

# XX ENANCIB

21 a 25 Outubro/2019 – Florianópolis

A Ciência da Informação e a era da Ciência de Dados

ISSN 2177-3688

GT-5 – Política e Economia da Informação

## CONTROLE SOCIAL DA INFORMAÇÃO NO PROCESSO DE MONITORAMENTO DAS CONVENÇÕES DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO: O CONTINENTE AMERICANO EM ANÁLISE

### *SOCIAL CONTROL OF INFORMATION IN THE MONITORING PROCESS OF INTERNATIONAL LABOR CONVENTIONS: THE AMERICAN CONTINENT UNDER ANALYSIS*

Pedro Alves Barbosa Neto – Universidade Federal do Rio Grande do Norte<sup>1</sup>

**Modalidade: Trabalho Completo**

**Resumo:** O controle social tem papel fundamental enquanto princípio orientador que favorece a participação da sociedade na formulação, execução e monitoramento da implementação de normas e políticas públicas. A informação, neste contexto, é ferramenta capaz de oferecer ao cidadão esse status de participação. Nesta perspectiva, o presente trabalho aborda os conceitos relacionados ao controle social e apresenta uma perspectiva teórico-conceitual do controle social da informação. Além disso, promove, do ponto de vista empírico, por meio de pesquisa documental, uma observação do controle social da informação encontrado no processo de controle ordinário da implementação das Convenções Fundamentais da Organização Internacional do Trabalho (OIT). O estudo avalia o controle social da informação em países do continente americano, numa perspectiva comparada. A justificativa deste trabalho reside na verificação da eficiência do processo de controle social realizado no processo de monitoramento das Convenções Fundamentais da OIT. Conclui que os parceiros sociais contribuem para o controle das ações promovidas pelos Estados componentes da amostra por meio do provimento de informações que auxiliam o Comitê de Peritos da OIT a garantir e assegurar a eficácia da implementação das Políticas Públicas listadas pelos Estados, entretanto, a estrutura oferecida pelo processo de monitoramento não é plenamente aproveitada pelos parceiros sociais na execução do controle social da informação.

**Palavras-Chave:** controle social da informação; monitoramento informacional; Direitos Humanos; Organização Internacional do Trabalho

**Abstract:** Social control plays a fundamental role as a guiding principle that supports the participation of society in the formulation, execution and monitoring of the implementation of public norms and policies. Information, in this context, is a tool capable of offering to citizens this participation status. In this perspective, this work addresses the concepts related to social control and presents a theoretical-conceptual perspective of social control of

---

<sup>1</sup> Este trabalho contou com a colaboração das bolsistas de iniciação científica Andressa Quintino Ramos e Milene Cristina de Araújo Silva na fase de coleta de dados.

information. In addition, it promotes, from an empirical point of view, through documentary research, an observation of the social control of information found in the process of ordinary control on the implementation of the International Labor Organization (ILO) Fundamental Conventions. This study evaluates the social control of information in countries of the American continent, from a comparative perspective. The justification of this work lies in the verification of the efficiency of the social control process carried out in the process of monitoring the ILO Fundamental Conventions. It concludes that the social partners contribute to the control of actions promoted by the states of the sample by providing information that helps the ILO Committee of Experts to ensure the effective implementation of the public policies listed by the states, however, the structure offered by the monitoring process is not fully exploited by the social partners in implementing social control of information.

**Keywords:** social control of information; information monitoring; Human rights; International Labor Organization

## 1 INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea, cada vez mais baseada em redes, apresenta uma multiplicidade de possibilidades de atuação de quem há muito pouco tempo estava à margem da participação social. A estrutura de controle das informações exercida unicamente pelo Estado passa a conviver com a possibilidade, cada vez mais evidente, da participação e do controle da sociedade em relação aos atos governamentais.

Este trabalho propõe uma reflexão sobre o controle social como uma conquista jurídico-institucional e sobre os seus vínculos na sociedade contemporânea. Através da discussão acerca do controle social e do controle social da informação busca-se compreender elementos dessas estruturas prático conceituais no processo de monitoramento da implementação das Convenções da Organização Internacional do trabalho (OIT). Este trabalho se justifica, portanto, na necessidade de aferição da eficiência do processo de controle social realizado no processo de monitoramento das Convenções Fundamentais da OIT. Além disso, leva em conta uma lacuna na literatura brasileira em Ciência da Informação que é ainda incipiente quanto à análise das nuances informacionais que circundam a dinâmica das Convenções Internacionais de Direitos Humanos, como é o caso das Convenções da OIT. Esforços de pesquisa podem ser observados nas publicações de Araújo (2014); Frota (2017; 2019), Nathanson e Bezerra (2017), contudo esta temática carece de fortalecimento na área de Ciência da Informação dada sua evidente relevância social.

O monitoramento da implementação das Convenções da OIT se dá através da produção, sistematização e disseminação de informação sobre sua aplicação na legislação e na prática por parte dos governos dos países signatários. Essas informações têm como função informar ao Comitê de Peritos da OIT<sup>2</sup> sobre o grau de aplicação das Convenções nos territórios nacionais. Salienta-se que em razão de sua estrutura tripartite, que convoca associações de empregadores e de empregados, denominados parceiros sociais, para participarem da produção dos relatórios que contêm essas informações, a OIT fomenta a emergência de um controle social da informação que é exercido por essas associações.

Portanto, o objetivo principal deste trabalho é responder a seguinte pergunta: Como se dá o controle social da informação no processo de monitoramento das Convenções Internacionais do Trabalho no continente americano?

---

<sup>2</sup> Este Comitê formado por juristas independentes é o responsável por analisar as informações produzidas e sistematizadas pelos Estados-membros.

Para responder a essa pergunta empreendeu-se uma pesquisa documental, de natureza descritiva, em que relatórios governamentais de cinco países americanos foram analisados numa perspectiva comparada. Os países que compõem este estudo são: Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica e Estados Unidos.

Propôs-se inicialmente uma visão geral com abordagem quantitativa acerca de elementos fundamentais da prática informacional relacionada com o controle social da informação no processo de monitoramento da implementação das Convenções Fundamentais do Trabalho. Posteriormente, uma análise com um teor mais qualitativo foi empreendida de modo a fomentar a construção de um panorama mais detalhado do controle social evidenciado no processo no âmbito de cada país analisado.

## **2 ASPECTOS FUNDAMENTAIS DO CONTROLE SOCIAL**

O controle social tem papel fundamental enquanto princípio orientador da promoção da participação da sociedade na formulação, execução e monitoramento da implementação de normas e políticas públicas. Por ser assim, compreende-se que o controle social e a democratização da informação se reforçam mutuamente. A capacidade da sociedade civil de se organizar em organizações e movimentos coesos e firmes atribui aos cidadãos a capacidade para elaborarem estratégias de intervenção no âmbito da esfera pública, reivindicando assim a participação devida nos regimes democráticos.

Entende-se Controle Social como uma ferramenta responsável pelo compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas e normas, confirmando-se como um instrumento e uma expressão de democracia e de cidadania. Conforme Asis e Vila (2003), controle social trata-se da capacidade que a sociedade tem de intervir nas políticas públicas, moldando-as. Isso porque esta intervenção ocorre quando a sociedade interage com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação nas esferas de ação do ator público.

Segundo os autores, o controle social pode ser realizado tanto no momento da definição das políticas a serem implementadas, quanto no momento da fiscalização, do acompanhamento e da avaliação das condições de gestão, execução das ações e aplicação dos recursos financeiros destinados à implementação de uma política pública.

No que diz respeito ao momento da definição das Políticas Públicas, a participação da sociedade nos debates envolvendo os agentes do Estado tende a favorecer o controle social e estimula o surgimento de uma relação de trocas entre Estado e cidadãos.

Segundo Calvi (2013) a participação ampla da sociedade no controle social fortalece as políticas públicas, o que as torna mais adequadas às necessidades da coletividade e ao interesse público, além disso, confere um grau de eficiência maior a estas políticas. Igualmente, o controle social contribui para a democratização da gestão pública, através do envolvimento de diversos atores da sociedade, cada qual com suas necessidades e interesses específicos.

Hermany (2006) corrobora com a perspectiva apresentada anteriormente, na medida em que enfatiza que a participação social, ostentando status de princípio, busca resguardar o “efetivo processo de integração da sociedade com as decisões públicas”. O autor traz à tona a noção de democracia participativa e conduz ao raciocínio de que a construção de direitos exige uma postura que evidencia a ideia de “cidadania governante”, não podendo o cidadão ser mero destinatário de decisões públicas. Além disso, o autor sublinha o aspecto de empoderamento do cidadão e a possibilidade de qualificá-lo como agente do poder.

Na perspectiva de Zielinski (2015) se participação popular é um Princípio, então devem existir mecanismos que instrumentalizem essa participação no bojo da administração pública. Destacam-se, nessa situação, os conselhos, ouvidorias, audiências públicas, consultas públicas, dentre outros institutos correlatos.

Observa-se que nos cenários nacionais a participação social e por consequência o controle social é percebido de modo mais evidente e comum em ambientes institucionais como as conferências e os conselhos de políticas públicas. Estes espaços de diálogo e deliberação direta entre representantes da sociedade civil e do governo oferecem cenários favoráveis à audição das vozes da sociedade e proporcionam ao elaborador das políticas públicas diversidade de ideias e perspectivas que subsidiam a sua tomada de decisão.

Conforme Calvi (2013) como essas associações civis têm sua existência garantida em lei, não estão sujeitas à vontade de uma ou outra gestão para existir. Já outros espaços como Orçamentos Participativos ou grupos de trabalho são diretamente afetados pela vontade política dos governos em implementá-los ou dar continuidade ao seu funcionamento. Fica evidente, portanto, que o espaço para a execução do controle social está em muito vinculado

ao interesse do ator público em viabilizar a participação da sociedade em suas esferas de deliberação.

Indica-se que estes mecanismos não são os únicos onde se exerce o controle social. Além dos espaços institucionalizados dos conselhos, a participação ativa da sociedade pode se dar por meio de associações dos mais diversos tipos, movimentos, fóruns, ONGs, entre outros. Em muitos casos são nestes espaços de mediação autônomos que o debate sobre as perspectivas da sociedade sobre ações do governo são amplamente discutidas e formuladas.

Calvi (2013) ressalta que nestes espaços, diversos segmentos da sociedade discutem o que esperam das políticas públicas e da sociedade em que vivem, aprendem a dialogar e a respeitar outros pontos de vista, constroem interesses coletivos e definem propostas que, no diálogo posterior com governos, serão apresentadas e defendidas. Estes ambientes são, portanto, catalizadores de ideias, que se encontram desordenadas na esfera individual, produzindo consenso e estabelecendo uma sintonia e homogeneização do espírito coletivo.

Embora se perceba certa autonomia dos ambientes onde é possível desempenhar o controle social, faz-se necessário esclarecer que para que ele ocorra em sua plena capacidade de transformação social, é necessário que haja uma concordância ou viabilização por parte da Entidade pública produtora da Política. Isso porque, os cenários tradicionais ou digitais, que habilitam as vozes das associações de controle social devem ser legitimados pela autoridade pública da qual emana a política ou a normativa.

Entende-se que a informação é a principal ferramenta para que os indivíduos possam realizar a tarefa de monitorar as ações do Estado, estabelecendo uma relação de cooperação na esfera do controle social. Nesse sentido, a seção seguinte apresenta o conceito de controle social da informação.

### **3 CONTROLE SOCIAL DA INFORMAÇÃO**

Como visto, o controle social se dá por meio e a partir da participação social. Por ser assim, compreende-se que para uma efetiva participação da população nos cenários onde se dá o controle social, o cidadão precisa estar munido de recursos capazes de orientá-lo e direcionar a construção de sua perspectiva e opinião.

A informação seria então ferramenta capaz de oferecer ao cidadão esse status de participação podendo estar contida nas mais diversas fontes, o que *a priori* obstaculiza a consecução de um aparato informacional mínimo para a ação participativa. Embora existam,

como se viu, os ambientes institucionais que medeiam à participação e o controle social, o que se configura como grande avanço em termos da matéria, verifica-se por outro lado, quando observadas as estruturas administrativas dessas instituições a inexistência ou atuação ineficaz de algo que se assemelhe a unidades de informação. Essas unidades de informação que podem se materializar na forma, por exemplo, de Bibliotecas, Arquivos ou Centros de Documentação e Informação seriam capazes de mediar o acesso a informações favorecendo, de modo subsidiário, o controle social. Isso porque, quando informações de qualidade se encontram disponíveis e acessíveis aos usuários de determinado segmento social, cria-se um contexto de facilitação à participação nos debates e fomenta-se uma ação mais assertiva por parte da sociedade civil.

Considera-se urgente que algumas questões de abrangência geral e que influenciam nas relações sociais estejam alinhadas capacitando os cidadãos à participação social. Ademais, faz-se necessário superar desigualdades de classe, gênero, raça, idade, território, educação, que prejudicam o direito à participação e resultam em desigualdades no acesso aos espaços informacionais e a informações de maneira adequada e justa.

Corroborando o acima exposto, Medeiros e Pereira (2003, p.66) afirmam que “mesmo camadas mais privilegiadas da sociedade brasileira não têm conhecimento suficiente de como funciona a máquina pública e, muito menos, da sistemática que envolve a elaboração e execução políticas”.

Além desses ambientes informacionais situados nas próprias instituições que promovem o controle social, Rabat (2010, p. 25 *apud* Albuquerque, 2013) afirma que “o Estado pode contribuir para a disseminação de informação e para intervenção popular no processo de produção e monitoramento de políticas públicas, estimulando e patrocinando iniciativas e espaços dotados desse sentido de cidadania ativa e ampla”.

Albuquerque (2013) explica que em algumas searas os cidadãos, dotados de representatividade coletiva para realizar o controle social, como por exemplo, no caso dos conselhos de Políticas Públicas, têm garantido por meio de normas que permitem o acesso a informações sobre os itens os quais se pretende exercer o controle. É o caso, por exemplo, de informações financeiras.

Desta forma, é preciso adequar a linguagem utilizada nas informações prestadas e no discurso entre os participantes nestes espaços e viabilizar o acesso da população aos locais de debate ou reuniões. Sabe-se que em muitos casos não são produzidas informações com

antecedência ou linguagem adequada sobre a realização de reuniões de conselhos, audiências públicas ou outros eventos públicos para que a população possa se organizar para participar e, com isso, fazê-lo com a qualidade desejada. Neste sentido, muitas vezes, uma parcela importante da população fica sem os recursos e meios necessários para participar, mesmo que interessados e com muito a contribuir.

Como lembra Albuquerque (2013), o controle social não se esgota em si mesmo, nem pretende extinguir ou dirimir o controle formal realizado pelos órgãos fiscalizadores competentes. Conforme o autor, o controle social, muito antes complementa o controle oficial e depende deste para ter eficácia, na medida em que, em muitos casos, sua atuação ou resultados não apresentam valor jurídico vinculativo.

É imperativo compreender que o controle social e o controle social da informação não se restringem a Organizações Estatais, outros órgãos produtores de Políticas Públicas que impactam de modo direto ou incidental uma determinada população podem ser objeto do controle exercido pela sociedade. Este é o caso das Organizações Internacionais de Direitos Humanos que têm como uma das suas principais funções a criação e o estabelecimento de normas que vão desaguar, em muito, na construção de Políticas Públicas no âmbito dos Estados-nacionais que a elas se vinculam.

Na seção a seguir será apresentada a estrutura normativa da Organização Internacional do Trabalho (OIT), como representativa do universo das Organizações Internacionais de Direitos Humanos, objetivando compreender suas características do ponto de vista dos processos de monitoramento da implementação das Normas Internacionais do Trabalho e do controle social proporcionado pelo seu modelo de controle ordinário, baseado diametralmente na informação.

#### **4 O PROCESSO DE MONITORAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO DAS NORMAS INTERNACIONAIS NO ÂMBITO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO.**

A informação desempenha um papel vital para todas as atividades desenvolvidas pela Organização Internacional do Trabalho (OIT). Conforme apresentado por Barbosa Neto (2013), assim como em outras organizações, a capacidade de se basear em informações do ambiente interno e externo para organizar e direcionar os processos de atuação é um fator determinante no desempenho das ações empreendidas pela OIT.

A OIT é guiada pelo espírito do diálogo social e apresenta como tarefas principais a elaboração, a adoção e o monitoramento da aplicação das Normas Internacionais do Trabalho. Por ser assim, torna-se inevitável pensar que seus integrantes estratégicos, envolvidos nestas tarefas, necessitem de informação para se apoiar no processo de desenvolvimento de suas atividades.

Os fluxos de informação concebidos no âmbito da atividade normativa da OIT constituem-se, portanto, como fundamentais para a compreensão de sua atuação e são interpretados neste artigo como construtos sociais nos quais os recursos informacionais adquirem visível centralidade.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), como elucida Torobin (2000), foi criada em 1919, com o objetivo de eliminar a injustiça, a miséria e as privações ao redor do mundo. Posteriormente outras questões de caráter mais geral foram inseridas no domínio de atuação da OIT, entretanto, todas essas questões sempre estiveram vinculadas às políticas sociais e aos Direitos Humanos.

Ainda segundo Torobin (2000), por mais que a OIT desempenhe tarefas com características diversas, a função normativa é sem dúvida a principal atividade da Organização Internacional do Trabalho. Os instrumentos pelos quais a OIT estabelece as normas internacionais do trabalho são as Convenções e as Recomendações. Esses instrumentos são resultado de um diálogo internacional coletivo tripartite, do qual são convidados a participar representantes dos governos dos Estados-nacionais, dos empregadores e dos empregados de todas as partes do mundo. As convenções da OIT, por um lado, detêm o *status* de tratados internacionais e, por ser assim, estão abertas à ratificação pelos Estados membros. Por outro lado, as recomendações são consideradas diretrizes de caráter facultativo, para apoiar uma melhor implementação das convenções da OIT.

As convenções da OIT são Tratados Internacionais que, ao serem ratificadas pelos Estados membros, criam obrigações jurídicas explícitas. As recomendações, por sua vez, não são instrumentos obrigatórios e não são abertas a ratificações.

As normas da Organização Internacional do Trabalho são, conforme Torobin (2000), verdadeiros modelos universais em matéria de direitos e de responsabilidades no mundo do trabalho. Elas têm por objetivo melhorar concretamente as condições e práticas no ambiente de trabalho e emprego, no âmbito de todos os países do mundo.

Hilton (2003) explica que informações sobre o cumprimento e aplicação das Normas Internacionais do Trabalho estão geralmente disponíveis em uma grande quantidade e variedade de fontes de informação, incluindo organizações internacionais, governos, ONGs e pesquisas acadêmicas.

O atual sistema de controle ordinário da aplicação das normas internacionais proposto pela OIT é majoritariamente baseado em informações produzidas pelos Estados-membros. Contudo, consultas são realizadas às entidades mais representativas de empregadores e empregados para que estas possam acrescentar alguma informação. Ao se observar a prática de produção de informação por parte de entidades representativas de empregadores e empregados verificam-se características equivalentes àquelas que constituem o controle social da informação. Isso porque essas associações ganham voz no espaço de debate público internacional de modo a garantir que a perspectiva social seja integrada ao sistema de controle e monitoramento.

A obrigação de enviar relatórios contendo informações sobre o estado da implementação das convenções e recomendações é originada pelo artigo 22 da Constituição da OIT, onde se lê:

Artigo 22 Os Estados-Membros comprometem-se a apresentar à Repartição Internacional do Trabalho um relatório anual sobre as medidas por eles tomadas para execução das convenções a que aderiram. Esses relatórios serão redigidos na forma indicada pelo Conselho de Administração e deverão conter as informações pedidas por este Conselho. (OIT, 1919).

Barzotto (2007) indica que existe por parte do Comitê de Peritos um esforço para o estabelecimento de um padrão, o qual os países devem observar para a sistematização das informações contidas nos relatórios oficiais. Para a composição do primeiro relatório, as informações são solicitadas tendo como base os artigos constantes nas convenções ou recomendações. Isso significa que, a cada artigo, individualmente, o Comitê solicitará informações sobre sua aplicação na legislação e na prática.

Uma questão importante sobre a informação que compõe os relatórios é a sua vulnerabilidade em relação aos atores engajados na coleta de dados, na produção, na sistematização e no envio dessa informação. As etapas da produção e de sistematização da informação são as que, sem dúvida, apresentam características de maior fragilidade. Essa fragilidade se dá ao passo que as informações refletem o ponto de vista das pessoas

responsáveis pela sua produção e dos organismos que as vinculam, podendo apresentar vieses, que não correspondem, assim, a uma informação imparcial.

Na tentativa de oferecer um espectro informacional mais ampliado ao Comitê de Peritos, as associações de empregados e empregadores mais representativas de cada Estado-membro são convocadas a integrar o grupo dos atores envolvidos nos procedimentos realizados pela Organização Internacional do Trabalho. Isso porque é solicitado aos governos que enviem cópias dos relatórios a essas associações, para que seus representantes possam tecer comentários sobre as informações inseridas originalmente pelo governo, o que as habilita a fornecer outras informações ou mesmo impedir que determinadas informações controversas sejam enviadas ao Comitê de Peritos. A essa atividade se dá o nome de “controle social da informação”, que Frota e Barbosa Neto (2010) qualificam como um fenômeno que contribui para desmistificar o discurso jurídico produzido pelos produtores de informação e que estimula o exercício da atividade cidadã de um modo mais prático e político, em oposição a um modelo puramente técnico e econômico, como atualmente o é percebido.

Ainda sobre atividade informacional exercida pelas associações de empregadores e empregados, percebe-se que determinados temas apresentam maior ou menor grau de engajamento no que diz respeito ao controle social. Os dados que serão apresentados na próxima seção constataam essa afirmação.

Como se percebe, as práticas de coleta, produção e sistematização das informações por parte dos governos dos Estados-membros da Organização Internacional do Trabalho implicam na seleção e retenção de dados disponíveis por organismos internos e externos da Organização Estatal. Contudo, Barzotto (2007) sublinha que uma crítica que se faz à OIT e ao seu modelo de controle ordinário da implementação das Normas Internacionais do Trabalho é o fato de que a vítima de uma violação de Direitos Humanos no Trabalho não pode dar início ao processo de investigação junto à OIT provendo informações sobre a violação sofrida, ou seja, contribuindo de modo direto e autônomo com o controle social da aplicação das normas. Essa é uma prerrogativa exclusiva aos atores tripartidos que fazem parte da Organização, quais sejam: o Governo, e as entidades de empregados e empregadores mais representativas. Segundo a autora, esta é uma correção que urge ser realizada na estrutura dos mecanismos de supervisão e controle da OIT.

Tomando por base a crítica emanada por Barzotto, ressalta-se aqui a relevância da atuação eficaz das associações de empregadores e empregados, afinal, no processo de

monitoramento da implementação das Convenções estes são os ambientes que de modo mais aproximado apresentam a perspectiva social.

Dito isto, para entender empiricamente, como os aspectos listados anteriormente influenciam a produção de informação e por consequência as práticas relacionadas ao controle social da informação referentes aos procedimentos de controle ordinário da implementação das Normas Internacionais do Trabalho a próxima sessão abordará, de modo descritivo, o monitoramento da implementação das Convenções Fundamentais do Trabalho buscando evidenciar a prática mediadora das associações de empregadores e empregados e seus desdobramentos informacionais em países do continente americano.

## **5 PERCURSO METODOLÓGICO**

Diante do aumento das questões relacionadas aos Direitos Humanos contextualizados no âmbito do trabalho e emprego e da necessidade de se priorizar a atenção em determinados princípios, a OIT em 1998 promulgou a Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho. Nesta Declaração a OIT determinou, por meio de sua Assembleia Geral, que passariam a compor o Rol de Direitos e Princípios Fundamentais os seguintes: a) a liberdade sindical e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva; b) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório; c) a abolição efetiva do trabalho infantil; e d) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação.

Portanto, passariam a ser consideradas as Convenções Fundamentais do Trabalho as oito Convenções que tratavam de modo mais aproximado dos princípios determinados pela Declaração de 1998, sendo elas as Convenções: Nº 29 sobre Trabalho forçado (1930); Nº 87 sobre Liberdade sindical e proteção do direito de sindicalização (1948); Nº 98 Direito de sindicalização e de negociação coletiva (1949); Nº 10 Igualdade de remuneração (1951); Nº 105 sobre a Abolição do trabalho forçado (1957); Nº 111 sobre Discriminação (emprego e ocupação) (1958); Nº 138 Idade Mínima para admissão em emprego (1973); e Nº 182 sobre Piores Formas de Trabalho Infantil (1999).

Considerando o foco prioritário da OIT a partir da definição dos princípios fundamentais, o presente trabalho buscou analisar no espectro empírico, por meio de pesquisa documental, a participação dos parceiros sociais: associações de empregadores e empregados, no controle social proposto pelo sistema de controle ordinário da OIT. Para isso foram analisados os últimos relatórios periódicos enviados pelos Governos de cinco países

americanos sobre a implementação das oito Convenções Fundamentais da OIT. O objetivo foi o de evidenciar a efetiva contribuição por meio dessas associações na prática do controle social da informação por meio de uma perspectiva comparativa.

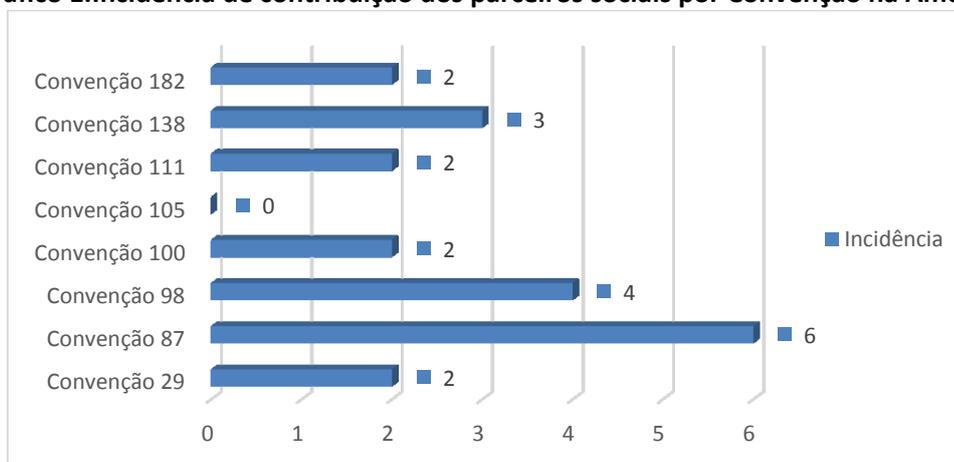
Os relatórios que serviram como fonte de informação foram acessados por meio da base NORMLEX<sup>3</sup>, base de dados inserida no âmbito do portal da OIT na internet. Estes relatórios oferecem informações que são provenientes dos governos bem como das associações representativas de empregadores e empregados, o que neste caso torna possível a identificação das características do controle social da informação que envolve o processo de monitoramento da implementação das Convenções.

Os países que compuseram este estudo foram escolhidos de forma intencional com o objetivo de alcançar um panorama heterogêneo, levando-se em conta indicadores sociais, econômicos, administrativos e culturais. Embora estes tenham sido elementos que fomentaram a decisão pela escolha da amostra, destaca-se que não se tratam de categorias analíticas. Os países são os seguintes: Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica e Estados Unidos.

## 6 CONTROLE SOCIAL DA INFORMAÇÃO NO MONITORAMENTO DAS CONVENÇÕES FUNDAMENTAIS DO TRABALHO NO CONTINENTE AMERICANO

Com vistas a compreender as características da contribuição dos parceiros sociais no controle social da informação sobre a implementação das Convenções Fundamentais do Trabalho nos países americanos, empreendeu-se análise sobre a participação das associações de empregadores e empregados no processo de monitoramento. Os gráficos a seguir oferecem uma descrição deste panorama.

**Gráfico 1. Incidência de contribuição dos parceiros sociais por Convenção na América**



Fonte: elaborado pelos autores

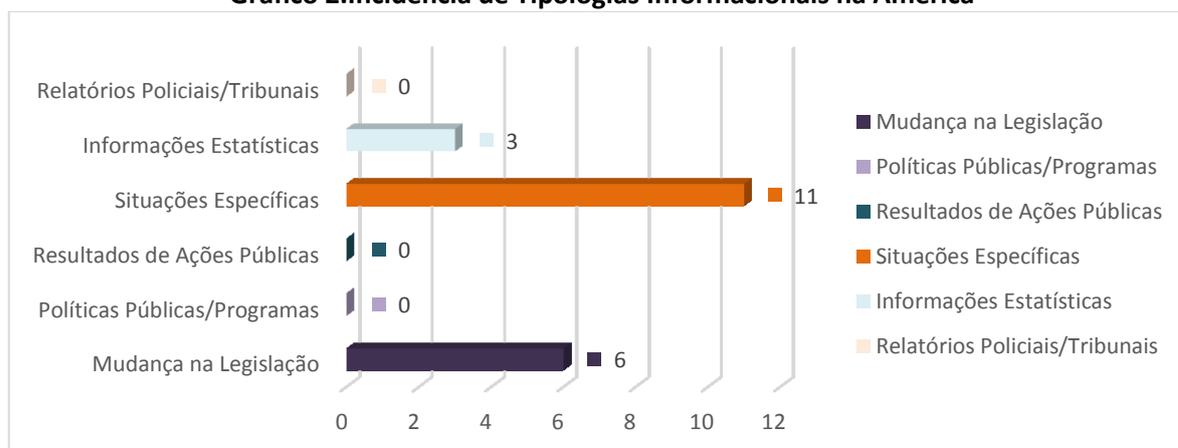
<sup>3</sup><https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:1:0::NO:::>

Os dados revelados pelo Gráfico 1 apresentam uma maior capacidade por parte dos parceiros sociais em produzir informações e contribuir no processo de monitoramento de um grupo específico de Convenções. Verifica-se uma atenção mais evidente acerca das Convenções N. 87 e N. 98, que garantem e preservam o princípio da liberdade sindical e do direito de negociação coletiva.

É interessante perceber que o grupo de princípios que recebeu menor número de contribuições por parte dos parceiros sociais foi o princípio da abolição do trabalho infantil com 2 (duas) menções apenas (Convenções 138 e 182).

O segundo indicador diz respeito à tipologia da informação produzida pelos parceiros sociais no processo de monitoramento da implementação das Convenções. Para obtenção destes resultados foram utilizadas as tipologias informacionais cunhadas por Barbosa Neto (2013) enquanto categorias na análise de conteúdo.

**Gráfico 2. Incidência de Tipologias Informacionais na América**



Fonte: elaborado pelos autores

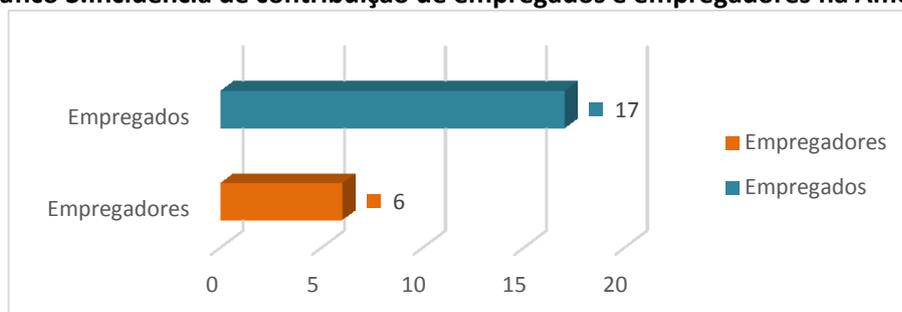
Os dados sobre esse indicador revelam uma maior capacidade por parte dos parceiros sociais em contribuir com o processo de monitoramento por meio do provimento de informações relacionadas à situações específicas constatadas no âmbito dos países da amostra. Esta tipologia informacional versa, sobretudo, sobre situações de violações dos princípios e garantias guardados pelas Convenções. Outra tipologia que aparece com maior frequência nos relatórios dos países da América é a categoria informacional relativa à mudança na legislação nacional acerca de algum tema presente nas Convenções da OIT.

Observa-se, por outro lado a baixa capacidade dos parceiros sociais em prover informações estatísticas sobre os princípios fundamentais do trabalho e mais ainda a

incapacidade informacional no que diz respeito às categorias que se relacionam com a implementação de programas e políticas públicas bem como de seus resultados.

O terceiro indicador apresenta um quadro sobre a categoria de parceiro social, ou seja, se tratam-se de associações de empregadores ou de empregados.

**Gráfico 3. Incidência de contribuição de empregados e empregadores na América**

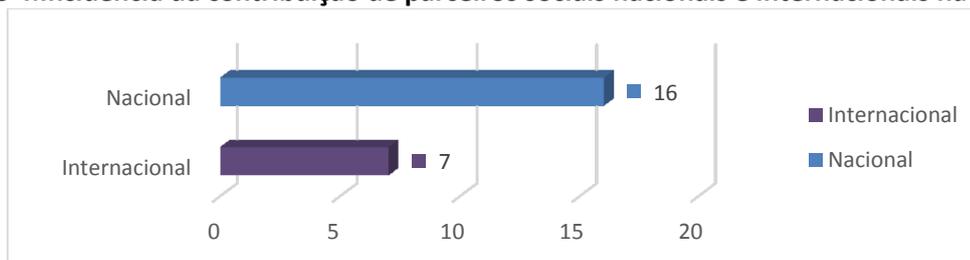


Fonte: elaborado pelos autores

Verifica-se, a partir da análise do Gráfico, que as associações de empregados participam com mais frequência do controle social no que diz respeito ao monitoramento da implementação das Convenções Fundamentais da OIT. Sublinha-se que a participação das associações de empregados é maior que o triplo do que a participação das associações de empregadores.

O quarto indicador evidencia se os parceiros sociais são nacionais ou internacionais.

**Gráfico 4. Incidência da contribuição de parceiros sociais nacionais e internacionais na América**



Fonte: elaborado pelos autores

Ao observar os dados do Gráfico anterior constata-se uma maior participação de parceiros sociais nacionais do que de parceiros internacionais no contexto americano.

A seguir, com vistas a oferecer uma perspectiva mais qualitativa, faz-se menção a cada um dos países analisados evidenciando aspectos do controle social da informação encontrados no processo de monitoramento da implementação das Convenções.

O caso **boliviano** chama a atenção pela baixa participação dos parceiros sociais no provimento de informações acerca da implementação das Convenções Fundamentais do

Trabalho. Foram identificadas apenas duas contribuições em todos os relatórios analisados, sendo ambas as contribuições provenientes de entidades sindicais e apresentando informações sobre situações específicas de violação dos princípios presentes em alguma das Convenções. É o caso do relatório de 2016 relativo à implementação da Convenção Nº 87 sobre Liberdade sindical e proteção do direito de sindicalização. Neste relatório a Confederação Sindical Internacional (CSI) se referiu a um confronto entre a polícia e manifestantes sindicais que resultou em sete pessoas feridas e 37 presas e processadas em ato em prol da liberdade sindical no país. Em resposta a esta informação o Comitê de Peritos emitiu o seguinte parecer:

“O Comitê lembra que os direitos das organizações de trabalhadores e empregadores só podem ser exercidos em um clima livre de violência, pressão e ameaças de qualquer tipo contra os líderes e membros dessas organizações. O Comitê também deseja lembrar que a prisão e detenção de líderes e membros sindicais, mesmo por um curto período de tempo, em razão do exercício de suas atividades sindicais legítimas, constitui uma violação dos princípios de liberdade de associação estabelecidos na Convenção. O Comitê acredita, portanto, que o Governo garantirá o cumprimento desses princípios e solicita que o governo forneça informações adicionais sobre as investigações conduzidas e os respectivos processos judiciais. (OIT, 2017, tradução nossa)

No caso **brasileiro** verifica-se a participação de um grande número de associações de empregados na produção de informação que compõe os relatórios enviados ao Comitê de Peritos. É o caso, por exemplo, das seguintes associações: Sindicato dos Médicos de Pernambuco; Central Única dos Trabalhadores, Confederação Nacional dos Transportadores Estaduais Típicos, Sindicato dos Médicos da Bahia. Em todos os casos as contribuições dessas associações emergem no sentido de denunciar alguma situação específica que ocorre no território nacional e que viola algum princípio contido nas Convenções, como se pode ver no extrato do relatório brasileiro de 2015 acerca da implementação da Convenção N. 29, sobre o trabalho forçado:

“O Sindicato dos Médicos de Pernambuco (SIMEPE) refere em suas observações recebidas em 2 de fevereiro de 2015 o acordo de cooperação técnica assinado pelo Governo do Brasil e a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) com o objetivo de facilitar a participação de médicos cubanos do programa Mais Médicos para o Brasil. O SIMEPE refere-se à falta de transparência no processo de recrutamento desses médicos, suas condições de emprego e sua remuneração. Eles são supostamente empregados pelo governo sob o disfarce de um programa de treinamento, mas sem a legislação trabalhista brasileira sendo aplicável a eles. Além disso, o sindicato refere-se a “regulamentos disciplinares” supostamente

contendo várias restrições às suas liberdades, incluindo sua liberdade de movimento.” (BRASIL, 2015).

Verifica-se, portanto, através do trecho mencionado a utilização por parte da associação brasileira do espaço oferecido por meio da estratégia de controle social da informação que acrescenta uma informação no relatório governamental jogando luz numa questão controversa que diz respeito à implementação de uma política pública nacional.

O caso **chileno** evidencia vasta participação de parceiros sociais na produção da informação destinada ao monitoramento da implementação das Convenções Fundamentais da OIT. Em acordo com os dados provenientes dos gráficos anteriores o controle social da informação no Chile reside, sobretudo, no provimento de informações sobre as Convenções N. 87 e N. 98. Entretanto, chama a atenção a contribuição conjunta da Associação Nacional de Funcionários Públicos (ANEF), da Associação dos Funcionários do Serviço Nacional da Mulher (SERNAM), do Colégio de Professores do Chile AG, a Confederação Nacional do Comércio e Serviços e da Confederação de Sindicatos no Sistema Bancário e Financeiro do Chile contida no relatório de 2016 acerca da Convenção 111 sobre Discriminação (emprego e ocupação). Neste relatório as supracitadas associações de empregados denunciam situação de discriminação em relação ao sistema de previdência chileno ao afirmarem que o atual sistema de previdência, que é baseado em um sistema totalmente financiado, é discriminatório em relação às mulheres devido ao uso de escalas diferenciadas para homens e mulheres. Isso implica que um homem e uma mulher com financiamento igual acumulado que se aposentam na mesma idade receberiam aposentadorias de valores diferentes com base unicamente em seu gênero.

Ao se analisar o caso da **Costa Rica** é possível verificar que as informações providas pelos parceiros sociais se destacam por abranger a maior variedade de tipologias informacionais. Contudo, é interessante notar o fato de os parceiros sociais proverem ao Comitê de Peritos informações estatísticas, o que não se verifica na prática informacional dos outros países analisados neste estudo. No relatório de 2014 sobre a implementação da Convenção 182, sobre as piores formas do trabalho infantil, a Confederação de Trabalhadores *Rerum Novarum* (CTR) valendo-se de informações sistematizadas pelo Instituto Nacional de Estatística e Censos (INEC), destacou que o trabalho doméstico constitui um dos maiores setores de trabalho infantil (10,3%) e 56.753 jovens entre 5 e 17 anos realizam trabalho

doméstico, o que é considerado como trabalho perigoso segundo a legislação costarriquenha e, portanto, designado como uma das piores formas do trabalho infantil.

O caso **estadunidense** é emblemático por ter sido dentre todos os casos analisados o que menos apresentou contribuições por parte dos parceiros sociais no processo de monitoramento das Convenções analisadas. A ausência de informações é praticamente total em todos os relatórios. A única informação que foi provida por uma associação de empregados, a Federação Americana do Trabalho e Congresso de Organizações Industriais (AFL-CIO), presente no relatório de 2017 acerca da Convenção N. 105 sobre a Abolição do trabalho forçado, diz respeito ao descumprimento dos Estados Unidos frente aos dispositivos da referida Convenção quando permite que o sistema judiciário aplique penas que envolvam trabalho compulsório como punição como, por exemplo, participação em greves por servidores públicos que ocupem cargos em que esse tipo de manifestação é proibida. Diante da informação provida pela AFL-CIO o Comitê de Peritos solicitou urgência na revogação ou revisão das legislações penais que permitem a aplicação deste tipo de sentença.

Buscando comparar os casos analisados verifica-se uma semelhança constante em todos: uma baixa capacidade informativa por parte dos parceiros sociais na prática de controle social da informação provida pelos governos ao Comitê de Peritos da OIT. Não se verificou em nenhum dos casos uma sólida participação por parte das associações no processo informacional. Isso pode ser constatado pelo fato da maioria das informações prestadas reportarem sobre situações específicas de violações dos princípios e garantias contidos nas convenções observadas no contexto social, sobretudo, aquelas relacionadas às Convenções N. 87 e N. 98 sobre liberdade sindical e negociação coletiva.

Outro fato relevante é a marcante incapacidade de todos os países analisados em prover informações acerca da adoção de programas e políticas públicas bem como de resultados destas ações públicas. Isso evidencia que os parceiros sociais não têm acesso a essas informações governamentais, que em tese são de acesso público, ou não se apropriam delas no sentido de favorecer a promoção de dados com este teor ao Comitê de Peritos da OIT.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo teve como objetivo correlacionar aspectos do controle social evidenciando a importância da informação na sua formalização. Cada vez mais a sociedade caminha num

sentido em que os Direitos Humanos apenas poderão ser garantidos e promovidos na medida em que possam ser protegidos por Estado e sociedade.

A informação passa então a desempenhar fundamental papel na consecução das garantias fundamentais que emanam de políticas públicas nacionais ou internacionais, e, portanto, o controle social passa necessariamente pela capacidade do cidadão de se fortalecer na esfera da democracia participativa. Com isso, o diálogo institucional ganha novos atores, mais conscientes e com mais capacidade de demandar por ações assertivas e de monitorar sua eficaz implementação.

Ao observar o processo de controle ordinário proposto pelo modelo tripartite que dá forma à Organização Internacional do Trabalho, verifica-se que embora haja uma estrutura que favoreça a participação e o controle social, a inviabilidade dos indivíduos poderem se manifestar diretamente no âmbito do espaço dialógico é um impeditivo para que informações que confluem para que uma melhor consciência da realidade por parte do Comitê de Peritos seja alcançada. Por outro lado, a atuação dos parceiros sociais agindo como mediadores institucionais entre a sociedade e o órgão de controle provê, em alguma medida, alento para situações específicas de violação dos direitos fundamentais do trabalho experimentadas nas esferas nacionais.

Os dados apresentados por este trabalho revelam que o interesse dos parceiros sociais reside, mais evidentemente, no controle social das Convenções relacionadas aos princípios da liberdade sindical e do reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva. Uma possível causa para esse achado é o fato de que boa parte das associações de empregados são sindicatos, associações que, em tese, teriam essas matérias como mais próximas de sua realidade. Chama a atenção a baixa participação dos parceiros sociais, no provimento de informações relacionadas à eliminação do trabalho infantil e do trabalho forçado, fenômenos ainda existentes e que são muitas vezes pouco notificados por meio de fontes de informação oficiais formais.

Sobre as tipologias de informação sublinha-se uma maior capacidade dos parceiros sociais em relatar situações específicas vividas nos âmbitos nacionais em detrimento de prover informações sistematizadas sobre aspectos objetivos relacionados ao contexto social dos temas que se atêm as Convenções.

Aspecto importante a ser mencionado é o fato de os parceiros sociais não incluírem no conteúdo informacional, que produzem informações que confrontem ou fortaleçam o relato

originalmente provido pelo governo. Isso aponta para uma provável falha no fluxo de informação que tem como previsão que os relatórios governamentais sejam enviados às associações de empregadores e empregados de modo prévio e com tempo suficiente para sua leitura e avaliação.

Com isso verifica-se que o controle social da informação proposto pelo sistema de controle ordinário das Convenções Fundamentais da Organização Internacional do Trabalho padece de melhorias no que diz respeito à atuação informacional dos parceiros sociais para que estes exerçam o controle.

Por fim, salienta-se que embora haja uma estrutura favorável ao controle social da informação no processo de monitoramento da implementação das Convenções Fundamentais da OIT, ainda percebe-se aspectos de pouca mobilização e aproveitamento dos recursos oferecidos, além de uma ausência de capacidade informativa plena dos membros da sociedade para participar de modo mais ativo do diálogo e conseqüentemente do controle social.

Como trabalhos futuros propõem-se análises comparativas entre países de continentes diferentes, bem como o aprofundamento e verticalização da observação do controle social nas temáticas específicas das Convenções da Organização Internacional do Trabalho.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, E.F. **Informação pública como instrumento de controle social**: o nível de qualidade da informação disponível nos portais da transparência dos municípios paraibanos. 2013. 195 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Gestão de Organizações Aprendentes - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013. Disponível em: <https://goo.gl/DBY3Bs>. Acesso em: 14 mar. 2019.

ARAÚJO, F. P. A convenção internacional sobre os direitos das pessoas com deficiência e as políticas públicas de acesso aos bens culturais no Brasil.. **Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação**, v. 10, n. Especial, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/2342>. Acesso em: 25 set. 2019.

ASSIS, M. M. A.; VILLA, T. C. S. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, Ribeirão Preto, v. 11, n. 3, p. 376–382, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rlae/v11n3/16549> Acesso em: 14 mar. 2019.

BARBOSA NETO, P. A. **Fluxos informacionais para o monitoramento da implementação da convenção 182 da Organização Internacional do Trabalho sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil**: análise comparada dos contextos brasileiro e canadense. 2013. 260 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <https://goo.gl/Jfo3zG>. Acesso em: 13 nov. 2018.

BARZOTTO, L.C. **Direitos humanos e trabalhadores**: atividade normativa da organização internacional do trabalho. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

BRASIL. **Report adopted in 2015 on Forced Labour Convention, 1930 (N. 29)**. Disponível em: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100\\_COMMENT\\_ID:3252846:YES](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3252846:YES). Acesso em: 07 mar. 2019.

CALVI, K.U. O controle social nos conselhos de políticas e de Direitos. **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, v. 8, n. 1, p. 009-020, 21 jun. 2008. Disponível em: <https://goo.gl/nydoOZ>. Acesso em: 14 mar. 2019.

FROTA, M. G. C. Memória e produção social da informação em direitos humanos: uma perspectiva latino-americana. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 24, n. Especial, p. 162-175, 2019. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/111543>. Acesso em: 25 set. 2019.

FROTA, M. G. C. Memórias da repressão e da resistência: um olhar comparado entre Brasil e Argentina. **Revista Informação na Sociedade Contemporânea**, v. 1 n. 2, n. 2, p. 1-17, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/66023>. Acesso em: 25 set. 2019.

FROTA, Maria Guiomar da Cunha; BARBOSA NETO, Pedro Alves. Mediação institucional e processo socioinformacional de monitoramento dos direitos da criança no sistema mundial. **Datagrama Zero Revista de Ciência da Informação**. v.11, n.6, dez., 2010. Disponível em: [http://www.dgz.org.br/dez10/Art\\_04.htm](http://www.dgz.org.br/dez10/Art_04.htm). Acesso em: 12 de jun. 2018.

HERMANY, R. Novos paradigmas da gestão pública local e do direito social: a participação popular como requisito para a regularidade dos atos da administração. In: HILTON, M. **Monitoring International Labor Standards: quality of information**. Washington: The National Academies Press, 2003.

MEDEIROS, P. H.R.; PEREIRA, J. M. Controle Social no Brasil: confrontando a teoria, o discurso oficial e a legislação com a prática. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 34, n. 98, p. 63-72, out./dez. 2003.

NATHANSOHN, B.; BEZERRA, A. C. A construção de regimes de informação sobre refugiados. Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, **Anais XVIII ENANCIB**, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/20.500.11959/brapci/104840>. Acesso em: 25 set. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **Constituição da Organização Internacional do Trabalho**. Genebra: OIT, 1919. Disponível:

[https://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration\\_portuguese.pdf](https://www.ilo.org/public/english/standards/declaration/declaration_portuguese.pdf). Acesso em: 07 de mar. 2019. mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. Declaração dos Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho. Genebra: OIT, 1998. Disponível: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/genericdocument/wcms\\_336957.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-brasilvia/documents/genericdocument/wcms_336957.pdf). Acesso em: 07 de

REIS, J. R.; LEAL, R. G. (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas**: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.

TOROBIN, A. J. Le ProgrammeduTravail et l'Organisationinternationaledu travail: d' hier à demain. **Gazette Du Travail**, Québec, v. 4, n. 3, p.91-98. 01 jun. 2000.

ZIELINSKI, D. Z. **Controle social da administração pública**: a lei de acesso à informação na perspectiva da dimensão da accountabilitysocietal. 2015. 130f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/ztiZTF>. Acesso em: 14 mar. 2019.