dos autores que até aqui foram referenciados.

Um desenho teórico-metodológico similar pode ser identificado na análise crítica de discurso, que é desenvolvida, sobretudo, por Norman Fairclough desde a década de 90. Consideramos que se trata de uma vertente vinculada de forma categórica com a crítica social. Apesar dessa especificidade, parece-nos que não sugere elementos significativos e distintos dos que foram apresentados acima. As similaridades são

¹⁴⁷ Gramsci pode ser entendido como um dos autores marxistas que mais ênfase deu à questão da ideologia. Segundo Michele Filippini (2017: 14-15), o conceito de ideologia apresentado por Gramsci pode ser compreendido entre o de falsa compreensão da realidade, que é imposta pelos setores dominantes, e a de conjunto de elementos que orientam a compreensão do mundo. Contudo, essa distinção perde muito de sua importância porque é um crítico da percepção de que existe uma verdade objetiva sobre a realidade, uma vez que entende que a verdade é dependente e atrelada ao contexto histórico. Além disso, como indica Filippini (*ibid*), os *Cadernos do Cárcere* foram escritos num período prévio à preponderância da definição negativa de ideologia. Nota-se, na obra do marxista sardo, a utilização do conceito de ideologia para a discussão de diversas questões, como a hegemonia, os blocos históricos, o folclore, a religião, a filosofia e a ciência.

muitas, dentre as quais podemos destacar a ênfase à investigação interdisciplinar, a utilização da comunicação como fonte preferencial, a predomínio da interpretação sobre a descrição, a valorização do contexto histórico e a busca das influências ideológicas (Fairclough, 2013: 178). Dessa orientação podemos retirar o contributo de que os textos são “multi-funcionais”, pois representam, simultaneamente, uma forma de ação, uma representação da realidade e uma segmento da formação das identidades (Fairclough e Fairclough, 2015: 187). É importante considerar que os textos, que são a base documental por excelência da análise de discurso, podem ser avaliados como um instrumento para a construção de identidades, o que reforça a pertinência de seu estudo como um componente do contexto político-ideológico.

Compreendemos que a análise de discurso possui coerência com o desenho teórico e metodológico apresentado por Robert Cox, que foi discutido no primeiro capítulo. Esse método tem ligação mais evidente com a orientação da teoria *crítica*, pois busca realçar a importância do contexto sócio-histórico para a formação dos sentidos do discurso e porque realça a relevância da teoria. Apesar disso e de ser uma abordagem metodológica predominantemente qualitativa, podemos indicar que a orientação “resolvedora de problemas” também pode inspirar a análise de discurso, pois pode-se propor questões práticas que fundamentam a tomada de decisões.

Uma das maiores vantagens oferecidas pela análise de discurso é a possibilidade de percepção do protagonismo dos indivíduos em seu contexto histórico, mesmo que sua ação sempre seja influenciada por fatores que escapam de sua escolha. Nesse sentido, parece-nos ser um método de pesquisa que traz à cena da investigação perspectiva, o que pode ser encontrado na obra de Robert Cox na discussão que faz sobre os horizontes sincrônico e diacrônico (1987: 395). Como exposto no primeiro capítulo, a sincronia enfatiza a ação dos indivíduos e tende a ressaltar os elementos da continuidade da realidade social; a diacronia, por sua vez, destaca os processos históricos e suas transformações constantes. O conceito de interdiscurso de Eni Orlandi (2015) dialoga sem grandes ruídos com essas duas categorias temporais, uma vez que os termos significantes do discurso são reproduzidos e ressignificados constantemente em razão da ação do indivíduo.

A percepção da importância da agência humana também pode ser observada na obra de Cox quando discute a formação das esferas de poder que compõem a totalidade mundial (ordem mundial, formas de Estado, dinâmica social e forças sociais). Todas essas esferas são compostas instâncias em que a ação humana é relevante, seja na forma de instituições e fatores sociais; ideias em disputa; e capacidades produtivas e reprodutivas¹⁴⁸. A análise de discurso permite a abordagem das ideias em disputa, sejam em sua forma quanto em seu conteúdo. Essa instância permite uma análise interessante sobre a constituição da hegemonia, que também é um tema caro a Cox. A hegemonia, em última instância, pode ser entendida como um instrumento de estabilização e normalização das relações. Nesse ponto, retomamos a percepção de Cox de que as organizações internacionais funcionam como promotoras da ordem hegemônica, são produto dessa ordem, enfraquecem formas de pensar alternativas e cooptam indivíduos de diferentes realidades nacionais (Cox, 1983: 162).

Os próprios Diretores-Gerais devem ser compreendidos dentro desse quadro, seja em seu protagonismo limitado ou como agentes da hegemonia. Vale lembrar que são figuras que possuem uma influência forte na tomada de decisões, contudo, reproduzem, consciente ou inconscientemente, a hegemonia (não sendo criadores de orientações contra-hegemônicas). No âmbito do funcionamento da Organização, é possível constatar a percepção apresentada por Cox de que os Diretores-Gerais atuavam como uma espécie de monarca em seus domínios. Focar nesses atores, portanto, possui muito sentido quando se utiliza a análise de discurso. A compreensão dos elementos ideológicos que formam esses discursos é considerada, por Cox (1980: 162), como uma rica fonte para a compreensão das relações sociais e, inclusive, oferecem indícios sobre a constituição das estruturas históricas. A importância das manifestações do Diretor-Geral para a OIT é patente, assim como o é a atuação da OIT no cenário internacional, como discutimos no capítulo anterior. Trata-se, portanto, de uma abordagem que possui sua relevância a nível interno e externo à Organização.

Em relação à revisão histórica e bibliográfica feita sobre o neoliberalismo no primeiro capítulo, reforçamos alguns elementos que parecem ser significativos para

¹⁴⁸ A composição dessas três instâncias foi definida por Timothy Sinclair (2016: 516), que buscou atualizar pontualmente a definição original de Robert Cox.

expor a relevância da análise de discurso. Como vimos, uma definição unitária de neoliberalismo não pode ser identificada, tanto porque o debate especializado é recente e carregado de um forte sentido político, como porque os paradigmas teóricos utilizados no debate especializado oferecem pressupostos e algumas conclusões distintas. Buscando referências que sejam significativas, analisamos as interpretações promovidas por David Harvey, Pierre Dardot e Christian Laval e Loïc Wacquant. Apesar das divergências teóricas e analíticas que afastam esses autores, entendemos que a percepção da importância do elemento político na constituição do neoliberalismo os aproximam. Independente do termo que é utilizado (ideologia, racionalidade ou governamentalidade), valorizam a importância do convencimento para disseminar e reproduzir o modelo de capitalismo representado pelo neoliberalismo. O convencimento, que é um elemento eminentemente político, pode encontrar diversas formas e ser utilizado com diferentes intensidades de acordo com a conjuntura sócio-histórica em que se aplica. A análise de discurso consegue, em nossa opinião, retirar elementos importantes dessa esfera de formação de sentidos comuns, portanto, parece-nos alinhada com a descrição do neoliberalismo que apresentamos no primeiro capítulo.

3.3. Relatórios dos Diretores-Gerais

Partimos da pressuposição de que é possível reconhecer uma unidade mínima de identidade epistemológica entre documentos produzidos por um mesmo autor ao longo do tempo. Em outras palavras, diferentes discursos de um mesmo autor podem ser interpretados como parte de um grande discurso. Por exemplo, um líder político poderia ser compreendido pela soma de suas manifestações públicas, assim como um Diretor-Geral da OIT poderia ser compreendido por seus relatórios. Obviamente que a compreensão seria limitada pela natureza da fonte da qual as informações são retiradas, contudo, uma imagem pública do autor seria possível de ser traçada. Essa pressuposição pode ser questionada em razão do indício material (fonte primária) ser demasiadamente superficial e móvel quando exposto à passagem do tempo, sobretudo porque o discurso (assim como o pensamento e, de modo geral, as ações de qualquer indivíduo e mesmo

de organizações) se altera a partir das experiências, principalmente em períodos marcados por acontecimentos com intensa carga de significado (o que ocorre, por exemplo, em razão das crises). Portanto, tanto o sujeito quanto o contexto se alteram com o passar do tempo.

Tal questionamento, apesar de possuir sua lógica, não nos parece ser suficiente para afastar a possibilidade de identificação de unidade entre os relatórios que iremos analisar, considerando nosso objeto de estudo em concreto. De início, há que se considerar que todo e qualquer indício é influenciado pelo contexto em que foi produzido e, como todo contexto sofre constante processo de transformação, pode-se afirmar que o indício é também parte desse eterno processo de mudança. Portanto, é inevitável considerar que a transformação é um componente de qualquer estudo, independente dos desenhos teóricos e das evidências ou indícios utilizados. Nesse sentido, a definição de interdiscurso apresentada por Eni Orlandi (2015) é útil por indicar que todo discurso é construído a partir de um processo constante de transformação¹⁴⁹. Além disso, é fundamental considerar quantitativamente o lapso temporal a que se busca atribuir uma unidade semântica. Certamente, será mais difícil atribuir unidade, ou identificar conexões que dêem coerência, a documentos produzidos num extenso recorte temporal, quando comparado com um conjunto de documentos produzidos em um mais restrito interregno. Por exemplo, parece-nos mais problemático atribuir unidade a um conjunto de textos produzidos por um mesmo autor ao longo de três décadas do que um conjunto de documentos produzidos em três anos. Naquele caso, as transformações no discurso serão mais significativas e, portanto, a unidade de sentido será mais frágil, o que tornará mais desafiadora a interpretação feita pelo pesquisador. Portanto, a fator quantitativo (nesse caso, o tempo) é indissociável da determinação do fator qualitativo (nesse caso, a unidade).

Trazendo essa reflexão para o caso que nos interessa nesta dissertação, consideramos que os relatórios produzidos em três anos subsequentes podem ser

¹⁴⁹ Orlandi (2015: 32) destaca que a memória e a atualidade, portanto, duas percepções diferentes sobre o tempo, marcam a produção do discurso. Esse processo de conexão entre diferentes tempos é chamado de interdiscurso, que é influenciado por duas “forças” em tensão (*ibid*: 36): a paráfrase (que é a repetição da atribuição entre sentidos e palavras) e a polissemia (que é a criação de novas relações entre sentidos e palavras).

considerados como uma fonte homogênea e, portanto, que expressa uma unidade semântica representativa do discurso do Diretor-Geral da OIT naquele contexto. Para além da questão temporal, o conteúdo dos documentos e seu contexto de produção nos permitem considerar que os Diretores buscaram consolidar um projeto de Organização durante seus mandatos, o que diminui a chance de que uma grande alteração discursiva tenha sido efetivada em curtos períodos. Os relatórios são muito distintos de acordo com o Diretor-Geral que o produziu (tanto na forma quanto no conteúdo), o que pode ser exemplificado pela constatação de que os textos assinados por Blanchard são mais extensos e buscaram transparecer uma postura mais moderada ou técnica¹⁵⁰; enquanto os de Somavía eram mais sintéticos e, por isso, pareceram concentrar esforços em projetos delimitados¹⁵¹. Esses exemplos servem de indício para compreendermos que os documentos carregam uma marca pessoal do Diretor a que estão relacionados, mesmo considerando a possibilidade de existir uma significativa influência da equipe de assessores do Escritório na produção dos textos¹⁵². Em todo caso, mesmo que essa influência exista, parece-nos ser razoável considerar que a liderança do Diretor garante unidade aos relatórios analisados. Dessa forma, estaremos menos atentos às possíveis transformações internas do discurso, pois partimos do pressuposto de sua estabilidade. A partir desse ponto, pretendemos comparar os sentidos contidos nas manifestações dos Diretores-Gerais à luz da influência neoliberal.

Uma primeira abordagem aos documentos fazendo o uso da busca de palavras não revelou qualquer menção ao termo “neoliberal”, considerando suas principais variações morfológicas (ex. Neoliberalismo, neo-liberal, etc.), ou ordoliberal. O silêncio

¹⁵⁰ A média é de 92 páginas entre os relatórios de 1974, 1975 e 1976. Tratam-se de textos que buscam fazer observações sobre a situação do trabalho e propostas genéricas, pois buscavam discutir muitas questões e sem uma articulação melhor desenvolvida entre elas. A título de exemplo, citamos alguns dos tópicos recorrentes: treinamento, condições de trabalho, horas de trabalho, segurança social, trabalho infantil, tripartismo, direitos humanos, liberdade de associação e segurança no trabalho.

¹⁵¹ A média é de 27 páginas entre os relatórios de 2007, 2008 e 2009. A análise e propostas apresentadas estão organizadas, em grande parte, sob projetos, como se vê na defesa do *trabalho decente*, na promoção da noção de desenvolvimento sustentável (incluindo a discussão dos “trabalhos verdes”) e num programa de enfrentamento da crise pela criação de empregos.

¹⁵² Em contato realizado no dia 23/07/2021 por e-mail com a Biblioteca da OIT, setor responsável pelo atendimento aos pesquisadores, foram requeridas informações a respeito do processo de escrita do relatório, sobretudo quanto à participação direta do Diretor-Geral em sua construção. A resposta indicou que se tratava de uma questão “difícil de responder”, porque a Biblioteca não possui informações sobre a escrita do relatório, o que permite interpretar que não há regulação específica a esse respeito.

para esses termos pode ser interpretado como um indício ruidoso, sobretudo por serem conceitos que progressivamente acumularam grande força de significado que ganhou proeminência ao longo das décadas que seguiram à sua estreia no cenário público, no começo do século XX. A percepção da influência do neoliberalismo sobre o sentido do trabalho será feita a partir da análise de outros indícios, que podem ser menos explícitos e mais indiretos, mas que são igualmente significativos.

Para isso, definimos algumas categorias que possuem relação com o tema e que são consideradas significativas para a compreensão de alguns posicionamentos contidos nos discursos dos Diretores-Gerais. Foram utilizados os seguintes tópicos: Desafios Estruturais, Desafios Conjunturais, Crise, Mercado Financeiro, Objetivos e Sentido do Trabalho. A identificação desses elementos no documento partiu da leitura integral do texto e de posterior seleção dos segmentos que possuem maior vinculação com essas categorias. Para esse fim, foi utilizado como recurso eletrônico de apoio o *software* NVivo, que facilita a organização e categorização do conteúdo do texto. Esse recurso, basicamente, torna mais prático o trabalho de comparação de diferentes segmentos do *corpus*, não sendo utilizado propriamente como um instrumento determinante da qualidade da análise. A seguir, apresentaremos e discutiremos as passagens consideradas mais relevantes, buscando as interpretar à luz das referências teóricas que foram mobilizadas ao longo desta dissertação. Isso será feito a partir de cada uma das categorias, o que nos permitirá comparar os sentidos que elas possuíam para cada um dos Diretores.

Reforçando a perspectiva teórica que vem guiando esta dissertação e que a confere coerência, compreendemos que as estruturas são interdependentes analiticamente das conjunturas, do mesmo modo que as conjunturas o são das estruturas. Não há, em nossa perspectiva, o predomínio absoluto de uma instância sobre a outra, pois são forças distintas (incluindo a capacidade de transformação ou manutenção da ordem), que se relacionam de forma dialética. Vários podem ser os paralelos que promovem a interdependência entre distintos âmbitos, sejam temporais (entre a curta e a longa duração), geográficos (entre o local e o global) ou societais (em seus componentes econômicos, políticos, sociais e culturais). Estrutura e conjuntura são

categorias analíticas que nos ajudam a compreender relações que possuem distintas qualidades, contudo, não é tarefa fácil traçar distinções entre elas, sobretudo se essa distinção buscar ser categórica. Em razão disso, as categorias utilizadas em nossa discussão serão consideradas como orientações gerais, afastando a pretensão de apresentarmos um rol exaustivo de características que as distingam.

3.3.1. Desafios Estruturais

Os “Desafios Estruturais” são entendidos nesta investigação como restrições ou limitações às ações da Organização, tendo sido provocadas por fatores de ordem sistêmica ou que tivessem uma temporalidade mais alargada. Com isso, buscou-se perceber quais interpretações os Diretores apresentavam sobre o contexto mais amplo da atuação da OIT. Não foi possível identificar manifestações significativas de Francis Blanchard que tenham relação com essa categoria. Podemos interpretar essa ausência como um possível reflexo de um contexto em que a crise econômica foi menos evidente, perceptível pelo fato de que muitas vezes o termo empregado foi “estagnação econômica”. Soma-se a esse elemento a consideração de que sua atuação à frente da OIT esteve voltada à busca de realização de projetos de cooperação técnica com outros organismos internacionais, de modo que a discussão sobre a natureza e situação da estrutura internacional e organizacional não tenham sido temas de grande interesse. Deve-se observar, por fim, que os relatórios analisados foram os primeiros a que Blanchard foi o responsável, o que pode ter implicado maior comedimento na apresentação de perspectivas de maior fôlego.

Por sua vez, Juan Somavía, que estava no seu nono ano como Diretor da OIT, em 2007, apresentou algumas posições interessantes a respeito dos desafios estruturais. Destacou as limitações e dificuldades para a implementação de um modelo de desenvolvimento que observasse a sustentabilidade social, ambiental e econômica no sistema internacional (ILO, 2007: 3)¹⁵³. Tal dificuldade teria origem na existência de um projeto concorrente, que teria sido promovido pelas organizações de Bretton Woods nos 25 anos anteriores à publicação do relatório (portanto, desde o princípio dos anos 80).

¹⁵³ Indicou que esse modelo teria sido lançado no Encontro do Rio, de 1992, e sido reforçado pelo encontro de Joanesburgo, de 2002.

Chamou esse projeto de Consenso de Washington em ao menos dois momentos dos relatórios (ILO, 2007: 3; e ILO, 2009:1). Em nenhuma passagem mencionou diretamente o neoliberalismo, assim como não o mencionou Blanchard. Apesar disso, Somavía descreveu as orientações gerais neoliberais de forma bastante completa (ILO, 2007: 3-4):

Many of its policy prescriptions have become common currency, including macroeconomic stability, low inflation, primarily private-led investment and greater openness in trade and finance. Yet it has a fundamental flaw: it is based on the belief that markets can replace public policy in balancing economic, social and environmental needs.¹⁵⁴

Sua crítica ao neoliberalismo não poderia ser mais precisa (ainda que tenha evitado chamar essa orientação pelo nome), pois ressaltou que a falha fundamental estava na tentativa de abandono das políticas públicas. Com isso, Somavía afastou argumentos tecnicistas e exclusivamente econômicos, no mesmo movimento em que afirmou a necessidade da política pública. Nesse sentido, ressaltou que as *market-driven economy* ou economias de mercado, sem participação pública e parcerias sociais, não conseguem promover inclusão social ou a consolidação do *trabalho decente* (*ibid*: 4). Em outra passagem (ILO, 2007: 12), Somavía questionou se o Estado de bem-estar social seria somente possível em países fechados à evasão de capital e se os sistemas de proteção reduzem a inovação e competição. Respondeu a si mesmo com a afirmação de que não existe correlação forte entre o sistema de segurança social e o crescimento do PIB dos países. Portanto, as justificativas economicistas para afastar a proteção social não deveriam ser aceitas. Tal passagem é significativa como um indício de que o Diretor-Geral compreendia que alguns dos pontos mais caros e valorizados do neoliberalismo poderiam ser mantidos sob um regime de bem-estar social. Não observou, portanto, a existência de uma contradição estrutural nesses pontos, desde que eles fossem acompanhados e contrabalançados pela mão do Estado.

¹⁵⁴ Em uma tradução livre: Muitas de suas prescrições políticas tornaram-se moeda comum, incluindo a estabilidade macroeconômica, baixa inflação, prioridade ao investimento privado e grande abertura no comércio e nas finanças. No entanto, ele [o projeto] possui uma falha fundamental: está baseado na crença de que o mercado consegue substituir a política pública no equilíbrio entre necessidades econômicas, sociais e ambientais.”

Essa constatação é corroborada pela afirmação de que “[t]he primary causes of poverty are not individual, but structural, and they must be tackled as a social responsibility” (ILO, 2007: 13), ou seja, as causas primárias para a pobreza não são de ordem individual, mas estruturais, e elas devem ser enfrentadas como uma responsabilidade social. O que afirmou ser estrutural, no caso, não é a tendência estrutural do capitalismo em alimentar a desigualdade, mas, pelo que se pode entender, a ortodoxia que imperava há décadas (que identifica com o Consenso de Washington). Tal orientação defendia que a distribuição de renda ocorreria como uma consequência do crescimento econômico, de modo que o Estado não deveria atuar nessa frente (*ibid*). Novamente, tratou do neoliberalismo sem o fazer de forma direta e apontou a ele como a principal causa do estrangulamento das políticas sociais, com o consequente crescimento da pobreza, das desigualdades e da desproteção social. No relatório seguinte, já com a crise surgida nos EUA a mostrar toda sua capacidade de destruição, Somavía identificou o que chama de sistema voltado à crise (ILO, 2008a: 7). Tal sistema teria predominado desde os anos 70 através de grandes fluxos financeiros internacionais e do aumento dos riscos de volatilidade econômica, o que produziu diversas “crises financeiras sistemáticas” (*ibid*).

3.3.2. Desafios Conjunturais

Os “Desafios Conjunturais” são considerados aqueles eventos, e suas respectivas interpretações, que foram identificados como imediatos aos anos que são analisados. Tendem a ser questões em que identificação de autoria e causalidade são mais comuns. Francis Blanchard compreendeu que foi construído um caminho de progresso desde a criação da OIT, mas que ainda figuravam problemas decorrentes da manutenção das misérias, das injustiças, da privação e da frustração das novas gerações (ILO, 1974: 2), além de destacar a existência de desafios decorrentes dos desequilíbrios gerados pela distribuição desigual da força de trabalho (*ibid*: 13). Nesse contexto, teria se verificado o agravamento ou surgimento dos desafios relativos ao crescente contingente de desempregados e subempregados¹⁵⁵, ao incremento da inflação (com consequente

¹⁵⁵ Interessante observar a confirmação da interpretação apresentada por Benanav (2019) de que um dos maiores desafios encontrados pela OIT foi a criação de categorias que pudessem servir de base para

desvalorização dos salários) (ILO, 1974: 44; e ILO, 1975: 1), à intensificação da desigualdade de oportunidades e de renda (ILO, 1974: 44) e à questão ambiental e energética, sobretudo em decorrência da dependência do petróleo (ILO, 1974: 3). As soluções habituais para esses problemas eram consideradas completas, contudo, indicou que pareciam ter se tornado esgarçadas, o que teria relação com a aceleração das transações a nível mundial, o amadurecimento de muitos países, as transformações na natureza e a questão energética (*ibid*).

Na questão do desemprego, identificou que as teorias dominantes não conseguiram explicar a manutenção da e apresentar alternativas para a subutilização da mão de obra nas décadas de 50 e 60, apesar do incremento da produtividade e crescimento econômico que foram visíveis nos países desenvolvidos (ILO, 1974: 6). Reforçando essa interpretação da questão do emprego, ressaltou que a situação dos países desenvolvidos apresentou uma característica especial que era a existência de condições de trabalho muito inferiores às expectativas e capacidades dos trabalhadores (ILO, 1975: 9). Portanto, a empregabilidade ficava aquém das vagas existentes. Tal situação, segundo sua interpretação, não se revelaria nos países em desenvolvimento, em que o Estado desempenharia uma função significativa na geração de empregos na área dos serviços (*ibid*). Em qualquer um dos casos, pode-se observar que, implicitamente, estava apresentando a desconexão do papel do Estado de bem-estar com o funcionamento do mercado. Em outra passagem, defendeu a prioridade em se garantir as condições e ambiente de trabalho, deixando de enfatizar a demanda por distribuição de renda e promoção e garantia do emprego (1975)¹⁵⁶. Justificou tal escolha afirmando que esta opção já teria sido amplamente debatida pela Conferência desde, pelo menos 1969, quando do lançamento do Programa Mundial de Emprego. Também, justificou que a abordagem que pretendia priorizar, das condições e ambiente de trabalho, não

estudos estatísticos. Na manifestação de Blanchard (ILO, 1974: 5), indica que o seria praticamente impossível definir os conceitos de desemprego e de subemprego, o que tornava possível apenas a estimativa de que de 3 a 6% da população dos países desenvolvidos estaria desempregada. Para os demais países, não arrisca-se a apresentar qualquer quantitativo.

¹⁵⁶ No original (1975: 1): “Perhaps it will be thought that in the present state of the world economy, increasingly threatened by unemployment and inflation, I should have drawn the attention of the International Labour Conference to the promotion and safeguarding of employment or to the protection and distribution of income rather than to the apparently traditional theme of working conditions and environment. This was not my view.”

descuidaria da geração de empregos e dos salários, tanto é assim que tal conexão já seria visível na atuação dos formuladores de políticas sociais e poderia ser o ponto fundamental para o sucesso ou fracasso das "sociedades modernas"¹⁵⁷. Os contextos no texto e da produção do texto nos permitem supor que Blanchard apresentava um questionamento à centralidade e pertinência do Estado para as soluções que teriam de ser criadas e para a modernização social que projetava.

Os desafios conjunturais que foram analisados por Somavía transbordavam de anos de consolidação da globalização e do evidenciamento de contradições significativas do modelo neoliberal, como indicado acima. As condicionantes financeiras, os ajustes econômicos e a promessa de que o desenvolvimento econômico traria a redução da pobreza, serviram para promover, sobretudo, o incremento das desigualdades e da instabilidade política e social. Identifica que alguns setores dos trabalhadores que historicamente são prejudicados sofreram com ainda maior ênfase: mulheres, migrantes e jovens (ILO, 2009: 7). O mesmo ocorreu a nível dos países, sobretudo em relação aos menos desenvolvidos, que possuíam poucos recursos para, sem uma orientação global compartilhada por outros países, enfrentarem os constrangimentos impostos pelo livre mercado e por eventuais sanções promovidas pelo mercado internacional de capitais (ILO, 2009: 27). O Diretor-Geral identificou nessa conjuntura o risco de perda das conquistas sociais e laborais que foram concentradas no pós-II Guerra Mundial até o início dos anos 70 (ILO, 2008a: 21). Com isso, seria minada a possibilidade de alcançar uma forma de desenvolvimento que tivesse equilíbrio entre as questões ambientais, sociais e econômicas (ILO, 2007: 19), assim como não seria aplicável um modelo de desenvolvimento que diminuísse a pobreza (ILO, 2009: 25). Destacou que o bom funcionamento do mercado somente ocorre com a participação estatal, que teria a possibilidade de criar um modelo moderno de bem-estar social (ILO, 2007: 19)¹⁵⁸. No começo da crise, ainda em 2007, Somavía reforçou ser

¹⁵⁷ No original (1975: 2): "But, above all, because those who are responsible for social policies today are increasingly aware of the interdependence of all the elements which make up these policies. It can indeed be maintained that the success or failure of modern societies will depend on how they solve this key problem of the inter-relationship between employment, remuneration, working conditions and environment, education, health and leisure."

¹⁵⁸ Destaca que a "fé na mágica do mercado" desvaneceu com as experiências de eficaz atuação estatal (ILO, 2007: 19): "Faith in the magic of the market has faded with the realization that well-functioning

fundamental a consolidação do diálogo social e do tripartismo como orientações essenciais para um projeto alternativo, contudo, destacou que as pressões competitivas da globalização representavam um risco ao sucesso dessas orientações (ILO, 2007: 2).

3.3.3. Crise

A discussão das crises segue imediatamente à discussão sobre os desafios estruturais e conjunturais porque são consideradas como momentos de tensionamento máximo que envolvem essas duas dimensões. À partida, as crises sempre serão produto de diferentes temporalidades, não nos parecendo acertado identificar suas origens exclusivamente nas relações estruturais ou nos acontecimentos pontuais. Blanchard, no seu Relatório de 1974, percebeu que vivia em um período de recessão, o que teria como umas das principais causas a dependência energética no petróleo (ILO, 1974: 3)¹⁵⁹. Considerou ser razoável avaliar que esse momento de “crise” ou de recessão marcaria o fim de um período de crescimento econômico contínuo, caso não se efetivasse alguma forma de alteração da matriz energética não-renovável (ILO, 1974: 3)¹⁶⁰. No cenário de crise, projetou que os principais prejudicados por ela seriam os países e pessoas “desprivilegiados”, apesar de indicar que “eventualmente” todos poderiam ser prejudicados (*ibid*). Apostou que o reforço da cooperação internacional seria uma aposta na prevenção, o que permitiria melhores resultados do que o investimento apenas na cura (portanto, com os prejuízos gerados pela crise). Portanto, pode-se compreender que atribuiu a primazia dos fatores energéticos para a crise, o que fica evidente por ter utilizado a expressão (*ibid*: 13) “present energy crisis”, ou seja, a presente crise

markets require effective States if they are to operate without distortions and balance out uneven social outcomes. A modern, effective welfare state and vibrant tripartism remain central to sustainable development with its three pillars of economic development, social development and environmental protection.”

¹⁵⁹ A percepção das consequências da recessão pode ser observada na redução da expansão do transporte marítimo a partir de 1972-1973 (ILO, 1976: 7): de 1951 a 1971 o crescimento teria ocorrido na média de 8% anual, o que passou para 3% em 1974 e estagnou em 1975. O comércio marítimo, sobretudo o que utiliza a técnica dos contentores, é um indício significativo da situação do mercado de bens a nível internacional, sobretudo num contexto de consolidação da globalização. A crise nesse setor, portanto, é bastante sintomática e representa um indício da dificuldade de ser garantida a reprodução do capitalismo.

¹⁶⁰ No original (ILO, 1974: 3): “While it is too early to judge the situation, it does not seem unduly rash to state that this “ crisis ” marks the end of a period in which growth could continue indefinitely without there being any need to be concerned with the rate at which non-renewable resources were being consumed.”

energética. Afirmou que as situações de crise ou recessão podem gerar uma ênfase excessiva nas questões imediatas, fazendo com que questões consideradas menos urgentes sejam menosprezadas. Compreendia que a melhoria das condições de trabalho acaba sendo uma das questões que sofrem nesse cenário (ILO, 1975: 2), por serem consideradas menos urgentes. Portanto, ressaltou a importância de se considerar uma perspectiva menos imediatista no que concerne às propostas relativas ao trabalho.

Fazendo uma observação preliminar à análise dos Relatórios, destacamos que a discussão sobre a crise ocupa uma posição central nas manifestações de Somavía, sendo um elemento mais significativo do que se verifica nos relatórios de Blanchard. Mais especificamente, essa discussão segue um crescendo que culmina com as manifestações feitas no ano de 2009, as quais ocuparam grande parte do relatório daquele ano. Uma outra marca da passagem do tempo que chama a atenção é a percepção da intensidade da crise. Em 2007, avaliando de forma otimista a crise e as oportunidades abertas por ela, Somavía destacava que muitos sistemas de proteção social foram edificados depois de crises: criação da OIT no pós-I Guerra Mundial, estabelecimento do sistema de bem-estar nos EUA e países nórdicos após crise dos anos 30 e o desenvolvimento do "Modelo Social Europeu" no pós-II Guerra Mundial (ILO, 2007: 6)¹⁶¹. Apesar dos desafios gerados por uma crise mais extensa e profunda do que se poderia imaginar, reafirmou nos demais Relatórios a possibilidade de que as orientações políticas sejam repensadas, o que identificou estar efetivamente ocorrendo em 2009 (ILO, 2009, 25). O Diretor defendeu que uma das atribuições da OIT nesse contexto seria a criação das bases de um modelo de globalização que tenha como fundamento uma forma de desenvolvimento que seja sustentável, justa e ambientalmente correta (ILO, 2009: iv).

¹⁶¹ No primeiro capítulo, a crise de 2008 foi apresentada a partir de uma revisão geral de suas causas e consequências. Como indicado, a principal origem identificável foi a explosão de uma bolha especulativa no setor imobiliário estadunidense, que ocorreu ainda em 2007. No começo do ano, o preço dos imóveis atingiu o ápice, que foi seguido por rápida desvalorização, com consequente endividamento da população e redução da demanda (Tooze, 2018: 119). Nesse cenário, a rede de seguros privados revelou-se completamente ineficiente por estar baseada em ativos de alto risco e sem lastro, o que tornou perceptível a gravidade da crise no terceiro quarto de 2007 (*ibid*). O relatório escrito por Somavía para a Conferência Internacional do Trabalho de 2007 foi apresentado no dia 11 de Junho deste ano. Não foi possível identificar com maior precisão qual foi o período em que o texto foi construído. Apesar disso, pode-se perceber que o Diretor-Geral tinha ciência da possibilidade de que uma crise generalizada estivesse nascendo naquele período, ainda que sua extensão e impacto ainda fossem incertos.

Tal necessidade de reformulação da globalização e dos modelos de desenvolvimento decorria da percepção de que os desequilíbrios sistêmicos e de que a desconfiança entre os agentes do mercado eram muito significativos (*ibid*, iv). O modelo de sistema dominante estaria ligado a uma visão política que exaltava a capacidade do mercado de se auto-regular, em detrimento da atuação do Estado e da dignidade do trabalho, do meio ambiente, do bem público e da proteção social (*ibid*). Assim, seria necessária uma mudança de orientação. Destacou que o enfrentamento da crise não pode ser guiado pela lógica do "business as usual", chegando a afirmar que (ILO, 2009: 25): "The financial business model failed, with the outcomes of globalization benefiting some but being unfair for too many". Ou seja, o modelo de negócios financeiros havia fracassado, com os benefícios da globalização tendo atingido poucas pessoas, enquanto se mostrava injusta para muitos. Portanto, defendeu a necessidade da construção de um modelo de desenvolvimento que seja sustentável e integre os âmbitos sociais, econômicos, ambientais e políticos.

Essa reforma se mostrava urgente, segundo o Diretor, quando observados os graves efeitos produzidos no universo do trabalho, os quais foram agravados com a crise. Em suas visões, ela afetou os direitos dos trabalhadores de modo geral, seja pelas demissões em larga escala, dificuldade de acessar o primeiro emprego ou deterioração da condição do trabalho informal (ILO, 2009: 7). O desemprego cresceu dentro dos países desenvolvidos e incrementou a pobreza e empregos informais dentro dos países em desenvolvimento (ILO, 2008a: 5). Tal cenário se tornou mais preocupante com a percepção de que os efeitos da crise poderiam se prolongar de seis a oito anos, com danos incalculáveis para vastos setores da população dos países e dos segmentos sociais mais vulneráveis (ILO, 2009: 2). Assim, em muitos lugares em que o *trabalho decente* não era uma realidade, os retrocessos seriam duramente sentidos. Acrescentou a esse cenário a percepção de que o aumento do preço de muitos alimentos poderia gerar o incremento da fome (*ibid*). Esse contexto de duros efeitos sobre o trabalho e de provável longo período com altas taxas de desempregos foi compreendido como um possível ambiente para o incremento da instabilidade política e social (*ibid*: 1). Portanto, apesar dos efeitos generalizados, a crise foi observada como tendo um perfil marcadamente

desigual, pois foi criada nos países industrializados em que a regulação estatal foi afastada, no entanto, os impactos mais graves são sentidos nos países que carecem de recursos para proteger as pessoas mais vulneráveis (*ibid*: 1).

A principal proposta apresentada por Somavía foi o Pacto Global para o Emprego, que visava auxiliar os principais prejudicados com a crise e consolidar uma agenda de desenvolvimento sustentável baseado no *trabalho decente* (ILO, 2009a: 3). Tal programa teria como fundo a noção de solidariedade entre e dentro dos países, o que era ainda mais importante pela constante ausência de cuidado com a questão humana na formulação de políticas públicas que visavam enfrentar a crise. Não cabendo ao escopo desta pesquisa avaliarmos os resultados do Pacto, podemos utilizar o privilégio de analisar eventos gerais *a posteriori* para indicarmos que a crise financeira não permitiu a consolidação de um modelo distinto de desenvolvimento, muito pelo contrário, representou a fragilização de todas as frentes que deveriam ser protegidas e a intensificação da exploração da força de trabalho. A discussão sobre as possíveis crises do neoliberalismo é significativa nesse aspecto, pois a falência desse modelo não só não ocorreu como ele foi intensificado (Dardot e Laval, 2016: 7; e 2019: 9).

3.3.4. Mercado Financeiro

A análise focada nas discussões sobre o “Mercado Financeiro” pretende evidenciar a importância dada pelos Diretores-Gerais à essa esfera da vida econômica. Como exposto por Robert Cox no primeiro capítulo, o poder político tem relação direta com o universo da produção, inclusive podendo impor e legitimar determinados modos de exploração do trabalho. A influência direta ou indireta que o mercado financeiro exerce sobre outros setores da economia, sobretudo a partir dos anos 70, o torna um elemento fundamental que influencia os debates que circundam o trabalho. Trata-se, também, de uma questão interessante porque é consenso na bibliografia que a consolidação do mercado financeiro é fator chave na história do neoliberalismo.

A discussão sobre o mercado financeiro ocupou uma posição marginal na análise de Francis Blanchard, que atribuiu maior ênfase às características relativas a outras esferas da vida econômica, sobretudo da indústria e da agricultura. Assim, o

cenário financeiro aparece em seus textos como um fator relativamente marginal na conjugação das relações internacionais e nas relações de trabalho. Apareceu de forma indireta, apenas, quando indicou que as alterações monetárias do começo da década de 70, que foram um dos elementos chave para a consolidação da financeirização, foram um fator de incremento das incertezas nas relações entre os países (ILO, 1974: 3). Em outra passagem, indicou a importância de serem realizadas formações técnicas nas áreas de economia e finanças para os líderes sindicais, o que serviria para os prepararem para melhor representar os trabalhadores sindicalizados (ILO, 1974: 43). Tratava-se, segundo o Diretor, de uma das medidas necessárias para fortalecer as organizações dos trabalhadores. Portanto, o Diretor percebeu a importância que essa área viria a desempenhar, contudo, não parece ter percebido o quão decisiva e disruptiva seria para o universo do trabalho nos anos vindouros. Por fim, pode-se indicar que o fenômeno das empresas multinacionais, que podemos relacionar seu desenvolvimento ao da financeirização, foi indicado como um fator difícil e controverso no cenário mundial (*ibid*: 3). Tal discussão teria sido feita pela OIT desde 1972, contudo, não foi profundamente abordado nos relatórios analisados (*ibid*: 57).

Essa discussão ganhou outra proporção nas manifestações de Somália, ocupando grande parte de sua atenção na busca de identificação das razões da crise e de formas de superá-la, assim como para constituir formas sustentáveis de desenvolvimento. Destacou que o mercado financeiro perdeu o contato com a realidade, o que decorreu do crescimento desproporcional dos ativos financeiros em relação aos montantes que eram produzidos pelos países, o que ficou visível pelo fato de os ativos financeiros tenham sido quatro vezes maiores do que o PIB mundial no ano de 2006 (ILO, 2008a: 6). Perdeu contato com a realidade dos setores produtivos ou reais da economia, no sentido de ter se afastado das relações produtivas básicas e fundamentais para a reprodução material do sistema, o que gerou prejuízos marcantes a muitos empresários e trabalhadores (*ibid*: 1)¹⁶². Tais prejuízos decorreram da influência que a “financeirização” da economia passou a impor, sobretudo no que concernia à

¹⁶² Harvey compreendia, sob lentes marxistas, que isso se trata de um momento de aceleração da distinção entre valor de uso e valor de troca, com evidente sobrevalorização deste em relação àquele (2017). Essa distinção é considerada pelo geógrafo como a primeira contradição fundamental do capitalismo.

possibilidade de altos rendimentos em curto espaço de tempo, o que pressionava as empresas da "economia produtiva" a promoverem táticas de curto prazo para incrementar os lucros a ponto de se tornarem mais atraentes aos investimentos (*ibid*: 6). Esse modelo de desenvolvimento proporcionou que o crescimento econômico anterior à crise não tenha alcançado as famílias da maior parte dos trabalhadores (*ibid*: 10). Um dos maiores beneficiados por esse crescimento foram representantes de uma elite de empregados que compõe o "1%" dos assalariados, intensificando as desigualdades (*ibid*). Nesse sentido, a “financeirização da economia” representou uma mudança da natureza e das estratégias adotadas pelas empresas, com significativos efeitos negativos para os trabalhadores, diálogo social e estabilidade social (*ibid*: 6).

Frente a essa análise do mercado financeiro e de sua repercussão, Somavía compreendeu que deveriam ser implementados mecanismos estatais e supra-estatais de regulação, para desencorajar os investimentos em setores produtivos estáveis e desincentivar práticas consideradas especulativas, pois estas colocavam em risco formas de crescimento equitativas e geradoras de empregos (ILO, 2007: 6). Com estabilidade e previsibilidade, o mercado financeiro ocuparia um papel fundamental na promoção do *trabalho decente* (*ibid*). Um sistema financeiro instável, volátil e propenso à especulação não serviria para o crescimento e para os investimentos produtivos, os quais foram representados, em grande parte, pelos setores que compunham a OIT. Esses eram os atores da "economia real", que necessitam de "(...) sound and stable monetary and financial system that delivers low inflation, reasonable interest rates and dependable access to credit for productive investment, and does not transmit its own volatility onto the growth and production cycle" (ILO, 2008a: 7). Ou seja, necessitavam de um sistema que tivesse baixa inflação, taxas razoáveis e permitisse o acesso a crédito para o investimento produtivo. Para além disso, o setor financeiro não deveria mais transmitir suas volatilidades para o restante da economia, sobretudo para os segmentos responsáveis pelos ciclos de crescimento e produção.

Somavía compreendia que a responsabilidade maior sobre a crise e seu enfrentamento, com a busca de soluções para os "desequilíbrios estruturais", recaíam sobretudo sobre o FMI e outras instituições financeiras internacionais (ILO, 2008a: 5).

Contudo, também compreendia que a OIT deveria fazer uma avaliação sobre a situação gerada pela crise, uma vez que a Declaração da Filadélfia determinara o dever de compreensão sobre os fatores econômicos internacionais que poderiam afetar o trabalho (*ibid*). Tal engajamento de outros atores foi reforçado no relatório de 2009, em que destacou que o sistema financeiro falhou no auxílio de empreendimentos produtivos antes da crise e que o cenário posterior à eclosão da crise estava apresentando desafios muito grandes a esses empreendimentos, sobretudo pela dificuldade de acesso ao crédito (ILO, 2009a: 25). Em razão desse cenário, identificou ações de importantes lideranças mundiais (reunidas no Encontro do G20 em Washington e nos encontros de Londres) para construir um "(...) regulatory regime internationally that will prevent the excesses that have caused such catastrophic damage to people and communities all over the world" (*ibid*). Ou seja, identificou e exaltou as ações que estavam sendo tomadas no sentido de regular o regime internacional, para que não voltassem a ser produzidos "danos catastróficos" para as pessoas e comunidades. Nesse sentido, Somavía destacou que o desenvolvimento sustentável a longo prazo somente poderia ser alcançado através do investimento em empreendimentos que gerassem *trabalho decente* (*ibid*). Esse modelo, completamente distinto do anterior, preveniria a eclosão de crises similares no futuro.

A proposta de um modelo alternativo passou, portanto, por colocar o mercado financeiro a serviço da economia real, invertendo a lógica que domina a economia no contexto prévio à crise. Somavía compreendia que isso decorria da implementação, entre outras medidas, da construção de uma nova ética corporativa que surgisse da regulação do sistema de recompensas aos executivos e gestores, sobretudo do setor financeiro (ILO, 2009a: 25). Tal regulação deveria estar voltada ao desincentivo à assunção de altos riscos para retornos econômicos a curto prazo. Nesse sentido, defendeu que o desenvolvimento sustentável deveria considerar o longo prazo, pois somente assim seria possível considerar todas as consequências do modelo de desenvolvimento. Trata-se de uma interessante percepção a de que o modelo que produz a crise estava voltado a resultados imediatos, independente dos prejuízos que pudesse promover no médio e no longo prazo.

3.3.5. Objetivos

A análise e discussão dos “Objetivos” que foram apresentados pelos Diretores-Gerais partiu da identificação dos segmentos que continham propostas de futuro para o trabalho e para a OIT. Blanchard afirmava que os trabalhadores estariam questionando os métodos, organização e clima da produção, indicando que isso ocorreria de forma generalizada, de modo a obrigar a OIT a tomar uma posição a esse respeito (ILO, 1974: 4). Nesse sentido, afirmou que (*ibid*) “[t]his is happening everywhere and the ILO obviously has a fundamental role to play in finding realistic and acceptable solutions. This appears to me a highly urgent task”. Nessa passagem, chama a atenção a utilização de uma construção argumentativa que se valia de termos genéricos (como, por exemplo, homem no trabalho, ou, no original, “man at work”) para a defesa da atuação da Organização (*ibid*). As soluções a que se referiu foram exemplificadas na defesa feita ao reforço da educação para o trabalho, à garantia de melhor distribuição dos frutos do desenvolvimento e à noção de “civilizar a civilização” através da aplicação dos direitos humanos ao trabalho (*ibid*)¹⁶³. Parece-nos, considerando que o keynesianismo-fordismo era a orientação de organização do trabalho dominante daquele período, que Blanchard pode estar requerendo a sua superação. Nesse sentido, é interessante observar que o Diretor citou o filósofo Alfred North Whitehead¹⁶⁴ para indicar que se vivia uma luta constante contra “mecanismos

¹⁶³ Em outra passagem, Blanchard destaca que a OIT foi considerada, pela Conferência Mundial sobre a Paz Mundial através da Lei (no original, *World Conference on World Peace Through Law*), uma Agência Internacional Destacada para o avanço das causas dos direitos humanos e da justiça social (ILO, 1976: 2). Apesar de não ser possível aprofundar essa discussão neste momento, podemos observar que a defesa dos direitos humanos, sobretudo quando considerada como uma alternativa aos direitos sociais, pode ser compreendida como um indício de defesa do projeto neoliberal como, como exposto por Jessica Whyte (2019: 202): “As we have seen, this same belief in the complementarity of interests and values, free markets and human rights, was central to neoliberal attempts to develop a universal morality to support the global extension of a competitive market”.

¹⁶⁴ O filósofo britânico Alfred North Whitehead (1861-1947) é reconhecido como um dos idealizadores da “filosofia do processo”, que tem por base a compreensão de que eventos ou processos são a substância básica que formam sistemas (Hamlyn, 1990: 279). Tratou-se de um autor com uma vasta e complexa obra, que exerceu uma importante influência em diversas áreas do conhecimento. Tal influência geral pode ser observada em sua presença em textos de autores muito distintos: foi citado por Hayek, no livro *Individualismo e Ordem Econômica*, de 1948, ao ressaltar que os indivíduos atuam de forma racional, contudo, com limitação de conhecimento sobre a realidade, o que faz com que utilize de regras pré-estabelecidas socialmente para se guiar (*apud* Dardot e Laval, 2016: 143); e foi considerado como uma fonte filosófica alternativa à Hegel para a atualização da dialética que sustenta o componente da

repetitivos do Universo" que geravam injustiça, sofrimento e privação (ILO, 1974: 57) . Conclamou aos membros da Organização para a luta contra essa força. A questão que surge disso, não sendo suficientemente discutida pelo autor, diz respeito à natureza desses "mecanismos" e ao que significaria enfrentá-los. Em todo caso, é evidente o seu chamado à transformação.

Há que se destacar que Blanchard apresentava objetivos distintos de acordo com o estágio do desenvolvimento econômico dos países. Sua percepção da existência de diferenças entre os países não causa maior estranheza, contudo, estranha-nos a forma de lidar com essas diferenças. Considerava que os países menos industrializados poderiam evitar os problemas sofridos pelos países industrializados, bastando que adotassem medidas preventivas específicas (ILO, 1975: 3). Chama a atenção o fato de considerar que os países menos desenvolvidos poderiam alcançar as mesmas condições dos países desenvolvidos, raciocínio que ignora relações históricas de dependência, colonialismo e imperialismo. Vale ressaltar que esse tipo de relação de espoliação ainda tinha suas expressões mais aparentes no período de Blanchard, sem contar sua manutenção através de formas subterrâneas¹⁶⁵. Para além dessa limitação da sua análise, observa que se guiou por uma aparente projeção teleológica do desenvolvimento dos países, que guiaria todos para a realidade vivida pelos países industrializados ou desenvolvidos. A aceitação naturalizada dessa definição nos parece ser facilmente identificável como resultado da influência do pensamento hegemônico de seu período, o qual permitia dividir, com naturalidade e desenvoltura, o mundo em ao menos duas possibilidades de existência: desenvolvidos ou em desenvolvimento.

A discussão sobre a categoria “Objetivos” nos textos de Juan Somavía nos permite apontar para três escalonamentos formados numa escala de maior nível de abstração a maior nível de concretude. Dentro desse quadro, podemos observar

política da economia-política (2016: 232). Portanto, a uma primeira análise e sem ser possível aprofundar a discussão sobre os possíveis significados que a utilização dessa referência implica ao discurso de Blanchard, parece-nos que não se trata de um indício, por si só, de uma influência explícita de um favorecimento ou rechaço do pensamento neoliberal.

¹⁶⁵ David Harvey chama esse processo de expropriação de desenvolvimento geográfico desigual (2017: 106), mas também o considera como parte de acumulação por despossessão (2011: 48). Poderia ser observado, também, nos promotores da teoria marxista da dependência ou em muitos teóricos da economia-mundo ou da globalização.

discussões que relacionam os objetivos a orientações sistêmicas, conjunturais e pontuais. A criação desses escalonamentos busca organizar as manifestações que tratam de diferentes instâncias em que a atuação da OIT poderia se efetivar. Começando pelas orientações sistêmicas (mais abrangentes, portanto), observa-se que Somavía destacou a aspiração para a construção de um regime ideal que combinasse segurança com flexibilidade laboral para estimular a competição, enquanto garantiria oportunidades para os diferentes atores sociais (ILO, 2007: 10)¹⁶⁶. Para alcançar tal modelo, ressaltou que seria importante o aprimoramento das leis do trabalho, dos sistemas de segurança social, das políticas que formassem mercados de trabalho ativos e da garantia da negociação coletiva (*ibid*). Tal modelo era considerado coerente com a manutenção do sistema econômico internacional aberto, que somente poderia ser garantido através de mecanismos de segurança social e de distribuição menos desigual dos benefícios gerados pela globalização (*ibid*: 11). Esses mecanismos deveriam, segundo Somavía, ser aplicados em todos os países, inclusive naqueles menos desenvolvidos (*ibid*: 12). Assim, criticou de forma frontal o discurso de "crescer primeiro, distribuir depois", o qual foi responsável por criar disparidades que eram (e são) difíceis de superar (*ibid*).

Considerava que a OIT possuía um papel central na construção de um modelo diferente de gestão do trabalho e da riqueza socialmente produzida. Nesse ponto, destacou que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio¹⁶⁷ possuíam a virtude de indicar o combate à pobreza, contudo, tal combate não era um indicador suficiente para o projeto defendido pela OIT, segundo Somavía (ILO, 2008a: 23). Também não era suficiente o fator econômico que era expresso pelas variações do PIB, amplamente

¹⁶⁶ No original (ILO, 2007: 10): “It is also likely that improvements in labour laws, social security systems, active labour market policies and collective bargaining will be able to contribute to creating a new balance between flexibility and security which can underpin the dynamism of competition, while ensuring that opportunities are increased, especially for the most disadvantaged on the labour market”.

¹⁶⁷ Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU foram propostos em 2000, logo na virada do milênio, e estabeleceram metas a serem cumpridas até 2015. O trabalho foi uma preocupação indicada de forma indireta, podendo ser identificado apenas em uma meta do Objetivo 1 - Erradicar a pobreza extrema e a fome: alcançar pleno e produtivo emprego e *trabalho decente* para todos, incluindo mulheres e jovens (Millennium Goals - UN: Goal 1: Eradicate Extreme Poverty & Hunger. Ver: <https://www.un.org/millenniumgoals/poverty.shtml>). Essa meta ganhou maior destaque ao ser transformada em um dos 17 objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Aparece, sobretudo, no Objetivo 8 (Promover crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego produtivo e pleno e *trabalho decente* para todos) e, indiretamente, no Objetivo 10 (Reduzir desigualdade dentro e entre dos países) (UN, 2015: 19-21).

defendido por instituições econômicas (*ibid*). Defendeu que o progresso material somente seria sustentável se baseado na ideia de *trabalho decente*, que se fundamenta em quatro pilares (*ibid*): liberdade, equidade, segurança e dignidade. A OIT, portanto, segundo a interpretação oferecida por Juan Somavía, era uma Organização que aceitava e valorizava o funcionamento do livre mercado, desde que fossem observados os valores do *trabalho decente*. Tal orientação serviria para responder, inclusive, aos anseios democráticos que ambicionavam a possibilidade de ascensão social, o que ia além do simples recebimento de salários que afastem os trabalhadores da linha de pobreza (*ibid*: 33). Portanto, a OIT estaria alinhada com uma orientação sistêmica que promova o livre funcionamento do mercado e a consolidação da democracia. Nesse sentido, é significativa a observação feita pelo Diretor-Geral de que a Organização sempre se posicionou de forma crítica ao Consenso de Washington, desde que ele foi criado e durante sua consolidação como orientação geral (ILO, 2009a: 1)¹⁶⁸.

Passamos aos objetivos considerados conjunturais, que são aqueles que guiavam os projetos estratégicos da OIT. Uma das principais e recorrentes manifestações desse tipo apontava para a promoção do diálogo social, que poderia encontrar a forma de tripartismo. Esses dois elementos, tanto a nível nacional quanto internacional, foram considerados por Somavía como a forma mais adequada para enfrentar os desafios do período, assim como para a construção de economias justas, produtivas e competitivas (ILO, 2007: 4)¹⁶⁹. Para isso, destacou a necessidade de se aprofundar o respeito à liberdade de associação e o papel da administração pública em diálogo com os outros setores (ILO, 2007: 19). Inclusive, o diálogo social era considerado como uma das principais fontes para a consolidação de sociedades democráticas (ILO, 2008a: 1). Junto com o diálogo social, Somavía reforçou a necessidade de ser consolidado um padrão mínimo de segurança social, tanto a nível nacional quanto a nível internacional (ILO,

¹⁶⁸ No original (ILO, 2009: 1): “From the beginning, the ILO has expressed many concerns with the values and ideological bias underpinning the Washington Consensus and questioned its foreseeable outcomes.”

¹⁶⁹ No original (ILO, 2007: 4): “The ILO's tripartism has its feet well planted on the sound governance of the labour market with a view to achieving fair, productive and competitive market economies. I therefore believe that it can play a central role in defining the convergence of public policies and market mechanisms that is needed to achieve the balances that are essential for sustainable development”.

2007: 13). Reforçava que a segurança social deveria ser tida como um investimento e não como um custo (*ibid*).

Por fim, passamos à discussão sobre os objetivos que podem ser considerados pontuais, portanto, táticos para a OIT. Tratam-se, sobretudo, de objetivos propostos à luz da crise financeira de 2008. Uma das orientações propostas foi a de construção de programas que buscassem enfrentar o desafio da informalidade (ILO, 2007: 9). Entre esses programas ganharam destaque os que buscaram fomentar a educação e o treinamento, pois eram considerados importantes meios para reduzir a discriminação e exclusão (2007: 10). Relacionado a isso, foi enfatizada a necessidade de encontrar mecanismos que garantissem a efetiva aplicação das leis e normas existentes. A não observação dessas orientações seria considerada como uma das principais causas de incremento da desigualdade entre os trabalhadores, o que permitiria uma exploração adicional sobre o trabalho informal, sobretudo quando envolvesse populações que se encontravam fragilizadas, como os imigrantes, as mulheres e as populações indígenas (ILO, 2008: 23).

No cenário direto da crise, Somavía apontou para o Pacto Global por Empregos como uma orientação para a criação de empregos que esteja atrelada à efetivação da proteção social e dos direitos dos trabalhadores (ILO, 2009a: 3). Tal projeto conseguiria enfrentar a crise mantendo a coesão e a estabilidade social, o que seria possível pelo estímulo na economia real e na proteção aos empregos, o que também permitiria uma recuperação mais breve da economia (*ibid*: 13). Com a garantia do emprego e da segurança dos trabalhadores, a recuperação se daria pelo incremento da demanda (*ibid*: 24). Para além do Pacto, Somavía destacou que a OIT buscou alcançar uma posição em que pudesse guiar a atuação e avaliar as propostas implementadas através do fortalecimento da capacidade de monitorar as políticas de respostas dos países, em seus programas e medidas adotadas (ILO, 2009a: 28). Além disso, Somavía propôs que a estrutura da OIT fosse utilizada para produzir e veicular dados com credibilidade para o mais eficiente enfrentamento da crise, o que teria especial ênfase para a cooperação entre países do Sul Global (*ibid*).

3.3.6. Sentidos do Trabalho

A discussão a respeito dos “Sentidos do Trabalho” busca evidenciar qual é o núcleo de sentido do qual decorria grande parte das manifestações dos Diretores-Gerais. Esse elemento pode revelar indícios significativos sobre a influência direta ou indireta do neoliberalismo na compreensão sobre a natureza e constituição do trabalho, assim como sobre as relações que do trabalho surgem. Como já exposto, o que definimos como neoliberalismo atua em distintas e complementares instâncias, não sendo marginal à consolidação desse projeto a formação de consensos e a influência no debate público. Assim, parece-nos razoável identificar elementos relacionados ao neoliberalismo nas manifestações dos Diretores-Gerais. A abordagem utilizada nas outras categorias foi reforçada com o recurso da busca por termos no texto. Com isso, pretende-se garantir maior precisão da análise do texto e diminuir o risco de que segmentos importantes sejam desconsiderados.

Começando a análise pelas manifestações de Francis Blanchard, há que se ressaltar que não foram muitas as oportunidades em que foi possível identificar sua posição a respeito dos sentidos do trabalho. Isso não se deve, conforme afirmou o próprio Diretor, à menor importância dessa discussão¹⁷⁰, mas ao destaque que buscou dar a um enfoque mais pragmático, que estivesse focado na criação de mecanismos para a incrementar a satisfação e saúde no trabalho, regular o tempo de trabalho e promover a organização do trabalho (ILO, 1975: 9). Não deixou, contudo, de apresentar sua interpretação, que se baseava, sinteticamente, na polarização entre duas definições (*ibid*: 8): trabalho como realização humana; e trabalho como obrigação. Naquela, seriam igualmente importantes as questões do tempo, organização e conteúdo do trabalho e o relacionamento do trabalhador com a tomada de decisões na empresa. Nesta, o trabalho foi compreendido como um momento de interrupção do tempo livre, de modo que a

¹⁷⁰ Em suas palavras, as discussões sobre o conceito e o valor do trabalho são fundamentais, contudo, não deveriam ser prolongadas para não aborrecer a Conferência (ILO, 1975: 8): “Without boring the Conference by recalling philosophic considerations on the value of work—for the individual as a source of fulfilment and for society as an indispensable element of progress—I think that this brief outline would be incomplete if it did not mention the views of those who go so far as to question the very concept of work”.

principal questão era a redução dos impactos do trabalho no restante da vida do indivíduo. A partir dessas duas definições gerais, formas intermediárias se constituiriam. Uma ressalva inicial deve ser feita a essas duas categorias, que é o fato de as considerar visíveis apenas nos países industrializados ou desenvolvidos. Não justificou essa avaliação, contudo, podemos a compreender à luz da sua percepção de que os países em desenvolvimento tenderiam a alcançar as mesmas condições dos países desenvolvidos, o que discutimos acima.

O trabalho foi destacado por Blanchard como o “problema capital” para as sociedades modernas, sobretudo para o futuro próximo, pois era entendido e defendido como uma forma de “realização da pessoa humana” (ILO, 1975: 10). Portanto, é evidente que o Diretor buscou afastar a definição de trabalho como uma simples obrigação e defender aquela que se aproxima da realização da liberdade individual¹⁷¹. No entanto, a definição de liberdade parece ser apresentada em dois sentidos principais (ILO, 1974: 51), como oposição ao trabalho compulsório (“compulsory labour”) e na relação com a restrição à livre escolha dos empregados (“restrictions on the free choice of employment”). Apesar de poderem ser considerados sob a definição de “liberdade”, parecem-nos duas instâncias muito distintas. Enquanto a primeira é absoluta, pois se trata do uso expressivo da força física e da negação da expectativa de garantia dos direitos mínimos aos trabalhadores, o segundo é relativo, pois está relacionada à pretensão de mobilidade laboral dos indivíduos. Em outras palavras, utilizando a definição de liberdade cunhada por Isaiah Berlin (2002), a primeira instância pode ser entendida como a negação da liberdade negativa e a segunda como a restrição da

¹⁷¹ Para exemplificar a importância da noção de liberdade para Blanchard, comparamos o número de utilizações do termo “freedom”, considerando variações e sinônimos (especificação permitida pela ferramenta de buscas do *software* NVivo), em seus relatórios e nos relatórios de Somavía. O resultado dessa busca revela que esse termo representa, na média dos três relatórios, para Blanchard 0,0046% do total de palavras empregadas e para Somavía apenas 0,0013%. Trata-se, portanto, de um uso praticamente três vezes maior por parte de Blanchard.

liberdade positiva¹⁷². Portanto, parecem-nos definições distintas do que pode ser a liberdade, contudo, são discutidas num mesmo contexto discursivo.

A título de exemplo, sob o primeiro sentido, Blanchard indicou a existência de sistemas de trabalho forçados que eram utilizados como um instrumento de coerção política para a consolidação de planos de Estado e projetos de desenvolvimento (ILO, 1974: 52). Nota-se que não indicou a que país ou sociedade se referia quando desferiu essa crítica, o que nos permite a interpretação de que se tratava de uma indireta carregada de sentido político. O sentido político do trabalho forçado também estaria visível em outras situações, também indicadas de forma genérica, que teriam como objetivo o disciplinamento, a punição a greves e como uma forma de discriminação (racial, social, nacional ou religiosa) (*ibid*). Sob o segundo sentido, indicou a existência de obrigações ao trabalho por força de lei, a excessiva restrição na liberdade do trabalhador terminar a relação de emprego, a obrigação do trabalhador realizar determinados estudos para o prosseguimento do emprego e formas de trabalho relacionadas à prisão civil¹⁷³. Todos esses exemplos foram dados de forma genérica e superficial, de modo a não ser possível identificar de que casos tratava Blanchard.

Um outro argumento apresentado por Blanchard merece atenção, que é a exaltação feita às novas formas de organização do trabalho industrial. Essas novas formas serviram para superar a organização do trabalho industrial em linhas de montagem pelo trabalho em “ilhas” (ILO: 1975: 54). Essa nova gestão do trabalho traria vantagens aos trabalhadores por possibilitar o trabalho em um objeto estático, por

¹⁷² Para Berlin, a ideia da liberdade (*freedom* e *liberty*, que considera sinônimos no inglês) possui um sentido negativo e outro positivo. A liberdade negativa é limitada por determinações socialmente aceitas, sejam normativas ou legais. Trata-se da imposição à potencial liberdade de cada indivíduo agir como lhe convier. Quanto menor for a área de interferência na vida de um indivíduo, maior será sua liberdade negativa. Essa é a noção que os liberais clássicos ingleses defendiam (Berlin, 2002: 170). A liberdade positiva, por sua vez, é considerada a partir da noção de que os indivíduos ou grupo de indivíduos (partidos, igrejas, etc.) podem desenvolver o exercício da liberdade sem constrangimentos. Os sujeitos (individuais ou coletivos) podem buscar desenvolver suas potencialidades e sua capacidade criativa (e destrutiva) de acordo com os fins da liberdade que perseguem. Segundo Berlin (2002: 212), essa perspectiva carrega o risco de ser utilizada para sustentar a imposição das vontades daqueles que se dizem portadores de verdades que devam predominar. Parece-nos que o discurso neoliberal incorpora a liberdade positiva quando trata da atuação do mercado, enquanto a liberdade negativa seria preponderante na atuação política dos indivíduos.

¹⁷³ Apesar de ter tratado da questão da prisão apenas nessa passagem e o tenha feito de forma superficial, pode-se observar que a noção de *prisonfare* apresentada por Wacquant é contemplada (2009), pois se trata da utilização do espaço prisional para a exploração do trabalho.

conferir maior autonomia para a determinação do ritmo das atividades e por permitir maior variedade das funções (*ibid*). Defendeu esse novo modo de gestão por exigir maior complexidade nas atividades e, com isso, reduzir o sentimento de “alienação” (*ibid*: 55). Em suas palavras, tendo como pano de fundo a fábrica da italiana Olivetti, que implementou transformações em sua indústria desde os anos 50 (*ibid*):

The feeling of alienation is considerably reduced by reason of the fact that the various components are assembled with a mechanical coherence which is immediately apparent; the product is constantly before the worker's eyes, and he himself has to check the results of his work, verify essential points in the work of his colleagues preceding him on the line, and himself fetch the parts he needs; and, finally, he is immediately informed of the results of the testing of the finished product. In this way the worker's job comes to resemble that of someone constructing a complete product.

Em resumo, expressou a compreensão de que o trabalho desenvolvido nas “ilhas” representaria uma vantagem ao operário por permitir e valorizar a componente humana do trabalho¹⁷⁴. Essa vantagem estaria na possibilidade do trabalhador acompanhar, influenciar e verificar a integralidade da produção, permitindo que fosse responsável por um conjunto mais complexo de atividades que influenciam o resultado do trabalho.

Tal mudança permitiria maior satisfação no trabalho, contudo, não seria uma solução para todas as áreas produtivas. As transformações deveriam ser mais abrangentes, portanto, o que partiria, segundo Blanchard (ILO, 1975: 68), pela percepção dos limites técnicos e econômicos para a implementação de tarefas que aumentassem a satisfação no trabalho. Portanto, estudos deveriam ser implementados para compreender as situações específicas e propor alterações que permitissem maior

¹⁷⁴ Nesse sentido, a distinção entre *labor* e *work* ganha relevância. Segundo John Ayto, há uma sutil identificação de *labour* com atividades que geram certo sofrimento (2005: 302) e de *work* com a criação (*ibidem*: 550). Definição semelhante foi discutida anteriormente por Hannah Arendt (1998: 5), em seu *A Condição Humana* (livro de 1958), quando identificou *labor* como o exercício de trabalhos fundamentais para a sobrevivência biológica do ser humano, que são, habitualmente, repetitivos e exaustivos; e *work* como uma forma elevada de trabalho por envolver a criatividade, que é considerada como a máxima capacidade humana. O uso da criatividade e a possibilidade de antecipação (planejar o trabalho) são elementos fundamentais da distinção proposta por Arendt. Portanto, Blanchard concorda com o sentido deletério que o *labor* pode representar ao trabalhador, o que fica evidente por sua percepção de que o trabalho repetitivo e determinado pelas máquinas representa uma forma de alienação. A superação desse regime estaria no sentido da consolidação do *work*.

“satisfação” por parte dos trabalhadores. Complementar a isso, destacou a importância da aplicação de orientação vocacional, de formas mais “liberais” de organizar o trabalho e da segurança social (*ibid*). Tais medidas, no entanto, foram apresentadas como sugestões de um programa ideal, não como componentes de um plano de ações. Para além disso, a definição de “satisfação” é ambígua, visto não ter sido apresentada uma categoria bem delimitada. Em razão disso, identificam-se segmentos do texto em que indica que a “satisfação” seria um complemento à garantia de formas de trabalho com melhores condições físicas e materiais (ILO, 1974: 37). Em outra passagem, indica que a satisfação é composta por um “elemento psicológico” (ILO, 1976: 1), contudo, não se sabe se existem outros elementos e quais são os fatores psicológicos¹⁷⁵.

Voltando à defesa da gestão do trabalho industrial em “ilhas”, podemos compreender que se tratava de um momento de superação dos sistemas *fordistas* ou *tayloristas*. Esse período de transição do pós-fordismo ocorreu através da adoção de modelos e interpretações heterogêneas, as quais emanariam diferentes fantasias e fantasmas, como indicou o geógrafo Ash Amin (1995: 5). Apesar disso, Matt Vidal (2013: 292) identifica três modelos que, longe de serem exaustivos, exemplificam os sentidos da transformação da gestão do trabalho: pós-Taylorismo (intensa formação, altos salários e envolvimento dos trabalhadores); neo-Taylorismo (estímulo para que os trabalhadores contribuam com a melhoria da produtividade, *teamwork* e trabalho rotativo); Toyotismo (utilização de métodos de produção em *just-in-time*, inventários mínimos, *system of customer-driven* e diminuição do desperdício). O toyotismo pode ser considerado, no entanto, uma variação mais influente, o que faz com que Ricardo Antunes (2009) a considere como a melhor expressão do pós-fordismo.

Independente da não identificação de um modelo *pós-fordista* inequívoco, observa-se a recorrência da identificação de alguns efeitos específicos sobre o trabalho. Tende-se a aumentar a exigência por uma formação prévia aos trabalhadores (que tem a orientação vocacional que é referenciada por Blanchard), que permita mais fácil transição entre tarefas distintas (Bittman, 2016). O comprometimento e a iniciativa dos

¹⁷⁵ Por sua vez, ainda que com menor frequência, Juan Somavía destaca a importância da “satisfação” no trabalho, contudo, o faz indicando um estudo que buscou evidenciar a concretude da “satisfação” entre diversos países (ILO, 2008: 14). Trata-se, em comparação, de uma abordagem mais assertiva quanto aos sentidos que busca empregar.

empregados são considerados elementos comportamentais desejáveis (Watson, 2012: 99), de onde decorre a expressão "colaborador". Esse maior envolvimento é considerado, para Antunes (2009: 218), como uma forma de intensificação do esforço humano, apesar do mais intensivo uso de tecnologias. A esse respeito, entende que a dimensão intelectual e cognitiva dos trabalhadores é apropriada pelos sistemas informativos, que se valem desses conhecimentos para o aprimoramento dos processos produtivos. Essas variadas análises unem-se sob o consenso de que a flexibilização do trabalho é uma das principais características do pós-fordismo, o que significa que o trabalhador poderá desempenhar diversas funções dentro da empresa e poderá ser submetido a contratos mais instáveis (*time-limited*, *part-time* e *zero-hour*).

A diluição dos contratos de trabalho foi acompanhada pelo enfraquecimento dos mecanismos de negociação coletiva, que decorre do enfraquecimento dos sindicatos. Passam a ser recorrentes formas de "negociação" individual (Bittman, 2016) e o Estado permite tal viragem pela tendência de enfraquecimento de sua legislação protetiva (Watson, 2012: 98). A tendência ao enfraquecimento do Estado também tem relação com a ênfase crescente nos mercados e pressões econômicas internacionais. Matt Vidal (2013: 292) entende que o fordismo se relaciona com o país, o pós-fordismo é voltado para o cenário internacional e para a globalização das finanças. Esse processo gerou a descentralização da produção e a recolocação de países da periferia como potenciais exportadores de produtos manufaturados (Bittman, 2016).

Resta por destacar que um elemento aparece com certa recorrência, é a identificação do pós-fordismo com a ideologia ou hegemonia neoliberal (Antunes, 2009; Bittman, 2016; Braga, 2017). O contexto da crise dos anos 70 é comumente identificado como o momento de consolidação do projeto neoliberal, como foi discutido no primeiro capítulo. Portanto, esse processo de superação do fordismo, que é exaltado por Blanchard como uma forma de aprimoramento das condições do trabalhador, pode ser identificado como o momento fundamental de consolidação do neoliberalismo, com seus efeitos sobre as relações produtivas e sobre as mentalidades.

Em relação aos sentidos do trabalho, Somavía reforçou que um dos elementos constitucionais e fundacionais da OIT ainda se aplicaria para orientar a Organização era

a definição de que o trabalho não é uma mercadoria (ILO, 2007: 8)¹⁷⁶. Junto a ele estaria a definição de que a justiça social é o fundamento para a paz social (*ibid*)¹⁷⁷. Essas definições foram reforçadas com a proposta de *trabalho decente*, que constituiu um dos núcleos estratégicos da OIT e que concentrou grande carga de significado. Assim, conseguiria-se apresentar uma alternativa à ênfase ao capital em detrimento ao trabalho, diminuindo o risco que, somado à crescente desigualdade, sofria o projeto de desenvolvimento sustentável defendido pela Organização (*ibid*)¹⁷⁸. Apesar da importância da afirmação feita por Somavía, é revelador observar que a afirmação de que o trabalho não é uma mercadoria (*labour is not a commodity*, no original) foi citado em apenas duas ocasiões, ambas no Relatório de 2007. O mesmo levantamento aponta que a noção de que a justiça social é o fundamento para a paz social (*social justice is the foundation of peace*, no original) é utilizada apenas uma vez, no mesmo Relatório. Causa surpresa a constatação de que esses princípios não tenham sido reforçados pelos Diretores-Gerais nos períodos analisados (somente Somavía os utiliza, em três oportunidades, ao todo), pois tratam-se de orientações basilares da Organização e porque possuem um sentido centralmente antagônico ao projeto neoliberal.

Como exposto acima (ILO, 2008: 23), a proposta de *trabalho decente* foi edificado a partir de quatro fundamentos, que são a liberdade, a equidade, a segurança e a dignidade. Portanto, trata-se de uma forma de trabalho que busca reduzir a pobreza, mas, também, distribuir os frutos do "progresso" e permitir a aspiração à ascensão social de grande parcela da população mundial. A ascensão, segundo Somavía, teria como principal objetivo alcançar padrões de bem-estar comum à classe média (no original, *middle-class well-being*) (*ibid*: 9). Também é considerado como uma possibilidade de conciliação entre orientações que flexibilizam e protejam o mercado de trabalho, porque

¹⁷⁶ Trata-se do primeiro princípio presente na Declaração da Filadélfia de 1944 (ILO, 1944: 4), que passou a integrar a Constituição da Organização, portanto, trata-se de um dos princípios da OIT.

¹⁷⁷ Trata-se de parte da primeira frase do preâmbulo da Constituição da OIT. O texto integral é: *Whereas universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice*.

¹⁷⁸ No original (ILO, 2007: 8): The ILO's constitutional mandate is to pursue social justice and address conditions of labour which involve "such injustice, hardship and privation to large numbers of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperilled". The growing evidence of a shift towards returns on capital and away from labour, together with increasing income inequality, is disturbing not least because it threatens sustainable development in an open world economy. It reminds us that for the ILO, "labour is not a commodity" and social justice is the foundation of peace.

fornece os fundamentos para relações não-coercivas, de respeito mútuo e de diálogo social (ILO, 2007: 15). O trabalho não é considerado, portanto, como um elemento que carrega a iminência do conflito, o que ignora duas percepções significativas e complementares: disparidade de poder nas relações de trabalho; e interesses essencialmente contraditórios na maior parte dos setores da economia.

Já sob a sombra da crise, Somavía indicou que ela ocorreu sob uma visão dominante que supervaloriza a capacidade do mercado, reduzia o papel do Estado e desvalorizava a dignidade do trabalho (ILO, 2009a: 1)¹⁷⁹. Portanto, podemos interpretar que afirmou que o neoliberalismo atacou a dignidade do trabalho. Destacou que os efeitos negativos sobre o trabalho proporcionariam condições para a eclosão de crises políticas muito amplas, sobretudo se somados com as ansiedades pré-existentes em razão do aumento do preço dos alimentos, incremento da desigualdade social e enfraquecimento das classes médias (ILO, 2009a: 11). Segundo ele, o fator humano do trabalho ficou mais evidente quando ele foi ignorado, em situações que produziriam graves e duradouros efeitos nos trabalhadores, dentre os quais o incremento do adoecimento, estresse, perda de auto-estima e, inclusive, acréscimo do risco do cometimento de suicídio (*ibid*: 7). Esses elementos nos permitem interpretar que o trabalho possui para Somavía um sentido muito significativo para a constituição dos indivíduos como atores políticos (ressaltado na defesa ao direito à negociação coletiva), mas, também, como consumidores. Esta característica não é tão evidente como a outra, contudo, pode ser percebida pelas indicações de que a recuperação econômica se daria pelo reforço da demanda e de que a ascensão social à classe média constituiria uma aspiração da maior parte dos trabalhadores.

O presente capítulo buscou identificar e interpretar indícios sobre os sentidos do trabalho segundo as manifestações de dois Diretores-Gerais da OIT, entre os anos de 1974 a 1976 e de 2007 a 2009. Essa relativamente pequena amostra documental permitiu a percepção de muitas informações significativas, considerando a importância

¹⁷⁹ No original (ILO, 2009: 1): Moreover, the crisis occurred in a context of a dominant policy vision that overvalued the capacity of markets to regulate themselves, undervalued the role of the State and devalued the dignity of work, respect for the environment and the delivery of public goods and social protection.

social dos períodos em que foram produzidos. Buscou utilizar a análise de discurso como orientação metodológica principal, a qual nos ajuda na busca de identificação de elementos ideológicos a perpassar o discurso. Trata-se de um método relativamente aberto, que poderá ser adaptado e que fornecerá ainda mais indícios na medida em que seja testado e em consonância com o aprimoramento dos conhecimentos do pesquisador sobre o tema da pesquisa.

O neoliberalismo constitui um elemento fundamental desta investigação, uma vez que sua influência é decisiva no período analisado e especialmente marcante sobre o trabalho. A análise dos Relatórios revelou que o termo “neoliberal” e suas variações não foram utilizadas pelos Diretores-Gerais. Contudo, são diversas as menções ao fenômeno do neoliberalismo, como a indicação do Consenso de Washington e a descrição das principais características desse regime. Podemos interpretar que a não utilização do termo neoliberalismo, por Blanchard e sobretudo por Somavía, decorre de uma escolha discursiva, uma vez que esse termo possuía ampla utilização pública nos anos em que os Relatórios foram escritos.

Foram criadas categorias analíticas que nos auxiliaram na percepção dos sentidos atribuídos pelos Diretores-Gerais ao trabalho e à influência potencial do neoliberalismo sobre ele. Esse objetivo foi buscado através de categorias que representam de forma direta o sentido de trabalho e, de forma indireta, que o fazem através das relações sociais e institucionais que influenciam a compreensão sobre o trabalho. Neste sentido, foram investigadas as percepções dos Diretores sobre o contexto estrutural e conjuntural a que estavam vinculados, sobre as crises que os desafiavam, sobre o mercado financeiro que retroalimentou o neoliberalismo e sobre os objetivos da Organização.

A análise das manifestações de Blanchard à luz do contexto histórico em que foram produzidos nos permite perceber que o Diretor-Geral acabou por reproduzir algumas das orientações do neoliberalismo, que se encontrava em ascensão. Isso pode ser identificado na defesa que faz de um conceito genérico de liberdade, na ênfase dada às formas de organização do trabalho *pós-fordista* como uma forma de reduzir a alienação do trabalhador, na defesa que faz das lógicas do mercado em detrimento da

intervenção estatal e na afirmação feita de que os líderes sindicais deveriam ser treinados para melhor se relacionar com o mercado financeiro. A defesa desses pontos pode ser entendida como uma forma de escolher medidas alternativas aos problemas sociais e econômicos, uma vez que as soluções habituais estariam enfraquecidas. Soluções habituais que estariam relacionadas com o modelo fordista-keynesiano. Portanto, parece-nos ser razoável interpretar que Francis Blanchard foi influenciado e reproduziu em um dos mais importantes documentos de sua responsabilidade elementos significativos do pensamento neoliberal.

Os mesmos critérios utilizados nos Relatórios produzidos por Juan Somavía revelam a consciência sobre a constituição do neoliberalismo e suas implicações sobre o trabalho. Podemos interpretar que identificou o neoliberalismo como um antagonista do projeto de desenvolvimento sustentável e da noção de *trabalho decente* que defende. Mais do que isso, indica que tal modelo seria contrário a alguns dos princípios e orientações basilares da OIT, como a percepção de que o trabalho não é uma mercadoria e que a justiça social é o caminho para a paz duradoura. A identificação de um inimigo aos projetos defendidos pela OIT permitiu que Somavía construísse um discurso coerente frente aos desafios e limitações vividas no âmbito do trabalho, assim como afastou a necessidade de abarcar as contradições sistêmicas que afetam o trabalho.

O sentido de neoliberalismo que podemos depreender a partir das manifestações do Diretor seria bastante limitado, uma vez que o relaciona com o afastamento do Estado da vida social (no sentido de retorno a um modelo de *laissez-faire*) e que não destaca sua relevância ideológica, que é uma das suas faces mais significativas. Neste ponto, o principal foco dado ao neoliberalismo ocupa o horizonte das políticas econômicas, ignorando a potencial influência do neoliberalismo nas formas de ser, estar e pensar dos indivíduos, percepção que é corroborada com sua perspectiva de que uma das principais ambições dos trabalhadores é alcançarem o padrão de consumo da classe média. A partir dessa visão particular do fenômeno do neoliberalismo, entende ser possível voltar a colocar o Estado como regulador das relações sociais em conciliação com o livre-mercado.

Considerações Finais

A presente pesquisa foi guiada pela tentativa de compreender os sentidos de trabalho produzidos e reproduzidos pela OIT em dois contextos de crise. Para isso, tomámos como fonte de pesquisa as declarações de dois de seus Diretores-Gerais, em seus relatórios anuais, e buscámos identificar a existência da influência do pensamento neoliberal em seus discursos. Para instruir a pesquisa, no primeiro capítulo desta dissertação buscámos revisar algumas das principais perspectivas do pensamento neoliberal. Com isso, foi possível identificar que se trata de um fenômeno que tem natureza diversa de acordo com o período e com a localização geográfica em que é observado. No entanto, apesar da diversidade, alguns elementos unificadores podem ser identificados e, efetivamente, tornaram-se mais evidentes a partir da década de 70. Revisando a bibliografia especializada, foi possível destacar que as orientações neoliberais têm o trabalho como um de seus principais alvos, também quando ele não apresenta um valor estritamente econômico. No segundo capítulo, buscámos compreender o papel que a OIT desempenha no palco das relações internacionais, o que se fez, sobretudo, pela retomada de algumas das principais contribuições do internacionalista Robert Cox. A isso segue uma revisão da história da Organização, na qual buscámos destacar suas principais características normativas e institucionais. Valendo-se desses aportes teóricos e históricos, passámos à interpretação dos discursos presentes nos relatórios anuais produzidos pelos Diretores-Gerais, os quais são uma parte significativa da Conferência Internacional do Trabalho, que é a instância de maior representação da Organização. Utilizando-se da orientação da análise de discurso, as seguintes categorias funcionaram como fundamento para a investigação: Desafios Estruturais, Desafios Conjunturais, Crise, Mercado Financeiro, Objetivos e Sentido do Trabalho. A seguir, apresentamos um conjunto de conclusões retiradas desse percurso investigativo.

Conclusões

Iniciamos pela conclusão principal desta dissertação. Para isso, retomamos o objetivo central da pesquisa, que foi a identificação e análise dos sentidos atribuídos ao trabalho, sob a influência do neoliberalismo, pela Organização Internacional do Trabalho. A investigação desenvolvida possibilitou perceber que elementos identificáveis com o neoliberalismo foram manifestados pelos Diretores-Gerais da Organização. Tanto Francis Blanchard, entre 1974 e 1976, quanto Juan Somavía, entre 2007 e 2009, tiveram sua visão sobre o trabalho e sobre a OIT influenciada pelas ideias fundamentais do neoliberalismo. Essa percepção não decorre da referência direta a essa ideologia, o que efetivamente não ocorreu, mas, sim, da identificação de ideias fortemente relacionadas e de referências indiretas ao neoliberalismo.

O sentido da influência, contudo, foi bastante distinto entre os Diretores. Blanchard apresentou uma perspectiva que pode ser considerada otimista em relação às transformações evidenciadas em seu período à frente da Organização. Nesse sentido, ele apresentou críticas à atuação estatal na regulação das relações de trabalho e identificou de forma benevolente os modelos mais flexíveis de gestão do trabalho, pois considerava que eles contribuíram para a realização humana. Por sua vez, a análise apresentada por Somavía é bastante dura ao que chama de projeto do Consenso de Washington. Em sua perspectiva, esse projeto representava um embaraço fundamental à realização dos principais ideais e programas da OIT, sobretudo, seu modelo de desenvolvimento sustentável e a noção de *trabalho decente*. Somavía vai além, afirmando que a financeirização, que estaria relacionada ao neoliberalismo e à crise financeira de 2008, teria provocado prejuízos à economia real (ou produtiva), portanto, teria afetado negativamente os trabalhadores. Considerou, dessa forma, que o trabalho foi atacado pelo neoliberalismo, sobretudo em suas bases materiais. Isso faz com que Somavía possa ser compreendido como um crítico do projeto promovido pelo neoliberalismo.

Há que se observar que essa conclusão não possui uma natureza taxativa, o que se dá por diversas razões. Inicialmente, destaca-se que o discurso dos Diretores-Gerais não são voltados propriamente para uma discussão dos sentidos do trabalho. Como

exposto no capítulo anterior, Francis Blanchard se aproxima mais disso do que de Juan Somavía, apesar de não o fazer de forma sistemática. Por certo, o sentido pode ser apreendido e interpretado a partir de suas manifestações, contudo, elas não são diretas e explícitas. Em todo caso, mesmo que o fossem, ainda seria necessário interpretar o discurso e os seus sentidos. A interpretação, por sua vez, somente foi possível depois de ter sido revista uma parte significativa da história da Organização, incluindo elementos relativos aos perfis dos Diretores, e da composição material e ideacional do neoliberalismo. Dessa forma consideramos que a conclusão apresentada é significativa para melhor entendimento do tema, contudo, trata-se de um conhecimento que deve ser refinado por futuras pesquisas.

Para além da conclusão principal, outras conclusões foram alcançadas ao longo da pesquisa. Inicialmente, há que se destacar que a OIT é uma organização marcada pela estabilidade normativa, o que se percebe pela reiterada justificação das novas medidas como consequência da consolidação de orientações antigas e pelas ações de harmonização de diferentes orientações normativas em conjuntos coerentes. Esta característica pode ser vista com clareza na construção da Declaração de Princípios e Direitos no Trabalho, de 1998, pois trata-se de um documento que consolidou o núcleo principal de normas relacionadas à proteção do trabalho. São elas: liberdade de associação e garantia do direito de utilizar a negociação coletiva; eliminação de todas as formas de trabalho forçado; abolição efetiva do trabalho infantil; e eliminação da discriminação nas relações de emprego e de ocupação. Esses elementos já se encontravam dispersos em diferentes fontes normativas internas anteriormente efetivadas. De forma similar, a Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Justa, de 2008, buscou sintetizar muitas das orientações da OIT em uma bandeira: o *trabalho decente*.

Nessa toada, podemos indicar alguns elementos que marcam a trajetória normativa da Organização. Desde o seu princípio, colocou-se como uma defensora do trabalho como um valor humano, portanto, afastando a noção de trabalho como uma mercadoria. Essa orientação faz com que a OIT tenha presente uma constante preocupação social quando trata da questão do trabalho. Nesse sentido, também pode-se

observar que, desde seus primórdios, apresenta o alerta de que a paz duradoura somente poderá ser alcançada se existir justiça social. De certa forma, como uma consequência dessa percepção do trabalho, o tripartismo é uma das principais orientações políticas da Organização. Esse, por sua vez, denota compreensão da possibilidade de conciliação entre os interesses dos trabalhadores, dos empregadores e dos governantes.

Nesse ponto, podemos apontar para uma das maiores ambiguidades da OIT, que é sua relação conflituosa com a hegemonia dominante. Assim, de um lado, aceita e dá legitimidade ao sistema econômico e político vigente; enquanto, por outro, busca estabelecer limites à exploração do trabalho, contudo, sem ferramentas consistentes para efetivar esse controle. Colocando de outra forma, a OIT não pode ser compreendida como uma organização subsidiária do Banco Mundial ou do FMI, contudo, não consegue se contrapor efetivamente à agenda desses agentes, não produzindo uma orientação contra-hegemônica. Essa ambiguidade é mais significativa na medida em que a OIT é uma das maiores organizações internacionais e que é uma das únicas que trata diretamente do trabalho, portanto, de uma das instâncias mais decisivas e conflituosas da realidade social, econômica e política. Essa constatação não visa apresentar um julgamento de valor ou sugerir alguma solução, mas, apenas, indicar o peculiar espaço ocupado pela Organização no cenário internacional e no plano das disputas de projetos sociais.

Há que se observar que essa ambiguidade surge, também, da complexa constituição institucional da OIT. Considerando o contexto contemporâneo, podemos identificar ações que representam a admissão de transformações no mundo do trabalho. Novas formas de gestão, novas tecnologias e alterações legislativas vêm provocando mudanças nas atividades produtivas, normalmente relegando prejuízos aos trabalhadores. Assim, a OIT vê-se, mais do que nunca, frente a uma realidade muito diversa daquela que enfrentou em seu surgimento e na maior parte da sua história. Como em outros momentos, está buscando se adaptar para se manter relevante, contudo, as forças de estabilização interna e as pressões externas podem representar um significativo desafio. Nesse sentido, podemos concluir que a Organização sempre irá apresentar contradições internas e limitações frente a diferentes projetos políticos,

contudo, permanece e deverá permanecer como referência para, ao menos, duas questões fundamentais: a necessidade de organização dos trabalhadores a nível internacional e a consideração das questões relacionadas ao trabalho num contexto de integração internacional.

Como exposto nesta dissertação, as transformações internas da OIT são lentas e acabam sendo guiadas pelos princípios constitutivos da Organização. Assim, seu esforço de adaptação será sempre reativo e não imediato às transformações evidenciadas nas relações de trabalho. Em razão disso, a mudança das conjunturas tende a ser mais acelerada do que a mudança da organização. A partir dessa constatação, parece-me que a percepção do papel desempenhado pela OIT muda em relação ao contexto histórico, fazendo com que possa ocupar posições mais ou menos relevantes à luta por expansão de direitos e do poder político dos trabalhadores. Assim, partindo das constantes disputas entre capital e trabalho, a OIT poderá ser considerada uma instituição com pautas progressistas em momentos de ofensiva do capital e, inversamente, como uma instituição conservadora em momentos de fortalecimento das lutas dos trabalhadores. Com isso, podemos concluir que, por sua estabilidade institucional, a valoração das pautas da OIT é relacional aos conflitos sociais e políticos.

Uma outra conclusão a que chegamos a partir do presente estudo, permitida apenas pela retomada da bibliografia especializada e pelos indícios fornecidos pelos documentos consultados, é de que o neoliberalismo continua a ser um conceito pertinente para os estudos que buscam compreender as relações sociais, especialmente quando relacionadas ao universo do trabalho. Há que se observar que o neoliberalismo possui uma história e particularidades geográficas, de modo a ter de ser considerado como um conjunto complexo e, em alguns aspectos, diverso de pensamento. Essas características não fazem com que seja menos influente na realidade social e significativo para a investigação acadêmica, sobretudo a partir dos anos 70, quando se percebe uma tendência à consolidação de uma tendência dominante. Compreender o passado recente e o presente passa pelo enfrentamento teórico e político do neoliberalismo.

Limites e potenciais

Iniciamos por destacar as particularidades do contexto de produção desta dissertação, o que nos ajuda a compreender melhor o processo de investigação empreendido. Consideramos ter sido um desafio acrescido e, portanto, um elemento limitador da pesquisa o fato de sua produção ter ocorrido no período das mais sérias restrições geradas pela pandemia. Em razão disso, foi dificultado o diálogo com outros pesquisadores, essencial para o amadurecimento das ideias e testagem das propostas. Assim, excetuando o fundamental apoio dado pelos orientadores, o contexto de pandemia reduziu as hipóteses de exploração do potencial criativo e formativo da Universidade. Muitas relações desenvolvidas em espaços menos formais, como os corredores ou os intervalos entre aulas, permitem trocas significativas para o trabalho acadêmico. Também, há que se destacar que outros espaços, como grupos de pesquisa e programas de investigação, não foram acessíveis para este pesquisador. Apesar de não colmatar essas ausências, neste último ano conseguimos apresentar variações desta dissertação, ainda que menos desenvolvidas, em dois eventos acadêmicos: *Summer School: Comparative Historic Methods*. Evento organizado pela IPSA e USP, no dia 22 de Fevereiro de 2021; e o III Colóquio de Jovens Investigadores em Relações Internacionais e Estudos Políticos da Universidade do Porto, nos dias 15 e 16 de Abril de 2021.

Deixando o contexto de produção e voltando para a obra, reforçamos que, com essa pesquisa, pretendemos sugerir a relevância de estudos que tratem o trabalho a nível internacional, no geral, e da OIT, em específico. Por sua abrangência, competências e desenho institucional, a Organização é um objeto de estudo muito rico, passível de investigações que abordem diferentes perspectivas e utilizem diferentes enquadramentos teórico-metodológicos. Nossa abordagem, sem qualquer surpresa, é apenas uma de muitas possíveis. A seguir, indicaremos algumas das limitações que identificamos em nossa pesquisa e sugeriremos formas de as superar.

Inicialmente, há que se destacar que a pesquisa se desenvolveu sob limitadas perspectivas temporais (dois triênios) e materiais (relatórios dos Diretores-Gerais). Tais

limites foram estabelecidos para tornar possível a realização de uma pesquisa consistente com o tempo disponível para a pesquisa e escrita desta dissertação. Buscando garantir a relevância da pesquisa, foram selecionados períodos e os documentos considerados significativos para a compreensão da atuação da OIT. Os anos da crise, como exposto no primeiro capítulo, são compreendidos como períodos de consolidação do neoliberalismo, que acaba por ser um fenômeno indissociável da discussão do trabalho e da compreensão do contexto histórico. Quanto ao limite material, explorámos os relatórios produzidos pelos Diretores-Gerais às Conferências Internacionais do Trabalho, pois considerámos que se tratam de documentos significativos em razão do sujeito que os constrói e do público a que se destina. Pesquisas futuras poderão abordar os discursos produzidos pelos Diretores ao longo de períodos mais extensos, o que permitiria a identificar a formação do interdiscurso, que é uma categoria analítica cara à análise de discurso e que não teve toda a sua potencialidade explorada nesta dissertação. A exploração da formação do interdiscurso poderá ser feita para identificar a construção e as nuances presentes da definição de tripartismo, que é uma orientação fundamental da OIT.

Pesquisas futuras poderão, também, explorar documentos diversos dos Relatórios produzidos pelos Diretores-Gerais ou, com as devidas adequações, analisar documentos que representam as posições de outros atores dentro da Organização, inclusive daqueles que possuam divergências com o discurso predominante. Essa abordagem, adaptando o método de pesquisa, poderá ser realizada através do estudo das transcrições das Conferências, de outros documentos orientadores ou de pesquisas técnicas desenvolvidas internamente. Há que se destacar que a OIT, ciente da importância da investigação sobre o trabalho e sobre a sua própria história, disponibiliza amplo acervo documental digitalizado, além de oferecer meios de apoio ao pesquisador.

Outro limite encontrado pela presente pesquisa esteve na avaliação dos efeitos concretos dos discursos dos Diretores-Gerais. Como exposto durante a dissertação, presume-se a existência de efeitos políticos, sobretudo, mais ou menos diretos na vida social externa à OIT. Essa presunção, contudo, não buscou ser provada através de indícios empíricos. Assim, não foi possível verificar como as categorias discursivas

utilizadas pelos Diretores encontraram acolhimento, e foram interpretadas de forma distinta daquela pretendida ou mesmo se foram rejeitadas. Inclusive, interpretações pessoais e resultados materiais distintos seriam prováveis na própria OIT, considerando a variedade sócio-histórica dos países membros e as distinções políticas entre os representantes que participam das Conferências. Tal limitação poderia ser estendida à análise dos efeitos e com qual intensidade chegaram aos diferentes cenários que compõem a vida social existente fora da Organização. Para isso, em futuras pesquisas, outros desenhos analíticos podem ser construídos, como, por exemplo, poder-se-ia analisar as manifestações espontâneas de alguns dos interlocutores diretos ou promover entrevistas com eles.

Outros caminhos de pesquisa poderão ser iniciados a partir das diretrizes que foram construídas por esta dissertação. Assim, pode ser compreendida como uma pesquisa em constante desenvolvimento e aprimoramento, sendo que as eventuais lacunas poderão ser desenvolvidas e que novas frentes poderão ser exploradas. Resta ressaltar a relevância dos estudos sobre o trabalho, sobre as relações e organizações internacionais e sobre o neoliberalismo. Esses objetos podem ser explorados de diversas formas, sendo a análise das ideias e discursos que os compõem uma opção rica de estudos, sobretudo quando não são promovidas de forma descoladas da realidade social.

Referências Documentais

EZLN (1996) *Primera Declaración de La Realidad. Contra el neoliberalismo y por la humanidad*. Disponível em:

<https://enlacezapatista.ezln.org.mx/1996/01/01/primera-declaracion-de-la-realidad-contr-a-el-neoliberalismo-y-por-la-humanidad/>.

Financial Crisis Inquiry Commission (2011) *The Financial Crisis Inquiry Report*. Disponível em: <http://fcic.law.stanford.edu/report>.

Fórum Social Mundial (2001) *Carta de princípios*. Disponível em: <https://wsf2021.net/fsm2021/340-2/>.

International Labour Organization (1920) *The Labour Provisions of the Peace Treaties*. Disponível em http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1920/20B09_18_engl.pdf

_____ (1944) *Declaration Concerning the Aims and Purposes of the International Labour Organisation: Adopted by the Conference at its Twenty-Sixth Session - Philadelphia*. Disponível em:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/normative_instrument/wcms_698995.pdf

_____ (1964). *Official Bulletin (Vol. XLVII, nº3): Declaration concerning the Policy of “Apartheid” of the Republic of South Africa*. Disponível em: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09604/09604\(1964-47\)373-376.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09604/09604(1964-47)373-376.pdf)

_____ (1969) *The World Employment Programme: report of the director-general*. Disponível em: [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605\(1969-53-part-1\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605(1969-53-part-1).pdf)

_____ (1975) *Making work more human: Working conditions and environment - Report of the Director-General (first item on the agenda)*. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09383/>

_____ (1976) *Report of the Director-General (first item on the agenda)*. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09383/>

_____ (1987) *High-Level Meeting on Employment and Structural Adjustment: Report of the meeting*. Disponível em: http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1988/88B09_13_engl.pdf

_____ (1998) ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-ups. Disponível em:

https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1998/98B09_234_engl.pdf

_____ (1999) Report of the Director-General: Decent Work. Disponível em: [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605\(1999-87\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09605/09605(1999-87).pdf)

_____ (2004) A Fair Globalization Creating Opportunities for All. Disponível em: <https://www.ilo.org/public/english/wcsdg/docs/report.pdf>

_____ (2007) Director-General's introduction to the International Labour Conference: Decent Work for sustainable development. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09383/>

_____ (2008a) Decente Work: some strategic challenges ahead. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09383/>

_____ (2008b) ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_371208.pdf

_____ (2009a) Tackling the Global Job Crisis: Recovery through Decent Work Policies - Report of the Director-General. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09383/>

_____ (2009b) Recovering from the crisis: a Global Jobs Pact. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_115076.pdf

_____ (2010) World of Work Report 2010: From one crisis to the next? Disponível em: http://www.ilo.org/global/resources/WCMS_145078/lang--en/index.htm.

_____ (2012) *World of Work Report 2012: Better jobs for a better economy*. Disponível em: https://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-of-work/WCMS_179453/lang--en/index.htm.

_____ (2019) Compendium of rules applicable to the Governing Body of the International Labour Office: Introductory note, Standing Orders and Annexes.

Disponível em:

https://www.ilo.org/gb/about-governing-body/WCMS_586687/lang--en/index.htm.

Liga das Nações (1919) International Labor Conference: First Annual Meeting (October 29, 1919 - november 29, 1919. Disponível em:

[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616\(1919-1\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616(1919-1).pdf)

Oxfam International (2021) *The inequality virus: Bringing together a world torn apart by coronavirus through a fair, just and sustainable economy*. Disponível em:

<https://www.oxfam.org/en/research/inequality-virus>.

Reagan, Ronald (1981) *Inaugural Address*. Disponível em:

<https://www.reaganfoundation.org/ronald-reagan/reagan-quotes-speeches/inaugural-address-2/>.

United Nations (2015) Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acesso em 28/07/2021.

Vaticano (2020) *Carta Encíclica Fratelli Tutti do Santo Padre Francisco Sobre a Fraternidade e a Amizade Social*. Disponível em:

http://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html#_ftnref1.

Referências Bibliográficas

- Altamirano, F. (2021) ‘Intelectuales, exilio y comunicación en el Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET) (1975-1984)’, *Revista de la Red de Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea*, 7(13), pp. 250–278.
- Amin, Ash (1995) *Models, Fantasies and Phantoms of Transition*. Em: *Post Fordism: A Reader*. Amin, Ash (Ed.). Oxford: Blackwell Publishers.
- Andrade, D. P. (2019) ‘O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais’, *Sociedade e Estado*, 34(1), pp. 211–239.
- Anner, M. e Caraway, T. (2010) ‘International institutions and workers’ rights: Between labor standards and market flexibility’, *Studies in Comparative International Development*, 45(2), pp. 151–169.
- Antunes, R. (2009) *Os sentidos do Trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo.
- Arendt, H. (1998) *The Human Condition*. 2ª edição. Chicago: University of Chicago Press.
- Ayto, J. (2005) *Word Origins: The Secret Histories of English Words from A to Z*. 2ª edição. Londres: A&C Black.
- Baccaro, L. e Mele, V. (2012) ‘Pathology of Path Dependency? The ILO and the Challenge of New Governance’, *ILR Review*, 65(2), pp. 195–224.
- Bardin, Laurence (2011) *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Beigbeder, Y. (1979) ‘The United States’ Withdrawal from the International Labor Organization’, *Relations industrielles Industrial Relations*, 34(2), pp. 223–240.
- Bellucci, S. e Weiss, H. (Ed.) (2020) *The internationalisation of the Labour Question: Ideological, Antagonism, Workers’ Movements and the ILO since 1919*. Palgrave Macmillan.
- Benanav, A. (2019) ‘The origins of informality: The ILO at the limit of the concept of unemployment’, *Journal of Global History*, 14(1), pp. 107–125.
- Bittman, Michael (2016) *Working time*. Em: Edgell, Stephen; Gottfried, Heidi; e Granter, Edward (Org.) *The SAGE Handbook of the Sociology of Work and Employment* (pp. 520-540). Londres: SAGE Publications Ltd.

- Blakeley, R. (2009) *State Terrorism and Neoliberalism: The North in the South*. Londres: Routledge.
- Bottomore, T. (Ed.) (2001) *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Brenner, N., Peck, J. e Theodore, N. (2010) 'Variegated neoliberalization: Geographies, modalities, pathways', *Global Networks*, 10(2), pp. 182–222.
- Brown, W. (2019) *In the ruins of neoliberalism: the rise of antidemocratic politics in the west*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- _____ (2020) *Neoliberalism's Scorpion Tail*. Em: Callison, William; e Manfredi, Zachary (Ed.). *Mutant Neoliberalism: Market Rule and Political Rupture* (pp. 39–60). Nova Iorque: Fordham University Press.
- Bruff, I. e Tansel, C. B. (2019) 'Authoritarian neoliberalism: trajectories of knowledge production and praxis', *Globalizations*, 16(3), pp. 233–244.
- Burchill, S. (2013) *Liberalism*. Em: Burchill, S. e Linklater, A. (Eds.) *Theories of International Relations* (pp. 17–87). 5ª edição. Palgrave Macmillan.
- Caruso, L. e Stagnaro, A. (Coord.) (2017) *Una historia regional de la OIT: Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Castro, T. (2012) *Teoria das Relações Internacionais*. Brasília: FUNAG.
- Connell, R. e Dados, N. (2014) 'Where in the world does neoliberalism come from?: The market agenda in southern perspective', *Theory and Society: Renewal and Critique in Social Theory*, 43(2), pp. 117–138.
- Cox, R. W. (1977) Labor and hegemony. *International Organization*, 31(3), pp. 385-424
- _____ (1980) 'Labor and hegemony: A reply', *International Organization*, 34(1), pp. 159–176.
- _____ (1981) 'Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory', *Millennium - Journal of International Studies*, 10(2), pp. 126–155.
- _____ (1983) 'Gramsci, Hegemony and International Relations : An Essay in Method', *Millennium - Journal of International Studies*, 12(2), pp. 162–175.

- _____ (1987) *Production, power and world order: social forces in the making of history*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- _____ (Ed.) (1997) *The new realism: perspectives on multilateralism and world order*. Londres: United Nations University Press.
- _____ (2018) *Critical Theory*. Em: Weiss, T. G. e Wilkinson, R. *International Organization and Global Governance* (pp. 157–169). 2ª edição. Londres: Routledge Taylor & Francis Group.
- Cox, R. W. e Schechter, M. G. (2002) *The Political Economy of a Plural World: Critical reflections on power, morals and civilization*. Londres: Routledge Taylor & Francis Group.
- Cox, R. W. e Sinclair, T. (1996) *Approaches to world order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Davies, W. (2014) ‘Neoliberalism: A Bibliographic Review’, *Theory, Culture & Society*, 31(7/8), pp. 309–317.
- Devetak, R. (2013) *Critical Theory*. Em: Burchill, S. e Linklater, A. (Eds.) *Theories of International Relations* (pp. 162–186). 5ª edição. Londres: Palgrave Macmillan.
- Dreifuss, René (1986) *A internacional capitalista: estratégias e táticas do empresariado transnacional (1918 - 1986)*. Rio de Janeiro: Editora Espaço e Tempo.
- Drezner, D. W. e McNamara, K. R. (2013) ‘International political economy, global financial orders and the 2008 financial crisis’, *Perspectives on Politics*, 11(1), pp. 155–166.
- Dunker, C. (2020) *A hipótese depressiva*. Em: Safatle, V.; Silva Junior, N. e Dunker, C. *Neoliberalismo como gestão do sofrimento psíquico* (pp. 168-216). Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- Fairclough, N. (2013) ‘Critical discourse analysis and critical policy studies’, *Critical Policy Studies*, 7(2), pp. 177–197.
- Fairclough, N. e Fairclough, I. (2015) ‘Textual Analysis’, Em: *The Routledge Handbook of Interpretive Political Science* (pp. 186–198). London: Routledge.
- Filippini, M. (2017) *Using Gramsci: a new approach*. Londres: Pluto Press.

- Ferguson, J. (2006) *Global Shadows: Africa in the neoliberal world order*. Durham: Duke University Press.
- Fernandes, L. M. C. (2015) 'Os protestos anti austeridade e o conflito em torno do desemprego', *International Journal on Working Conditions*, 10, pp. 168–186.
- Ferrari-filho, F. e Neyra, H. (2020) 'The consequences of the international financial crisis and the great recession in Argentina and Brazil 1', *Brazilian Journal of Political Economy*, 40(1), pp. 68–85.
- Flew, T. (2014) 'Six theories of neoliberalism', *Thesis Eleven*, 122(1), pp. 49–71.
- Fligstein, N., Stuart Brundage, J. e Schultz, M. (2017) *Seeing Like the Fed: Culture, Cognition, and Framing in the Failure to Anticipate the Financial Crisis of 2008*, *American Sociological Review*, 82(5), pp. 879-909.
- Frieden, J. A. (2008) *Capitalismo Global: História econômica e política do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- Germain, R. (2016) 'Robert W. Cox and the Idea of History: Political Economy as Philosophy', *Globalizations*, 13(5), pp. 532–546.
- Glyn, A. (2007) *Capitalism Unleashed: Finance, Globalization, and Welfare*. Oxford: Oxford University Press.
- Gomes, Romeu (2016) *Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa*. Em: Minayo, M. (org.) *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes.
- Gottschall, K. e Dingeldey, D. (2016) *Work and Social Policy*. Em: Edgell, S., Gottfried, H. e Granter, E. (Eds.) *The SAGE Handbook of the Sociology of Work and Employment*. Londres: SAGE Publications
- Gramsci, A. (2007) *Cadernos do Cárcere, Volume 3. 3ª edição*. Editado e traduzido por C. N. Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Harvey, D. (2008) *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola.
- _____ (2011) *O Enigma do Capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- _____ (2017) *As Dezessete Contradições e o Fim do Capitalismo*. São Paulo: Boitempo Editorial.

- Herz, M. (2004) Organizações internacionais: história e práticas. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Herzog, B. (2018) 'Marx's critique of ideology for discourse analysis: from analysis of ideologies to social critique', *Critical Discourse Studies* 15(4), pp. 402–413.
- Hobsbawm, E. J. (1995) Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das letras.
- _____ (2011) Como mudar o mundo: Marx e o marxismo. São Paulo: Companhia das Letras.
- _____ (2013) Sobre História. São Paulo: Companhia das Letras.
- Jardim, M. C. (2013) 'A Crise Financeira de 2008: Os Discursos e as Estratégias do Governo e dos Fundos de Pensão', *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 56(4), pp. 901–941.
- Johnson, T. e Heiss, A. (2018) Liberal institutionalism. Em: Weiss, T. G. e Wilkinson, R. International Organization and Global Governance. 2º edição. Londres: Routledge Taylor & Francis Group.
- Jönsson, C. (2018) Classical liberal internationalism. Em: Weiss, T. G. e Wilkinson, R. International Organization and Global Governance (pp. 109–122). 2ª edição. Londres: Routledge Taylor & Francis Group.
- Kauppi, M. V. e Viotti, P. R. (2020) International Relations Theory. 6ª edição. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Klein, N. (2008) A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo de desastre. São Paulo: Editora Nova Fronteira.
- Kotz, D. M. (2015) The Rise and Fall of Neoliberal Capitalism. Cambridge, Massachusetts & Londres: Harvard University Press.
- Krippendorff, K. H. (2004) Content Analysis: An Introduction to Its Methodology. London: SAGE Publications Ltd.
- Lafferty, G. (2020) 'Neoliberalism: Venturing into the labyrinth', *International Sociology*, 35(2), pp. 151–159.
- Leitão, A. R. (2016) 'A Organização Internacional do Trabalho (OIT): quase um século de ação em contextos históricos diversos', *Laboreal*, 12 (1), pp. 103–111.

- Lemke, T. (2017) [2002] 'Foucault, governamentalidade e crítica' Tradução: Eduardo Altheman Santos, *PLURAL, Revista do Programa de Pós -Graduação em Sociologia da USP-Graduação em Sociologia da USP*, 24(1), pp. 194–213.
- Lima, J. Á. de (2013) 'Por uma Análise de Conteúdo Mais Fiável', *Revista Portuguesa de Pedagogia*, 47(I), pp. 7–29.
- Linden, M. van der (2008) *Workers of the World: Essays toward a Global Labor History*. Boston: Brill.
- Macnaughton, G. e Frey, D. (2018) 'Challenging Neoliberalism: ILO, Human Rights, and Public Health Frameworks on Decent Work', *Health and Human Rights Journal*, 20(2), pp. 43–55.
- Marangos, J. (2009) 'What happened to the Washington Consensus? The evolution of international development policy', *Journal of Socio-Economics*, 38(1), pp. 197–208.
- Maul, D. (2019) *The International Labour Organization. 100 Years of Global Social Policy*. Berlin: De Gruyter Oldenbourg.
- Melo, I. F. de (2009) 'Análise de discurso e análise crítica do discurso: desdobramentos e intersecções', *Revista Eletrônica de Divulgação Científica em Língua Portuguesa, Lingüística e Literatura*, 05(11), pp. 1–18.
- Mendes, P. E. (2019) 'As teorias principais das Relações Internacionais: uma avaliação do progresso da disciplina', *Relações Internacionais*, (61), pp. 95–122.
- Mirowski, P. e Plehwe, D. (Ed.) (2009) *The road from Mont Pelerin: The making of the Neoliberal thought Collective*. Londres: Harvard University Press.
- Moraes, R. e Galiazzi, M. do C. (2016) *Análise Textual Discursiva*. Ijuí: Editora Ijuí.
- Munck, R. (2019) 'The Labor Question and Dependent Capitalism: The case of Latin America', Em: Breman, J., Lee, C. e Linden, M. (Eds.) *The Social Question in the Twenty-First Century* (pp. 116–132). University of California Press.
- Neumann, Iver B. (2008) *Discourse Analysis*. Em: Klotz, A. e Prakash, D. (Ed.) *Qualitative Methods in International Relations: a pluralist guide* (pp. 61–77). Palgrave Macmillan.
- Nogueira, M. Á. C. e Nogueira, L. C. (2001) 'Cuestiones de metodología cualitativa', *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, (4), pp. 165–190.

- Offe, C. (1989) 'Trabalho: a categoria-chave da sociologia?', *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 4(10), pp. 6–20.
- Ong, A. (2006) *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*. Durham: Duke University Press.
- Orlandi, E. P. (2015) *Análise de discurso: princípios e procedimentos*. Campinas: Pontes Editores.
- Ostry, J. D., Loungani, P. e Furceri, D. (2016) 'Neoliberalism: Oversold? - IMF', *IMF Finance & Development*, 53(2), pp. 38–41.
- Pashakhanlou, A. H. (2017) 'Fully integrated content analysis in international relations', *International Relations*, 31(4), pp. 447–465.
- Petersen, S. e Lovato, B. (2013) *Introdução ao Estudo da História: temas e textos*. Porto Alegre: Edição do Autor.
- Plehwe, D., Slobodian, Q. e Mirowski, P. (2020) *Nine lives of Neoliberalism*. Londres: Verso.
- Politakis, G. P., Kohiyama, T. e Thomas, L. (2019) *Ilo 100 - Law for Social Justice*. Geneva: International Labour Office.
- Ragin, C. C. e Amoroso, L. M. (2011) *Constructing Social Research: The Unity and Diversity of Method*. 2ª edição. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Ramos, L. (2012) 'Ordem e poder na economia política global: a contribuição neogramsciana', *Contexto Internacional*, 34(1), pp. 113–150.
- Robertson, D. (2002) *A Dictionary of Modern Politics*. 3ª edição. Londres: Europa Publications.
- Robinson, W. I. (2019) 'Accumulation Crisis and Global Police State', *Critical Sociology*, 45(6), pp. 845–858.
- Saes, F. e Saes, A. (2013) *História econômica geral*. São Paulo: Saraiva.
- Santos, B. de S. (2005) 'A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna', *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, pp. 7–44.
- Schouten, P. (2009) 'Theory Talk #37: Robert Cox on World Orders, Historical Change, and the Purpose of Theory in International Relations.', *Theory Talks*.

- Silva, P. (2008) *In the name of reason: Technocrats and politics in Chile*. The Pennsylvania State University Press.
- Sinclair, T. J. (2016) 'Robert W. Cox's Method of Historical Structures Redux', *Globalizations*, 13(5), pp. 510–519.
- Slobodian, Q. (2018) *Globalists: the End of Empire and the Birth of Neoliberalism*. Londres: Harvard University Press.
- Standing, G. (2010) 'The international labour organization', *New Political Economy*, 15(2), pp. 307–318.
- Steger, M. e Roy, R. (2010) *Neoliberalism: A Very Short Introduction*. Nova Iorque: Oxford University Press, Inc.
- Tapiola, K. (2020) *An ILO for All Seasons: The International Labour Organization's Ways out of Crisis*. International Labour Office.
- Therborn, G. (2008) *From Marxism to Post-Marxism?* Londres: Verso.
- Thomas, H. e Turnbull, P. (2018) 'From horizontal to vertical labour governance: The International Labour Organization (ILO) and decent work in global supply chains', *Human Relations*, 71(4), pp. 536–559.
- Tooze, A. (2018) *Crashed: How a decade of financial crises changed the world*. Nova Iorque: Viking.
- Tupy, I. S., Crocco, M. e Silva, F. F. (2018) 'Resiliência e impactos regionais de crises financeiras : uma análise para os estados brasileiros – 2007/08', *Economia e Sociedade*, 27(2 (63)), pp. 607–636.
- Tyler, I. (2013) *Revolting subjects: social abjection and resistance in neoliberal Britain*. Londres: Zed Books Ltd.
- Van Daele, J. (2008) 'The International Labour Organization (ILO) in past and present research', *International Review of Social History*, 53(3), pp. 485–511.
- Van Horn, R. & Nik Khah, E. (2018). 'Planning' the free market. Em D. Cahill, M. Cooper, M. Konings & D. Primrose, (Eds.), *SAGE Handbook for neoliberalism* (pp. 98–112). Londres: SAGE Publications Ltd.
- Varoufakis, Y. (2011) *The Global Minotaur: America, the True Origins of the Financial Crisis and the Future of the World Economy*. Londres: Zed Books.

- Vergara, A. (2018) 'Writing about Workers, Reflecting on Dictatorship and Neoliberalism: Chilean Labor History and the Pinochet Dictatorship', *International Labor and Working-Class History*, 93(93), pp. 52–73.
- Vidal, Matt (2013) *Fordism and Post-Fordism*. Em: Smith, V. (ed.) *Sociology of Work: An Encyclopedia* (pp. 290-293) SAGE Publications.
- Wacquant, L. (2009) *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Durham: Duke University Press.
- _____ (2010) 'Crafting the Neoliberal State : Workfare , Prisonfare, and Social Insecurity', *Sociological Forum*, 25(2), pp. 197–220.
- _____ (2012) 'Three steps to a historical anthropology of actually existing neoliberalism', *Social Anthropology*, 20(1), pp. 66–79.
- Watson, T. (2012) *Sociology, Work and Organisation*. 6ª edição. Londres: Routledge Taylor & Francis Group.
- Whyte, J. (2019) *The morals of the market: Human rights and the rise of neoliberalism*. Londres: Verso.
- Wisman, J. D. (2013) 'Wage stagnation, rising inequality and the financial crisis of 2008', *Cambridge Journal of Economics*, 37(4), pp. 921–945.
- [Usar preferencialmente a NP-405, desde que não haja indicações diferentes por parte da Direção de Curso]