



## Introdução

1. Este é o primeiro Relatório do segundo ciclo de relatórios globais referentes ao seguimento da Declaração, da OIT, sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho. Quatro anos depois do primeiro Relatório Global sobre liberdade sindical e efetivo reconhecimento do direito de negociação coletiva<sup>1</sup>, esse princípio e direito continuam sendo objeto de atenção. Esse direito fundamental, consagrado, em 1919, pela Constituição da OIT, tem duplo papel de direito humano fundamental no trabalho e de importante elemento de processos econômicos, sociais e políticos.

2. O princípio fundamental da liberdade sindical e de direito de negociação coletiva é expressão da dignidade humana. Assegura a trabalhadores e a empregadores poder se unirem e atuarem juntos na defesa não só de seus interesses econômicos como também de liberdades civis como o direito à vida, à segurança, à integridade e à liberdade pessoal e coletiva. Garante proteção contra a discriminação, ingerência e intimidações. Como parte integrante da democracia, é também elemento-chave na aplicação dos demais direitos fundamentais definidos na Declaração da OIT.

3. Pesquisas e análises têm demonstrado que o respeito pela liberdade sindical e pelo direito de negociação coletiva desempenha também importante papel na consolidação do desenvolvimento econômico. De fato, tem efeito positivo sobre o desenvolvimento econômico porque propicia a partilha dos benefícios do crescimento e gera produtividade, medidas de ajuste e paz no trabalho. Numa economia globalizada, a liberdade sindical e o direito de negociação coletiva proporcionam, sobretudo, um sistema de conexão de objetivos sociais com demandas do mercado de trabalho. Por conseguinte, o verdadeiro debate não pode e não deve ser sobre se esses princípios e direitos devem ser respeitados, mas sobre a melhor maneira de respeitá-los e de fazer uso deles.

4. Neste Relatório, Organizing for social justice, continua a avaliação das tendências atuais iniciada em Your Voice at Work. Não surpreenderá a variedade do quadro resultante. Apesar de uma tendência em geral positiva, graças à propagação da democracia, a altos índices de ratificações das normas internacionais e fundamentais do trabalho e à crescente transparência nos mercados globais, muitos problemas ainda persistem. Violações do direito sindical, tanto de empregadores como de trabalhadores, continuam ocorrendo de diferentes modos, inclusive assassinatos, violência, prisões e privação das organizações do direito de existir e de funcionar. Pessoas continuam a perder a vida e a liberdade por tentar organizar e defender coletivamente seus direitos fundamentais. Esses problemas vão desde o trágico e complexo caso da Colômbia a obstáculos interpostos à extensão da legislação e

---

<sup>1</sup> OIT: Your voice at work, Relatório Global sob o seguimento da Declaração, da OIT, sobre Princípios e Direitos no Trabalho, Report I (B), Conferência Internacional do Trabalho, 88ª Reunião, Genebra, 2000.

da proteção para além das estabelecidas relações de trabalho. A OIT ajuda a resolver, quando surgem, problemas em matéria de liberdade sindical, por exemplo, apoiando esforços de governos para reformar sua legislação e seus procedimentos ou intervindo para conseguir a soltura de sindicalistas presos.

5. Convém distinguir entre ações democráticas e democracia “formal”; entre ratificação de normas e sua aplicação. Em alguns casos, as situações tornaram-se mais precárias; em outros, não se registra nenhum progresso. Alguns problemas de aplicação são devidos a opções políticas; outros, principalmente a obstáculos estruturais e organizacionais. Em muitos casos, não há linhas divisórias claramente visíveis entre esses dois motivos de descumprimento. Ao tratar, todavia, desses problemas, é importante definir se a causa fundamental é falta de vontade política ou incapacidade de aplicar uma política adotada.

6. Observa-se, porém, uma evolução positiva em vários países. Convém, todavia, observar que, sem determinadas medidas de capacitação, mera vontade política não assegura resultados. Por exemplo, na Arábia Saudita e em outros países do Conselho de Cooperação do Golfo, o reconhecimento do direito de criar estruturas para representação de trabalhadores deverá ser seguido de medidas positivas para traduzir o processo em ação prática. Na República da Coreia, a reforma legislativa é hesitante, o que demonstra a necessidade de consolidar a confiança entre o Governo, interlocutores sociais e o público em geral. A Indonésia continua enfrentando as conseqüências da explosão do sistema de sindicato único e terá de envidar muito esforço para promover a cooperação entre trabalhadores e empresários e estabelecer efetivo diálogo social.

7. Apesar de prosseguir o processo de democratização, regiões da Europa Central e Oriental precisam ainda superar a herança do sistema de sindicato único de direção centralizada. Essas tendências não desaparecerão facilmente e podem ser exploradas com fins políticos. Os sindicatos sofrem ainda a herança de sua instrumentação como correias de transmissão de decisões políticas e a imagem que disso resultou, durante décadas, para o conceito de representação tanto de trabalhadores como de empregadores.

8. Impulsos políticos e democráticos e preocupações econômicas e estruturais andam muitas vezes de mãos dadas, com efeitos positivos para a sindicalização e a negociação. Por exemplo, em Gana e na República Unida da Tanzânia, onde maior envolvimento de organizações de empregadores e de trabalhadores nas estratégias de redução da pobreza contribui para melhorar a cooperação entre esses interlocutores sociais em questões decisivas de interesse nacional. No Brasil, o novo Governo criou um foro nacional tripartite para a reforma da legislação trabalhista com vista a melhor aplicação da liberdade sindical.

9. Como foi demonstrado por *Your voice at work*, mudança estrutural e globalização têm posto graves desafios com referência a métodos e estruturas tradicionais de representação de trabalhadores e de empregadores e de negociação coletiva. Essas estruturas estão sendo revistas e ajustadas, embora mudanças organizacionais – que nunca são fáceis em institui-

ções que representam pessoas e seus interesses econômicos – não sejam tão rápidas como a dos atores e da atividade econômicos. Os sindicatos têm procurado se fortalecer, por exemplo, por meio de fusões e de mais cooperação nacional e internacional. A cobertura de acordos coletivos continua a se estender a novas categorias de empregados assalariados. Algumas organizações de empregadores têm-se fundido com federações empresariais ou fortalecido mais estreitamente suas atividades de coordenação. Da parte dos empregadores, isso pode resultar em maior integração das funções gerenciais das relações de trabalho e de decisões estratégicas de empresas em investimento, produção e locação.

10. A questão do nível em que ocorre a negociação coletiva (local, por setor, nacional) continua sem soluções simples. Negociar em nível de empresa pode ser conveniente para um rápido ajuste, embora possa acabar transferindo responsabilidade e ônus para a parte mais fraca, tendo em vista inexistir medidas de ajuste no plano setorial ou em escala nacional. A solução depende fundamentalmente da força e da capacidade das organizações de empregadores e de trabalhadores em cada nível. A negociação centralizada pode oferecer medidas de ajuste econômico a longo prazo no âmbito nacional e, nesse processo, apoiar políticas econômicas e de emprego dos governos. Exemplos bem-sucedidos podem ser encontrados em todo nível de negociação.

11. Convém criar em cada país (ou setor econômico, conforme for o caso) a combinação ideal do que é negociado centralmente e do que é mais adequado à negociação local. Seria decepcionante ver diferentes níveis e métodos de negociação excluindo-se uns aos outros. De fato, sistemas de negociação descentralizada podem ter efeito global coordenado, como no caso das negociações salariais da Shunto, no Japão, que se realizam a cada primavera entre sindicatos e empregadores, essencialmente no nível de empresa. Negociações com base na empresa, quando acontecem mais ou menos na mesma época e com transparência, podem produzir os mesmos efeitos que um processo altamente coordenado no plano nacional como o da Finlândia.

12. O que agora não parece em geral uma opção viável é estender a negociação coletiva de salários e condições de emprego ao âmbito internacional. Importante exceção é o acordo coletivo mundial, realizado em 2003, entre empregadores marítimos e a Federação Internacional de Trabalhadores em Transporte (ITF), com referência a salários e condições de emprego a bordo de navios de bandeira de conveniência. É de prever que, num futuro próximo, o centro da negociação permanecerá no nível nacional. No que se refere, porém, ao direito de sindicalização, tanto a filiação internacional como a cooperação internacional de organizações de trabalhadores estão em alta. As estruturas criadas, quer por meio da legislação da União Européia (Conselhos Europeus do Trabalho) quer por meio de acordos entre empresas multinacionais e sindicatos (conselhos globais de empresas) destinam-se principalmente a informações e consultas. Não deve ser subestimado o papel de acordos internacionais em matéria de informação e consulta para, entre outras coisas, chegar à conclusão de acordos em âmbitos nacional e local.

13. Nestes últimos anos, tem crescido rapidamente o número de acordos estruturais entre empresas multinacionais e federações mundiais de sindicatos. Essas negociações podem ser desenvolvidas em estruturas de consulta como, por exemplo, conselhos de trabalho internacionais ou europeus. Os acordos estruturais visam assegurar o respeito aos princípios fundamentais, como liberdade sindical e negociação coletiva por meio da empresa. A maioria dos acordos firmados até agora cobre filiais e, até certo ponto, joint ventures, fornecedores e empreiteiros. Uma vez que os acordos estruturais incluem freqüentemente procedimentos e sistemas de acompanhamento para tratar problemas que não podem ser resolvidos em nível local, podem contribuir também para melhorar o diálogo entre gerência e trabalhadores em toda empresa.

14. Continua sendo problema a disponibilidade de dados confiáveis e comparáveis sobre a cobertura das organizações de empregadores e de trabalhadores e da negociação coletiva. Dados publicados às vezes variam e chegam a ser contraditórios. Os dados precisam também ser comparados com o volume de atividades econômicas e levar em conta todas as restrições ou obstáculos à sindicalização e à negociação coletiva. Isso exigiria um acordo básico sobre o que se entende por filiação sindical ou por cobertura de uma organização de empregadores, pois essas organizações podem ter diferentes números para diferentes categorias de membros (ativos, membros plenos ou associados, aprendizes, desempregados, pensionistas e assim por diante). É essencial que organizações de empregadores e de trabalhadores tenham a capacidade de coletar e gerir esses dados, que podem ajudá-las a dar respostas políticas mais efetivas diante da instabilidade das circunstâncias.

15. Este Relatório propõe, por conseguinte, que maior esforço seja envidado, durante o próximo período de quatro anos, para melhorar a coleta e a análise de dados, de modo que o próximo Relatório Global sobre esse tópico em 2008, possa ajudar a estabelecer bases confiáveis e transparentes para uma ação futura.

16. Your voice at work identificou grupos de trabalhadores que enfrentam dificuldades especiais de sindicalização. O Relatório deste ano enfoca mais de perto desenvolvimentos concernentes a esses grupos: o setor público, trabalhadores rurais, trabalhadores sazonais, trabalhadores de zonas francas industriais, trabalhadores migrantes e trabalhadores domésticos. Alguns desses trabalhadores trabalham na economia informal e muitos deles são mulheres. No setor público, tanto tendências econômicas como a privatização põem sérios desafios às organizações existentes e a suas modalidades de operação. Sindicatos continuam a enfrentar o desafio de dar aos trabalhadores efetiva proteção quando atividades são privatizadas e se mudam os empregadores e seus sistemas de operação. No setor público, orçamentos apertados limitam muitas vezes as possibilidades de se chegar a acordos comparáveis com os do setor privado. O potencial de conflito num futuro previsível parece particularmente real nesse setor, em que às vezes são altos os índices de sindicalização, no qual se percebe uma ameaça à manutenção de direitos e no qual representantes do empregador e governos têm limitado espaço de manobra.

17. Na agricultura, dificuldades persistentes vão desde exclusões legais e intimidações de quem procura sindicalizar-se, inclusive com atos de violência, a obstáculos inerentes à natureza do emprego – lotação em regiões remotas e dispersão de locais de trabalho, natureza sazonal do trabalho, falta de comunicação e barreiras de línguas. Não obstante, alguns relatórios registram aumento de filiação a organizações de trabalhadores.

18. A crescente atenção pública e do consumidor às condições internacionais de proteção e maior transparência nos mercados mundiais altamente visíveis têm resultado em maior conscientização da liberdade sindical e do efetivo reconhecimento do direito de negociação coletiva em zonas francas industriais. Essas zonas podem se converter em pontos de entrada de melhores práticas de relações de trabalho, assim como em pioneiras na introdução de novas tecnologias, de novos métodos de produção e de formas de emprego. Todavia, muito freqüentemente também essas zonas situam-se em áreas em que princípios e direitos fundamentais são negados aos trabalhadores.

19. Com relação a trabalhadores migrantes, os sindicatos têm continuado seus esforços para criar estruturas que atendam aos interesses dos migrantes e levar suas preocupações para a mesa da negociação. O principal enfoque tem sido chegar aos migrantes e sindicalizá-los em sindicatos existentes, em vez de criar sindicatos distintos, para não serem excluídos do sistema de negociação coletiva.

20. Os trabalhadores domésticos recebem cada vez mais assistência de sindicatos existentes, inclusive na organização de atividades. Apesar da natureza mais individual do que coletiva da relação de emprego, estão sendo criadas organizações representativas de trabalhadores domésticos. Como há poucas contrapartidas do lado dos empregadores, a atenção está naturalmente mais na proteção legislativa do que em resultados por meio de negociação coletiva.

21. Uma área ainda amplamente inexplorada é a economia informal, em que atores econômicos, inclusive trabalhadores, empresários e autônomos, devem ter o direito de se sindicalizarem. Evidentemente, seria inconcebível a existência de estruturas de representação plenamente viáveis só para uma fração da força de trabalho e de empregadores. Por meio de alianças, assistência, cooperação e serviços, os sindicatos podem chegar a quem está se organizando na economia informal. As organizações de empregadores têm relação mais direta, por meio da subcontratação e de outros dispositivos comerciais, uma vez que as cadeias de produção têm profundas raízes na economia informal. O problema que enfrentam empregadores é de como promover o respeito aos direitos fundamentais sem prejudicar o potencial do empreendimento e crescer na economia informal. O fato é que nem organizações de empregadores nem de trabalhadores podem, por si mesmas, preencher o crescente déficit de governança na economia informal, identificado na discussão geral sobre o tema na Conferência Internacional do Trabalho, em 2002.

22. Tendo em vista a contínua dificuldade de se ter um quadro sistemático da situação de trabalhadores que enfrentam obstáculos especiais à sindicalização, este Relatório propõe uma metódica coleta de dados e análise de obstáculos legais e práticos e de conquistas na área da liberdade sindical e do efetivo reconhecimento do direito de negociação coletiva. É essencial que esses dados sejam classificados por sexo, para documentar até que ponto as mulheres costumam predominar nesses grupos.

23. Uma tendência geral positiva, nestes últimos anos, tem sido o reconhecimento generalizado da importância do diálogo social para o desenvolvimento econômico e social e, mais recentemente, para a boa governança. Para a OIT, a expressão “diálogo social” abrange todos os tipos de negociação, consulta e intercâmbio de informações entre representantes de governos, empregadores e trabalhadores sobre questões de interesse comum com relação a política econômica e social. Liberdade sindical e direito de negociar coletivamente, além de ser componentes desse diálogo, são condições essenciais de capacitação para seu adequado funcionamento. A inter-relação entre diálogo social e liberdade sindical e direito de negociação coletiva reflete-se, em grande parte, no grande alcance da cooperação técnica que, de acordo com o seguimento da Declaração, é prestada conjuntamente pelos Programas inFocus da Secretaria Internacional do Trabalho sobre a Declaração e sobre o Diálogo Social. Todavia, vale também observar que alguns países com graves problemas de liberdade sindical, identificados pelo sistema de supervisão, têm procurado argumentar que as modalidades de diálogo social que praticam são prova de seu respeito por esse princípio fundamental.

24. Este Relatório considera também a relação entre liberdade sindical e a solução de conflitos de trabalho. Isso é particularmente importante em sociedades em transição. Num sistema de sindicato único centralmente dirigido, supunha-se não haver conflito de trabalho, e se existisse, seria tratado pela estrutura centralizada. Quando uma transformação econômica leva à insegurança e ao desemprego, se não houver mecanismos adequados para tratar com seus efeitos, com plena participação dos interessados, ações de protesto e conflitos que surgirem poderão ser tratados por autoridades responsáveis pela aplicação da lei e processos criminais serem movidos contra seus líderes. Esses conflitos precisam, em vez, ser administrados dentro de uma estrutura de relações de trabalho, por meio de negociação, consulta e adequado funcionamento de um sistema de prevenção e solução de conflitos. Para esse fim, é essencial reconhecer o direito dos trabalhadores de se sindicalizarem e de escolherem seus próprios representantes para negociar em nome deles.

25. Há consideráveis diferenças através dos países com referência à relativa força de organizações de empregadores e de organizações de trabalhadores, ao nível, alcance e cobertura da negociação coletiva e à eficiência de estruturas legais e administrativas disponíveis para pôr em vigor e aplicar esse direito. Independentemente dessas diferenças, a lei precisa manter sua pertinência, sua aplicação, adaptada às circunstâncias que mudam, e a capacidade de parceiros sociais de se empenharem na sindicalização e na negociação exige

contínuo aperfeiçoamento, do mesmo modo o processo por meio do qual se resolvem conflitos. Esse trabalho fundamental precisa ser feito numa estrutura política mais ampla, que inclua a promoção de vontade e atitudes políticas construtivas não só da parte dos parceiros imediatos de relações de trabalho, mas também de uma gama mais ampla de atores, desde formuladores de política e administradores ao público em geral. O trabalho da OIT, de seus membros e outros organismos internacionais nas áreas de conhecimento, serviço, defesa, delineadas pelo plano de ação proposto neste Relatório, ajudará a construir e consolidar uma cultura de liberdade sindical e de negociação coletiva.

26. Os exemplos de ação apresentados neste Relatório ilustram a ampla variedade de meios com que a OIT e seus membros tratam diferentes aspectos da liberdade sindical e do efetivo reconhecimento do direito de negociação coletiva. A abordagem da Declaração da OIT baseia-se na premissa de que esses princípios e direitos não fazem parte do problema – são parte da solução. Mais uma vez, a verdadeira questão não está em saber se os princípios são respeitados, observados e promovidos, mas na melhor maneira de fazê-lo.