



Secretaria
Internacional
do Trabalho
Brasil

Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015

Informe
do Diretor Geral

XVI Reunião Regional Americana
Brasília, maio de 2006

Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015

XVI Reunião Regional Americana
Brasília, maio de 2006

Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015

Informe do Diretor Geral

Organização Internacional do Trabalho

Este relatório pode ser consultado na página da OIT na Internet:
<http://www.oitamericas2006.org>

ISBN 92-2-818509-0 & 978-92-2-818509-6
92-2-818510-4 & 978-92-2-818510-2 (versão web pdf)

Primeira edição 2006

As designações empregadas nas publicações da OIT, segundo a praxe adotada pelas Nações Unidas, e a apresentação de material nelas incluídas não significam, da parte da Secretaria Internacional do Trabalho, qualquer juízo com referência à situação legal de qualquer país ou território citado ou de suas autoridades, ou à delimitação de suas fronteiras.

Referências a firmas e produtos comerciais e a processos não implicam qualquer aprovação pela Secretaria Internacional do Trabalho, e o fato de não se mencionar uma firma em particular, produto comercial ou processo não significa qualquer desaprovação.

As publicações da OIT podem ser obtidas nas principais livrarias ou no Escritório da OIT no Brasil: Setor de Embaixadas Norte, Lote 35, Brasília - DF, 70800-400, tel.: (61) 2106-4600, ou no *International Labour Office*, CH-1211. Geneva 22, Suíça. Catálogos ou listas de novas publicações estão disponíveis gratuitamente nos endereços acima, ou por e-mail: vendas@oitbrasil.org.br

Visite nossa página na Internet: www.ilo.org/publns

Impresso no Brasil
www.estagraf.com.br



Sumário

- 1. Contexto geral e tendências socioeconômicas e do trabalho nas Américas**
- 2. Principais desafios enfrentados na região para a geração de trabalho decente**
 - 2.1 Assegurar que o crescimento econômico promova o trabalho decente
 - 2.2 Assegurar a aplicação efetiva dos princípios e direitos fundamentais no trabalho
 - 2.3 Gerar maior confiança na democracia e no diálogo social
 - 2.4 Ampliar e fortalecer os esquemas de prevenção e de proteção social dos trabalhadores
 - 2.5 Ampliar a inclusão social e no mercado de trabalho para reduzir a desigualdade
- 3. Objetivos de uma estratégia hemisférica de geração de trabalho decente nas Américas**
 - 3.1 Objetivos estratégicos
 - 3.2 Objetivos transversais
- 4. Agenda Hemisférica para geração de trabalho decente**
 - 4.1 Políticas gerais para a realização dos objetivos centrais da estratégia de geração de trabalho decente
 - 4.1.1. Crescimento econômico promotor do emprego
 - 4.1.2. Respeito efetivo aos princípios e direitos fundamentais no trabalho
 - 4.1.3. Maior eficiência e abrangência da proteção social
 - 4.1.4. Diálogo social efetivo
 - 4.2. Políticas em áreas específicas de intervenção
 - 4.2.1. Normas Internacionais do Trabalho
 - 4.2.2. Igualdade de gênero
 - 4.2.3. Emprego para a juventude
 - 4.2.4. Micro e pequenas empresas
 - 4.2.5. Economia informal

- 4.2.6. Setor rural e desenvolvimento local
 - 4.2.7. Formação profissional
 - 4.2.8. Serviços de emprego
 - 4.2.9. Salários e remunerações
 - 4.2.10. Segurança e saúde no trabalho
 - 4.2.11. Trabalhadores migrantes
- 5. Os programas de trabalho decente por país**
- 5.1. Políticas públicas e os programas de trabalho decente por país
 - 5.2. Aspectos institucionais dos programas de trabalho decente por país
 - 5.2.1. Integração e gestão adequada e articulada de políticas
 - 5.2.2. Organizações dos atores sociais
 - 5.2.3. Autoridade do trabalho
 - 5.2.4. Maior e melhor conhecimento dos mercados e das condições de trabalho
 - 5.2.5. Institucionalidade dos processos de integração

Epílogo.

Anexo: Pronunciamentos recentes sobre o trabalho decente nas Américas

Prólogo

1. A Conferência Internacional do Trabalho, reunida em sua 93ª sessão em junho de 2005, aprovou o Programa e Orçamento da OIT para o biênio 2006-2007. Esse Programa visa o reconhecimento do trabalho decente como um objetivo global, entendendo, portanto, que todos os homens e mulheres do mundo aspiram a um trabalho produtivo em condições de liberdade, igualdade, segurança e dignidade. Para a OIT, esse objetivo global, assumido também pela Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização¹, deve ser incorporado progressivamente às estratégias nacionais de desenvolvimento; estratégias cuja execução será apoiada por programas de trabalho decente por país formulados e executados pela OIT e seus países-membros, conforme estabelecido pela própria Conferência. A XVI Reunião Regional dos Estados Americanos membros da OIT, diante da qual apresento este relatório, realiza-se no início do período coberto pelo Programa e Orçamento 2006-2007 e, portanto, está inserida em suas políticas e estratégias.

2. Desde 1999 a OIT vem promovendo a geração de trabalho decente. De acordo com o assinalado no Programa e Orçamento da OIT para o biênio 2006-2007, essa aspiração está associada à consecução de quatro objetivos estratégicos:

- 1) promover e cumprir as normas e os princípios e direitos fundamentais no trabalho;
- 2) criar maiores oportunidades para mulheres e homens para que disponham remuneração e empregos decentes;
- 3) realçar a abrangência e a eficácia da proteção social para todos e
- 4) fortalecer o tripartismo e o diálogo social.

As ações que devem ser desenvolvidas para que esses objetivos estratégicos sejam atingidos criam sinergias que facilitam a obtenção de uma série de objetivos transversais que, cada vez mais, são considerados prioritários pela comunidade internacional: uma globalização justa, superação da pobreza, promoção da igualdade de gênero, maior influência das normas internacionais do trabalho no processo de desenvolvimento, ampliação da influência dos interlocutores sociais do diálogo social e do tripartismo.

3. No ano passado, durante a Cúpula Mundial das Nações Unidas, os chefes de Estado e Governo de 150 países fizeram a seguinte declaração:

“Apoiamos firmemente uma globalização justa e decidimos que os objetivos do emprego pleno e produtivo e do trabalho decente para todos, em particular para as mulheres e os jovens, serão uma meta fundamental de nossas políticas nacionais e interna-

¹ OIT. Por una globalización justa: el papel de la OIT: *Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización*. Ginebra: OIT, 2004.

cionais e de nossas estratégias nacionais de desenvolvimento, incluídas as estratégias de redução da pobreza, como parte do nosso esforço para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Essas medidas deveriam abarcar também a eliminação das piores formas de trabalho infantil, segundo a definição da Convenção nº 182 da Organização Internacional do Trabalho, e do trabalho forçado. Também decidimos garantir o pleno respeito aos princípios e direitos fundamentais no trabalho.”

Essa declaração confirma o caminho definido pelos Estados-membros da OIT.

4. Nas Américas vem se consolidando – especialmente a partir de 2003 – a convicção de que a geração de trabalho decente, tal como definido pela OIT, constitui a melhor via para superar a pobreza e assegurar a governabilidade democrática. No caso da América Latina, essa convicção reflete-se nas conclusões da Conferência Regional de Emprego do MERCOSUL (Buenos Aires, abril de 2004), da Conferência Regional Andina de Emprego (Lima, novembro de 2004) e do Fórum Tripartite Sub-regional para o Emprego (Tegucigalpa, Honduras, junho de 2005), no qual participaram delegações da América Central, Panamá e República Dominicana. Da mesma forma, as conclusões da XIII e da XIV Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho, assim como as declarações dos chefes de Estado e Governo do continente nas Cúpulas Iberoamericanas (Santa Cruz, San José de Costa Rica e Salamanca), na III Cúpula da América Latina, Caribe e União Européia e nas Cúpulas Americanas de Nuevo León e Mar del Plata (que inclui um Plano de Ação) expressam a aspiração de que o trabalho decente se converta em objetivo global. Reconhece-se, nesses documentos (anexo), que a promoção do trabalho decente constitui uma estratégia que permite avançar em direção à obtenção de uma maior participação dos pobres e dos socialmente excluídos nos frutos do crescimento econômico, assim como ao fortalecimento da democracia e à superação da pobreza, da desigualdade e da exclusão, nos marcos de uma globalização mais justa.

5. Considero, portanto, que, à luz das declarações antes mencionadas, faz-se necessário incorporar explicitamente o objetivo de geração de trabalho decente nas estratégias nacionais de desenvolvimento. Para a Organização Internacional do Trabalho, esta XVI Reunião Regional Americana é o âmbito adequado para examinar como devemos atuar para avançar em direção à consecução desse objetivo global, de modo que possamos responder com medidas concretas às aspirações de nossas cidadãs e cidadãos a um trabalho decente para todos.

6. Por tudo isso, neste Relatório – após ouvir as opiniões de representantes governamentais, de empregadores e trabalhadores dos Estados americanos membros da OIT, e depois de examinar como os objetivos estratégicos e transversais se relacionam com as particularidades da região –, apresento-lhes uma Agenda Hemisférica de políticas gerais e específicas, cuja execução permitiria avançar na promoção do trabalho decente para todos. Obviamente, caberá a cada país determinar sua possibilidade de ampliar ou não as metas propostas, bem como decidir qual combinação das políticas sugeridas se adapta melhor às características, particularidades e potencialidades nacionais.

7. Os programas de trabalho decente por país (PTDP) constituem a contribuição da OIT para apoiar os países na incorporação do trabalho decente a suas estratégias de desenvolvimento. Ao longo deste Relatório são formuladas propostas de políticas gerais e específicas que cada país poderá adotar e adaptar à sua realidade se assim considerar conveniente, uma vez que a decisão de adotar o trabalho decente como um objetivo nacional cabe a cada país. No marco de cada programa nacional de trabalho decente, a cooperação da OIT se organizará de forma coerente e responderá a uma ou a várias prioridades-chave para que o país em questão avance na realização dos objetivos de trabalho decente. Na última seção deste relatório, faço considerações sobre os programas de trabalho decente por país (PTDP).

8. Tenho certeza de os PTDPs podem ser também espaços adequados para focalizar e potencializar a cooperação técnica horizontal entre os países americanos, assim como a cooperação internacional para o desenvolvimento, multi e bilateral, dentro e fora do Hemisfério.

9. Este Relatório leva em conta os avanços, tanto técnicos como políticos, que os países-membros da OIT no continente alcançaram em relação a uma dimensão sociolaboral do desenvolvimento, sua pertinência e centralidade. Trata-se de um Relatório que busca resultados a partir de um programa que ajudará a evitar a dispersão de iniciativas, levando em conta que a promoção do trabalho decente exige a integração de políticas econômicas e sociais e a efetiva contribuição dos setores públicos e privados para que as pessoas e seu trabalho estejam no centro do desenvolvimento em um mundo globalizado.

1. Contexto geral e tendências socioeconômicas e do trabalho nas Américas

10. A América Latina e o Caribe contam atualmente com 563 milhões de habitantes. Desses, aproximadamente 551 milhões vivem na América Latina, dos quais pelo menos 213 milhões são pobres (não há cifras disponíveis sobre a pobreza no Caribe)². Essa situação social reflete fielmente o que ocorre no mercado de trabalho, pois é principalmente dele que as famílias obtêm seus meios de vida e de progresso. Na América Latina existem 239 milhões de pessoas economicamente ativas (PEA), que trabalham ou desejam trabalhar; dessas, mais de 23 milhões encontram-se na condição de desemprego aberto e aproximadamente 103 milhões trabalham na informalidade, muitas vezes sem direitos trabalhistas nem proteção social. Assim, pode-se dizer que hoje há um déficit de emprego formal na América Latina que atinge 126 milhões de trabalhadores, o que representa 53% da PEA. Esse déficit é mais acentuado no caso das mulheres e dos jovens.

11. O Produto Interno Bruto (PIB) per capita médio regional chega a US\$ 3,9 mil, ao passo que o produto por trabalhador alcança os US\$ 10,1 mil por ano, ou cerca de US\$ 840 ao mês. Um problema central, especialmente para os mercados de trabalho da região, é que, em muitos países, esse indicador de produtividade não cresceu nas últimas décadas, ao ponto de a cifra média atual ser bastante similar a do início da década de 1980. O produto por trabalhador – ou produtividade do trabalho – é um elemento central para o progresso econômico e social, como assinalou um relatório recente da OIT, pois é um mecanismo de transmissão importante entre o mundo da produção e o mercado de trabalho³. Sua estagnação no mesmo valor de duas décadas atrás explica por que as atuais taxas de pobreza na região são também bastante similares às observadas nos inícios dos anos 1980.

12. No passado foram realizados diversos esforços para acelerar o ritmo de crescimento na região. Depois dos anos 80, a “década perdida”, optou-se, já durante a década de 1990, por uma estratégia de redução da participação do Estado na economia, combinando liberalização econômica e reformas estruturais, buscando uma integração maior e melhor à ordem econômica mundial. A prioridade foi dada às políticas de controle da inflação e de estabilidade fiscal, as quais efe-

² As estimativas demográficas são dados do Centro Latino-Americano de Demografia (CELADE): Boletim Demográfico: *América Latina: Proyecciones de población urbana y rural, 1970-2025*. Ano XXXVIII, n. 76 (Jul./July.2005). Santiago de Chile: CELADE, 2005.

As estimativas de pobreza são dadas pela Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL): *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 2005.

³ *Informe sobre el empleo en el mundo 2004-2005: empleo, productividad y reducción de la pobreza*. Ginebra: OIT, 2005.

tivamente foram bem-sucedidas em termos de governabilidade macroeconômica, especialmente no equilíbrio das contas públicas e na redução da inflação. Mas seus resultados globais não foram os esperados. O crescimento foi bastante moderado (aproximadamente 0,6% ao ano em termos per capita) e, ainda que as economias hoje tenham um grau de abertura maior que nos anos 1980, o coeficiente de investimento como porcentagem do PIB não sofreu alteração significativa, e a razão dívida/PIB cresceu de maneira notável. Como no passado, as economias da região, ainda que estejam crescendo, continuam com um alto grau de dependência em relação ao financiamento externo e às relações de troca. Mais ainda, diversos estudos concordam ao afirmar que, depois das reformas, as economias da região se tornaram mais vulneráveis aos choques externos, o que ficou claramente comprovado com a crise internacional de 1998.

13. No momento atual, a região passa por um processo de recuperação bastante importante. Segundo a CEPAL (2005), a produção cresceu 5,9% em 2004 e 4,3% em 2005. Espera-se que, no ano de 2006, o crescimento situe-se entre 4% e 4,5%. Essas altas cifras de crescimento - baseado, em grande parte, no aumento das exportações - não parecem no entanto relevantes para uma grande proporção da população, que não percebe melhorias em suas condições de vida. De fato, muitos não encontram oportunidades na região e em seus países, a julgar pela crescente quantidade de pessoas que emigram a cada ano para fora da região ou no seu interior.

14. Nos Estados Unidos da América, a recuperação econômica no início da atual fase expansiva baseou-se principalmente nos gastos de consumo. No entanto, a partir de 2004 observou-se um maior equilíbrio entre as fontes de crescimento, com o investimento adquirindo um papel mais relevante. Em 2006 espera-se que, apesar do aumento do preço do petróleo e da ocorrência dos furacões, a economia dos Estados Unidos continue crescendo (ainda que a uma taxa ligeiramente inferior à de 2005), liderando, junto com a China, o crescimento mundial. Esse aumento estará baseado no investimento das empresas, que foi alimentado pelo crescimento da produtividade e dos altos lucros empresariais. A demanda interna também sofrerá expansão, graças ao aumento da renda e às melhorias no mercado de trabalho e nas condições de crédito. No entanto, isso não significa que a economia esteja livre de problemas, já que o déficit orçamentário continua sendo muito alto e o déficit em conta corrente deva alcançar 6,1% do PIB, um dos mais altos do mundo. Ainda que este tenha sido financiado pela contínua afluência de capitais de todo o mundo, isso torna os Estados Unidos muito dependentes do investimento estrangeiro, o que talvez não seja uma tendência sustentável.

15. A economia canadense, também cresceu a partir do ano de 2003, fortalecida principalmente pelo desempenho das exportações em um contexto em que as autoridades monetárias reiniciaram o processo gradual de elevação das taxas de juros, enquanto era mantida a disciplina fiscal. A taxa de desemprego médio anual sofreu uma redução gradual, de 7,6%, em 2003, para 6,9%, em 2005.

16. A situação dos países do Caribe é especialmente complexa. São países pequenos, com mercados pequenos e, portanto, com economias pequenas. Nove desses Estados se encaixam na definição de “microestados”, com uma população inferior a 300 mil habitantes. Enfrentam enormes “desafios de desenvolvimento na economia global” relacionados a fatores que fogem a seu controle, de acordo com um relatório sobre a Força de Trabalho do Banco Mundial e da Secretaria do Commonwealth. Entre esses fatores incluem-se: “a distância e o isolamento; a abertura; a suscetibilidade a desastres naturais e à mudança ambiental; recursos limitados; diversificação da produção e das exportações; capacidade limitada; acesso limitado aos mercados globais de capital”.

17. As economias desses pequenos Estados são especialmente vulneráveis devido à sua abertura ao comércio, à alta dependência das exportações e às condições adversas para o comércio de produtos primários. Isso limita severamente a sua capacidade de desenvolvimento econômico e social. A perda crescente de acesso ao mercado e de segurança no emprego, decorrentes da política de comércio internacional, exacerbou a situação, agravada pelo risco constante de desastres naturais.

Esses desastres absorvem uma quantidade desproporcional dos limitados recursos dos Estados, que acabam sendo destinados para recuperar a infra-estrutura necessária. Essas condições merecem uma consideração especial, como o fornecimento de recursos para o desenvolvimento nacional desses “pequenos Estados” e “pequenas ilhas-Estado em desenvolvimento” por meio de um sistema de comércio internacional mais equitativo e mais justo, que fomente a justiça social e econômica da comunidade caribenha.

18. Os trágicos eventos de 11 de setembro de 2001 e seus efeitos sobre as economias do Caribe continuam tendo forte impacto sobre o turismo e a indústria turística do Caribe. Também acarretaram o desvio de recursos, que já eram escassos, para satisfazer novas exigências de segurança nos aeroportos e em todos os territórios nacionais, causando pressão ainda maior sobre suas economias.

19. Por isso, num cenário de abertura dos mercados de bens e de capitais, as pequenas economias do Caribe necessitam, por um lado, de um tratamento especial por parte dos países mais ricos e, por outro, de uma maior integração entre elas. Isto está sendo promovido pela Comunidade do Caribe (CARICOM), que criou um mercado comum a partir de janeiro de 2006. Esse mercado comum permitirá o livre trânsito pela região tanto de pessoas especializadas em determinadas profissões, como de bens e capitais.

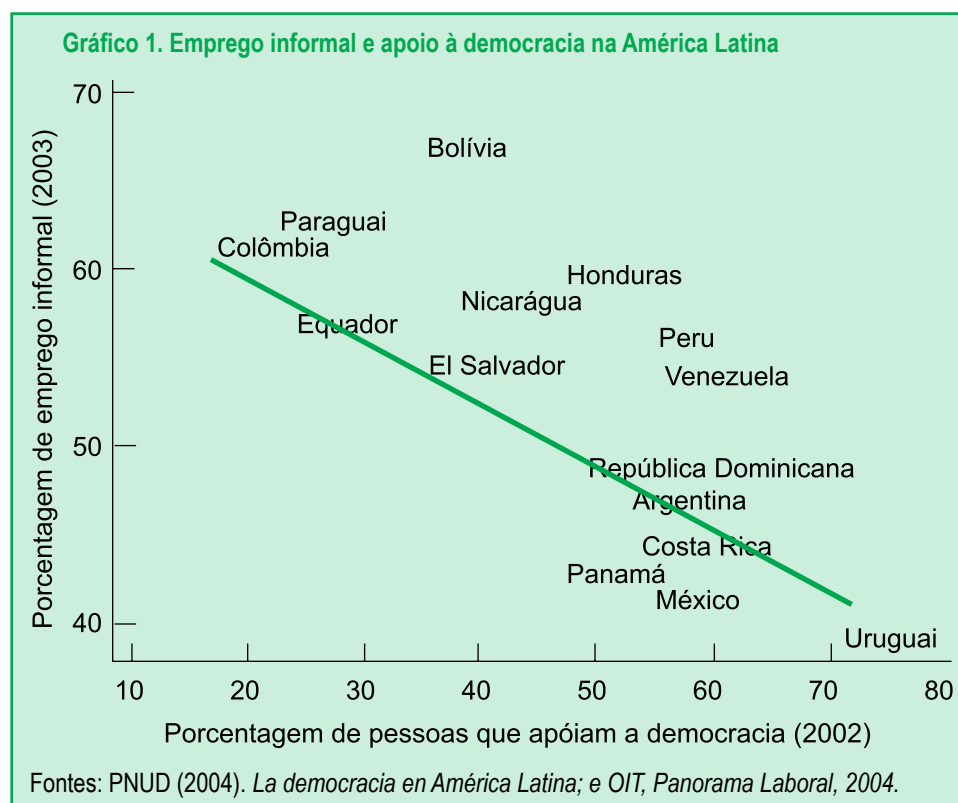
20. No entanto, os países menos desenvolvidos do Caribe têm algumas dificuldades de incorporar-se imediatamente a esse mercado comum. Por essa razão, foi estabelecido para eles um calendário de incorporação progressiva; também foi constituído um Fundo Regional de Desenvolvimento (no estilo dos fundos estruturais europeus), financiado pelos países mais desenvolvidos do CARICOM, com a finalidade de ajudar os menos desenvolvidos.

21. No plano social e do mercado de trabalho, os resultados das reformas da década de 1990 foram bastante decepcionantes na América Latina e no Caribe. O produto por trabalhador cresceu a uma taxa muito baixa (0,21% ao ano entre 1990 e 2005), e, ao mesmo tempo, se observou um incremento do desemprego e do emprego informal. Em alguns países (os casos mais notáveis são Argentina, Colômbia e Peru), efetuaram-se reformas que flexibilizaram a contratação e a demissão, e, em muitos casos, foram abandonados mecanismos solidários de proteção social, tanto relativos às aposentadorias e pensões como à saúde e à proteção a acidentes e enfermidades profissionais, sem que houvesse um aumento da cobertura do sistema. Produziu-se, ainda, um enfraquecimento de algumas das instituições do mundo do trabalho, em particular a negociação coletiva (em termos de cobertura e conteúdos), e dos mecanismos tradicionais de solução de conflitos, que se tornaram insuficientes e tiveram sua eficácia questionada.

22. A justificativa para esses processos era que todas essas instituições do mundo do trabalho constituíam uma forma de rigidez que devia ser eliminada para possibilitar a criação de emprego formal. No entanto, depois de uma década, a experiência de vários países mostra que, apesar dessas reformas, em lugar do aumento do emprego formal, o que se produziu foi um incremento do desemprego e da informalidade, acentuando-se ainda a precarização dos empregos, associada à insegurança das remunerações, à menor proteção social, à maior rotatividade da força de trabalho etc. Argumentou-se que os maus resultados se deviam ao fato de as reformas não terem sido completadas, ficando na metade do caminho. No entanto, não dispomos de qualquer evidência de que uma dose maior de reformas desse tipo traria melhorias a essa situação. Pelo contrário, a experiência recente faz pensar que mais reformas talvez a piorasse ainda mais.

23. Por outro lado, ainda que nas duas últimas décadas a região tenha registrado enormes progressos em matéria de democracia, em muitos países existe, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁴, uma profunda insatisfação da população com os líderes eleitos democraticamente. As principais razões para esse mal-estar são a persistência da pobreza, as profundas

⁴ La democracia en América Latina: una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires, PNUD, 2004.



desigualdades econômicas, assim como a ineficácia dos sistemas jurídicos e serviços sociais. Essa insatisfação se expressa num preocupante índice de 54,7% de latino-americanos que prefeririam um “regime autoritário” a um democrático, se o primeiro assegurasse o atendimento de suas demandas de bem-estar.

24. Uma das chaves dessa insatisfação se encontra certamente no mercado de trabalho. Uma correlação simples entre apoio à democracia e situação laboral mostra a importância dos mercados de trabalho como espaços necessários para o equilíbrio da democracia. O Gráfico 1.1 mostra que, nos países com maior proporção de emprego informal – em sua maioria de baixa qualidade e produtividade – há uma porcentagem menor de pessoas que apoiam a democracia. Isso não acontece por acaso. O mercado de trabalho é o espaço em que as pessoas não só obtêm uma renda para sua subsistência, como também onde encontram os meios para sua realização pessoal e integração à sociedade. Se o mercado de trabalho não proporciona essa possibilidade de realização, gera-se uma insatisfação, que se inicia no plano do trabalho, mas rapidamente se estende a outros planos da vida em sociedade.

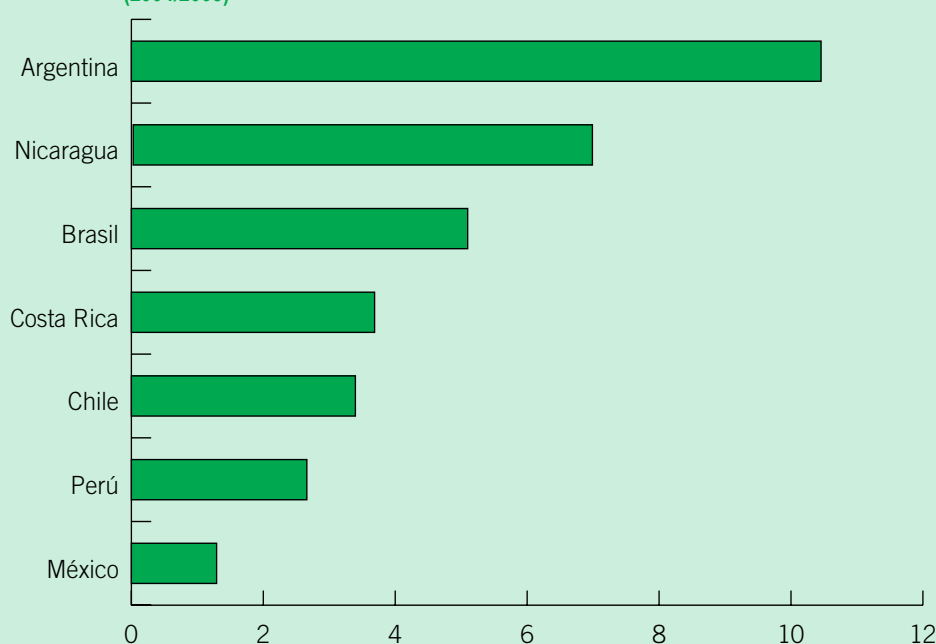
25. Depois do que foi observado nos anos 1990, o novo milênio trouxe mudanças notáveis em termos globais, com implicações importantes para os mercados de trabalho da América Latina e do Caribe. A recente fase de expansão da economia mundial, assim como o ingresso da China e da Índia, com um crescimento vertiginoso, na economia global, incrementaram a demanda dos bens produzidos na região, observando-se claramente uma melhoria das relações de troca⁵. Portanto, desde 2002, ocorreu um boom exportador importante na região, graças ao incremento da demanda e dos preços internacionais dos principais produtos de exportação (soja, petróleo, cobre, ouro etc.)⁶. Nesse processo, o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) passou de -0,6% em 2002 para 1,9% em 2003 e 5,9% em 2004. Em 2005 e 2006, espera-se que a região cresça 4,3% e 4,4%, respectivamente⁷.

⁵ *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005*. Santiago do Chile: CEPAL, 2005.

⁶ A taxa de crescimento das exportações sustentou-se em exportações primárias nos países andinos, com a indústria assumindo maior peso nos países do MERCOSUL, enquanto o crescimento exportador do México e da América Central mostrou-se mais moderado, já que foi afetado precisamente pelo crescimento também exportador e manufatureiro da China (CEPAL, 2005, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005*, Santiago do Chile).

⁷ *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005*. Santiago de Chile: CEPAL, 2005.

Gráfico 1.2. América Latina e Caribe: Crescimento do emprego formal em países selecionados (2004/2003)⁸



Fonte: CEPAL (2005). Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005.

26. O crescimento econômico recente dinamizou o mercado de trabalho, especialmente nos setores vinculados à exportação, que demandam emprego formal. Ao final do ano de 2005, haviam sido gerados no Brasil pouco mais de 3,5 milhões de empregos formais entre janeiro de 2003 e essa data (ou seja, aproximadamente 108 mil empregos formais em média por mês); na Argentina registra-se mais de cinco meses de crescimento contínuo do emprego formal (a uma taxa média anual de 6,5% desde 2003); no Peru o crescimento do emprego formal supera os 40 meses. Dados da CEPAL confirmam que essa tendência vem sendo observada em vários países (Gráfico 1.2).

27. As perguntas colocadas sobre esse processo – certamente alentador – referem-se à sustentabilidade desse crescimento e ao tipo de emprego que está sendo criado. Quanto à primeira delas, é necessário observar que existem fatores que podem colocar em risco a sustentabilidade desse crescimento, entre eles o comportamento do preço do petróleo e dos déficits dos Estados Unidos, embora isso deva ser contrastado com a evolução da economia chinesa, que espera-se que continue crescendo; por essa via, a demanda dos principais produtos de exportação da região poderia ser mantida. Outro elemento gerador de preocupação é a importante pressão pela valorização da moeda enfrentada por várias economias da região, como consequência dos fluxos de divisas provenientes do aumento das exportações, das crescentes remessas dos emigrantes e dos fortes desequilíbrios nos Estados Unidos. Moedas sobrevalorizadas poderiam reduzir a rentabilidade de setores de bens transacionáveis internacionalmente (*tradables*) não-tradicionais ou daqueles expostos à concorrência externa, afetando, dessa forma, o ritmo de criação de emprego.

28. Com relação à segunda pergunta, observa-se que o tipo de emprego que está sendo criado é bastante peculiar. Os novos trabalhadores têm mais escolaridade que a média e trabalham uma jornada mais extensa, embora ganhem o mesmo; os empregos são de curta duração e aumentaram alguns dos fatores de heterogeneidade e segmentação no interior do mercado de trabalho, pois os melhores empregos só são acessíveis a certo tipo de trabalhadores. No Brasil, por exemplo, a maior parte das pessoas que têm acesso aos novos empregos gerados nesse período

⁸ Taxas de crescimento do emprego formal: comparação entre meados de 2004 e meados de 2003

de expansão tem 11 anos ou mais de escolaridade⁹. A essa tendência, certamente preocupante por suas implicações em termos de equidade, soma-se outra, que é mais global, e se refere ao fato de que a entrada da China, da Índia e das ex-repúblicas soviéticas na economia mundial significou a duplicação da força de trabalho global de 1,2 bilhão de trabalhadores para 2,4 bilhões (dados do ano 2000), o que tem sérias implicações para a relação capital-trabalho em âmbito mundial e para o papel que os mercados de trabalho podem desempenhar na concorrência internacional¹⁰. A situação torna-se ainda mais complexa pelo fato de a China dispor de mão-de-obra especializada (engenheiros, por exemplo) de alta qualidade e em quantidades amplamente superiores inclusive às dos Estados Unidos e, certamente, da América Latina¹¹.

29. Pode-se dizer, então, que o tipo de crescimento observado na região nos últimos anos conseguiu gerar resultados alentadores nas exportações de certos produtos e em alguns segmentos do mercado de trabalho. Mas isso parece insuficiente para alterar de maneira significativa as estruturas mais importantes do mercado de trabalho e criar oportunidades de trabalho para todos. De fato, é bastante difícil que uma estratégia de crescimento baseada em exportações possa por si só solucionar o problema do emprego, ao menos no médio prazo, pois muitas vezes os setores exportadores respondem apenas por pequenas frações do mercado de trabalho. Para que esses setores absorvam o restante da oferta de mão-de-obra, pode ser necessário muito tempo, e esse aspecto muitas vezes não é levado em consideração nas análises convencionais. Quando se fala de mercado de trabalho, uma vez que estamos falando de pessoas, o tempo e os prazos importam, e muito. Só para mencionar um exemplo: mantendo-se o alto ritmo de crescimento dos últimos anos – a uma taxa de 3,8% ao ano entre 2002 e 2005 –, e considerando que, segundo a CEPAL, a População Economicamente Ativa (PEA) está crescendo a um ritmo de 2,5% ao ano, o produto por trabalhador demorará mais de 50 anos para se duplicar na região.

30. Assim, não se pode esperar que o crescimento por si só – do tipo experimentado na região nos últimos anos – promova o emprego para aqueles que dele mais necessitam e reduza a extrema pobreza na região em prazos como os estabelecidos nas Metas do Milênio (até 2015). É necessário crescer mais e melhor, e - dado que o mecanismo de articulação entre a produção e o bem-estar das pessoas é o mercado de trabalho - também são necessárias políticas laborais específicas para reduzir a pobreza e promover a equidade na região. Neste Relatório, proponho uma agenda de trabalho para a região para os próximos dez anos, com a qual poderemos enfrentar o desafio de reduzir a pobreza e promover a democracia.

⁹ IPEA (2005).

¹⁰ FREEMAN, Richard. *Doubling the global work force: the challenge of integrating China, India, and the former Soviet bloc into the world economy*. London Harvard University: NBER Centre for Economic Performance, 2004.

¹¹ Idem. Além disso, segundo a Fundação Nacional de Ciência (NSF) dos Estados Unidos, em termos numéricos a China é o líder mundial em formação de engenheiros: são diplomados em torno de 220 mil ao ano. Comparativamente, os Estados Unidos diplomam cerca de 60 mil ao ano, o México, 24 mil, o Brasil, 18 mil, a Colômbia, 11 mil, o Chile, 4 mil, e a Argentina, 3 mil” (OPPENHEIMER, Andrés. ¿Necesitamos presidentes ingenieros? Disponível em: <http://www.miami.com/mld/elnuevo/news/columnists/andres_oppenheimer/12378041.htm> (Acesso em: 14 ago.2005)).

2. Principais desafios enfrentados na região para a geração de trabalho decente

31. A pobreza só será reduzida de maneira permanente se os grandes desequilíbrios existentes nos mercados de trabalho forem enfrentados e resolvidos. A estrutura dos mercados de trabalho na América Latina é bastante fragmentada: não apenas quase um terço da força de trabalho total se encontra nas zonas rurais, como mais da metade do emprego corresponde a trabalhadores independentes, trabalhadores no serviço doméstico, trabalhadores familiares não-remunerados ou assalariados em microempresas com até cinco trabalhadores (Tabela 2.1). Esses setores não só concentram grande parte da pobreza, mas também da informalidade e, portanto, do déficit de trabalho decente na região.

32. Os governos e os atores sociais na região devem levar em conta essa estrutura complexa do emprego, e não, como é usual, assumir que os mercados de trabalho funcionam de forma homogênea e com um forte componente assalariado. Diante dessa realidade, e levando em consideração o panorama descrito na seção

Quadro 2.1. Estrutura do emprego na América Latina (2003-2004)¹²

	Urbano			Rural			Total		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Assalariados	29	17	41	12	4	14	40	22	55
Públicos	4	4	8	2	1	3	6	6	11
Privados	24	13	33	10	3	11	34	16	44
Microempresas (até 5 trabalhadores)	6	3	8	3	1	3	9	4	11
Empresas médias e grandes	18	10	24	4	2	5	25	12	33
Não-assalariados	16	9	23	7	3	8	23	13	31
Patrões	3	1	4	1	0	1	4	1	4
Independentes	13	8	19	6	3	8	19	11	27
Outros (domésticos, familiares não remunerados, etc.)	2	6	8	3	3	6	5	10	14

Nota: Estimado com base em informações de 11 países: Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Honduras, México, Panamá e Paraguai.

Fonte: OIT-Sistema de Información y Análisis Laboral (SIAL).

¹² Estimado com base nos dados de 11 países: Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Equador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguai e República Dominicana.

anterior, a região deve enfrentar cinco desafios para gerar trabalho decente e combater a pobreza: 1) que o crescimento econômico seja promotor do emprego para todos; 2) que os direitos do trabalho sejam cumpridos e efetivamente aplicados; 3) que a democracia seja fortalecida; 4) que sejam adotados novos mecanismos de proteção adequados à realidade atual; 5) que, por essa via, a exclusão social seja combatida.

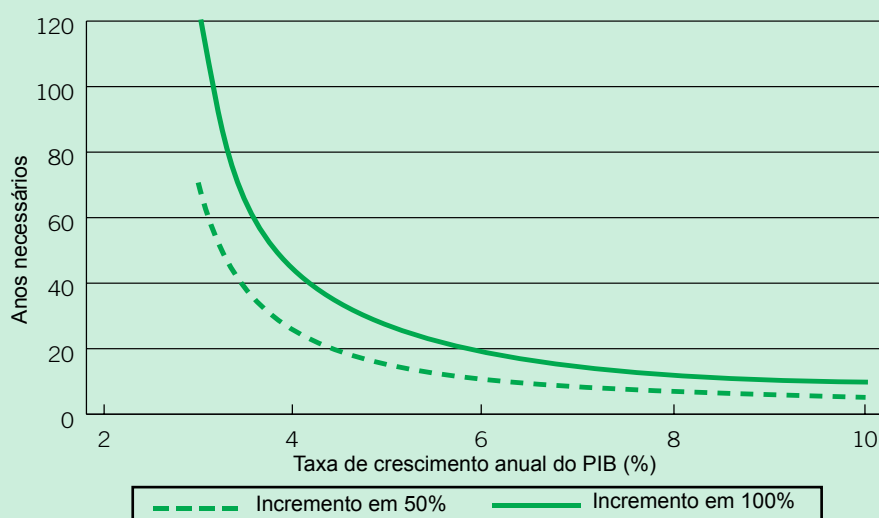
2.1. Assegurar que o crescimento econômico promova o trabalho decente

33. Muitos países da América Latina e do Caribe enfrentam problemas de crescimento insuficiente e/ou de um crescimento que não promove o emprego de qualidade para todos. De 1990 a 2003, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu a uma taxa de 3,1% ao ano, enquanto o emprego total cresceu a uma taxa de 2,5%. O emprego assalariado cresceu 8% nesse período, ou seja, escassos 0,6% ao ano. A porcentagem de trabalhadores com proteção social diminuiu nesse período de 66,6% para 63,6%.

34. O crescimento econômico é crucial para que melhores resultados sejam obtidos no mercado de trabalho. No entanto, o prazo para que os benefícios do crescimento sejam distribuídos à população pode ser muito longo se as taxas de crescimento forem baixas. Como já foi assinalado anteriormente, os prazos são muito importantes no mercado de trabalho. Assim, por exemplo, a OIT estimou que o déficit de emprego formal na região aumentará de 126 milhões em 2005 para 158 milhões em 2015, se a região mantiver o mesmo ritmo de crescimento dos primeiros cinco anos deste século. É necessária uma taxa sustentável de crescimento de ao menos 5,5% ao ano para manter em 126 milhões de trabalhadores o volume desse gigantesco déficit.

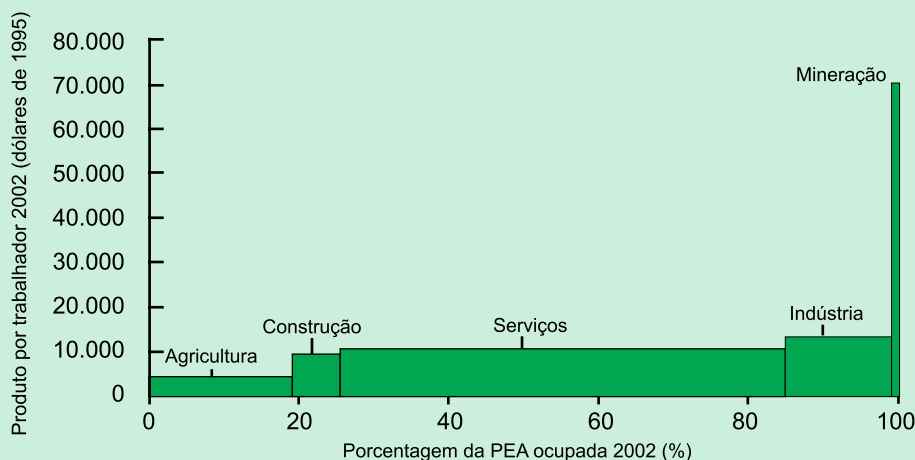
35. As causas desses problemas são diversas. Uma das mais importantes – do ponto de vista de suas implicações para o mercado de trabalho – é a baixa produtividade do trabalho observada em grande parte das economias da região, mais ainda se considerarmos que essa cifra quase não sofreu alteração nas três últimas décadas, apesar das diversas reformas implementadas nesse sentido. No Gráfico 2.1 é apresentado um exercício de simulação com relação ao tempo que seria gasto

Gráfico 2.1. América Latina e Caribe: Número de anos necessários para incrementar em 100% e em 50% o produto do trabalhador



Fonte: Baseado em CEPAL (Web), Anuario Estadístico, e FMI (Web), World Economic Outlook.

Gráfico 2.2. América Latina e Caribe: Produto por trabalhador por grandes setores econômicos



Fonte: CEPAL (Web), *Anuario Estadístico 2004 e Base de Indicadores Sociales*.

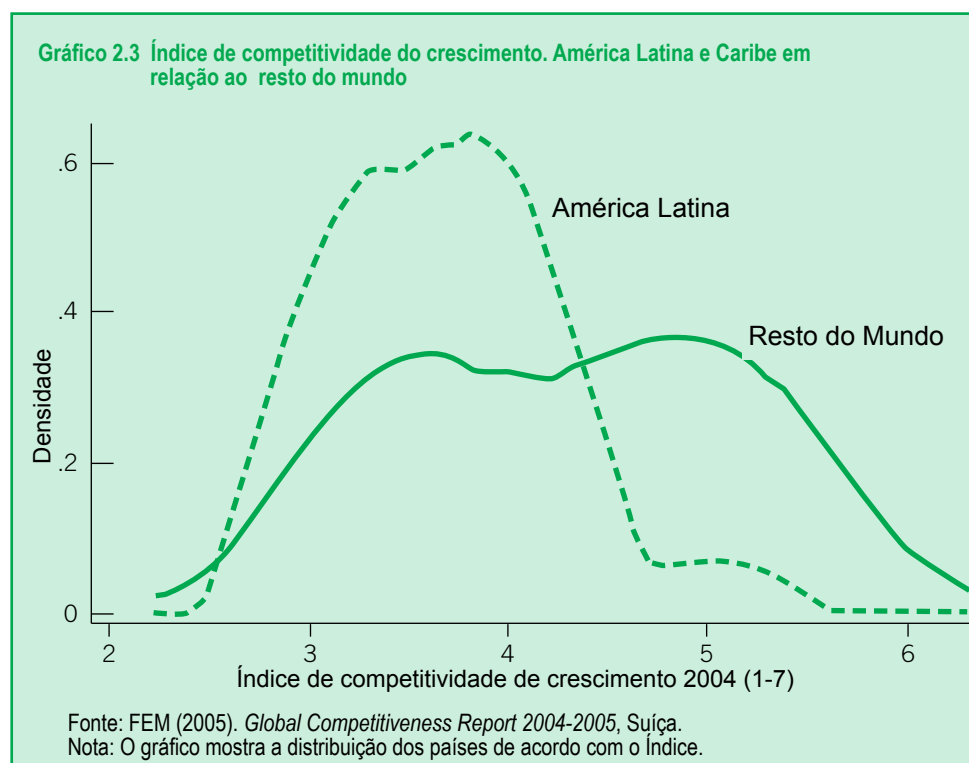
para incrementar em 100% ou em 50% o produto por trabalhador na região. Diferentes taxas de crescimento podem significar prazos muito diferentes para que isso ocorra.

36. O produto por trabalhador – ou a produtividade do trabalho – é um dos principais componentes da demanda de mão-de-obra e das condições de trabalho. Diversos estudos mostraram que o baixo nível de produtividade observado em várias economias da região é explicado não apenas por problemas de acumulação, mas também, e em alguns casos principalmente, por um crescimento insuficiente da Produtividade Total dos Fatores (PTF), o que indica fortes restrições nos planos meso e microeconômicos. Outra dificuldade importante é que a maioria das economias da região apresenta uma elevada heterogeneidade produtiva entre setores, tamanhos de empresas etc¹³. No Gráfico 2.2, esse problema é mostrado de acordo com grandes setores econômicos¹⁴. Em quase todos os países da região há alguns setores de atividade que exibem níveis de produtividade extremamente elevados, enquanto outros exibem níveis bastante inferiores à média. O problema central é que os setores que apresentam níveis mais altos de produtividade empregam uma porcentagem extremamente baixa da população trabalhadora.

37. O mesmo Gráfico 2.2 mostra que os setores não-transacionáveis internacionalmente (non-tradables) são responsáveis por mais de dois em cada três empregos na América Latina. Os setores exportadores e/ou aqueles expostos à concorrência externa estão concentrados nos sub-setores mais produtivos da indústria e da mineração, responsáveis por uma porcentagem não-majoritária do emprego total na região. Uma consequência desses dados é que estratégias de crescimento baseadas exclusivamente nas exportações não resolverão, pelo menos a curto

¹³ É necessário considerar, além disso, que existem enormes diferenças no produto por trabalhador entre países da região.

¹⁴ Em realidade, a forma deste gráfico depende do nível de desagregação com o qual ele é apresentado. Mas, ainda assim, inclusive em versões mais desagregadas, a mensagem principal se mantém: existem poucos setores ou subsetores com alta produtividade e muitos (especialmente aqueles nos quais se concentra o emprego) com baixíssima produtividade.



prazo, os enormes problemas de heterogeneidade produtiva na região, pois obviamente só incorporarão uma fração não-majoritária do emprego total. Portanto, é necessário desenvolver políticas complementares no mercado de trabalho, que permitam aproveitar o crescimento dos setores mais dinâmicos, com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento da produtividade nos setores mais atrasados.

38. Políticas dessa natureza seriam altamente rentáveis não apenas em termos de inclusão social e no mercado de trabalho, mas também em termos econômicos. Como se sabe, a baixa produtividade está na base dos problemas de competitividade da região, o que limita sua inserção adequada nas correntes mais dinâmicas do comércio internacional e, portanto, restringe suas possibilidades de crescimento a longo prazo com equilíbrio externo. Como se observa no Gráfico 2.3, a maioria dos países da América Latina e Caribe se encontra atrasada em relação aos índices de competitividade estimados pelo Fórum Econômico Mundial¹⁵, e, em muitos casos, observam-se retrocessos em relação aos anos anteriores. Assim, mais produtividade gera maior competitividade, e isso tende a reforçar o crescimento econômico.

- 39.** Os Estados-membros do Caribe enfrentam desafios urgentes e prementes:
- o desafio da integração econômica sub-regional através da criação do Mercado Único (2006) e da Economia Única (2008) da Comunidade do Caribe (CARICOM);
 - o desafio de estabelecer novas relações com os países nas Américas como parte do processo que conduz à Área de Livre Comércio das Américas;
 - o desafio de manter e forjar novas relações com a Europa; e
 - o desafio da comunidade global na Organização Mundial do Comércio (OMC).

Esses desafios são agravados pela concorrência global, pela liberalização do comércio, pela desregulamentação e privatização, que exercem uma tremenda pressão sobre o emprego e as relações de trabalho, tanto no setor público como no privado.

¹⁵ WORLD ECONOMIC FORUM. *The Global Competitiveness Report 2004-2005*. New York; Oxford University Press, 2004.

40. Pelo exposto anteriormente, um dos principais desafios para assegurar um crescimento econômico que promova o trabalho decente na área do Caribe é, como já assinalado, conseguir a efetiva implantação e o funcionamento efetivo do mercado comum da CARICOM, assim como o aumento dos recursos do Fundo Regional de Desenvolvimento, a fim de permitir a rápida incorporação dos países menos desenvolvidos a esse mercado comum.

2.2. Assegurar a aplicação efetiva dos princípios e direitos fundamentais no trabalho

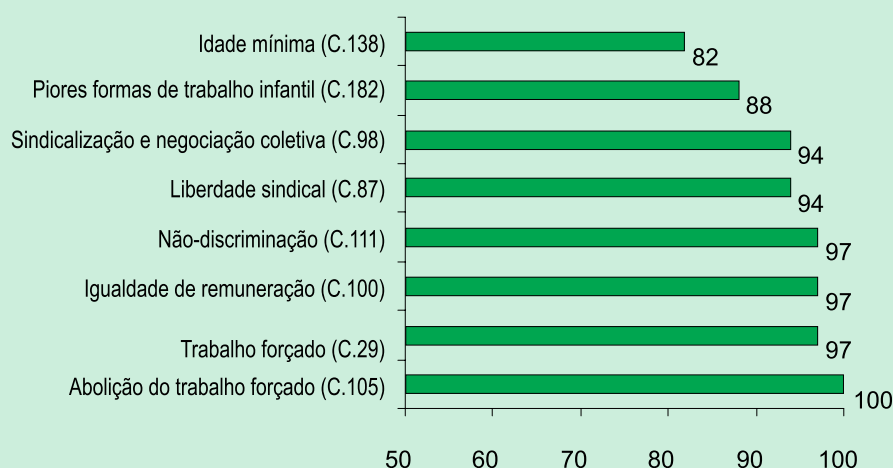
41. Muitos países das Américas enfrentam sérios problemas com relação ao respeito e à aplicação efetiva dos princípios e direitos fundamentais no trabalho e da legislação trabalhista em geral. Isso ocorre tanto em relação aos direitos fundamentais quanto aos demais direitos individuais e coletivos.

42. No que se refere aos direitos fundamentais no trabalho, 69% dos países da região ratificaram a totalidade das oito convenções fundamentais, ainda que exista um número elevado de observações e solicitações diretas em relação aos mesmos, emitidas pela Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT (Gráfico 2.4). Não obstante, o nível de ratificação de cada uma das convenções fundamentais é muito elevado em relação ao contexto mundial.

43. Apesar da alta taxa de ratificação de convenções, há evidência de violações frequentes aos direitos fundamentais no trabalho, mesmo nos países que as ratificaram. Em matéria de liberdade sindical, as queixas procedentes da região apresentadas ao Comitê de Liberdade Sindical (CLS) passaram de 164, na primeira metade dos anos 1990, para 194 na primeira metade da presente década. Além disso, dados oficiais dos governos mostram a deterioração da negociação coletiva, como demonstra o fato de que a sua cobertura tenha diminuído notavelmente nos últimos 15 anos.

44. Verificam-se também situações intoleráveis de não-cumprimento da legislação trabalhista retratadas em diversos documentos oficiais e nos relatórios dos órgãos de controle da OIT, como o fato de 5,7 milhões de crianças entre 5 e 14

Gráfico 2.4 América Latina e Caribe: Ratificação de convenções fundamentais (porcentagem do total de países)



Fonte: ILOLEX, base de dados sobre as Normas Internacionais do Trabalho.

anos trabalharem e a estimativa de 1,3 milhão de pessoas em regime de trabalho forçado. Por sua vez, a persistência de importantes desigualdades de rendimento entre homens e mulheres, assim como nos seus níveis e formas de inserção no trabalho, demonstra que ainda existem problemas de discriminação de gênero dentro e fora do mercado de trabalho. Homens e mulheres não estão integrados e não participam do mercado de trabalho em condições de igualdade de oportunidades, de disponibilidade de ativos e de poder de negociação. Além do gênero, a raça e a cor, a origem étnica, a origem social e a idade influem na qualidade e quantidade de oportunidades de emprego e renda a que homens e mulheres têm acesso, independentemente de suas aspirações, competências e conhecimentos. Subsistem também disparidades profundas na quantidade e na qualidade dos empregos oferecidos aos povos indígenas e à população de origem africana.¹⁶ Ainda que os níveis mais baixos de escolaridade desses grupos expliquem em parte sua inserção em condições de maior desvantagem relativa, diversos estudos mostram que a discriminação e a segmentação do mercado de trabalho também desempenham um papel importante. Outros grupos que sofrem problemas de discriminação no trabalho são as pessoas com deficiências, os/as trabalhadores/as vivendo com HIV/AIDS e trabalhadores com mais idade. A persistência de “velhas” e o surgimento de novas formas de discriminação evidenciam que esse é um fenômeno mutável, associado a transformações na estrutura dos mercados de trabalho e que tende a agudizar-se em contextos de recessão ou crise econômica. Sua persistência também confirma que a discriminação no trabalho não é resultado do ato isolado ou esporádico de um empregador ou de um funcionário de uma agência de empregos, mas uma prática estabelecida,

Quadro 2.2. América Latina e Caribe: Principais dados sobre os direitos fundamentais no trabalho

Princípio	Situação
Liberdade sindical e negociação coletiva	• 51% do total mundial de casos de queixas sobre liberdade sindical (1951-2005). • 29% do total de casos de demissões que atentam contra a liberdade sindical. • A taxa média de sindicalização na região passou de 21% na primeira metade dos anos 1990 para 19% na segunda metade, sendo essas mudanças bastante severas em alguns países.
Trabalho forçado	• 1.320.000 trabalhadores forçados (10% do total mundial), 75% dos quais por exploração econômica, 16% impostos pelo Estado, 9% por exploração sexual comercial.
Trabalho infantil	• 5,7 milhões de crianças trabalhadoras, o que corresponde a 5,1% do total de crianças.
Não-discriminação	• A taxa de desemprego feminina é 40% mais alta que a masculina. • As mulheres estão sobre-representadas no setor informal (51% do emprego não-agrícola, enquanto que para os homens essa proporção é de 44,5%). • As mulheres recebem 66% dos rendimentos mensais auferidos pelos homens (78% dos rendimentos por hora trabalhada) • Os povos indígenas e a população afrodescendente apresentam os piores indicadores socioeconômicos e do mercado de trabalho. • A discriminação no trabalho devido à origem étnica ou racial acentua as desigualdades de rendimento. No Brasil, por exemplo, o conjunto das mulheres tem em média rendimentos 21% menores que os dos homens por hora trabalhada, e as mulheres negras recebem 61% menos que os homens brancos por hora trabalhada. • Pessoas com deficiências e vivendo com HIV/AIDS sofrem discriminação, maior dificuldade de acesso e maior número de demissões sem justa causa.

Fuente: OIT: *Panorama Laboral 2002* (Lima, 2002); Vega (2005); Abramo y Valenzuela-

¹⁶ Os povos indígenas representam entre 8% e 15% do total da população da região, enquanto a população afrodescendente constitui 30% do total. No Brasil, por exemplo, a taxa de desemprego dos afrodescendentes é 30% superior à dos brancos, e sua renda média é 50% inferior (OIT, 2003, *Panorama Laboral*).

arraigada nas instituições e nas políticas do mercado de trabalho (Quadro 2.2)

45. Se os direitos fundamentais no trabalho, que correspondem a um patamar mínimo que todos deveriam observar, não são adequadamente cumpridos, a tendência é que aconteça o mesmo em relação a outras normas trabalhistas. O tema provocou e continua provocando intensos debates na região, debates que estiveram na base das reformas trabalhistas efetuadas na década passada em vários países.

46. Outro tema que deve ser considerado é o fato de que a maior parte do emprego informal não é de tipo assalariado, mas corresponde a trabalhadores autônomos, trabalhadores no serviço doméstico ou trabalhadores familiares sem remuneração, usualmente excluídos do âmbito de aplicação da legislação trabalhista. Nesse caso, como em outras discussões relacionadas com o mercado de trabalho, os prazos para que grandes contingentes de trabalhadores não-assalariados encontrem emprego formal e de boa qualidade podem ser muito longos. Entretanto, não se pode perder de vista que as políticas para o mercado de trabalho devem ter como objetivo todos os trabalhadores, e não apenas um grupo.

47. Isso não quer dizer, certamente, que as legislações trabalhistas na região sejam ótimas em todos os casos. De fato, o grande contingente de trabalhadores informais – autônomos, de micro e pequenas empresas, no serviço doméstico e sem remuneração –, ainda quando, em certos casos, seja abarcado pela legislação trabalhista, enfrenta os mais graves problemas de aplicação efetiva da mesma. É o que acontece, por exemplo, com as trabalhadoras domésticas, regidas por um regime especial que restringe seus direitos em comparação com o restante dos trabalhadores. No caso dos trabalhadores autônomos, por exemplo, o acesso a certos benefícios trabalhistas privados, como a previdência social ou as pensões, pode tornar-se mais custoso do que para os assalariados, e a cobertura dos sistemas de segurança no trabalho é praticamente inexistente. Assim, fica claro que alguns países precisam avançar no sentido de incluir na legislação trabalhista enormes contingentes de trabalhadores hoje excluídos de qualquer benefício. O problema agrava-se com o aparecimento de relações triangulares de trabalho mal definidas e não reguladas (como a terceirização, por exemplo).

2.3. Gerar maior confiança na democracia e no diálogo social

48. Como já foi mencionado, a democracia debilitou-se diante dos poucos resultados sociais alcançados pelo crescimento econômico até agora observado. É necessário, então, promover a democracia e, fundamentalmente, o diálogo social em geral e no âmbito do mercado de trabalho em particular. Não é possível promover a democracia se não se associa o diálogo social a processos de participação cidadã que a consolidam e fortalecem¹⁷. Esses processos devem atingir os âmbitos nacional, local e até do próprio ambiente de trabalho. A participação cidadã deve ir além do exercício do direito ao voto para a eleição das autoridades governamentais ou de seus representantes nos órgãos legislativos. As sociedades democráticas requerem processos de participação, os quais necessitam de um diálogo aberto e de um compromisso da sociedade e seus atores, que devem ter voz para opinar sobre as decisões que os afetam. O déficit de representação de mulheres nas instâncias de diálogo social deve ser considerado um problema do exercício da cidadania.

49. Esse enfoque permite definir a negociação coletiva como uma forma de diálogo social, tal como proposto no Relatório para a 87ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho de 1999. Nele faz-se referência ao diálogo social “em suas múltiplas formas e níveis, desde a cooperação e as consultas nacionais tripartites, até a negociação coletiva na própria empresa”. Assinala-se, além disso,

¹⁷ A participação, definida aqui no sentido dado por Stiglitz, compreende a abertura ao diálogo, à transparência e o fortalecimento da representatividade tanto no setor público como no privado. Ver STIGLITZ, Joseph. *Participation and development: perspectives from the comprehensive development paradigm. Review of Development Economics*, New York, U.6, n.2, p. 163-182, 2002.

que, com o diálogo social, “os interlocutores sociais podem, também, fortalecer a governabilidade democrática ao criar instituições do mercado de trabalho vigorosas e flexíveis, que contribuam com a paz e a estabilidade social e econômica duradouras”.¹⁸

50. Sob essa perspectiva ampla de diálogo social e exercício democrático, o primeiro desafio que devemos nos colocar diz respeito ao avanço na redefinição do papel do Estado, reivindicada pela sociedade¹⁹. O problema aqui não é como o Estado intervém no mercado, mas de como opera em relação à sociedade da qual é expressão direta.

51. Por outro lado, devemos perguntar-nos como o Estado, na era da globalização, se adapta à mudança contínua, que pressupõe instituições, políticas e programas mais flexíveis. Resolver esse dilema implica, sem retornar a um modelo de Estado produtor e excessivamente intervencionista, avançar na direção da construção de um Estado normativo, promotor, regulador e gerador de novos sistemas de solidariedade. Um Estado que atue para compensar os desequilíbrios, que exerça suas funções redistributivas, que respeite a ação voluntária do indivíduo, garantindo a solidariedade, a segurança coletiva, a justiça social e o bem comum, pilares do Estado democrático moderno.

52. Isso implica a adaptação permanente do Estado às necessidades dos indivíduos que representa, condição sine qua non de um Estado democrático moderno em uma sociedade global que busca equidade e justiça. Um Estado que pretenda resolver esses dilemas e que esteja a serviço de todos os cidadãos deve respeitar a existência de uma sociedade pluralista, o que só poderá fundar-se na construção de consensos por meio do diálogo social. Esse diálogo deverá ser o canal de participação das organizações representativas dos setores sociais direta ou indiretamente envolvidos. Ou seja, o diálogo social será o caminho para processar os diferentes interesses e para alcançar os consensos básicos sobre como construir o Estado almejado pelos cidadãos.

53. Por meio do diálogo social também deverão formular-se políticas públicas que permitam enfrentar os graves problemas sociais já mencionados. Se os que participam do diálogo sentem que foram informados de forma transparente e que tiveram um papel fundamental na tomada das decisões que os afetam, estarão mais inclinados a aceitar as mudanças, mesmo as que os atinjam negativamente. A legitimidade social das políticas respaldadas pelo consenso alcançado por meio da participação dos atores envolvidos permitirá que elas se convertam em autênticas políticas do Estado e superem os efêmeros limites de um período de governo. Nesse quadro, o fortalecimento das organizações de empregadores e de trabalhadores e, em seu interior, da representação equilibrada de homens e mulheres, são requisitos para um diálogo social frutífero.

54. Por meio do diálogo social poderão ser abordados temas como as estratégias de desenvolvimento e de luta contra a pobreza; as políticas para enfrentar o desemprego; a nova institucionalidade trabalhista; o respeito aos princípios e direitos fundamentais no trabalho; a promoção da igualdade de oportunidades de gênero e de raça-etnia; a revisão das normas que resultaram numa maior desproteção dos trabalhadores, assim como daquelas que poderiam estar dificultando a redução do desemprego e da informalidade; a extensão da cobertura da proteção social; a formalização da economia informal; a proteção daqueles que se encontram na economia informal; a problemática dos trabalhadores migrantes.

¹⁸ Conferencia Internacional del Trabajo. Trabajo Decente: Memoria del Director Geral: 87ª reunión. Ginebra: OIT, 1999, p. 45. Por outro lado no primeiro Relatório Global de seguimento à “Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho”, apresentado à 88ª Conferência Internacional do Trabalho- “Su voz en el trabajo” (Genebra, OIT, 2000)-, assinala a necessidade de promover a negociação coletiva e de incorporar a ela, em posição ativa, as mulheres sindicalistas, assim como as demandas de gênero nas estratégias de negociação dos sindicatos: “Com vistas a estabelecer a igualdade entre os sexos e dar um maior vigor aos sindicatos, é indispensável que as mulheres possam exercer seu direito de filiação a um sindicato e que seus interesses estejam representados em um plano de igualdade com os dos homens. Não somente deveriam estar presentes na mesa de negociação, como também será imprescindível precisar mais claramente seus interesses próprios durante a negociação coletiva, para ter a segurança de que em todo o convênio coletivo sejam consideradas as prioridades e aspirações de umas e outros” (pg. 14 parágrafo 33).

¹⁹ MARTÍNEZ, Daniel e VEGA RUIZ, María Luz. *La globalización gobernada: estado, sociedad y mercado en el siglo XXI*, Colección Andaluza de Relaciones Laborales. Andalucía, v. 10, p. 213-272, 2001.

2.4. Ampliar e fortalecer os esquemas de prevenção e de proteção social dos trabalhadores

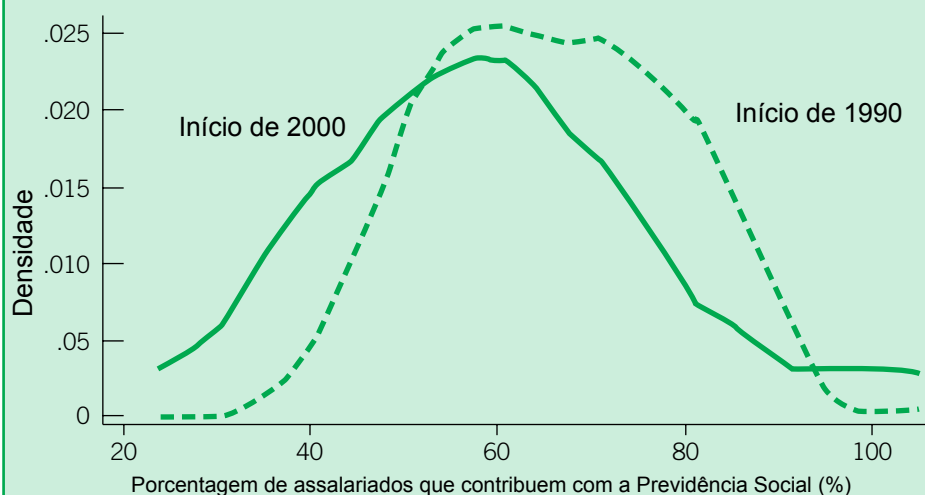
55. Como já foi dito, as mudanças observadas nos mercados de bens e de trabalho na Região na década de 1990 tiveram um impacto profundo sobre os níveis de proteção social existentes. Se antes os níveis de cobertura da população já eram reduzidos, nos anos 1990 houve um retrocesso importante, na maior parte dos casos. Assim, pode-se dizer que atualmente a cobertura é menor do que a existente antes do período de reformas (ver gráfico 2.5).

56. Por isso, o principal desafio dos sistemas de proteção social na América Latina e Caribe é a sua baixa cobertura, tanto em relação ao número de trabalhadores quanto à gama de riscos cobertos e à própria qualidade da proteção oferecida.²⁰

57. Essa situação responde a múltiplas causas estreitamente inter-relacionadas, que têm a ver com as características do mercado de trabalho (relações de trabalho de curta duração, atípicas, informais e não-assalariadas), mas também com as características dos sistemas de proteção existentes na região, que, em sua maioria, sofrem problemas de financiamento instável e procíclico – que os torna dependentes financeiramente do ciclo macroeconômico – e podem ser até mesmo regressivos, uma vez que em muitos casos não são neutros em termos de incentivos à geração de emprego. Esses esquemas de proteção mostram também um desempenho institucional limitado do ponto de vista da gestão, assim como resultados muito desiguais e inequívocos.

58. Um dos temas básicos da proteção social, e que não recebeu atenção suficiente no passado por parte dos governos e dos atores sociais, é a segurança e a saúde no trabalho (SST). Os dados disponíveis indicam que, em 2001, ocorreram

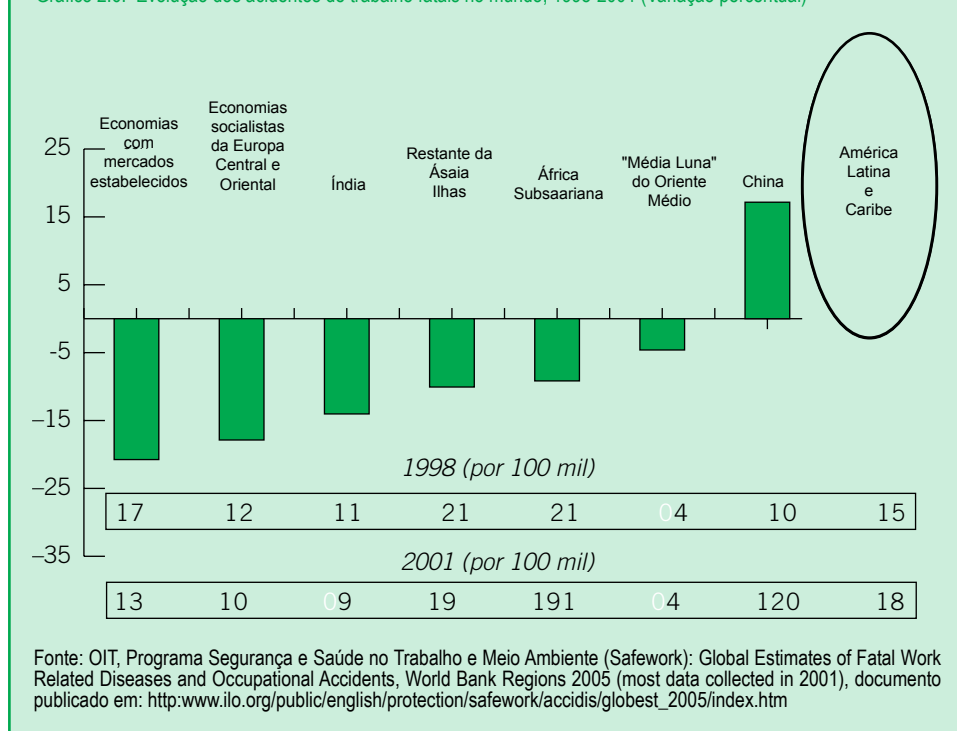
Gráfico 2.5. América Latina: Distribuição de países segundo sua filiação à Previdência Social



Fonte: OIT (2004), *Panorama Laboral* 2004.

²⁰ Tradicionalmente, o conceito de seguridade social abarca todo regime ou programa estabelecido por lei, ou por qualquer outra disposição obrigatória, que garante uma proteção, seja em benefícios monetários ou em espécie, no caso de acidentes do trabalho, enfermidades profissionais, desemprego, maternidade, enfermidade comum, invalidez, velhice, aposentadoria, sobrevivência ou morte, e inclui, entre outros, benefícios por filhos e outros membros da família, benefícios de saúde, prevenção, reabilitação e cuidados de longa duração. O termo pode incluir o seguro social, a assistência social, os regimes de prestações mútuas, os fundos de pensão e outros regimes especiais. O conceito de proteção social busca uma noção ainda mais abrangente, ou seja, inclui o conjunto de intervenções de entes públicos e privados que buscam aliviar as famílias e os indivíduos da carga representada por uma série de riscos e necessidades (Cichon et al., 2004, citado em Bertranou, 2005).

Gráfico 2.6. Evolução dos acidentes de trabalho fatais no mundo, 1998-2001 (Variação percentual)



30 milhões de acidentes relacionados com o trabalho na América Latina, com quase 40 mil mortes²¹. Mais ainda, a América Latina é a região com maior índice de aumento de acidentes fatais no período 1998-2001 (ver gráfico 2.6). Com exceção de América Latina e China, a tendência mundial dos últimos anos foi de redução dos acidentes fatais. Os trabalhadores menos protegidos concentram-se nas micro e pequenas empresas da economia informal e em setores como agricultura, mineração, pesca e indústria da construção.

59. Na maioria dos países, os sistemas de segurança e saúde no trabalho aplicam-se exclusivamente aos trabalhadores assalariados. A cobertura por riscos do trabalho é insuficiente, atingindo aproximadamente 12% do total. Isso está relacionado com restrições na oferta – há um número limitado de profissionais da SST²² –, mas também com a inadequação dos sistemas de proteção e com o não-cumprimento da legislação. No Peru, por exemplo, o Seguro Complementar de Risco do Trabalho cobre apenas 23 atividades, o que representa 12% do emprego; isso significa que a própria lei exclui 88% da força de trabalho da proteção a acidentes de trabalho; a isso deve-se adicionar que é bastante alto o não-cumprimento da proteção nos setores cobertos.

60. Cabe assinalar que nos anos 1990 surgiram sistemas de previdência específicos – como os seguros de riscos do trabalho da Argentina, Colômbia e Chile – que implicaram uma maior participação de entidades seguradoras privadas na prevenção de riscos do trabalho, sob a supervisão do Estado. Essa tendência de modificação dos regimes de previdência social também começa a ser observada em países da América Central, embora diversos problemas tenham contribuído para a pouca eficácia desses sistemas registrada até o momento.

²¹ levando em conta que apenas 1% a 5% dos casos são notificados devido ao amplo sub-registro e subnotificação na região em seu conjunto, estima-se que aproximadamente 10% do PIB regional se perde por falta de investimento em prevenção. Ver o Programa da OIT sobre Segurança e Saúde no Trabalho e Meio Ambiente (SafeWork), www.ilo.org/protection/safework.

²² Segundo um estudo realizado no fim do século passado (1999), há um sanitarista para cada 250 mil trabalhadores, um médico do trabalho para cada 100 mil trabalhadores, um engenheiro de segurança para cada 14 mil trabalhadores, um inspetor do trabalho para cada 200 mil trabalhadores. Além disso, poucos profissionais da saúde estão capacitados para diagnosticar enfermidades do trabalho.

61. Outro problema referente à segurança e saúde no trabalho é não haver ainda plena consciência da importância desse tema mesmo entre os interlocutores sociais. Isso se expressa no fato de, com exceção do Brasil e Costa Rica, não existir nos países da região uma política nacional nem setorial que permita desenvolver estratégias de apoio às empresas para o cumprimento de suas obrigações relativas às boas práticas em SST. Tampouco foram desenvolvidas práticas eficazes por parte dos atores sociais. A maioria dos empregadores da região, ainda que seja ativa no tema, não confere importância à participação dos trabalhadores. Os sindicatos, na maioria dos casos, com exceção do Brasil, dirigem suas prioridades para reivindicações salariais, negligenciando questões relativas à proteção da vida e da saúde. Assim, políticas que tenham como objetivo reduzir a incidência de acidentes, bem como incrementar a cobertura de riscos do trabalho - em especial por meio da criação de comitês de empresa paritários - devem ser priorizadas nos esforços por promover o trabalho decente na região, já que a saúde e a vida dos trabalhadores são valores sociais que o Estado tem por obrigação garantir, por serem direitos universalmente reconhecidos e fundamento de todo desenvolvimento social sustentável.

62. Nesse sentido, é especialmente importante o que está ocorrendo em Trinidad e Tobago, país onde tanto trabalhadores e empregadores como o governo apóiam a aprovação pelo Parlamento de uma nova lei sobre segurança e saúde no trabalho, que ajude a reduzir a alta taxa de acidentes, que se registra atualmente.

2.5. Ampliar a inclusão social e no mercado de trabalho para reduzir a desigualdade

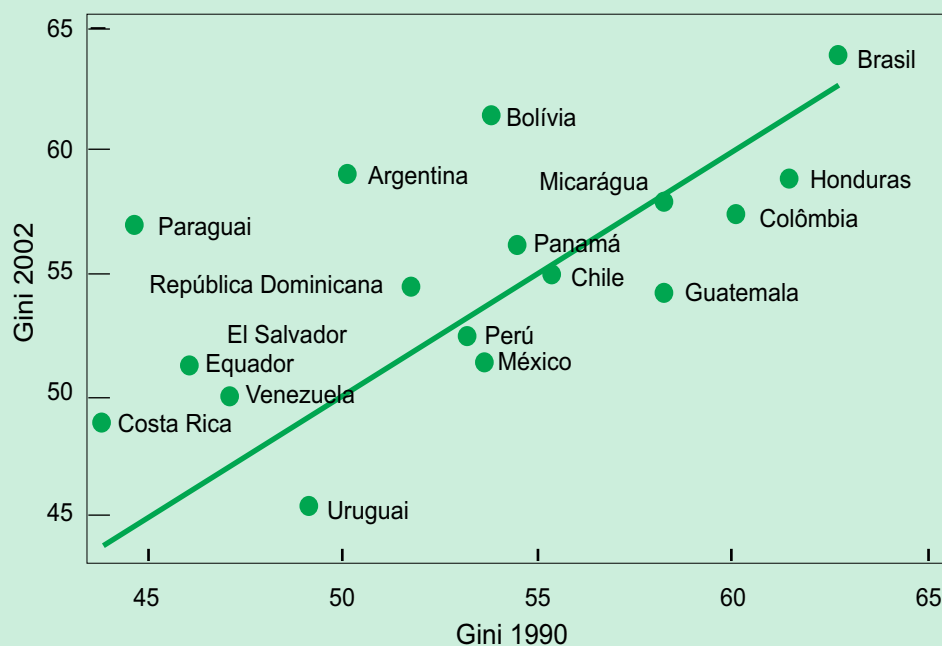
63. Um mesmo nível de crescimento do produto e da produtividade pode ter efeitos diferentes sobre as condições de vida das pessoas, dependendo do nível de desigualdade existente na sociedade. Como enfatizou Grynspan (2004), os níveis iniciais de desigualdade podem afetar notavelmente a possibilidade de o crescimento beneficiar os mais pobres, pois, por exemplo, “dois países crescendo a 2% per capita, com 40% das pessoas abaixo da linha de pobreza, um com um índice de Gini de 0,30, e outro com um Gini de 0,60; o primeiro conseguirá reduzir a pobreza à metade em 10 anos, o segundo, em 57 anos”²³.

64. O fato é que a América Latina (mas não o Caribe) é a região com a mais alta concentração de renda no mundo, e isso afeta não só a capacidade do crescimento de transferir seus benefícios à população, como também pode afetar negativamente a governabilidade e até mesmo o próprio crescimento econômico. Não apenas isso. Nos últimos tempos, a desigualdade aumentou na maior parte dos países e retrocedeu muito pouco naqueles em que isso ocorreu. O Gráfico 2.7 apresenta a evolução do coeficiente de Gini em uma amostra de países da região para os quais há informação disponível, comparando-se essa evolução com uma reta de 45 graus (sobre a qual não teria havido alteração). Nessa amostra de 18 países, 10 deles apresentaram aumento na desigualdade e oito registraram retrocesso, ainda que em três destes últimos (Chile, Nicarágua e Peru) a redução tenha sido quase nula.

65. A desigualdade na América Latina tem diversas causas. Grande parte da iniquidade é gerada no mercado de trabalho. Por essa razão, um grande desafio da região é reduzir os níveis de pobreza e exclusão social que têm lugar no mercado de trabalho, gerando condições para a cidadania mais plena e para a justiça social. O mercado de trabalho cumpre papel importante na reprodução da desigualdade

²³ REBECCA, Grynspan, *La desigualdad en América Latina*. [S.L.]: CEPAL, 2004. Apresentação realizada no Foro “Desigualdade na América Latina: as reformas necessárias”, Cidade do México, 14 a 16 de março de 2005. Esse estudo defende, também, que na América Latina o quintil mais rico da população detém 57,9% do total da renda. Estima ainda que “2% do crescimento no ingresso médio dos domicílios pode produzir de 1% a 7% de redução da pobreza”, dependendo do nível de desigualdade existente.

Gráfico 2.7. Evolução da desigualdade na América Latina, 1990-2002



Fonte: CEPAL, Panorama Social 2004.

e da exclusão social, mas também pode contribuir efetivamente para a construção de sociedades mais equitativas. Há estreita relação entre as diversas formas de exclusão do mercado de trabalho (desemprego, subemprego e baixos rendimentos), a pobreza e a discriminação. Na América Latina, a dinâmica do crescimento econômico e das políticas de desenvolvimento não foi capaz de criar condições para incorporar parte significativa da população na economia formal e nos empregos mais produtivos e de qualidade. É a pobreza que leva a maioria das pessoas a gerar ou a aceitar um trabalho na economia informal, e são os baixos rendimentos obtidos nessas ocupações, assim como a precariedade e a falta de proteção social, que criam um círculo vicioso de pobreza, do qual é muito difícil sair. Ao mesmo tempo, não só uma maior porcentagem da força de trabalho feminina, em comparação com a masculina, trabalha na economia informal, como, no interior desta, as mulheres – particularmente as indígenas e as negras – estão concentradas nos segmentos de menor renda, mais desprotegidos e com menores possibilidades de organização e representação de interesses.

66. As mulheres enfrentam obstáculos estruturais para ingressar e permanecer no mercado de trabalho e são objeto de discriminações que as impedem de nele participar com todo seu potencial. Ainda que nas últimas décadas tenha-se produzido um aumento de sua presença no mundo do trabalho – de 43% em 1990 para 49% em 2002 nas zonas urbanas –, as suas taxas de participação continuam sendo menores que as masculinas e apresentam fortes variações segundo o estrato de renda do qual provêm.²⁴ O mercado de trabalho facilitou o processo de integração social de muitas mulheres, permitiu-lhes adquirir direitos sociais e tomar consciência do seu valor pessoal e resgatar sua dignidade. No entanto, as novas oportunidades não tiveram resultado equivalente em termos de emancipação socioeconômica e continua pendente o desafio de conseguir a igualdade de remuneração por trabalho de igual valor, superar a segmentação de gênero nas ocupações e de alcançar uma distribuição equitativa das responsabilidades domésticas.²⁵

²⁴ R ABRAMO, Laís; VALENZUELA, María Elena. *Balance del progreso laboral de las mujeres en América Latina*: em Revista Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT, vol 124, n. 4, 2005.

²⁵ As desigualdades de gênero têm origem em uma divisão do trabalho caracterizada pela atribuição quase exclusiva às mulheres das tarefas domésticas e do cuidado da família, âmbito considerado desprovido de valor econômico. As distintas valorações com respeito às diferentes formas de trabalho (remunerado versus não remunerado, produtivo versus reprodutivo) se transferem a aqueles que o exercem, dando lugar a relações de gênero não equitativas, que se expressam nos distintos âmbitos da sociedade.

67. No caso específico das diferenças salariais, diversos estudos mostram que as mulheres recebem remunerações bastante inferiores às dos homens, ainda que essas diferenças pareçam estar diminuindo nas últimas décadas. Segundo estudo da OIT realizado em 2004, em 1990 as mulheres recebiam 59% dos rendimentos mensais masculinos (68% por hora) e em 2000 essas cifras alcançavam 66% e 78%, respectivamente. Além disso, o estudo constatou que os níveis educacionais não garantem igualdade de remuneração, já que as mulheres necessitam quatro anos adicionais de escolaridade para obter os mesmos níveis de remuneração dos homens. Nesse sentido, o desafio para as políticas de gênero é reconhecer que existe uma assimetria na situação de homens e mulheres no mercado de trabalho e que qualquer medida que seja “neutra”, e não se proponha o objetivo explícito da igualdade, tenderá a reproduzir as desigualdades.

68. As práticas discriminatórias contra a mulher, os povos indígenas e a população afrodescendente operam como processos simultâneos de separação e de hierarquização, nos quais “o outro” é considerado diferente e ao mesmo tempo inferior. Essas práticas ainda persistem, apesar do avanço nas disposições legais que estabelecem a igualdade perante a lei. As desigualdades e a discriminação de gênero e étnico-raciais interagem entre si e se potencializam com outros condicionantes sociais, gerando estruturas de exclusão social que incidem fortemente na pobreza e nos padrões de inserção no mercado de trabalho. Na América Latina e no Caribe, ainda que cerca de 40% da população da região seja composta pelos povos indígenas e pela população afrodescendente²⁶, esses grupos apresentam os piores indicadores econômicos e sociais e são, em grande medida, os mais pobres²⁷. Em Honduras o analfabetismo dos indígenas atinge 87% e no Brasil a população afrodescendente se concentra em ocupações informais e precárias.²⁸ No Peru, os mestiços ganham 70% menos que os brancos, e os indígenas por volta de 40% menos que os mestiços, com claras evidências de discriminação no mercado de trabalho.²⁹ Além disso, existe a evidência de que os grupos indígenas concentram enormes níveis de pobreza e exclusão em seu sentido mais amplo.³⁰

69. Os jovens constituem um contingente cada vez maior da força de trabalho. Dada a criação insuficiente de empregos na região, os jovens acabam ocupando os segmentos mais precários dos empregos disponíveis. Sua taxa de desemprego supera amplamente a dos trabalhadores adultos, e as mulheres jovens enfrentam maiores níveis de exclusão. Apesar de terem sido propostas diversas políticas para favorecer a inserção dos jovens no mercado de trabalho, a maior parte delas foi orientada fundamentalmente para a redução dos custos relativos à sua contratação, como os convênios de formação ou aprendizagem.

70. Nesse contexto, portanto, o desafio do combate à exclusão é duplo. Por um lado, trata-se de combater todas as formas de discriminação que impedem o acesso ao mercado de trabalho e aos recursos produtivos em igualdade de oportunidades. Por outro lado, dadas as assimetrias existentes, políticas neutras tendem a reproduzir as desigualdades, o que confere grande importância ao acesso às políticas do mercado de trabalho e às medidas de ação positiva a favor de determinados grupos.

²⁶ R. Segundo cifras da CEPAL, existem na América Latina entre 33 e 35 milhões de indígenas divididos em cerca de 400 grupos étnicos. A população negra e mestiça afro-latina e afrocaribenha na região é de aproximadamente 150 milhões de pessoas.

²⁷ PSACHAROPOULOS, G; PATRINOS, H. Los pueblos indígenas y la pobreza en America Latina: un análisis empírico: em *Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas*. Santiago de Chile: CELADE, n. 40, 1994.

²⁸ PLANT, R. *Pobreza y desarrollo indígena*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1998. Segundo dados de 2001 para o Brasil (PNAD/IBGE, elaborados pela OIT), 59,9% dos afrodescendentes tinham ocupações informais ou precárias (assalariados sem carteira de trabalho assinada, trabalhadores no serviço doméstico, trabalhadores por conta própria, excetuando-se os profissionais e técnicos e ocupados sem remuneração), enquanto para os brancos essa proporção era de 49,8%. Para as mulheres negras, a proporção era de 66%. OIT. *Panorama Laboral*, Lima: OIT, 2003. Ver também HOPENHAYN, Martín; BELLO, Alvaro. *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001 (Políticas Sociales, 47).

²⁹ ÑOPO, Hugo; SAAVEDRA, Jaime; TORERO, Máximo *Ethnicity and Earnings in Urban Peru* IZA. Discussion paper, n. 980, 2004.

³⁰ Segundo o Banco Mundial (2005), a pobreza entre os indígenas no Equador é de cerca de 87% e atinge 96% nas zonas rurais. No México, a incidência da pobreza extrema, em 2002, era 4,5 vezes maior nos municípios predominantemente indígenas do que nos não-indígenas. De todos os domicílios pobres no Peru, 43% são indígenas. O estudo constata também que, para os cinco países incluídos no relatório, ser indígena aumenta entre 13% e 30% - a depender do país - as probabilidades de um indivíduo ser pobre.

3. Objetivos de uma estratégia hemisférica de geração de trabalho decente nas Américas

71. Como já foi assinalado na introdução deste Relatório, o Programa e Orçamento da OIT para o período 2006-2007 gira em torno de quatro objetivos estratégicos e de cinco objetivos transversais orientados para a geração de trabalho decente. Todos eles têm validade universal, ainda que, como no caso das Américas, adquiram matizes em cada país e estejam adequados às especificidades e particularidades dessa zona. A consecução desses objetivos será o melhor indicador de que conseguimos enfrentar com êxito os enormes desafios aos que se fez referência na seção anterior deste Relatório.

3.1. Objetivos estratégicos

72. No caso da América Latina e do Caribe, o cumprimento das normas sobre direitos no trabalho e, muito especialmente, sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho (objetivo estratégico 1) é um objetivo central de toda política de geração de trabalho decente. Como a OIT assinalou em diversas ocasiões, a região avançou significativamente na ratificação dessas convenções; no entanto isso não significa, lamentavelmente, que a legislação nacional esteja sempre adequada a elas e que, ainda que isso aconteça, que essa legislação seja efetivamente aplicada.

73. A geração de maiores oportunidades de trabalho para homens e mulheres (objetivo estratégico 2) é um objetivo que tem a máxima prioridade na região. Apesar dos esforços realizados e de alguns resultados positivos conseguidos em matéria de geração de emprego nos últimos quinze anos, essas oportunidades continuam sendo insuficientes, como evidenciado pelo aumento da taxa de desemprego. Além disso, uma parcela significativa de empregos gerados é de má qualidade, como indica o fato de sete em cada dez novos empregos criados durante esse período estarem no setor informal.

74. A situação da proteção social é similar à do emprego (objetivo estratégico 3). Na maioria dos países não existe um sistema de proteção à renda no caso de o trabalhador ou a trabalhadora ficarem desempregados. Os sistemas de seguridade social, tanto no campo da saúde como no das aposentadorias e pensões, padecem em muitos casos de problemas de gestão e, muito especialmente, de uma baixa cobertura, excetuando países como Canadá, Costa Rica, Cuba (cujos regimes de seguridade social são diferentes do restante dos países), Estados Unidos e Uruguai. Melhorar a qualidade dos sistemas de proteção social e ampliar sua cobertura constitui, portanto, um terceiro objetivo estratégico para a região das Américas.

75. A promoção do diálogo social e o fortalecimento das organizações dos atores sociais que nele intervêm (objetivo estratégico 4) são um desafio para a OIT nessa região e no mundo. Nos últimos anos conseguiu-se recuperar, em muitos países, uma cultura de diálogo, geralmente tripartite, que havia sido muito debilitada nos anos 1990. É o caso, por exemplo, da Argentina, Peru e Honduras, para citar apenas alguns países. Devemos perseverar nesse caminho, buscando não apenas remover todos os obstáculos para a livre constituição e funcionamento de organizações de empregadores e de trabalhadores, mas também desenvolver a institucionalidade que o próprio diálogo social requer.

3.2. *Objetivos transversais*

76. Todos os objetivos transversais têm particular importância nessa região, afetada por graves problemas em matéria de pobreza, desigualdade e exclusão social. Em consequência, combater a pobreza e a exclusão, assim como buscar maior igualdade, em especial de gênero, constituem objetivos a serem perseguidos com afinco, caso se queira construir uma globalização justa e dar uma maior solidez à institucionalidade democrática.

77. No entanto, não será possível avançar na direção de uma globalização justa se, por mais que haja progressos em matéria de igualdade e direitos, não conseguirmos transformar o emprego de qualidade em objetivo global e centro da política econômica em seus diferentes níveis, e se, além disso, não avançarmos no empenho de obter uma maior integração entre as políticas econômica, social e do trabalho.

4. Agenda Hemisférica para a geração de trabalho decente

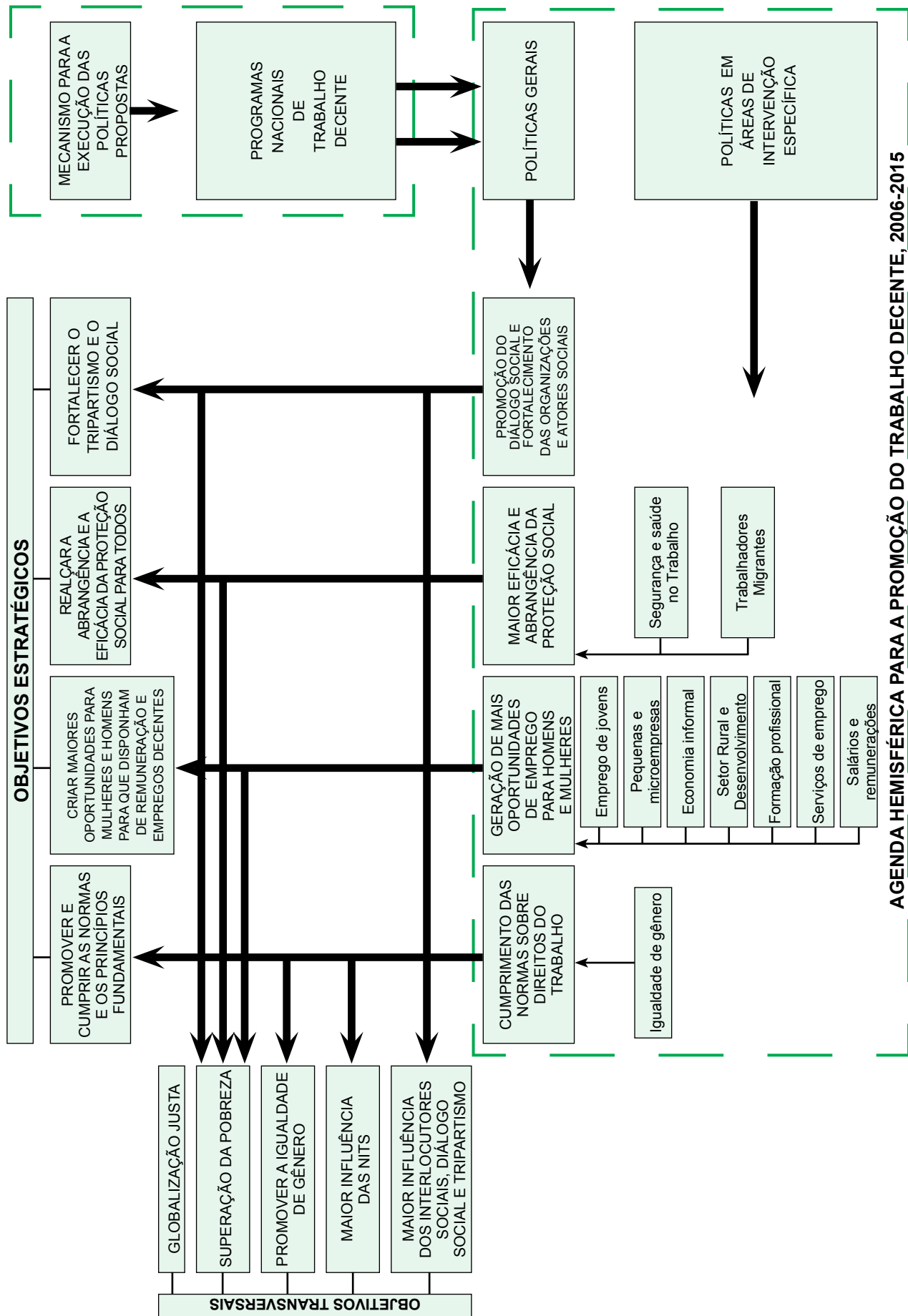
78. Os enormes desafios apresentados no capítulo anterior e a consecução dos objetivos estratégicos e transversais que acabam de ser assinalados evidenciam a necessidade de uma agenda para promover o trabalho decente na região que inclua uma estratégia articulada de políticas que combinem ações no âmbito econômico, normativo, institucional e nos mercados de trabalho.

79. Como se observa no Gráfico 4.1, a agenda hemisférica proposta compõe-se de três elementos fundamentais: a) políticas gerais em quatro âmbitos (normas do trabalho, oportunidades de emprego e renda, proteção social, tripartismo e diálogo social), cuja execução, adequando-as às particularidades e especificidades nacionais, permitiria avançar significativamente na consecução dos objetivos estratégicos e transversais que orientam a estratégia da OIT para a geração de trabalho decente; b) políticas em áreas de intervenção específicas, que contribuam a reforçar as políticas propostas nas quatro áreas gerais; e c) mecanismos para a execução dessas políticas.

80. Como se observa no Gráfico 4.1,³¹ cada área de política geral corresponde a um objetivo estratégico da OIT. Quanto aos mecanismos institucionais, decidiu-se centrar a proposta em dois âmbitos muito específicos: primeiro, a necessária modernização, desenvolvimento e fortalecimento da administração do trabalho, assim como das instâncias de integração relacionadas com o mundo do trabalho; segundo, as estratégias nacionais para gerar trabalho decente e, nesse marco, o papel dos programas de trabalho decente por país (PTDP) impulsionados pela OIT, pelos governos e pelos atores sociais.

³¹ As propostas a serem apresentadas durante a XVI Reunião Regional dos Estados-membros da OIT nas Américas estão assinaladas por uma linha descontinua no gráfico 4.1.

Gráfico 4.1 Agenda hemisférica para gerar trabalho decente



4.1. Políticas gerais para a realização dos objetivos centrais da estratégia de geração de trabalho decente

81. A realização dos objetivos para gerar trabalho decente na região, assinalados no capítulo anterior, requer a adoção de políticas em quatro campos: a) crescimento econômico sustentado que promova o emprego de qualidade; b) aplicação efetiva dos direitos do trabalho, em especial dos direitos fundamentais do trabalho; c) aumento da eficiência e da abrangência dos sistemas de proteção social; e d) promoção do tripartismo e do diálogo social como meio de legitimação social das políticas. Qualquer esforço realizado em outras direções apenas terá efeitos marginais sobre a quantidade de trabalho decente que se necessita criar na região.

4.1.1. Crescimento econômico promotor do emprego

Objetivo

A geração de mais oportunidades de emprego deve ser considerada objetivo central da política econômica (corresponde ao Objetivo Estratégico n. 2)

Meta

Assegurar um crescimento econômico de, pelo menos, 5% ao ano nos próximos 10 anos, de maneira sustentada e não flutuante, como condição necessária para reduzir significativamente o atual déficit de trabalho decente.

Justificativa

82. É necessário modificar o atual tipo de crescimento de muitas das economias da região, nas quais o produto cresce muito pouco, de maneira não sustentada e baseada em setores com baixa capacidade de geração de emprego. Como já foi dito, uma taxa de crescimento como a observada nos primeiros anos do milênio revela-se insuficiente para enfrentar a dimensão do problema atual: um déficit de emprego formal que atinge atualmente 126 milhões de trabalhadores, ao qual se somam, a cada ano, mais de 3 milhões de trabalhadores.

83. São necessárias, portanto, medidas econômicas integradas tanto no nível macroeconômico como no nível meso e microeconômico, a fim de que o crescimento promova maior geração de empregos. Quando a política econômica se centra apenas na estabilidade macroeconômica de curto prazo, baseada no controle da inflação e do déficit fiscal, a criação de empregos e as remunerações costumam ser tratadas como “variáveis de ajuste”. Por essa razão, como ponto de partida de uma agenda de crescimento e emprego no contexto de economias abertas, os países deveriam assumir o compromisso de gerar trabalho decente para todos e incentivar o crescimento sustentado de longo prazo, em substituição ao enfoque dirigido essencialmente ao combate à inflação.

Políticas

84. Para acelerar o crescimento com emprego de qualidade é necessário atingir taxas de crescimento econômico elevadas, o que requer um aumento sustentado do investimento, privado e público, e uma inserção mais dinâmica na economia internacional. Quanto ao investimento necessário, estima-se que cada ponto percentual de aumento no PIB da América Latina e Caribe requer perto de 2,2% de crescimento médio na formação bruta de capital fixo (investimentos privados e públicos em

capital produtivo). Ou seja, um crescimento de 5,5% do PIB, necessário para que o déficit de trabalho decente na região não aumente, exigirá um incremento anual dos investimentos orientados à produção da ordem de 12%.³² Para isso, são necessárias mudanças drásticas, pois, entre 1990 e 2003, o crescimento anual médio da formação bruta de capital na América Latina e Caribe foi de apenas 2,2%.

85. O estímulo ao investimento privado requer uma situação macroeconômica estável, mas também medidas específicas, como incentivos fiscais ao investimento, por meio, por exemplo, da depreciação acelerada dos ativos adquiridos e concessão de créditos fiscais por uma porcentagem do investimento em ativos produtivos. Os governos também podem oferecer incentivos para estimular os investidores estrangeiros a trabalhar com empresas nacionais, promover a atualização da cadeia produtiva e investir no desenvolvimento de capital humano. Para o financiamento da acumulação de capital sem desencadear pressões inflacionárias ou desequilíbrios externos, é fundamental assegurar taxas de poupança interna adequadas. O incremento da poupança doméstica é indispensável para elevar o investimento e gerar uma expansão sustentada do PIB e do emprego de qualidade. O reinvestimento dos lucros das empresas e a promoção da poupança familiar mediante mecanismos compulsórios (previdência social, educação, moradia, saúde etc.) constituem formas adequadas de elevar a poupança privada, que, associada à poupança pública, amplia as possibilidades de financiamento interno dos investimentos produtivos. Finalmente, vale destacar o papel fundamental do desenvolvimento do sistema financeiro por meio do fortalecimento dos canais e instrumentos institucionais de capital de risco, para o estímulo aos investimentos produtivos e a transformação dos setores mais atrasados. O mercado de crédito está hoje orientado para as grandes empresas, enquanto as micro e pequenas empresas (que empregam uma porcentagem significativa da força de trabalho) encontram-se relativamente marginalizadas. As remessas dos migrantes, que atualmente representam uma importante fonte de financiamento da região, poderiam integrar-se melhor ao sistema financeiro dos países receptores, estimulando o investimento doméstico e o desenvolvimento do mercado interno.

86. Em grande medida, o reduzido nível de investimento na região está relacionado ao crescimento baixo e volátil do PIB no período 1990-2003, uma vez que a debilidade e a volatilidade do crescimento econômico afetam as decisões de investimento, estimulando estratégias microeconômicas defensivas, com efeitos perniciosos para o desenvolvimento produtivo e a evolução da produtividade. Entretanto, o padrão de acumulação também influi. É necessário, portanto, promover a transição de um modelo de vantagens comparativas, baseado no uso intensivo de recursos naturais e na mão-de-obra barata a um modelo calcado em vantagens competitivas relacionadas a inovações e capacidades, com maior geração de valor agregado nos produtos baseados no uso intensivo de recursos naturais e que seja compatível com a proteção do meio ambiente.

87. A OIT discutiu recentemente diversas políticas passíveis de serem aplicadas nessa direção, enfatizando a aplicação articulada das políticas tanto no terreno macroeconômico como no meso e microeconômico.³³ Sob esse enfoque, recebem atenção particular as políticas de promoção de exportações, pois quase todas as experiências de desenvolvimento recente em nível internacional estiveram acompanhadas de um estímulo à competitividade internacional dos países, assim como de políticas que impulsionam a produtividade total dos fatores.

³² Essa é uma estimativa baseada no desempenho dessas duas variáveis de meados dos anos 1990 em diante, considerando os distintos países da América Latina e Caribe. Essa estimativa não leva em conta outros fatores importantes, como o tipo de investimento e seus efeitos sobre a produtividade, o setor de atividade econômica etc. A relação é, portanto, uma relação estática. No entanto, serve para ilustrar o fato de que um esforço de crescimento elevado e sustentado do PIB requer um crescimento mais que proporcional e igualmente sustentado dos investimentos produtivos.

³³ A proposta aqui levantada leva em conta os estudos elaborados pelo Escritório Regional para América Latina e Caribe da OIT, por ocasião da Conferência Regional de Emprego do MERCOSUL (Buenos Aires, abril de 2004) e da Conferência Regional Andina sobre o Emprego (Lima, novembro de 2004) denominados, respectivamente, *Generando trabajo decente en el MERCOSUR: empleo y estrategia de crecimiento: el enfoque de la OIT*. Lima: OIT, 2004 e *Crecimiento, competitividad y empleo en los países andinos*. Lima: OIT, 2004. Também foram levados em conta os estudos elaborados para o Fórum Tripartite Sub-Regional de Emprego, do qual participaram delegações dos países da América Central e da República Dominicana (Tegucigalpa, Honduras, junho de 2005).

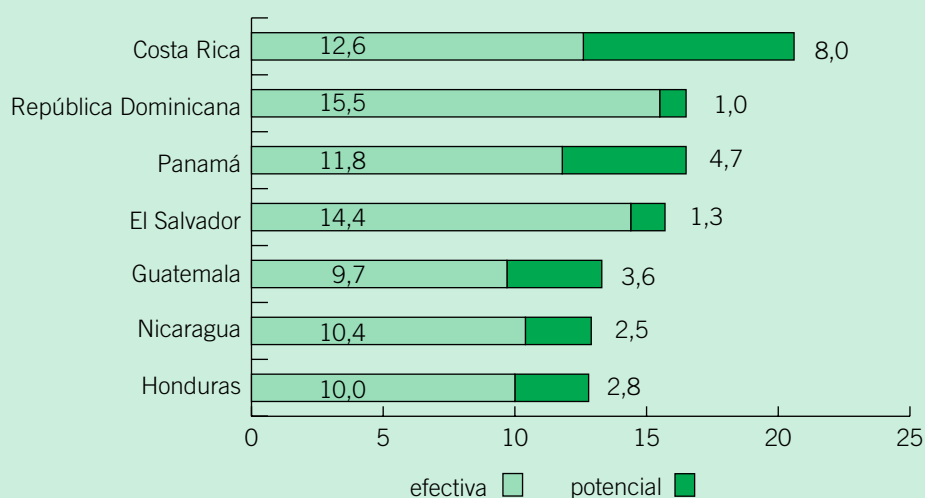
88. O forte aumento das exportações na última década – e, portanto, das importações – se viu facilitado, sem dúvida, pela grande quantidade de acordos comerciais, tanto multilaterais como bilaterais. O comércio pode favorecer o aumento da produção e, para isso, do investimento, com os conseqüentes efeitos potenciais positivos sobre o emprego. No entanto, e ainda reconhecendo esses possíveis efeitos positivos, os acordos e tratados comerciais foram e continuam sendo objeto de um forte debate, em especial por seus efeitos sobre o emprego (incluindo a relocação de empresas), sobre as relações e as condições de trabalho. A OIT acompanha com atenção esses debates, e isso, além de lhe permitir constatar a forte carga ideológica com a qual às vezes estão marcados, também lhe permite afirmar que, ainda que assumindo o princípio geral sobre os efeitos globais positivos do comércio, os acordos comerciais devem ser examinados um a um, devido ao fato de que esses efeitos dependem, em cada caso: a) da estrutura produtiva de cada país signatário do acordo; b) do grau de assimetria existente entre os países signatários, em especial em matéria de produtividade, de serviços ao comércio, e da política fiscal e tributária relacionada com o comércio exterior; e c) do próprio conteúdo do acordo. Em resumo, para a OIT, um acordo comercial pode ser favorável ou prejudicial para uma das partes, dependendo se, durante sua negociação, foram ou não levadas em consideração as particularidades da estrutura produtiva e o tipo de assimetrias existentes. É por isso que o reconhecimento por parte do governo dos Estados Unidos da América, na última Cúpula de Presidentes de Mar del Plata, da existência dessas assimetrias e da necessidade de considerá-las constitui um passo importante na direção de um comércio justo e de uma globalização justa.

89. No entanto, a experiência recente mostra com clareza que o crescimento rápido baseado apenas nas exportações pode revelar-se insuficiente para a geração de trabalho decente para todos. A razão principal é que a maior parte dos países da região caracteriza-se por uma elevada heterogeneidade produtiva, no qual coexistem setores altamente produtivos – a maior parte dos quais são primários ou semi-primários – com setores extremamente atrasados, que não exportam nem competem com as importações. O problema central é que a maior parte do emprego (às vezes mais da metade) se concentra nesses setores atrasados. Qualquer estratégia baseada no desenvolvimento de um setor, esperando que seu dinamismo arraste consigo o resto da economia, deve considerar duas coisas: a) que quantidade de emprego esses setores são capazes de absorver; e b) quanto tempo demorará para que setores pouco intensivos em emprego arrastem o resto da economia.

90. Em consequência, em um contexto como o atual, no qual as exportações crescem graças principalmente a estímulos externos (o crescimento da economia chinesa é um dos principais), é necessário priorizar e executar políticas que impulsionem a produtividade e a capacidade de inserção econômica dos setores menos desenvolvidos. Para isso, é necessário enfatizar na política macroeconômica o papel da política fiscal, que deve se manter prudente, mas sem impor entraves ao crescimento. Isso implica a promoção de uma maior equidade na arrecadação tributária, a fim de ampliar a base de recursos disponíveis para o desenvolvimento. Em particular, em certos países seria necessário reavaliar, no marco das legislações nacionais, se o crescimento baseado em recursos naturais ou seminaturais está proporcionando os recursos esperados. O fato de ainda haver na região uma importante agenda relativa à arrecadação fica evidente no Gráfico 4.2 para o caso da América Central, no qual se observa com clareza um amplo espaço para o incremento da tributação. Convém lembrar que uma prioridade nesse sentido é o incremento da base tributária, evitando sobrecarregar os que já pagam impostos.

91. Entretanto, tão importante quanto o aumento dos recursos fiscais é o uso prudente do gasto fiscal, que sempre deve preservar o equilíbrio fiscal, ainda que utilizando o conceito de “equilíbrio intertemporal” para evitar a rigidez desnecessária, às vezes impeditiva da execução de projetos com retornos muito altos e em prazos curtos. Em geral, um uso da política fiscal orientado para a promoção de emprego de qualidade deveria voltar-se para o desenvolvimento de setores nos quais se concentra um elevado componente do emprego, como a agricultura e os serviços. Exemplo interessante das políticas que poderiam ser realizadas nessa direção é o das *regalias mineras* do Chile, um tipo de tributação especial sobre as

Gráfico 4.2. América Central: Pressão tributária efetiva e potencial em alguns países



Nota: os números da direita são a diferença entre a carga tributária efetiva e a potencial.

Fonte: Agosin, Manuel; Machado, Roberto e Nazal, Paulina (2004). *Pequeñas economías, grandes desafíos—Políticas económicas para el desarrollo en Centroamérica*. BID. Citado em Garnier, Leonardo (2003). *Las políticas económicas en los países centroamericanos, incluyendo Panamá y República Dominicana, y su efecto sobre el empleo*. Documento preparado para o Escritório Regional da OIT (Lima).

atividades de mineração, em que o uso dos recursos destina-se essencialmente à inovação. Portanto, não importa apenas arrecadar mais, mas também gastar melhor, especialmente em atividades com alto impacto em termos de produtividade.

92. Por outro lado, nesta proposta, a política monetária deveria estar orientada para a preservação da estabilidade dos preços, cuidando para que as taxas de juros não restrinjam o crescimento. É importante dispor de instrumentos para um manejo prudente dos fluxos de capitais, dotando a política monetária de maior eficácia e liberdade para influir sobre a taxa de juros. A política cambial, por outro lado, deveria orientar-se para a manutenção de bandas cambiais concordantes com as faixas de inflação, na medida do possível buscando evitar choques e perdas de competitividade induzidas por mudanças abruptas no cenário internacional. Em economias dolarizadas, como muitas da América Latina e Caribe, a política cambial deve estar orientada para a manutenção de uma baixa volatilidade da taxa de câmbio, enquanto se promove a desdolarização da economia, a fim de evitar efeitos sobre o balanço contábil das empresas e traslados à inflação e, de maneira geral, para evitar desvios da tendência fundamental do câmbio.³⁴

93. Conjuntamente com essas políticas de nível macroeconômico, são necessárias também políticas de nível meso e microeconômico, com a finalidade expressa de estimular o investimento produtivo e elevar a produtividade total dos fatores. Esta última, assim como a relação entre capital e trabalho, são os determinantes finais do produto por trabalhador. Esse é o indicador que deve ser melhorado urgentemente na região e de maneira generalizada nos setores produtivos em que se concentra a maior quantidade de emprego.

94. O objetivo das políticas mesoeconômicas é melhorar o clima para o investimento e aumentar a demanda agregada, particularmente em setores transacionáveis internacionalmente (*tradables*). Essas políticas compreendem aquelas dirigidas às redes produtivas, à promoção de exportações, ao fortalecimento da integração e das relações comerciais, à geração de incentivos estatais ao investimento, ao desenvolvimento de um marco de segurança jurídica, assim como do

³⁴ Essa tendência fundamental é determinada pelos termos de troca, o diferencial de produtividade entre o setor "*tradable*" e "*non-tradable*", o grau de abertura comercial, a posição fiscal e o investimento estrangeiro direto ou de capitais de longo prazo.

sistema financeiro e do mercado de capitais, ao desenvolvimento da infra-estrutura produtiva e do setor de serviços, da economia social e do mercado interno.

95. Nesse nível, são importantes também as políticas orientadas para o desenvolvimento de um entorno favorável à criação de mais e melhores empresas, garantindo, para isso, a segurança jurídica (incluído o direito de propriedade e de direção e gestão da empresa), a igualdade perante a lei e a neutralidade administrativa.

96. As políticas microeconômicas incidem sobre a rentabilidade e a produtividade das empresas, e, entre elas, se destacam o acesso às inovações tecnológicas e sua difusão; a melhoria do acesso e da qualidade da educação básica, e da formação profissional; a promoção da institucionalidade laboral e o desenvolvimento do sistema de negociação coletiva; o apoio à articulação das micro e pequenas empresas com as redes produtivas e a difusão de estratégias para incrementar a produtividade e a qualidade do emprego na média e pequena empresa.

97. Entre essas políticas meso e microeconômicas, duas delas se destacam nitidamente por sua importância para o impulso da produtividade do trabalho: investimentos em inovação e infra-estrutura. No caso da inovação tecnológica, os desníveis existentes são muito elevados, a ponto de, segundo cálculos do Banco Mundial,³⁵ mais da metade do crescimento dos países ricos ser devido à geração de tecnologias cada vez mais produtivas. Enquanto os países industrializados investem entre 2% e 3% do PIB em pesquisa e desenvolvimento, na América Latina e Caribe só se investe, em média, 0,5% do PIB. O investimento total efetuado pelo conjunto da região em pesquisa e desenvolvimento representa cerca de 1,6% do total mundial. A região gasta atualmente menos de 2% de seu PIB em infra-estrutura, quando seria necessário investir entre 4% e 6% do PIB anual (durante 20 anos) para alcançar países que antigamente estavam no mesmo nível, como a República da Coreia e a China. Por essa razão, 55% dos empresários se queixam de que a infra-estrutura econômica é um problema na América Latina e no Caribe, enquanto na Ásia Oriental apenas 18% deles o fazem. Em ambos os casos, o papel do Estado é central. No caso da inovação, porque existem problemas de direitos de propriedade que devem ser tratados; no que diz respeito à infra-estrutura, porque existe uma correlação entre infra-estrutura pública e privada. Um tema central, no entanto, relaciona-se com as possibilidades de financiar os enormes desníveis verificados nessas variáveis entre os países da região e aqueles mais desenvolvidos. Isso reforça a necessidade de concentrar esforços na geração de sistemas fiscais mais justos e ao mesmo tempo estimuladores do desenvolvimento, bem como de promover concessões por licitação para o setor privado e distintas formas de associação público-privada, além do desenvolvimento de um marco de regulação estável.

98. Em resumo, as políticas meso e microeconômicas aqui propostas para impulsionar o crescimento com emprego de qualidade são as seguintes:

Políticas mesoeconômicas:

- Desenvolvimento de *clusters* e redes produtivas
- Promoção da exportação e do turismo, e fortalecimento da integração e dos acordos comerciais
- Marco jurídico, incentivos fiscais ao investimento e infra-estrutura produtiva
- Desenvolvimento do sistema financeiro e do mercado de capitais
- Desenvolvimento do setor de serviços
- Desenvolvimento do setor rural e agroflorestal

Políticas microeconômicas:

- Políticas para potencializar a adoção de inovações
- Melhoria da qualidade da educação básica e da formação e capacitação

³⁵ Banco Mundial (2005).

- Institucionalidade laboral e desenvolvimento do modelo de negociação coletiva
- Articulação, produtividade e desenvolvimento das micro e pequenas empresas
- Modernização das estratégias das empresas

99. É preciso enfatizar a necessidade de que o crescimento se sustente e de que a América Latina e o Caribe evitem, na medida do possível, períodos de crescimento intermitentes, com poucos anos de crescimento seguidos de longos períodos de crise. Períodos intermitentes de crescimento acentuam a exclusão e as iniquidades no mercado de trabalho, já que os mais afetados são aqueles grupos que não conseguem que seus direitos sejam reconhecidos ou respeitados. Quando a economia cresce, os primeiros a se beneficiarem são os segmentos que contam com maior nível de capital humano e social. No caso inverso, quando há crise, os primeiros que perdem seus empregos ou negócios são os que se situam no outro extremo. A maior parte das famílias e pessoas prefere um fluxo de renda seguro, evitando mudanças drásticas em seus níveis e padrões de consumo. Dessa maneira, diante da alta variação de renda que os segmentos de baixa empregabilidade encontram em empregos de tipo assalariado ou formal, estes se vêem forçados ou incentivados a iniciar negócios ou atividades próprias sem a necessária preparação, e muitas vezes sem apoio técnico e financeiro (economia informal). Alguns têm êxito, mas muitos outros não. Assim, a alta variabilidade na taxa de crescimento pode ser também uma causa principal da alta proporção de economia informal existente na região (voltaremos a esse tema mais adiante, no seção 4.2.5). Entre as políticas sugeridas em diversos estudos para evitar as flutuações, destacam-se a consolidação da poupança em períodos de expansão e o uso de fundos de estabilização³⁶ que incrementem o gasto fiscal em períodos de contração econômica; ou seja, o desenvolvimento de uma maior capacidade de promover políticas fiscais contra-cíclicas.

100. Essas políticas nacionais deveriam ser complementadas com políticas mais agressivas em matéria de integração regional - Comunidade Andina de Nações (CAN), MERCOSUL, Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) e CARICOM - com a finalidade de ampliar mercados, evitando o aumento de assimetrias (reduzindo-as se possível); essa ampliação de mercados é, como já foi assinalado, especialmente importante no caso dos países do Caribe.

4.1.2. *Respeito efetivo aos princípios e direitos*

fundamentais no trabalho

Objetivo

Assegurar o respeito efetivo aos princípios e direitos fundamentais no trabalho (corresponde ao Objetivo Estratégico n. 1).

Meta

Os direitos fundamentais no trabalho constituem um corpo mínimo e universalmente aceito de direitos do trabalho incorporados às respectivas legislações nacionais e à cultura do trabalho dos diferentes países da região.

³⁶ MACHINEA, José Luis; BÁRCENA, Alicia; LEÓN, Arturo (coord.). *Objetivos del Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina*. Santiago do Chile: CEPAL, 2005.

Justificativa

101. A aplicação efetiva dos princípios e direitos fundamentais no trabalho é um aspecto central de qualquer proposta orientada para a promoção do trabalho decente. Por essa razão, a meta é fazer com que os direitos fundamentais no trabalho em seu conjunto se convertam em um corpo mínimo e universalmente aceito de direitos do trabalho. As ações para a aplicação efetiva dos direitos fundamentais podem ser reunidas em dois grandes grupos. Em primeiro lugar, medidas que favoreçam ratificação das convenções da OIT, nos casos em que ainda não tenham sido ratificadas. Em segundo lugar, medidas destinadas a estabelecer e colocar em prática mecanismos nacionais ou regionais que permitam a aplicação efetiva dos princípios e direitos fundamentais no trabalho considerados nessas convenções.

102. As medidas de promoção da ratificação devem ser orientadas em duas direções. Por um lado, à análise e ao estabelecimento de um mapa das reais dificuldades existentes no âmbito legal e prático para ratificar as convenções, assim como dos eventuais benefícios (políticos, econômicos etc.) e utilidade de uma eventual ratificação. Por outro lado, promover ações de sensibilização da população sobre a importância de cumprimento e aplicação dos princípios e os direitos fundamentais no trabalho.

103. No entanto, um alto índice de ratificação não basta. É necessário que esses princípios e direitos sejam efetivamente aplicados. Assim, para qualquer princípio, se propõe uma atuação em dois níveis. Em primeiro lugar, no nível normativo/institucional, o que implica dispor de uma lei adequada às normas internacionais, procedimentos justos e efetivos associados a essas leis e, ao mesmo tempo, instituições sólidas que as implementem. Em segundo lugar, no nível promocional, desenvolver ações educativas (por exemplo, incluindo o tema dos direitos fundamentais no trabalho nos currículos do ensino médio e dos cursos de formação profissional) e gerar consciência sobre a utilidade e desejabilidade desses direitos. Felizmente, hoje existe consenso, conhecimento e experiência suficientes para se acreditar que alguns dos direitos fundamentais podem ser totalmente respeitados na região, e em prazos razoáveis.

Políticas

104. As medidas de política propostas para incentivar o cumprimento efetivo dos princípios e direitos fundamentais no trabalho estão resumidas no quadro 4.1:

Quadro 4.1. Cumprimento efetivo dos princípios e direitos fundamentais no trabalho

Medidas de política	Descrição
1. Completar a ratificação das convenções sobre direitos fundamentais no trabalho	• Elaboração de um mapa interno da situação dos direitos fundamentais. Ratificação e comentários pendentes da Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações (CEACR) e outros órgãos de controle. Para as convenções não ratificadas, e conforme o artigo 19 da Constituição da OIT, analisar o que é necessário para conseguir uma melhor aplicação. • Sensibilização da população para os princípios e para a necessidade de aplicá-los
2. Implementar uma estratégia de aplicação efetiva da normativa sobre direitos fundamentais no trabalho	• Para os países que já tenham ratificado todas ou a maioria das convenções, adequar a normativa nacional à internacional. • Desenvolvimento e implementação de um programa de aplicação efetiva com aspectos legais e práticos que inclua: i) Campanhas entre a população para conscientização sobre a utilidade e desejabilidade dos direitos fundamentais. ii) Inclusão do tema no currículo educativo (ensino médio) e de formação profissional nacionais. iii) Formação para autoridades e agentes encarregados da aplicação dos princípios, sindicatos e organizações de empregadores. iv) Realização de pesquisas que permitam demonstrar a correlação entre direitos fundamentais e pobreza (tendo em conta especificamente as Metas do Milênio).

Medidas de política	Descrição
a) Liberdade sindical	• Reconhecimento e exigência nas constituições e legislações nacionais. • Melhoria do registro sindical. • Aplicação de estratégias para incrementar a sindicalização feminina e para incorporar setores menos cobertos, tais como os trabalhadores da agricultura/ rurais, informais, migrantes e domésticos (começar com um setor específico). • Formulação de uma proposta de aplicação efetiva e cobertura integral do princípio sobre bases voluntárias a todos os trabalhadores assalariados. • Atuação no campo da administração pública.
b) Trabalho forçado	• Sensibilização dos governos e dos atores sociais sobre o problema. • Geração de informação (estudos e diagnósticos) para apoiar a formulação de políticas públicas. • Adequação das legislações a fim de considerar o trabalho forçado como “delito grave”; incrementar as sanções e torná-las específicas e efetivas. • Ações focalizadas para prevenir o recrutamento, resgatar e reabilitar as vítimas de trabalho forçado. • Capacitação dos atores principais (inspetores do trabalho, promotores, juízes etc.) envolvidos na repressão e na punição aos culpados. • Sensibilização dos consumidores sobre a procedência de produtos fabricados mediante a utilização de trabalho forçado. • Envolvimento de empresários e trabalhadores na identificação de setores que utilizam o trabalho forçado. • Estabelecimento de mecanismos de acompanhamento.
c) Não-discriminação e igualdade	• Revisão dos marcos normativos a fim de que sejam coerentes com o princípio de não-discriminação no trabalho. • Fortalecimento de mecanismos e procedimentos a fim de melhorar sua eficácia na aplicação da lei em matéria de não-discriminação e igualdade. • Políticas antidiscriminatórias e de ação afirmativa que atuem tanto sobre a demanda como sobre a oferta de trabalho, assim como sobre os mecanismos de intermediação de mão de obra. • Transversalização do princípio de não-discriminação e igualdade em todas as políticas de emprego. • Sistema de indicadores para monitorar a evolução das desigualdades. Inclusão de cláusulas não discriminatórias e promoção da igualdade de oportunidades nos convênios coletivos.
d) Trabalho infantil	• Constituição de uma autoridade nacional responsável por integrar os esforços oficiais e dos atores sociais no âmbito de um plano nacional, com capacidade para sua implementação e seu acompanhamento por meio de um sistema preciso de indicadores, entre outras medidas. • Adequação das leis nacionais às obrigações que emanam das Convenções 138 e 182 da OIT, e estímulo à formação das autoridades e agentes responsáveis pela aplicação da legislação nacional na matéria. • Elaboração, em cada país, de uma lista consensual sobre trabalhos perigosos e identificação de onde se praticam as piores formas de trabalho infantil, para seu enfrentamento em caráter de urgência, incluindo o resgate e a reabilitação de meninos e meninas nessas situações. • Incorporação da erradicação do trabalho infantil às políticas e programas sociais e econômicos; entre outras medidas, estímulo ao desenvolvimento de programas de transferências de renda condicionadas, com a finalidade de melhorar o acesso, a permanência e a reintegração de crianças ao sistema educativo e/ou de formação profissional.

4.1.2.1. Trabalho infantil

Objetivo

Eliminação progressiva do trabalho infantil.

Metas

1. Eliminar as piores formas de trabalho infantil em um prazo de 10 anos (2015).
2. Eliminar o trabalho infantil em sua totalidade em um prazo de 15 anos (2020).

Justificativa

105. No caso do trabalho infantil, os estudos e as experiências acumuladas pelo projeto IPEC da OIT permitem vislumbrar uma meta de eliminação do trabalho infantil na faixa de 5 a 17 anos na região até 2020, mediante a aplicação de medidas concretas que teriam um custo aproximado de US\$ 106 bilhões, que, distribuído por um período de 20 anos, parece ser bastante baixo em comparação com os enormes benefícios que resultam dessas ações.³⁷

106. Estima-se que hoje existam na América Latina³⁸ aproximadamente 5,7 milhões de crianças entre 5 e 14 anos ocupadas em atividades econômicas (o que equivale a 5.1% do total da população latino-americana nessa faixa etária) (Quadro 4.2).

107. Trata-se, no entanto, de um investimento rentável, pois os benefícios derivados da erradicação do trabalho infantil somariam mais de US\$ 341 bilhões. Esses benefícios derivariam da maior produtividade e capacidade de obter rendimentos mais elevados em decorrência da elevação da escolaridade dessas crianças (339.035 milhões), além dos ganhos econômicos advindos da melhoria de sua saúde (2.144 milhões). Mas os benefícios transcendem esses dois campos, pois o efeito incide diretamente na situação de pobreza das populações afetadas, e, ainda que difícil de quantificar, não há dúvida quanto ao efeito positivo que investimentos sociais dessa natureza podem ter sobre aspectos da realidade social dos países da região: maior coesão social, melhores oportunidades de desenvolvimento pessoal, efeitos sobre os movimentos da população e da criminalidade. Comparando benefícios e custos, constata-se que a taxa de retorno do programa proposto (lucro econômico bruto) atinge 6,5%.

Políticas

108. Considerando o volume do trabalho infantil a ser abolido na região, o nível dos compromissos regionais e nacionais adquiridos, os avanços produzidos nos diferentes âmbitos de atuação política, institucional e legislativa, e as ferramentas práticas disponíveis, a região em seu conjunto estaria em condições de consolidar de forma sustentada a luta contra o trabalho infantil e chegar a sua eliminação em prazos definidos e razoáveis.

109. É necessário levar em consideração que projetos e programas orientados para categorias específicas de crianças trabalhadoras, ainda que sejam necessários e positivos, são demasiadamente restritos para levar a bom termo a eliminação progressiva, mas efetiva, do trabalho infantil em geral, e a eliminação urgente das piores formas de trabalho infantil, em particular. Para que a eliminação do trabalho infantil tenha êxito, ela deve constituir-se como um objetivo a ser perseguido de

³⁷No Brasil, o trabalho forçado é considerado um delito penal há mais de 50 anos.

³⁸Inclui Belize. Não estão disponíveis dados para os demais países do Caribe.

Quadro 4.2. Quanto custa eliminar o trabalho infantil na América Latina

Ação	Custo (US\$ milhões)	Detalhe
Melhoria da oferta educacional (cobertura e qualidade)	56.502	- Inclui a ampliação da infra-estrutura, contratação e capacitação de docentes, provisão de materiais educacionais, entre outros. - De acordo com as Metas do Milênio, estabeleceu-se o objetivo de universalização da educação primária em 15 anos e da educação secundária em 20 anos.
Intervenções não escolares	14.904	- Ações diretas de retirada e reabilitação de 5.539.000 meninos e meninas que se encontram envolvidos nas piores formas de trabalho infantil. - A serem executadas em um período de 10 anos.
Programa de de transferências (para cobrir o custo de oportunidade)	28.468	- Aquilo que os domicílios deixam de receber quando suas crianças deixam de trabalhar. - Uma transferência compensatória direta poderia custar US\$ 23,5 bilhões.
Execução de transferências	5.852	Administração de programas de transferências de renda.
Total	105.727	

Fonte: Construir futuro, invertir en la infancia. Estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en Iberoamérica. OIT, 2005.

forma prioritária e sustentada, como parte integrante das estratégias nacionais de desenvolvimento. Para isso, as ações nacionais e internacionais deveriam centrar-se em determinado número de âmbitos de ordem política e prática.

110. Basicamente, as políticas propostas são as seguintes:

- Consolidar uma autoridade nacional responsável por integrar os esforços oficiais e dos atores sociais no âmbito de um plano nacional, com mandato e capacidade para sua implementação e seu acompanhamento, por meio de, entre outras medidas, um sistema preciso de indicadores.
- Integrar a ação dos ministérios econômicos e sociais, assim como as ações destes e dos Ministérios do Trabalho, da Educação e da Saúde. Adequar as leis nacionais às obrigações que emanam das convenções número 138 e número 182 da OIT e promover a formação de autoridades e agentes responsáveis pela aplicação da legislação nacional na matéria.
- Elaborar listas consensuais sobre trabalhos perigosos e identificar onde são praticadas as piores formas de trabalho infantil, para sua abordagem em caráter de urgência, incluindo o resgate e a reabilitação de meninos e meninas nessas situações.
- Incorporar a erradicação do trabalho infantil às políticas e aos programas sociais e econômicos de desenvolvimento, em especial os orientados para a infância e a adolescência, e para a redução da pobreza.
 - Prestar atenção especial ao âmbito rural e promover o desenvolvimento produtivo para desempregados e subempregados no setor rural por meio, entre outras iniciativas, da geração de políticas ativas de mercado de trabalho. Melhorar a oferta educacional e de formação profissional.
 - Fomentar políticas de apoio à formalização de setores que concentram alto número de crianças trabalhadoras.
 - Fomentar, entre outras medidas, o desenvolvimento de programas de

transferências de renda condicionadas, com a finalidade de melhorar o acesso, a permanência e a reintegração de meninos e meninas ao sistema educacional e/ou de formação profissional.

- Consolidar e generalizar a mensuração periódica da situação do trabalho infantil, para facilitar a tomada de decisões e o conhecimento de seus efeitos.

111. É necessário assinalar que este não é um exercício teórico. Em alguns países da região, como o Brasil, por meio de ações específicas como as aqui levantadas, conseguiu-se reduzir a taxa de atividade de crianças e adolescentes entre 10 e 17 anos em 36,4% entre 1992 e 2004. Outros países também avançaram significativamente na redução do trabalho infantil e na sensibilização da população sobre a gravidade do problema. Assim, por exemplo, após a ratificação da Convenção 182, alguns países como Antígua e Barbuda, Granada, Jamaica, Guiana, Trinidad e Tobago, El Salvador e República Dominicana avançaram na definição de “listas de trabalhos perigosos” e estão elaborando políticas a esse respeito. O Brasil estabeleceu, em 2000, uma lista de 82 atividades perigosas e proibidas que está sendo revisada atualmente de acordo com a Convenção 182 e a Recomendação 190 da OIT.

112. O movimento sindical e dos empregadores também aderiram ao esforço para a erradicação do trabalho infantil. A Organização Regional Interamericana de Trabalhadores (ORIT) criou o Grupo Continental contra o Trabalho Infantil, do qual participam organizações sindicais de 19 países. No caso dos empregadores, e de maneira exemplar, a Associação Nacional de Empresários (ANDI) da Colômbia há anos desenvolve um programa de luta contra o trabalho infantil.

4.1.2.2. Trabalho forçado

Objetivo

Eliminação progressiva do trabalho forçado.

Meta

Em um prazo de 10 anos, reduzir entre 20% e 35% o número de trabalhadores em regime de trabalho forçado.

Justificativa

113. A OIT estima que no mundo existam 12,3 milhões de trabalhadores e trabalhadoras vítimas do trabalho forçado. Na América Latina, o número de trabalhadores e trabalhadoras submetidas a essas práticas é de aproximadamente 1.320.000, o que corresponde a 10,7% do total mundial. Essa cifra é considerável, mas não indica um problema insuperável, desde que haja disposição para resolvê-lo.

Políticas

114. Nos países onde há indícios da existência de trabalho forçado, é necessário estimular a tomada de consciência dos governos e dos atores sociais sobre o problema — mediante a realização de diagnósticos nacionais (com envolvimento tripartite) que permitam conhecer sua magnitude e características. Particular atenção deve ser dada ao perfil dos trabalhadores em regime de trabalho forçado, às condições em que estes se encontram e ao modo como são recrutados, ao tipo e à localização geográfica das empresas que utilizam essa prática, assim como a sua localização nas cadeias produtivas. Também são necessárias ações legais para incrementar as sanções e fazê-las específicas e efetivas, lutando permanentemente contra a impunidade. Na mesma direção, são necessários programas especiais dirigidos particularmente ao setor rural — que é onde se concentra o trabalho forçado

–, assim como a sensibilização de trabalhadores e empregadores, mediante campanhas nacionais e regionais para a erradicação total do trabalho forçado ou obrigatório. É particularmente importante a participação dos empregadores, pois nada é mais prejudicial aos empregadores honestos do que a existência de outros que competem com base no trabalho forçado. Ao mesmo tempo, é necessário fortalecer as ações de fiscalização do trabalho, que, nesse caso, deveriam ser acompanhadas de intervenção policial, já que essas atividades são claramente ilegais. É necessário também desenvolver ações de capacitação dos atores empenhados no fim da impunidade, assim como informar aos trabalhadores, por meio de campanhas, sobre o risco de recrutamento para o trabalho forçado.

115. Para alcançar a meta proposta, ações prioritárias devem ser iniciadas naqueles países mencionados no Relatório Global da OIT, “Uma aliança global contra o trabalho forçado”, apresentado na 95ª reunião da CIT em junho de 2005. São eles Bolívia, Guatemala, Paraguai e Peru, países onde há também um índice considerável de população indígena e onde foram realizados diagnósticos e relatórios preliminares sobre o problema, com o apoio da OIT. Também é necessário garantir a continuidade dos esforços realizados no Brasil e a consolidação dos bons resultados obtidos nesse país. A experiência acumulada nos últimos anos, especialmente em casos exitosos como o do Brasil, mostra que, mediante a férrea vontade de fazer as coisas e o diálogo e a participação dos trabalhadores, empregadores, governos locais e autoridades em geral, é possível erradicar essas práticas.

116. Basicamente, as políticas propostas são as seguintes:

- Estimular a tomada de consciência dos governos e dos atores sociais sobre esse problema.
- Adequar as legislações a fim de considerar o trabalho forçado como “delito grave”. Incrementar as sanções e torná-las específicas e efetivas (luta contra a impunidade).
- Desenvolver ações focalizadas para resgatar e reabilitar as vítimas do trabalho forçado.
- Sensibilizar os consumidores sobre a procedência de artigos produzidos com trabalho forçado.
- Promover a participação de empresários e trabalhadores na identificação dos setores que utilizam o trabalho forçado.
- Estabelecer mecanismos de acompanhamento.

117. Como foi assinalado, o Brasil é um exemplo nesse tipo de política. Foram executadas diversas ações – que não deixaram de sofrer oposição – para identificar zonas, setores e empresas que realizam práticas de trabalho forçado, e foram empreendidas ações de resgate nas quais foram envolvidos não apenas inspetores do trabalho, mas também autoridades policiais, judiciais, etc. Uma mudança de grande importância foi o fato de o trabalho forçado, além de delito penal, passar a ser considerado uma grave violação dos direitos humanos, porque, além da submissão a uma situação extremamente degradante de trabalho, ele está associado também à privação da liberdade.³⁹ Isso abriu espaço para que muitos outros atores, além dos inspetores do trabalho, se envolvessem ativamente na luta pela erradicação do trabalho forçado (entre eles o Ministério da Justiça e a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República). Outro avanço importante foi a adoção e a confirmação, pela Justiça do Trabalho, das decisões judiciais por danos morais; com isso, os empregadores são obrigados a pagar altas indenizações aos trabalhadores. Uma campanha nacional, lançada em outubro de 2003, recebeu mais de US\$ 11 milhões em doações. Por sua vez, o Estado brasileiro tem sido muito ativo, criando a Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE) e adotando um Plano Nacional para a Erradicação de Trabalho Escravo. Além disso, o Ministério do Trabalho elaborou uma “lista suja”, com os nomes de empresas que utilizavam mão-de-obra escrava e que, a partir deste momento, passam a estar impedidas de receber recursos públicos. Desde 2003,

³⁹ No Brasil, o trabalho forçado é considerado um delito penal há mais de 50 anos.

os trabalhadores resgatados da condição de escravidão têm direito automático ao seguro-desemprego por um período de três meses; a partir de dezembro de 2005, passaram a ter direito também aos benefícios do programa “Bolsa Família”. Outro fato importante é o envolvimento do setor privado, que também é vítima da concorrência desleal provocada pela utilização do trabalho forçado. Em maio de 2005 foi firmado um Pacto Nacional contra o Trabalho Forçado, coordenado pela OIT e o Instituto Ethos de Responsabilidade Social, por meio do qual um número expressivo de empresas públicas e privadas se comprometeu a não comprar produtos feitos com mão-de-obra escrava e a contribuir para a eliminação de todas as formas de trabalho forçado e degradante na cadeia produtiva. Em dezembro de 2005, a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) decidiu recomendar a todos os seus associados a suspensão de créditos às empresas incluídas na “lista suja”. Mas ainda é necessário consolidar todos esses esforços e avançar na direção da erradicação do trabalho forçado no Brasil. Os dados indicam que ainda há entre 25 mil e 40 mil pessoas nessa situação. Existem motivos econômicos - pelo lado de certas empresas - e de sobrevivência - pelo lado dos trabalhadores - que fazem com que esse problema ainda persista. Por isso, o desafio maior é reforçar o trabalho de prevenção, de resgate dos trabalhadores submetidos ao trabalho forçado e de punição dos culpados, além de garantir o acesso das populações vulneráveis tanto às políticas sociais básicas (saúde e educação) como às oportunidades de trabalho e de geração de renda.

118. Outro exemplo de avanço em matéria de eliminação do trabalho forçado é a recente constituição, no Peru, da Comissão Interministerial para a Erradicação do Trabalho Forçado, que dispõe de prazo determinado para elaborar uma política e um plano de ação sobre o assunto e apresentá-lo ao governo para sua aprovação e aplicação.

4.1.2.3. Liberdade sindical e negociação coletiva

Objetivo

Melhorar o cumprimento dos direitos fundamentais por meio de avanços na garantia dos diferentes elementos da liberdade sindical, em particular a não-discriminação sindical, otimizando a cobertura da negociação coletiva e ampliando seus conteúdos.

Meta

Dotar as legislações de melhores elementos de proteção sindical, em especial de procedimentos e recursos administrativos e judiciais efetivos e rápidos para o caso de violações desses direitos, melhorando também a qualidade dos acordos e convênios, tanto com relação ao número de trabalhadores cobertos (com um aumento de 10%, ao menos, em nível nacional) como à ampliação de seus conteúdos (por exemplo, incluindo cláusulas sobre produtividade) e à solução autônoma de conflitos.

Justificativa

119. O objetivo das políticas propostas é reivindicar o papel fundamental desses direitos como meio de que os atores sociais dispõem para regular os salários e as demais condições de trabalho, fomentar a produtividade das empresas e evitar conflitos. O ponto de partida será o respeito escrupuloso aos vários componentes da liberdade sindical (explicitados nas Convenções núms. 87 e 98 da OIT), que permita aos interlocutores sociais atuar com plena garantia de seus direitos e sem limitações alheias às estabelecidas pelas partes. Expressão direta da realização desse objetivo seria um incremento de 20% (com relação aos níveis atuais em cada

país e baseado no livre acordo entre as partes) de cláusulas relativas à produtividade nos convênios coletivos, e de 10% de cláusulas que promovam a solução dos conflitos de forma autônoma.

120. Deve-se considerar que as relações de trabalho são elementos básicos do desenvolvimento econômico e social ao qual contribuem desde que sejam cumpridos uma série de requisitos. Boas relações de trabalho são aquelas que se desenvolvem em um marco em que:

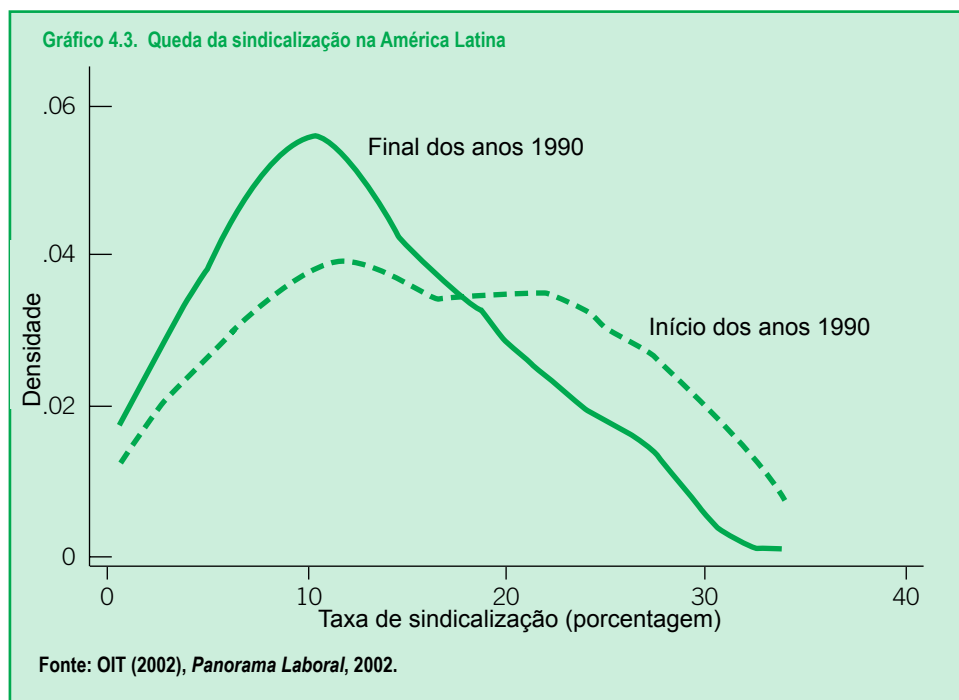
- os princípios e direitos de liberdade sindical e negociação coletiva são respeitados.
- a adaptação dos trabalhadores e empregadores ao ambiente de trabalho é facilitada, gerando atitudes de cooperação e ajuda mútua.
- existem medidas efetivas para a superação de conflitos.
- o diálogo aberto é promovido, favorecendo acordos e a circulação de informação e consulta entre a empresa e os representantes dos trabalhadores.
- o desenvolvimento econômico é promovido e são pactuadas medidas que visem gerar um melhor rendimento econômico em qualquer nível.
- existe uma política adequada de formação interna para aumentar a capacidade profissional dos trabalhadores.

121. Do ponto de vista das relações de trabalho e desses princípios, não basta garantir a liberdade de associação e organização sindical e da negociação coletiva, bem como assegurar o direito de utilizar livremente as medidas e mecanismos de solução de conflitos, para se afirmar que há um avanço no cumprimento efetivo desses direitos. Para isso, é preciso que, salvo exceções razoáveis,⁴⁰ a legislação sobre relações coletivas seja aplicada a todos os trabalhadores, evitando a exclusão de determinadas categorias, como é o caso dos setores agrícolas e rurais. Também deverão ser buscadas soluções efetivas para os problemas legais e práticos da negociação coletiva no setor público. Além disso, as normas e regras administrativas, por exemplo, em matéria de personalidade jurídica e registro de organizações não devem ser restritivas ou impeditivas para o desenvolvimento do direito. Isso ocorre quando não há registro físico das organizações, quando são impostas condições excessivas para que isso ocorra, quando se estabelecem prazos muito longos para conceder o registro ou quando se exigem requisitos formais muito onerosos. A inexistência, na lei, de garantias suficientes para a supervisão judicial e/ou administrativa também é um elemento que pode causar distorções na correta aplicação da liberdade sindical.

122. As funções socialmente atribuídas ao convênio coletivo como instrumento que dá forma ao sistema de relações de trabalho são amplamente conhecidas. Essas funções evoluíram de forma distinta nos países com sistemas avançados de relações de trabalho, como é o caso dos países europeus. Na região, ao contrário, experimentou-se nos últimos anos um debilitamento da negociação coletiva como mecanismo de regulação das condições de trabalho em todos os níveis (Gráfico 4.3).

123. Apesar desse debilitamento, existem países na região nos quais a negociação coletiva se desenvolveu plenamente, desempenhando um papel fundamental sob três pontos de vista. O primeiro, ao considerar as cláusulas de um convênio coletivo como normas, a negociação coletiva desempenha uma função importante, conjuntamente com a legislação trabalhista, na determinação das condições de trabalho, convertendo-se no principal mecanismo de estabelecimento de salários mínimos, aumentos salariais e condições de trabalho em muitos países. Além disso, a negociação implica democratizar o processo de tomada de decisões, já que essas são adotadas com o acordo de todas as partes e não unilateralmente pelo empregador ou pelas autoridades públicas. Por último, a negociação coletiva mostrou ser, com frequência, um mecanismo eficaz para resolver os conflitos que possam surgir entre trabalhadores e empregadores (e com o governo), e para regular as relações de trabalho. Por isso, a negociação coletiva contribui para a estabilidade e a paz no sistema de relações de trabalho.

⁴⁰ É o caso das Forças Armadas e da polícia, por suas características especiais.



124. O governo pode e deve desempenhar um papel fundamental para estabelecer um campo no qual a negociação coletiva se desenvolva. Por exemplo, estabelecendo procedimentos para o reconhecimento dos sindicatos e a obrigação de negociar de boa-fé, criando mecanismos administrativos de apoio às negociações, proibindo certas práticas que impedem a negociação ou estabelecendo medidas com o propósito de colocar à disposição das partes informação suficiente para negociar de forma efetiva.

125. Nesse contexto, a negociação coletiva constitui um instrumento adequado para estabelecer a definição e os critérios de uma estrutura salarial adequada à realidade setorial e empresarial, levando em consideração os incentivos à produção, a qualidade ou os resultados da empresa, entre outros. Para o modelo de cálculo do salário, o enfoque que mais ganhou força nos últimos anos contempla uma fórmula mista, na qual se inclui uma parte fixa do salário (salário-base mais complementos), assim como uma parte variável ligada à evolução da produtividade.

Políticas

126. Pelo exposto anteriormente, torna-se necessário estabelecer medidas concretas para a aplicação dos princípios de liberdade sindical e de negociação coletiva. Isso envolve, em primeiro lugar, a reforma da lei quando for necessário, conforme os parâmetros internacionais indicados nos princípios e direitos no trabalho estabelecidos pela OIT. Esse marco legal deve abranger todos os trabalhadores e prever medidas que estimulem a promoção desses princípios e direitos naqueles setores usualmente relegados (economia informal, setor rural, trabalhadores domésticos). A promoção e a educação em torno desses direitos é fundamental para gerar uma cultura adequada de relações de trabalho.

127. Os atores deverão igualmente ser incentivados a negociar em bases voluntárias, proporcionando informação adequada e, se necessário, formação.

128. Adicionalmente, será requerida a aplicação das seguintes medidas:

- a) Criar registros sindicais e de negociação coletiva, funcionais e acessíveis.
- b) Desenvolver estratégias específicas em todos os níveis para abranger os setores excluídos.

- c) Formular uma política ou programa de difusão dos direitos e seus elementos.
- d) Desenvolver um sistema efetivo de apoio a partir dos mecanismos encarregados da aplicação desses direitos (procedimento administrativo).
- e) Estabelecer, em setores livremente escolhidos pelos próprios atores, programas-piloto para negociação salarial, nos quais sejam levados em conta critérios de produtividade, e formar comissões internas para a solução de conflitos coletivos.

129. Um exemplo de como é possível melhorar no campo das relações de trabalho é o das Juntas de Conciliação e Decisão do Panamá, mecanismo administrativo estabelecido em 1975 para dirimir conflitos individuais, demandas por razões de dispensa sem justa causa ou qualquer reclamação relativa a valores de até 1,5 mil balboas, ou de qualquer natureza ou quantia no caso específico dos trabalhadores domésticos. As juntas são formadas por um representante dos trabalhadores, um representante dos empregadores e um do governo (funcionário do Ministério do Trabalho), que a preside. Elas foram criadas para fazer frente à demora dos tribunais seccionais do trabalho. Trabalhadores e empregadores mostraram interesse então em instituir um sistema mais rápido que o processo trabalhista ordinário para decidir sobre as reclamações por dispensa sem justa causa apresentadas pelos trabalhadores, sendo essa a principal competência desses tribunais. Suas resoluções são autênticos atos jurisdicionais. Na atualidade, existem 19 juntas distribuídas em todo o território nacional.

4.1.2.4. Não-discriminação e igualdade no trabalho

Objetivo

Eliminar progressivamente os mecanismos de discriminação existentes no mercado de trabalho.

Meta

Reduzir em 50% os índices de segregação e as desigualdades de rendimento por gênero e origem étnico-racial (com relação aos níveis atuais) em um prazo de 10 anos.

Justificativa

130. A eliminação da discriminação no trabalho é essencial para a consecução de um crescimento mais eficiente e equitativo, e um requisito para o aprofundamento da democracia. A discriminação no trabalho implica um tratamento diferente, baseado em características pessoais como sexo, cor, etnia ou classe social, irrelevantes para a função a ser desempenhada e que produzem desvantagens nas condições de trabalho, promoção, formação profissional, remuneração ou demissão. A discriminação pode ser exercida de diferentes formas. Seja por meio de condutas que excluem abertamente os membros pertencentes a determinados grupos sociais seja mediante mecanismos mais sutis e indiretos, aparentemente imparciais, que redundam em desvantagens para um grande número de integrantes de um determinado coletivo. Os preconceitos e estereótipos sobre papéis, aspirações e capacidades de homens e mulheres e a desigual valorização das tarefas desempenhadas pelas mulheres estão na base da discriminação de gênero e impedem a sociedade de contar com o potencial máximo de seus recursos. Por isso, junto com as Convenções 100 e 111 da OIT, outras duas convenções – Convenção sobre trabalhadores com responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156) e a Convenção sobre proteção à maternidade, 2000 (núm. 183) - são cruciais para alcançar a igualdade de gênero.

131. A região da América Latina e Caribe caracteriza-se não só por sua diversidade étnico-racial, mas por uma distribuição desigual de oportunidades e riqueza. A população indígena e afrodescendente é, na maioria dos países da região, a mais pobre, a que tem menos escolaridade e a que está mais concentrada em empregos precários e mal remunerados, como consequência das condições de marginalidade, exclusão social e discriminação que a afetam. No interior desses grupos, as mulheres enfrentam condições ainda piores que os homens⁴¹. Segundo Bello e Rangel (2002), estima-se que hoje a população indígena representa entre 8% e 15% da população total da região; devem-se agregar a isso grandes contingentes de indígenas que migraram para as cidades, que já não falam sua língua originária e abandonaram grande parte de seus costumes.⁴² Por outro lado, cerca de um terço da população da América Latina e Caribe é composta de afrodescendentes. Nesse caso, é a cor da pele que se erige, em muitas ocasiões, como argumento para a exclusão e o racismo que se gera e se perpetua, por meio de mecanismos culturais e preconceitos que estigmatizam os afrodescendentes como pessoas inferiores, excluindo-os da educação e dos melhores trabalhos, gerando um círculo vicioso de pobreza e subordinação.⁴³

Políticas

132. Dentro desse quadro, se reconhece que os direitos dos povos indígenas a seus territórios ancestrais e ao exercício de cidadania, assim como seus direitos fundamentais no trabalho, têm sido insuficientemente reconhecidos e respeitados. Daí a necessidade de eliminar os mecanismos de discriminação que ainda persistem e se manifestam, entre outros espaços, no mercado de trabalho. Três esferas de atividade devem ser enfatizadas nesse sentido: aprofundar o conhecimento da magnitude e dimensão do problema da discriminação étnico-racial no mercado de trabalho; avançar no cumprimento efetivo das convenções da OIT pertinentes; reduzir as barreiras existentes para a incorporação dos povos indígenas e afrodescendentes ao mercado de trabalho em condições de igualdade. Entre os âmbitos de ação mais relevantes, destacam-se: a necessidade de criar ou fortalecer instituições nacionais orientadas à promoção da igualdade étnico-racial; assegurar o acesso e a permanência equitativos desses grupos a uma educação formal pertinente à diversidade étnico-racial; possibilitar seu acesso às novas tecnologias de comunicação e aos mercados financeiros; e incrementar sua participação e representação política para garantir os direitos territoriais e de posse de terras.

133. Em resumo, a eliminação progressiva da discriminação no trabalho requer, pelo menos, as seguintes medidas de política, resumidas no quadro 4.3:

134. Exemplo de política que enfrenta tanto a discriminação de gênero como a de raça é a que vem sendo implementada pelo Brasil por meio da Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades e de Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho. A comissão foi criada em 20 de agosto de 2004 e tem como antecedentes as experiências das Comissões Tripartites para a Igualdade de Gênero nos países do MERCOSUL, com a novidade de abordar conjuntamente as dimensões de gênero e raça. A comissão tem caráter consultivo, e seus objetivos são a promoção de políticas públicas para a igualdade de oportunidades e de tratamento e a luta contra todas as formas de discriminação de gênero e raça no trabalho. Ela tem mandato para:

⁴¹ O conceito de grupo étnico refere-se a uma população que compartilha língua, território e uma tradição que se expressa em uma visão de mundo particular. Na América Latina, o conceito é utilizado para caracterizar os descendentes dos povos que habitavam a região antes da chegada dos europeus no século XV.

⁴² Essa média regional oculta uma grande diversidade; em países como Bolívia, Guatemala e Peru estima-se que mais da metade da população seja indígena. Os mesmos autores assinalam que “a ‘categoria índio’ é um reflexo extremo da situação de dominação cultural a que esteve submetido um determinado grupo humano. Tal categoria conjuga simultaneamente aspectos biológicos (raciais e racistas) e culturais. Ser índio reflete uma condição de subordinação e negação de um grupo humano diante de outro que se autoconstrói e se arvora de superior” (Ver; BELLO, Alvaro; RANGEL, Marta. La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afro-descendientes en America Latina y el Caribe. Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, num. 76, 2002, p. 40).

⁴³ Em diversos países, como Brasil, Colômbia e Venezuela, a população afrodescendente representa metade ou mais de seus habitantes.

Quadro 4.3. Medidas de política para a eliminação progressiva da discriminação no trabalho

Objetivos	Políticas
Aprofundar o conhecimento da magnitude e dimensão do problema da discriminação no mercado de trabalho	• Gerar estatísticas e estudos para dar visibilidade e monitorar a evolução das distintas manifestações da discriminação no trabalho e prover ferramentas aos grupos discriminados. • Elaborar instrumentos de mensuração a serem incluídos nos censos nacionais e pesquisas domiciliares e de estabelecimentos, que permitam disponibilizar informação confiável sobre a magnitude da população indígena e afrodescendente nas Américas e sobre suas condições socioeconômicas e de trabalho. • Formular indicadores de igualdade de gênero e étnico-racial no trabalho que permitam medir seus efeitos mútuos e os avanços e retrocessos no tema.
Avançar no cumprimento efetivo das Convenções núm. 100 e 111 da OIT	• Rever a cultura laboral para identificar e impedir as práticas discriminatórias. • Realizar campanhas de sensibilização para a promoção da igualdade de gênero e étnico-racial dirigidas a atores-chave. • Criar e/ou fortalecer as instituições orientadas para o combate da discriminação, incluindo os serviços de inspeção do trabalho. • Constituir um Observatório Regional para monitorar os avanços ou retrocessos do combate à discriminação de gênero e étnico-racial, bem como o debate das políticas públicas relativas ao tema.
Reduzir as barreiras existentes para a incorporação das mulheres, dos povos indígenas e dos afrodescendentes, e outros grupos discriminados no mercado de trabalho em condições de igualdade	• Incorporar a perspectiva da igualdade de gênero e étnico-racial nas instituições e políticas do mercado de trabalho. • Promover programas de emprego focalizados em áreas de concentração indígena ou afro-descendente. • Formular e promover políticas ativas de emprego que levem em conta a realidade socioeconômica e cultural dos grupos em questão, garantindo o acesso desses grupos às políticas ativas de mercado de trabalho em igualdade de condições. • Estimular políticas antidiscriminação e de ação afirmativa no âmbito do trabalho e no acesso a recursos produtivos. • Promover a incorporação de cláusulas contra a discriminação e de promoção da igualdade de oportunidades na negociação coletiva.

- Discutir e apresentar propostas de políticas públicas de igualdade de oportunidades e tratamento e combater todas as formas de discriminação no trabalho com base no gênero e na raça.
- Promover a integração da perspectiva de gênero e raça no planejamento, implementação, monitoramento e avaliação das atividades do Ministério do Trabalho e Emprego.
- Apoiar e promover iniciativas do Parlamento referentes a esses temas.
- Apoiar e promover a adoção de iniciativas por parte das instituições, incluindo a sociedade civil.
- Promover e disseminar a legislação relevante sobre esses temas.

Os membros da comissão são: pelo governo, o Ministério do Trabalho (presidente), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria Especial de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e Secretaria Especial de Direitos Humanos; pelos trabalhadores, representantes das seis maiores centrais sindicais (CUT, Força Sindical, CGT, CGTB, SDS e CAT) e do INSPIR (Instituto Sindical Interamericano para a Igualdade Racial); pelos empregadores, representantes das cinco confederações de empregadores: indústria, agricultura, comércio, transporte e sistema financeiro.

4.1.3. Maior eficiência e cobertura da proteção social

Objetivo

Ampliar e fortalecer os diferentes sistemas de proteção social dos trabalhadores (corresponde ao Objetivo Estratégico n. 3)

Meta

Em um prazo de 10 anos, incrementar em 20% a cobertura da proteção social.

Justificativa

135. Como foi assinalado, o principal problema dos sistemas de proteção social na América Latina consiste em sua baixa cobertura – que, em vários países, diminuiu ainda mais nos últimos 15 anos –, tanto no que se refere ao número de trabalhadores e familiares protegidos como ao espectro de riscos cobertos e à própria qualidade da proteção. Neste caso, o objetivo das políticas consiste em ampliar e fortalecer os mecanismos de proteção social, com base em um enfoque moderno que esteja assentado em três pilares básicos: a) a promoção de oportunidades, b) o acesso a bens e serviços e c) a tradicional prevenção e proteção.

136. Os determinantes dessa reduzida cobertura estão relacionados, por um lado, com a estrutura dos mercados de trabalho da região, cuja elevada informalidade e comportamento atípico limitam o desenvolvimento de esquemas de proteção tradicionais, como por exemplo os regimes de previdência social contributiva. Isso conduz inevitavelmente a importantes iniquidades, que é preciso evitar, como o denominado “paradoxo de proteção social”, segundo o qual os trabalhadores mais bem posicionados no mercado de trabalho são aqueles que recebem maior e melhor proteção. Por outro lado, a baixa cobertura está relacionada também com as características dos próprios sistemas de proteção, que são majoritariamente dependentes do ciclo econômico, baseiam-se e com frequência em mecanismos de financiamento regressivos e usualmente apresentam gestões institucionais limitadas (baixa arrecadação, evasão frequente das contribuições, qualidade insuficiente dos serviços, entre outros).

137. São necessárias, portanto, iniciativas criativas para incrementar a proteção social na região. Essas iniciativas devem ser prudentes do ponto de vista fiscal e do financiamento, pois já se observou que os parâmetros que em geral definem os sistemas de proteção não parecem ser neutros em termos de incentivos para a geração de emprego.⁴⁴ Assim, uma meta global e viável que pode ser estabelecida pelos governos e atores sociais é o aumento da proteção social em 20% do total da população da região no período 2006-2015.

138. A rigor, as metas devem ter algum grau de especificidade em relação ao conjunto da população a que se dirigem, ao tipo de risco coberto e ao instrumento de proteção utilizado. Usando um esquema baseado no ciclo de vida dos indivíduos e nos riscos que aparecem em cada etapa desse ciclo, podem ser propostas metas mais específicas, que necessariamente teriam que ser definidas de maneira operativa em cada país em particular:

Em relação à saúde, a meta deveria consistir em uma determinada porcentagem da população coberta pela garantia de um pacote de benefícios mínimos para certo número de riscos e enfermidades. Em alguns países, a meta de legislar e pôr em prática um mecanismo desse tipo já constituiria um objetivo

⁴⁴ Mesmo quando os vínculos entre o emprego, as contribuições (incidência no emprego) e suas consequências em aspectos cruciais como a eficiência e a equidade não estejam completamente identificados.

— desejável.

Em relação a aposentadorias por idade e pensões, a meta deveria consistir no aumento de uma determinada porcentagem da população adulta idosa com acesso a esses benefícios. As aposentadorias e pensões não contributivas podem ter um papel importante para atingir essa meta, particularmente nos países onde já existem esses programas, enquanto no restante dos países a meta deveria consistir na introdução do programa.

Quanto à proteção ao desemprego, a meta deveria fixar o acesso de uma determinada porcentagem da população desocupada aos benefícios do seguro desemprego. Devido às diferenças na estrutura do emprego (formal e informal), as metas devem associar instrumentos contributivos e não-contributivos.

Políticas

139. Como alcançar a meta proposta? São três as estratégias às quais os governos e os atores sociais deveriam prestar atenção. É necessário, em primeiro lugar, identificar prioridades muito claras em cada país. Uma primeira forma de priorizar o trabalho nessa área é identificar o tipo de população a ser atendida, pois se sabe que, em muitos países, há importantes segmentos altamente vulneráveis aos riscos e que não contam atualmente com proteção; assim, a idéia seria fomentar e aplicar esquemas de proteção para esses coletivos tradicionalmente desprotegidos, em particular os trabalhadores e suas famílias na economia informal e no setor rural. Outro tipo de priorização pode ser feito de acordo com o tipo de risco a ser coberto. Assim, dada a evolução e o amadurecimento dos distintos sistemas de proteção, os países de renda média e alta da região poderiam concentrar-se na proteção ao desemprego, enquanto os países de renda baixa poderiam concentrar-se no tema da saúde em geral e da saúde ocupacional, em particular.

140. Em segundo lugar, é necessário criar ou adaptar mecanismos de proteção que, ao mesmo tempo, sejam rentáveis e que considerem as características heterogêneas do mercado de trabalho na região. Uma estratégia viável seria propor para os segmentos mais informais programas não-contributivos e assistenciais, enquanto para os segmentos mais formais do mercado de trabalho, os mecanismos contributivos parecem ser os mais adequados. Há também grupos que oscilam entre a formalidade e a informalidade, para os quais se propõem esquemas semicontributivos, com incentivos adequados e subsídios para a formalização e a contribuição, de modo a minimizar as possíveis distorções econômicas no mercado de trabalho.

141. Em terceiro lugar, é necessário empreender ações para o fortalecimento institucional dos sistemas de proteção existentes, com a finalidade de otimizar a gestão da proteção social. A idéia é apoiar políticas que melhorem a arrecadação e reduzam a evasão das contribuições à previdência social, adotando reformas administrativas e melhorando a informação fornecida aos segurados. Ao mesmo tempo, trata-se de limitar a intervenção política discricionária nos programas e, dessa forma, evitar o uso dos recursos para políticas arbitrárias com objetivos que não competem diretamente à proteção social.

142. Nenhuma dessas ações poderá ser realizada sem a participação dos atores sociais por meio do diálogo social. Por isso, uma medida adicional deveria ser a promoção do diálogo social para os processos de reforma da previdência social. É importante também tornar esse processo transparente, razão pela qual seria muito útil e necessário estabelecer medidas de acesso à informação estatística e qualitativa sobre os distintos programas e regimes de proteção social por parte dos atores sociais, assim como mecanismos de disseminação de informação e formação dos atores para elevar a qualidade técnica das propostas e promover debates sobre reformas das políticas públicas nessa matéria.

143. Em resumo, as ações políticas propostas estão detalhadas no quadro 4.4.

144. Um exemplo de novas modalidades de proteção que ampliam a cobertura é a das aposentadorias rurais no Brasil. Em 1995 criou-se um processo de descen-

Quadro 4.4. Ações de política para uma maior eficiência e abrangência da proteção social

Políticas	Ações
Definir prioridades de coberturas em termos de população-alvo e de riscos prioritários a serem cobertos	• Gerar políticas de extensão da cobertura, ampliando a proteção aos grupos mais desprotegidos e vulneráveis. • Promover a integração de políticas de proteção social e de mercado de trabalho. • Priorizar o apoio técnico a um conjunto selecionado de políticas de proteção que atendam à realidade demográfica e sociolaboral dos países. — Nos países com renda média-alta: ênfase na proteção aos desempregados por meio de benefícios por desemprego (seguros e transferências de renda condicionadas e não-condicionadas), programas de emprego direto, serviços de emprego e programas de formação profissional, entre outros. — Nos países de renda baixa: ênfase na cobertura da saúde. — Em todos os países: priorizar políticas de transferência de renda para domicílios com crianças e adolescentes, com o objetivo de erradicar o trabalho infantil e promover novas oportunidades para os membros adultos da família.
Identificar os instrumentos de proteção social mais eficientes em termos de custos e que levem em conta a heterogeneidade do mercado de trabalho e a estrutura demográfica	• Estimular que, na definição e nas formas de gestão dos sistemas de proteção social, se leve em consideração a existência de três grupos de trabalhadores: — coletivos totalmente marginalizados da formalidade: o instrumento mais efetivo são os programas não-contributivos e assistenciais. — coletivos totalmente formais: fortalecimento da previdência social contributiva. — coletivos que oscilam entre a formalidade e a informalidade: esquemas semicontributivos com incentivos adequados e subsídios para a formalização e a contribuição, minimizando as possíveis distorções econômicas no mercado de trabalho
Fortalecimento institucional otimizar a gestão da proteção social	• Apoiar políticas que busquem melhorar a arrecadação e reduzir a evasão de contribuições à previdência social, adotando reformas administrativas e melhorando a informação fornecida aos segurados, incluindo a qualidade dos serviços e do atendimento. • Com o apoio de setores da sociedade, limitar a intervenção política discricionária nos programas e, dessa forma, evitar o uso dos recursos para políticas arbitrárias, com objetivos que não competem diretamente à proteção social.

tralização do Estado e das prefeituras, com a introdução de novos esquemas de financiamento de aposentadorias por vias tributárias e a presença e regulação de agentes privados de serviços de saúde. Foi promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social (lei 8.742), que introduziu no caráter descentralizado de nível local a participação tripartite na formulação e financiamento do programa de assistência social. Além disso, os orçamentos contributivos salariais e não-contributivos foram unificados e indexados ao PIB em 2000. As aposentadorias por idade tiveram impacto qualitativo e quantitativo. Em agosto de 2001, beneficiaram 6.638.711 pessoas no âmbito rural. Elas representam um alívio para a pobreza por abrangem 88% das pessoas idosas que recebem menos de dois salários mínimos mensais, e por contribuírem com pelo menos 50% da renda monetária dos domicílios rurais pobres.

4.1.4. Diálogo social efetivo

Objetivo

Promover a institucionalização do diálogo social em bases voluntárias (corresponde ao Objetivo Estratégico n. 4).

Meta

Estimular que todos os países da região realizem ações para fortalecer o diálogo social e que em um prazo máximo de 10 anos contem com espaços de diálogo social institucionalizados, sustentáveis em bases voluntárias.

Justificativa

145. A construção de instituições sólidas para o mercado de trabalho constitui um dos desafios mais importantes para a região nos próximos anos. Os mercados de trabalho são imperfeitos e essencialmente assimétricos, e, por isso, a existência de instituições que lhes dêem estabilidade e um maior equilíbrio contribuirá para a obtenção de resultados positivos para todos. Um mercado de trabalho com maior simetria e equidade facilita, por exemplo, que os benefícios do crescimento se traduzam em oportunidades para todos e se reduza a exclusão. O diálogo social é precisamente uma das instituições mais importantes do mercado de trabalho, e, ao mesmo tempo, está associado ao conceito mais amplo de participação, ou seja, aos processos de participação cidadã que consolidam e fortalecem a democracia. Nesse campo, a Resolução da OIT sobre consulta tripartite constitui um excelente guia, que pode ajudar os governos e os atores sociais a incentivar o diálogo social em seus respectivos países.

146. Dentro desse papel mais amplo, um dos principais desafios do diálogo social relaciona-se com a redefinição do papel do Estado, pois os resultados de um modelo de acumulação baseado no recuo do Estado gerou crescimento, mas ao mesmo tempo produziu inequidades e insatisfação entre a população. Daí a importância de impulsionar o diálogo social não só sobre o setor público, mas também no setor público.

147. Outro desafio é que o diálogo social também torne possível delinear políticas públicas que permitam enfrentar os graves problemas sociais que afetam a região. Para isso, um dos desafios principais consiste em fortalecer as organizações de trabalhadores e de empregadores (o que é tratado na seção 5.2.2 deste Relatório), e incorporar ao diálogo aqueles que atualmente não têm voz, entre eles os trabalhadores da economia informal, os trabalhadores rurais, os povos indígenas e os migrantes. Nesse sentido, um marco legal adequado é importante, mas também devem ser incentivadas as organizações representativas, democráticas e funcionais para a realidade desse setor. É necessário também que o Estado reconheça o papel dessas organizações na elaboração de políticas ou na execução de programas no âmbito nacional e local, e promova o contato entre elas e as organizações de empregadores e trabalhadores já estabelecidas, assim como a negociação coletiva e outras formas de diálogo social.⁴⁵

148. Enfrentar esses desafios constitui um caminho não isento de dificuldades. São comuns as desconfianças, e nem sempre existe a convicção quanto ao papel construtivo do diálogo como mecanismo que fortalece a participação cidadã e, portanto, a democracia.

Políticas

149. Além da função “macrossocial” de contribuir para a formulação de políticas públicas, a que os parágrafos anteriores se referem, no nível micro, o diálogo social adquire a forma de negociação coletiva, que é de fato um processo de participação e, como tal, fortalece a democracia. O exame das formas que a negociação coletiva está adotando torna manifesta a diversidade de dispositivos encontrados pelas organizações de empregadores e de trabalhadores para superar suas diferenças e promover a cooperação. Construiu-se um sistema variado e flexível para adaptar-se de comum acordo às mudanças. Com relação a isso, podem existir convênios coletivos em diferentes níveis: nacional; de um setor ou indústria; de uma empresa ou grupos de empresas; de um estabelecimento ou lugar de trabalho. Esses diversos níveis podem variar também quanto ao seu alcance geográfico, abordando diferentes temas em diferentes âmbitos de negociação. Nesse caso, cada realidade e a vontade dos próprios atores, expressa sem preconceitos políticos ou ideológicos, deverão determinar qual é o nível ótimo de negociação, levando em conta que os diferentes níveis não se excluem uns aos outros e que, pelo contrário,

⁴⁵ OIT. *El empleo decente y la economía informal*: Informe VI a la 90ª. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra: OIT, p. 84, 2002.

podem ser encontradas fórmulas que combinem a negociação centralizada com a descentralizada. O importante é que os atores sociais cheguem a um acordo sobre qual deve ser o nível adequado de negociação e sobre as formas de articulação que permitam sustentar um acordo que beneficie ambas as partes.

150. Outro tema importante refere-se aos novos conteúdos da negociação coletiva. Esta não pode mais ficar circunscrita às condições de trabalho em geral, ou aos temas salariais em particular, uma vez que, na realidade socioeconômica atual, perderia valor como mecanismo de diálogo social, de participação cidadã. Novos temas, como os referentes à produtividade do trabalho e também alguns relacionados aos trabalhadores, como formação, saúde, segurança e inclusive flexibilidade negociada das regulamentações trabalhistas, podem ser abordados de maneira sustentável por meio da negociação. Apesar disso, para obter essa vinculação, é necessária a colaboração entre empresários e trabalhadores. O desafio, então, consiste em criar um espaço adequado para a negociação e obter o comprometimento dos atores sociais, coerente com a necessidade de dar um incentivo sistemático e permanente ao incremento da produtividade, assim como melhorar as condições de trabalho e a renda dos trabalhadores.

151. O que foi dito acima requer, certamente, um novo papel proativo dos sindicatos no esforço pela elevação da produtividade da região, sem abandonar o campo da proteção e na certeza de que, no mundo de hoje, a concertação em torno do aumento da produtividade constitui um caminho em que ambas as partes ganham e nenhuma perde. É necessário, portanto, que a lei fixe os limites gerais da negociação coletiva, o que outorgará certeza jurídica às partes e contribuirá para a sua promoção, deixando uma margem ampla à autonomia coletiva. Nos países em que essas normas não existem, seria conveniente que elas resultassem do consenso alcançado por meio do diálogo entre governos e atores sociais, e que os governos mantivessem sua capacidade de negociação e consulta sobre os mecanismos de aplicação das normas. A capacidade dos governos de fazer cumprir as leis é imprescindível. Se elas emergem do consenso das partes implicadas, as dificuldades futuras serão menores.

152. Ao mesmo tempo, é preciso ter consciência de que não ocorrerá negociação coletiva fecunda se não houver atores sociais fortalecidos, responsáveis e capacitados, capazes de aceitar a realidade e as mudanças, e de operar sobre elas em seu próprio benefício e em benefício da sociedade que integram, e que, paralelamente, reconheçam efetivamente os direitos, valorizem os âmbitos de participação e consenso, e tenham consciência de que para enfrentar as circunstâncias atuais é preciso que o confronto dê lugar à cooperação.

153. Por fim, é necessário fortalecer o próprio Estado nesses processos de diálogo. Usualmente os processos de diálogo no âmbito do trabalho são tratados pelos ministérios do trabalho, que muitas vezes não têm a capacidade de envolver o Estado como um todo diante dos atores sociais, perdendo assim credibilidade. Observa-se, então, a possibilidade de um outro processo de negociação, agora no interior do Estado, em que o Ministério do Trabalho tenta convencer principalmente os ministérios da fazenda, economia ou os parlamentos a cumprir os compromissos assumidos. Quando isso não alcança resultados satisfatórios, os atores sociais tendem a recorrer aos parlamentos para resolver diretamente o problema. Em consequência disso, os processos de diálogo devem ser assumidos por um Estado fortalecido, que deve estar representado pelo menos pelo Ministério do Trabalho e pelo Ministério da Fazenda ou da Economia. Esse seria um primeiro passo para colocar o emprego na agenda econômica, no mesmo nível das outras políticas econômicas.

154. Uma experiência recente, e particularmente importante, é o “diálogo com os setores produtivos”, que vem sendo implementado no México. O Presidente da República criou, em fevereiro de 2001, o Conselho para o Diálogo com os Setores Produtivos, do qual participam órgãos do setor público, organismos sindicais e patronais, assim como instituições acadêmicas e o setor agropecuário. Devido à importância e ao êxito dessa modalidade de diálogo social, as autoridades e organismos estatais, aproveitando os avanços tecnológicos e a rede de secretariado técnico

em todo o país, constituíram os Conselhos Estaduais para o Diálogo, que, além de conhecer e participar da agenda nacional e das políticas de desenvolvimento, planeja sua agenda conforme as necessidades de desenvolvimento de cada uma de suas entidades. Animados pelo sucesso dessa iniciativa, os setores representados no Conselho para o Diálogo com os Setores Produtivos assinaram, em 30 de agosto de 2004, o “Compromisso pela Competitividade para o Emprego e a Justiça Social”, convalidando o Conselho como instância de vinculação permanente entre os diferentes atores sociais, visando a busca de consensos sobre a competitividade, a formação e capacitação profissional, a estabilidade no emprego e a justiça social, tanto no âmbito nacional como no regional e estadual. O Conselho tem como meta otimizar os recursos para proporcionar vantagens competitivas e revalorizar a dignidade da pessoa e de seu trabalho como requisito indispensável para estabelecer relações de trabalho harmônicas e sustentáveis a longo prazo.

155. Outras experiências igualmente bem-sucedidas (o que não significa que estejam isentas de dificuldades) são, por exemplo, a do Conselho Nacional do Trabalho do Peru ou o diálogo social que, por meio do Programa para a Promoção da Cooperação entre os Empregadores e os Trabalhadores (PROMALCO), está sendo implementado em Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Granada, Santa Lúcia, Suriname e Trinidad e Tobago. Da mesma maneira, a opção adotada pelo governo e pelas contrapartes sociais de Barbados é um modelo excelente para o consenso nacional no que se refere a assuntos econômicos e sociais. Disso resultou uma série de acordos ou protocolos nacionais sociais desde 1993. Esses protocolos oferecem uma sólida base para o crescimento e o desenvolvimento econômico para Barbados. Essa é a direção que os Estados caribenhos aspiram seguir para equilibrar o desenvolvimento social, econômico e humano, ao mesmo tempo que defendem os princípios e direitos fundamentais dos trabalhadores.

4.2. Políticas em áreas específicas de intervenção

156. As políticas a serem aplicadas em áreas específicas têm por finalidade, por um lado, que o crescimento econômico não apenas gere trabalho decente com bons empregos, mas também que seus benefícios se estendam a toda a população; e por outro lado, que sejam alcançados os objetivos transversais anteriormente mencionados. Para isso, as políticas em áreas específicas de intervenção articulam-se em três eixos.

- Políticas de combate à exclusão, entre as quais as políticas de gênero são essenciais e transversais. Da mesma forma, alguns grupos, como os jovens e os migrantes, requerem atenção especial.
- Políticas de promoção do emprego de qualidade, que incluem:
 - estímulo a setores usualmente relegados, onde se concentra a maior quantidade de emprego de baixa qualidade e a pobreza, como as micro e pequenas empresas, e o setor rural.
 - estímulo à formalização da economia informal.
 - melhorias nos instrumentos de intervenção no mercado de trabalho, priorizando as políticas de formação profissional e os serviços de emprego.
 - política salarial prudente e consistente com o cenário de baixa inflação.
- Políticas para melhoria da proteção social dos trabalhadores, fundamentalmente no que diz respeito à segurança e saúde no trabalho (a previdência

social já foi discutida como política geral na seção 4.1.3).

4.2.1. Normas Internacionais do Trabalho

Objetivo

Contar com uma legislação e uma prática laboral que, adequando-se às normas internacionais do trabalho ratificadas pelos países, garantam os direitos tanto de trabalhadores como de empregadores, e se apliquem plenamente.

Metas

1. Progredir na ratificação das convenções da OIT, não apenas daquelas relacionadas com os direitos fundamentais no trabalho, mas também de todas as que os governos e os atores sociais considerem como essenciais para a melhoria das condições de trabalho e para a garantia de saúde e de vida dos trabalhadores, bem como adequar a legislação nacional e a prática laboral ao conteúdo das mesmas.
2. Conseguir que todos os países contem com uma legislação e uma prática laboral equilibrada, que, no marco das Normas Internacionais do Trabalho, respeitem os direitos tanto de trabalhadores como de empregadores.

Justificativa

157. A região avançou significativamente na ratificação das convenções da OIT relativas aos direitos fundamentais no trabalho. Houve também avanços notórios na adequação da legislação trabalhista ao conteúdo dessas convenções. Apesar disso, e como foi assinalado no capítulo III deste Relatório, a efetiva aplicação dessas normas continua sendo um dos grandes déficits da região no mundo do trabalho.

158. Embora os avanços na ratificação de convenções sobre os direitos fundamentais no trabalho e na adequação das legislações nacionais sejam importantes, eles não esgotam as possibilidades e os desafios que a região enfrenta no campo normativo. A OIT elaborou outras importantes normas internacionais no campo do emprego, das condições de trabalho, da política salarial e de remunerações, da segurança e saúde no trabalho, e da proteção social, entre outras; normas que constituem um excelente guia tanto para o desenvolvimento legislativo nacional como para a formulação de estratégias e políticas nacionais orientadas para a geração de trabalho decente. Nessas áreas, ainda há muito a ser feito na quase totalidade dos países da região, assim como ocorre com a efetiva aplicação das normas sobre direitos fundamentais no trabalho.

159. Em algumas das seções seguintes deste capítulo, discutem-se políticas concretas relativas a convenções da OIT, que guardam relação com distintas áreas de intervenção. No entanto, nesta seção, quisemos levantar recomendações gerais de políticas para a promoção adequada das normas internacionais de trabalho e sua aplicação efetiva (em especial as oito convenções fundamentais e as quatro convenções prioritárias), incluindo a adequação da legislação nacional às mesmas.

160. As normas internacionais do trabalho consignadas nas convenções da OIT consagram princípios e direitos dos trabalhadores, mas também dos empregadores. Assim, o direito dos trabalhadores de se organizarem sindicalmente não é menos importante que o direito dos empregadores de se organizarem em associações. Da mesma maneira, o direito à negociação coletiva corresponde tanto aos trabalhadores como aos empregadores. O direito dos trabalhadores à livre escolha do trabalho não é independente do direito dos empregadores à livre contratação de

trabalhadores. O direito a um salário justo implica o direito à obtenção de um lucro justo etc. Por isso a OIT defendeu e defende que a única flexibilidade laboral realmente eficaz é a aquela livremente pactuada entre trabalhadores e empregadores, e que respeite os direitos de ambos.

Políticas

161. Os países da região deveriam analisar as causas pelas quais diferentes convenções da OIT, em especial as prioritárias e aquelas consideradas pelos atores sociais como necessárias para o desenvolvimento nacional e a garantia dos direitos do trabalho, não foram ratificadas ou, no caso de terem sido, investigar porquê os órgãos de controle da OIT formularam comentários sobre sua aplicação. Se considerarem conveniente, os países podem solicitar a cooperação técnica da OIT para remover obstáculos que dificultam a ratificação dessas convenções ou a aplicação das que já foram ratificadas.

162. Da mesma forma, os países da região podem analisar, com a ajuda da OIT, se for necessário, se a legislação e a prática nacional adaptam-se efetivamente ao conteúdo das convenções da OIT já ratificadas ou a serem ratificadas. Para isso, as observações e recomendações dos órgãos de controle da OIT constituem uma referência indispensável.

163. É urgente incentivar um diálogo social, bipartite e/ou tripartite, que permita avançar na direção de uma flexibilidade laboral pactuada, que respeite plenamente os direitos tanto de trabalhadores como de empregadores.

164. Ainda que se compreenda que as diferenças nos níveis de produtividade entre microempresas informais e pequenas, médias e grandes empresas formais podem justificar um tratamento legal diferenciado, isso não deveria implicar que, no campo trabalhista, os direitos ficassem vulneráveis e, mais ainda, que se gerassem categorias de trabalhadores mais ou menos protegidas.

165. A maior adequação da legislação trabalhista às normas internacionais do trabalho tem sido um dos campos nos quais, felizmente, obtiveram-se avanços reais nos últimos cinco anos. Um exemplo é a modificação da Lei de Relações Coletivas de Trabalho no Peru, fruto do acordo tripartite alcançado no ano 2000 no Conselho Nacional do Trabalho, ou a recente reforma do Código de Trabalho da Guatemala, em 2003. Assim como as tentativas e projetos de revisão tripartite das leis gerais, como, por exemplo, o caso do México (Lei Federal do Trabalho), ou a reforma das leis relativas à liberdade sindical no Uruguai, que seguem a mesma linha de consulta. Quanto à flexibilidade laboral resultante do acordo de trabalhadores, empregadores e governos, existem alguns modelos negociados que provam ser possível estabelecer acordos e fazer com que estes contribuam significativamente para o crescimento e a geração de emprego de qualidade. É o caso dos pactos de flexibilidade horária firmados no ABC paulista, no Brasil (banco de horas), ou de forma indireta as discussões e consultas tripartites geradas na Argentina antes da promulgação da Lei de Ordenação Trabalhista (*Ley de Ordenamiento Laboral*), de fevereiro de 2004.

166. Uma revisão das leis trabalhistas do Caribe revela que existem sólidos órgãos de legislação nos códigos dos Estados-membros. Eles parecem adequados para conduzir as relações trabalhistas se forem utilizados positivamente pelo governo e as contrapartes sociais os usam de maneira positiva e oportuna. A legislação do Caribe abrange, entre outros assuntos, a proteção aos sindicatos, a proteção ao emprego, os direitos fundamentais no trabalho, as instituições do mercado de trabalho e os diversos métodos e mecanismos para a resolução de conflitos. Os mecanismos baseados na busca de um consenso fora do processo de conciliação e mediação ainda têm que ser bastante desenvolvidos e institucionali-

zados, ou então ser incorporados à lei.

4.2.2. Igualdade de gênero

Objetivo

Aplicar políticas públicas que se proponham a reduzir as desigualdades entre homens e mulheres no mundo do trabalho, aplicando estratégias duais com ações transversais e também específicas para as mulheres.

Meta

Em um prazo de 10 anos, aumentar 10% a taxa de participação das mulheres e, em porcentagem proporcional a essa, a sua taxa de ocupação; no mesmo prazo, reduzir pela metade as atuais desigualdades de gênero em matéria de informalidade e de remunerações.

Justificativa

167. Nas últimas décadas, produziram-se mudanças importantes no papel da mulher no mercado de trabalho da região e, além disso, foram feitas alterações legislativas no sentido de garantir a igualdade entre homens e mulheres. Apesar disso, as desigualdades persistem. Estas reduziram-se em relação a alguns indicadores e mantiveram-se em outros. Atualmente, uma alta proporção de mulheres, em especial aquelas com menores níveis de escolaridade, se concentra em ocupações mal remuneradas e com altos níveis de desproteção. Mais ainda, os inegáveis progressos realizados não se distribuíram homogeneamente entre todas as mulheres.

168. Portanto, será necessária a intervenção pública para corrigir essas desigualdades. As propostas de políticas passam pelo reconhecimento de que existe uma assimetria na situação de homens e mulheres no mercado de trabalho, e que qualquer medida que seja “neutra” e que não se proponha o objetivo explícito da igualdade tenderá a manter, e talvez aprofundar, essas desigualdades. Por isso, a estratégia deve ser dual e contemplar uma combinação de transversalização da dimensão de gênero e de ações específicas dirigidas à mulher, algumas das quais devem incluir medidas de ação afirmativa. A política de igualdade de oportunidades em geral e a proposição dual, em particular, são chaves para aumentar a taxa de emprego das mulheres, melhorar a qualidade dos seus empregos e promover um mercado de trabalho de caráter inclusivo, respeitando os direitos das trabalhadoras.

Políticas

169. As políticas nessa área deveriam contar com os recursos necessários para formular e implementar um conjunto articulado de políticas de promoção da igualdade e de redução da discriminação por gênero no mercado de trabalho, entre elas:

- aplicação efetiva do princípio de não-discriminação.
- promoção do acesso das mulheres às políticas ativas em uma proporção não inferior a seu peso na força de trabalho.
- estímulo à participação e à ocupação das mulheres, eliminando barreiras à sua inserção e permanência na força de trabalho e na ocupação. Isso deve incluir medidas específicas para promover os direitos das trabalhadoras na negociação coletiva.
- melhoria da qualidade dos postos de trabalho das mulheres que trabalham na economia informal, por meio de formação e do acesso aos recursos produtivos. É preciso prestar especial atenção aos grupos ocupacionais discriminados altamente feminizados, como as trabalhadoras no serviço doméstico. Isso inclui revisar a legislação, melhorar o exercício de direitos e a cobertura da previdência social, bem como promover a organização desses grupos.
- redução das desigualdades existentes em matéria de remunerações, corrigin-

do os fatores de discriminação e reduzindo a segregação ocupacional. Aplicar o princípio de igual remuneração por trabalho de igual valor, mediante a construção de metodologias para formular e executar políticas baseadas nesse princípio e com sistemas de monitoração da evolução dessas desigualdades.

- Promoção da representação equilibrada entre homens e mulheres nas organizações sociais e nas instâncias de diálogo, o que inclui programas que contemplem a formação de mulheres líderes e negociadoras. É necessário também incorporar as demandas de gênero às agendas das organizações de trabalhadores e empregadores e às negociações e convênios coletivos.

170. A adoção dessas políticas exige, no mínimo, a execução das seguintes ações específicas e concretas, detalhadas no quadro 4.5:

Quadro 4.5. Políticas e medidas de promoção da igualdade e redução da discriminação no trabalho

Políticas	Ações
Aplicação efetiva do princípio de não-discriminação	• Desenvolvimento de planos nacionais (incluindo políticas de ação afirmativa) para o tratamento do problema da desigualdade e discriminação da mulher no emprego. • Estabelecimento de marcos legais e fortalecimento de atores contra o assédio sexual. • Inclusão na negociação coletiva de medidas para evitar a discriminação contra a mulher.
Aumento das taxas de participação (60% até 2010) e ocupação das mulheres (eliminação de barreiras à inserção e permanência de mulheres na força de trabalho e na ocupação)	• Acesso das mulheres às políticas ativas (formação, intermediação, planos especiais de emprego etc.) em uma proporção não inferior a seu peso na força de trabalho. • Adoção de medidas para promover os direitos das trabalhadoras na negociação coletiva. • Inclusão de medidas específicas dirigidas às mulheres nos programas de emprego juvenil
Melhoria da qualidade dos postos de trabalho das mulheres na economia informal	• Aplicação de políticas de formação dirigidas às mulheres de baixa escolaridade para que possam ter acesso a novos nichos do mercado de trabalho e a ocupações não tradicionais. • Implementação de programas para ampliar o acesso das mulheres aos recursos produtivos (informação, tecnologia, crédito). • Melhoria das condições de trabalho e eliminação da discriminação das trabalhadoras no serviço doméstico (revisão da legislação, melhoria do exercício de direitos e cobertura da previdência social, além do incentivo à sua organização).
Redução das desigualdades de remuneração, corrigindo os fatores de discriminação	• Monitoramento da evolução das desigualdades de remuneração. • Implementação de programas que atuem sobre a segregação ocupacional. • Elaboração de metodologias para implementar políticas de igual remuneração por trabalho de igual valor. • Inclusão de cláusulas em acordos de negociação coletiva para tornar transparente a contratação e promoção das mulheres.
Equilíbrio entre homens e mulheres nas organizações sociais e instâncias de diálogo e fortalecimento das demandas de igualdade	• Implementação de programas para promover a representação equilibrada das mulheres trabalhadoras (incluindo formação de líderes e negociadoras e estabelecimento de cotas). • Incorporação das demandas de gênero nas agendas das organizações de trabalhadores e empregadores, e nos convênios e negociações coletivas.

4.2.3. Emprego para a juventude

Objetivo

Promover uma melhor formação e inserção dos jovens no mercado de trabalho

Meta

Reduzir à metade, em um prazo de 10 anos, a proporção de jovens maiores de 15 anos que não estudam nem trabalham.

Justificativa

171. Os jovens que hoje têm entre 15 e 24 anos nasceram entre 1980 e 1990, ou seja, são filhos da grande década perdida da América Latina. Como grupo, são bastante numerosos, pois em apenas duas coortes de idade (de cinco anos cada uma) se concentra 19% da população da América Latina e Caribe, ou seja, aproximadamente 102 milhões de habitantes. Até 2015, estima-se que essa proporção se reduzirá, mas ainda assim o número total de jovens ultrapassará 105 milhões.

172. Atualmente, cerca de 57 milhões de jovens trabalham ou desejam trabalhar; desses, aproximadamente 9,5 milhões estão desempregados, o que representa 42% de todo o desemprego da região. No entanto, as taxas de desemprego aberto entre os jovens – que equivalem ao dobro das taxas médias de desemprego aberto – não refletem o problema dos jovens em termos de trabalho na sua real magnitude. Numa perspectiva mais ampla, pode-se afirmar que existe uma porcentagem de 21% de jovens, ou seja, 22 milhões, que não estudam nem trabalham, dos quais dois em cada três são mulheres, muitas das quais se tornaram mães prematuramente.⁴⁶ Esses jovens encontram-se claramente em situação de risco social, dada sua total inatividade e o fato de estarem em idades nas quais devem tomar decisões (em termos de inserção no mundo do trabalho e até de fertilidade) que terão consequências para o resto de suas vidas.

173. Os jovens empregados também enfrentam problemas específicos. Dada sua escassa formação e experiência de trabalho, eles geralmente acabam aceitando os trabalhos mais precários. No Peru, por exemplo, do total de filiados ao sistema de previdência em saúde, apenas 10% são jovens entre 15 e 24 anos (ainda que seu peso no emprego seja superior a 40%), e dois de cada três trabalham sem contrato assinado. A situação é similar em outros países da região.

Quadro 4.6. Situação de emprego dos jovens da América Latina e Caribe

	1993	2003
População de jovens (em milhões)	92,1	104,2
PEA	52,8	57,0
Emprego juvenil	46,2	47,5
Desemprego juvenil	6,6	9,5
Inatividade	39,3	47,2
Indicadores (porcentagens)		
Taxa de participação	57,3	54,7
Coeficiente emprego-população	50,2	45,6
Taxa de desemprego juvenil	12,4	16,6

Fonte: OIT: Tendências mundiais de emprego para os jovens (Genebra, 2004).

⁴⁶ Desses 22 milhões, 25% procuram emprego, ainda que não ativamente

174. Há, no entanto, uma espécie de paradoxo. Muitos dos jovens têm agora mais anos de escolaridade que seus pais – pois esta se ampliou muito nas últimas décadas na região – e, além disso, têm mais acesso à modernidade, por meio das tecnologias de informação. Em teoria, isso os torna mais atraentes do ponto de vista da demanda de força de trabalho. No entanto, se obtêm empregos, estes são mal remunerados, precários e desprotegidos.

175. Diversos mecanismos foram implementados na região para contribuir com a geração de emprego para a juventude. Entre os mais conhecidos encontram-se os regimes especiais de contratação existentes em certos países, usualmente associados à formação profissional. Esses “contratos especiais” permitem às empresas reduzir os encargos trabalhistas dos jovens em troca de investimento em sua formação. Teoricamente, isso seria interessante para os jovens, uma vez que se trata de um investimento que proporcionaria acesso à formação e experiência, resultando em maiores benefícios ao longo de sua vida.⁴⁷ No entanto, é preocupante o fato de que, em alguns casos, esses contratos não estejam sendo usados realmente para capacitar a mão-de-obra juvenil, mas apenas como mecanismo de barateamento de custos.⁴⁸ Em outros casos, foram formulados e executados programas focalizados em jovens de escassos recursos.

Políticas

176. Dois grandes grupos de políticas são requeridos para atingir as metas propostas. O primeiro é o das políticas que reduzam a expulsão dos jovens do sistema educacional. Sobre ele não nos deteremos aqui, já que políticas similares são propostas e detalhadas nas seções que tratam da erradicação do trabalho infantil e do desenvolvimento da formação profissional.

177. O segundo grupo de políticas está orientado para o incremento das oportunidades de emprego dos jovens. As ações recomendadas são as seguintes:

- Medidas orientadas para facilitar o vínculo dos jovens com a demanda do mercado de trabalho. Os jovens apresentam taxas de rotatividade bastante altas, resultantes de empregos de curta duração.⁴⁹ Portanto, as tradicionais políticas de “primeiro emprego” mostram-se insuficientes. Quando se busca emprego repetidas vezes, o custo das credenciais solicitadas aos jovens pode converter-se em um problema e, portanto, as políticas de barateamento (utilizando tecnologias de informação modernas) dessas credenciais podem ser úteis. Na mesma direção, as políticas de regulação de empresas intermediárias do setor privado, que costumam se concentrar no emprego dos jovens, devem ser consolidadas.
- Incentivos à contratação no emprego formal. Nesse caso, a eficácia dos contratos de formação existentes deve ser revisada caso a caso, assegurando que efetivamente se esteja proporcionando capacitação. Os programas que democratizam o mercado de trabalho também são importantes nesse sentido.
- Medidas orientadas para a promoção da iniciativa empresarial dos jovens. Isso ocorrerá fundamentalmente por meio de mudanças no currículo escolar básico (ensino fundamental), pois na maioria dos casos a educação na América Latina (mas não no Caribe) prepara quase inexoravelmente para um emprego assalariado, mesmo nos casos em que os mercados de trabalho assalariado são bastante reduzidos. Por outro lado, o espírito empresarial requer

⁴⁷ Esse é um tema atualmente discutido em alguns países, em especial naqueles onde as mudanças no mundo da produção e do trabalho, assim como algumas reformas flexibilizadoras do mercado de trabalho fizeram com que a expectativa de uma trajetória profissional ascendente ao longo do ciclo de vida ficasse diluída entre os jovens. Por outro lado, os referenciais naturais dessa expectativa, os adultos, em alguns casos se encontram em situação não muito diferente.

⁴⁸ No Peru, por exemplo, apenas 7% dos jovens inseridos em distintos programas de formação profissional afirmam que estão se capacitando (CHACALTANA, Ver. *Políticas de empleo para jóvenes en Perú*. Lima: CEPAL: CEDEP. No prelo).

⁴⁹ WELLER, Jurgén. *La problemática inserción laboral de los y las jóvenes*. Santiago do Chile: CEPAL, 2003.

um alto grau de persistência, e muito poucos empresários que tenham tido êxito o obtiveram na primeira empresa que dirigiram. Diante disso, os Estados e em particular as políticas de apoio às empresas jovens deveriam criar “prêmios de persistência”, ou seja, premiar por meio de acesso ao crédito, por exemplo, aqueles jovens que depois de um fracasso voltam a fazer nova tentativa, com uma idéia melhor do que aquela da primeira vez.

- Promover a certificação de competências profissionais. O tema da formação é tratado na seção correspondente. No caso da experiência, em muito poucos países da região existem mecanismos de comprovação da experiência acumulada pelos jovens em seus primeiros anos no mercado de trabalho.⁵⁰

178. Finalmente, transformar a exclusão a que os jovens estão sujeitos no mercado de trabalho em uma oportunidade irá requerer um trabalho específico nas áreas de tecnologia da informação e de comunicações (TICs). Nas próximas décadas, aumentará drasticamente o uso de tecnologias de informação na região, o que fará com que uma das competências básicas para o trabalho nos próximos anos sejam as TICs. Na medida em que segmentos importantes de jovens fiquem excluídos dessas novas tendências, eles também ficarão excluídos dos mercados de trabalho futuros.

179. Ainda que sejam muitos os tipos de política sugeridos para gerar emprego para os jovens, o certo é que os mais bem-sucedidos costumam ser aqueles orientados para a elevação do nível de qualificação e competência profissional, melhorando assim as possibilidades de obtenção de um emprego de qualidade. É por isso que as instituições de formação e os ministérios do trabalho pretendem melhorar e inovar suas práticas de atendimento aos jovens. Nos últimos cinco anos têm sido registradas melhoras qualitativas e quantitativas nos programas de formação e capacitação para o trabalho destinados aos jovens em situação de desvantagem, entre as quais devem ser citadas as seguintes:

- O Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social da Argentina desenvolve uma estratégia para integrar a oferta de educação técnica e formação dos diferentes estados da federação às oportunidades de capacitação geradas por programas voltados para jovens desempregados. Trata-se de um esforço de coordenação a partir de recursos educativos já existentes nas regiões.
- O Brasil lançou o programa de inclusão social “ProJovem”, com recursos de seu orçamento regular objetivando facilitar o acesso a melhores níveis de escolaridade, qualificação profissional e uma maior inclusão digital. Esse programa complementa um leque de programas de formação oferecidos principalmente pelo Ministério do Trabalho e Emprego, como o Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional (PNQSP) e os Consórcios Sociais da Juventude.
- O Chile fomenta programas de alfabetização digital como parte do desenvolvimento de competências de empregabilidade nos programas de formação de jovens que o Ministério do Trabalho através do Serviço Nacional de Capacitação e Emprego (SENCE) financia. Dessa forma, desenvolve-se uma competência básica para a melhoria da empregabilidade na sociedade do conhecimento.
- Na Colômbia foi criado o fundo “Empreender”, administrado pelo Serviço Nacional de Aprendizagem (SENA), que destina recursos para o financiamento de iniciativas empresariais de jovens participantes de programas de formação profissional, tanto os que estão em fase de aprendizagem, quanto os que estão associados a jovens universitários. O fundo destina recursos não-reembolsáveis para projetos empresariais selecionados.
- O Instituto Técnico de Capacitação e Aprendizagem (INTECAP) na Guatemala e o SENA na Colômbia estendem seu horário para possibilitar o atendi-

⁵⁰ Os Estados poderiam promover mecanismos públicos, privados e mistos de certificação das competências profissionais, de acordo com as circunstâncias de cada mercado de trabalho em particular.

mento, mesmo de noite ou de madrugada, daqueles trabalhadores cuja jornada não lhes permitiria assistir aos cursos durante o dia.

- No Uruguai, o Ministério do Trabalho, com o apoio do CINTERFOR-OIT, desenvolve um programa de formação para o trabalho dirigido às mulheres chefes de domicílio, mais vulneráveis ao desemprego. O programa, que defende a igualdade de oportunidades, aproveita a oferta pública e privada de formação.

180. A formulação destas e de outras políticas para gerar emprego para a juventude deveria ser fruto, além disso, de um amplo processo de consulta aos próprios jovens, tal como recomendou a Conferência Internacional do Trabalho em sua sessão de junho de 2005.

4.2.4. Micro e pequenas empresas

Objetivo

Melhorar a qualidade do emprego nas micro e pequenas empresas

Meta

Melhorar significativamente, em um prazo de 10 anos, a porcentagem de trabalhadores das micro e pequenas empresas protegidos por políticas e serviços empresariais de fomento à produtividade, com acesso a mercados e a níveis mínimos de proteção em todos os países da região.

Justificativa

181. Esta seção do Relatório concentra-se na análise e nas propostas relacionadas com as micro e pequenas empresas. Isso não significa desconhecer o importante papel, econômico e social, das médias e grandes empresas. Estas últimas requerem um ambiente econômico, social e legal favorável para seu desenvolvimento, que seria alcançado se as políticas propostas na seção 4.1 deste Relatório fossem aplicadas. Já as micro e pequenas empresas, dada a sua debilidade produtiva na maioria dos casos, requerem políticas específicas para sua promoção e desenvolvimento.

182. Destaca-se, nas Américas, o papel produtivo e social das microempresas, que em alguns casos compartilham muitas características com as pequenas empresas (e, portanto, as duas compõem um setor que será denominado aqui de micro e pequenas empresas). Nesse campo, as políticas devem orientar-se em duas direções: por um lado, à melhoria da produtividade e do acesso a recursos produtivos e de competitividade, e, por outro, à inclusão dos trabalhadores dessas unidades produtivas nas agendas sociais e laborais.⁵¹ Para enfrentar esses desafios,⁵² é necessária uma política específica que estabeleça como meta a criação de condições que levem as micro e pequenas empresas urbanas e rurais a alcançar uma competitividade genuína em um marco de equidade. Isso implica, em termos concretos, melhorar significativamente a porcentagem de trabalhadores das micro e pequenas

⁵¹ De acordo com estimativas da OIT, a economia informal abarca 75% dos trabalhadores e representa 40% do PIB. Desses 75%, 55% estariam nessa situação por baixa produtividade e os 20% restantes por razões de flexibilização do emprego formal e estatal.

⁵² Essas propostas reúnem algumas condições de viabilidade válidas para a maioria dos países da região: a) melhoria da coordenação entre entidades de apoio e as micro e pequenas empresas; b) especialização funcional entre entes normativos e executores; c) participação dos trabalhadores beneficiários e suas associações; e d) descentralização executiva e implementação de uma cobertura nacional.

empresas cobertos por políticas e serviços empresariais de fomento à produtividade e com acesso a níveis mínimos de proteção e a mercados em todos os países da região. Em termos operacionais, essa meta deveria traduzir-se na instalação de instâncias de promoção ao setor das micro e pequenas empresas como no caso do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) no Brasil, do Serviço de Cooperação Técnica (SERCOTEC) no Chile, do Centro de Promoção da Micro e Pequena Empresa (PROMPRIME) no Peru levando em conta que essas instâncias só produzem resultados quando contam com orçamentos significativos e são adequadamente geridas.

Políticas

183. Propõe-se atuar em três âmbitos prioritários. Em primeiro lugar, é necessário iniciar e priorizar ações que enfoquem os problemas da baixa proteção social e da inadequada representação desse setor, o que inclui mudanças voltadas para a legalização das micro e pequenas empresas, novos esquemas de proteção social para seus trabalhadores e o desenvolvimento das capacidades de negociação e articulação das organizações de trabalhadores e de empresários desse setor. Isso porque, ainda que se reconheça que, em vários países, políticas de fomento da competitividade, que incluem as micro e pequenas empresas, vêm sendo executadas, as políticas que se referem a seus direitos e à proteção social não avançaram no mesmo ritmo.

184. Em segundo lugar, são necessárias políticas que facilitem o acesso das micro e pequenas empresas aos mercados e serviços. Nesse caso, com um entorno de serviços produtivos apropriados no que diz respeito a finanças, capacitação, marketing, qualidade, informação etc., as micro e pequenas empresas poderiam incrementar sua presença e participação no mercado, aumentar a produtividade, além de criar e manter empregos de qualidade. Nesse contexto, é especialmente importante formular e executar políticas que estimulem a incorporação das micro e pequenas empresas a clusters e conglomerados produtivos. Para isso, poderia ser especialmente eficaz a concessão de algum tipo de incentivo às empresas que nucleiam esses conglomerados, para que promovam a incorporação das micro e pequenas empresas.

185. Em terceiro lugar, essas medidas não terão o efeito esperado se os entornos regulatórios e de políticas não forem propícios ao desenvolvimento das micro e pequenas empresas. De um lado, como mostrou um estudo da OIT,⁵³ existe uma espécie de paradoxo na promoção das micro e pequenas empresas, pois enquanto são implementados e executados programas de apoio específicos para elas, o entorno regulatório em geral é adverso às empresas pequenas em uma série de dimensões, que vão desde os sistemas de registro para a abertura de empresas até regulamentações de comércio, finanças e exportação que limitam bastante a competitividade desse setor, somando-se a isso os problemas que as empresas de qualquer tamanho enfrentam na região, com aquilo que o Banco Mundial⁵⁴ denominou de “entorno de negócios”.

186. Por outro lado, o entorno de políticas de apoio às micro e pequenas empresas requer – exceto nos poucos países que se destacaram nesse nível – que se construa uma institucionalidade sustentável, com programas que aproveitem as melhores práticas nas várias áreas, e que as políticas aplicadas ao setor se vinculem à política de desenvolvimento econômico do país.

187. Basicamente, as políticas e as ações propostas para as micro e pequenas empresas são as detalhadas no quadro 4.7.

188. Deve-se levar em consideração que o espaço natural para o desenvolvimento dessas políticas é o âmbito local, evidentemente com uma coordenação específica nacional e setorial. Para isso, são necessárias políticas de desenvolvimento e apoio a sistemas produtivos locais que incluam, por exemplo, ações de fortalecimento dos atores públicos e privados através da capacitação e assistência técnica

⁵³ D REINECKE, Gehard; WHITE, Simon. *Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs*. Ginebra: OIT, 2004.

⁵⁴ WORLD BANK. *Doing Business: benchmarking business regulations*. Disponível em <<http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/>>

Quadro 4.7. Políticas e medidas para as micro e pequenas empresas

Políticas	Ações
Promoção da legalização das micro e pequenas empresas	- Identificação de normas legais sobre os registros a serem removidas, ou modificadas. Elaboração de um plano de simplificação administrativa de registros, permissões e licenças, associada com os regulamentos locais. - Conciliação das normas nacionais com as locais. - Melhoria do registro de ativos, equipamentos e construções.
Extensão da cobertura da proteção social às micro e pequenas empresas	- Reformas estruturais da previdência social, estendendo seus benefícios às micro e pequenas empresas, assim como possíveis articulações com microseguros e a empresa privada. - Disponibilização de informação e desenvolvimento de programas sobre sistemas e benefícios da previdência social entre os trabalhadores das micro e pequenas empresas. - Participação de representantes das micro e pequenas empresas no controle de entidades de previdência social. - Disseminação de elementos e técnicas de saúde e segurança no trabalho.
Aumento da representatividade e interlocução dos trabalhadores das micro e pequenas empresas	- Promoção de mudanças na legislação e regulamentos sindicais para facilitar a inclusão dos trabalhadores das micro e pequenas empresas nas organizações de trabalhadores. - Promoção de vínculos das micro e pequenas empresas com centrais sindicais e organizações de empregadores. - Promoção da associação e do desenvolvimento de redes, associações de micro e pequenas empresas e de seus trabalhadores.
Desenvolvimento e acesso das micro e pequenas empresas a serviços financeiros	- Desenvolvimento de ações para envolver os bancos privados nas microfinanças, reduzindo a discriminação por suposto risco maior nas micro e pequenas empresas. - Melhorias no entorno regulatório financeiro (contratos, intermediação, registros de ativos). - Melhorias tecnológicas para um maior acesso aos serviços financeiros (incluindo informação, novos produtos, serviço ao cliente, sistemas de informação – bases de dados regionais, centrais de risco, etc.). - Flexibilização das garantias. - Capacitação no uso de créditos.
Serviços de desenvolvimento empresarial (SDE) para as micro e pequenas empresas	- Apoio à melhoria de oferta de SDE, incluindo o desenvolvimento de fornecedores. - Desenvolvimento massivo de competências em gestão empresarial, baseando-se em associações empresariais, prefeituras, universidades etc. - Melhorias de qualidade. - Subsídios à demanda de SDE (bônus e outros) para assegurar sua sustentabilidade.
Acesso ao mercado interno e externo	- Estímulo ao acesso das micro e pequenas empresas à contratação pública e às compras estatais, através de: - Estabelecimento de entidades coordenadoras de contratação e compras públicas. - Disponibilização de informação. - Facilitação de serviços para micro e pequenas empresas exportadoras, por meio de maior informação e eliminação de obstáculos devidos ao seu porte.
Fomento da normativa que promova às micro e pequenas empresas	- Elaboração e aplicação de leis e políticas para a promoção das micro e pequenas empresas. - Formulação e monitoramento de políticas.
Promoção de uma cultura de produtividade nas micro e pequenas empresas	- Cultura de produtividade total. - Fomento da cultura e iniciativa empresarial, através de: - fundo para a iniciativa empresarial - projetos-piloto - concursos nacionais de inovações - prêmios e campanhas nos meios de comunicação - reforma do programa de ensino médio e técnico - formação empresarial para professores e pessoal da escola

às prefeituras; promoção da associatividade produtiva através das redes produtivas e da integração da economia social ao desenvolvimento local, incentivando a participação de conglomerados e *clusters*.

189. Por fim, deve-se chamar a atenção para a evidência de que as ações de maior custo-efetividade são as focalizadas nas micro e pequenas empresas de maior crescimento relativo, já que as intervenções podem encontrar maior rentabilidade nessas empresas selecionadas que na cobertura de todo o espectro de produtividade.⁵⁵ No entanto, é necessário considerar que todas as unidades das micro e pequenas empresas devem ser consideradas sujeitos de direitos trabalhistas, e nessa matéria não deveria haver exceções.

190. Um programa de grande sucesso e que incorpora grande parte das propostas aqui levantadas é o Programa Regional de Emprego Sustentado desenvolvido na Bolívia, no Peru, em Honduras e Nicarágua. O programa teve um impacto nos governos locais, conseguiu sensibilizar prefeituras, instituições e ministérios nacionais sobre a importância econômica das micro e pequenas empresas no desenvolvimento local, estimulou estudos e a assistência técnica a governos municipais sobre *clusters* e cadeias produtivas, desencadeou processos de simplificação administrativa, planejamento econômico e programas de capacitação para diferentes públicos em temas como qualidade do trabalho nas micro e pequenas empresas (América Central), gestão empresarial, tecnologias para o emprego intensivo em mão-de-obra etc., adaptados às condições locais e a uma perspectiva de igualdade de gênero; possibilitou a formação de uma rede de fornecedores de serviços de desenvolvimento empresarial (SDE) para as micro e pequenas empresas capacitados em métodos da OIT. Posteriormente orientou-se no sentido da criação de mais e melhores empregos nas micro e pequenas empresas, desenvolvendo uma cultura de empreendimento e capacidade empresarial entre jovens, melhorando a empregabilidade de grupos vulneráveis de baixa escolaridade (especialmente mulheres e jovens de origem indígena) e aperfeiçoando competências e habilidades de empresários/os das micro e pequenas empresas

191. No Caribe, promoveu-se o desenvolvimento das micro e pequenas empresas utilizando metodologias da OIT, como I-WEB (“Melhore seu local de trabalho e sua empresa”), especialmente nos países da Organização dos Estados do Caribe Oriental (OECS). Adaptou-se o SIYC “Inicie e melhore sua cooperativa” para desenvolver o cooperativismo, em colaboração com a Confederação Caribenha de Cooperativas de Crédito e Poupança (CCCU). Trabalhou-se com o Banco de Desenvolvimento do Caribe (BDC) o Programa InFocus para a Intensificação do Emprego mediante o Desenvolvimento de Pequenas Empresas da OIT (IFP/SED) e o CIF, SEED e ITC para desenvolver um ambiente favorável ao desenvolvimento das micro e pequenas empresas, beneficiando quinze países do Caribe.

4.2.5. Economia informal

Objetivo

Formalização progressiva da economia informal.

Meta

Eliminação, em um prazo máximo de 10 anos, das principais causas legais e administrativas que estimulam a existência da economia informal.

Justificativa

192. O tema da informalidade vem gerando grande debate na região há mais de três décadas. O debate foi tão intenso que ainda hoje persistem divergências quanto à definição de informalidade. Por um lado, estão aqueles que vêem nesse

⁵⁵ ROBLES, Miguel *et al.*, *Estrategias y Racionalidad de la Pequeña Empresa*, Mesa de Coordinación PYME Perú e GRADE, Lima: OIT, 2001.

setor unidades de produção com reduzido acesso aos recursos produtivos e, portanto, com baixa produtividade e renda. Por outro, estão os que o definem com base na característica principal de atuar à margem da legalidade, sem registros administrativos e formais, e sem pagar impostos; tudo isso associado fundamentalmente aos elevados custos de transação que, acredita-se, são gerados pela regulação do Estado.⁵⁶ Na prática, esses dois tipos de informalidade coexistem e têm amplas inter-relações. No entanto, nem todas as unidades de baixa produtividade têm problemas de legalidade, e nem todas as empresas fora do âmbito da regulação são de baixa produtividade. Em comum, essas empresas se caracterizam pela qualidade do trabalho bastante precária. Nesse sentido, uma inovação interessante é a definição sugerida pela OIT sobre os ocupados na economia informal,⁵⁷ que “inclui os trabalhadores por conta própria dedicados a atividades de subsistência, os trabalhadores em domicílios e os de fábricas exploradoras que os apresentam como trabalhadores assalariados, assim como trabalhadores independentes de microempresas”⁵⁸.

193. Essas definições da economia informal não são excludentes. Na realidade, cada uma refere-se a realidades diferentes. É verdade que existem trabalhadores por conta própria que desempenham seu trabalho com um capital muito exíguo e que, portanto, têm um nível de produtividade e renda muito baixo. O mesmo pode ser dito das microempresas familiares. Todo esse conjunto é informal não apenas porque enfrenta altos custos de transação, mas também porque não tem acesso a capital e serviços empresariais, e devem “inventar” um emprego no qual o fator predominante é o trabalho. Entre esse tipo de unidades produtivas e o setor formal há zonas cinzentas: microempresas de produtividade média, com alto índice de mortalidade e más condições de trabalho para seus trabalhadores.

194. A definição desse conjunto de unidades – denominadas setor informal urbano pelo Programa Mundial de Emprego da OIT, também conhecido na região como Programa Regional de Emprego para a América Latina e o Caribe (PREALC) – assemelha-se um pouco ao conceito de “atividade empreendedora total” (TAE, por suas iniciais em inglês), forjado pela London Business School. Um relatório recente dessa instituição⁵⁹ constata que em 34 países pesquisados, 9,3% da população em idade ativa empreendeu um negócio próprio nos últimos 42 meses. Curiosamente, a taxa de empreendedorismo está apenas entre 1,5% (Japão) e 8,8% (Canadá) nos países desenvolvidos, ao passo que se eleva, nos países em desenvolvimento, para 27% (Equador), 32% (Uganda) e 40% (Peru). A explicação do próprio relatório é que essas altas taxas devem-se ao desemprego, ao subemprego e à insuficiente demanda por força de trabalho por parte das empresas consolidadas, o que obriga essas pessoas a gerar negócios por sua conta e risco como único modo de sobreviver. Se a essa definição se acrescenta as restrições para o acesso aos recursos produtivos (crédito, em especial) para os novos empreendedores e a baixa produtividade e renda geradas por esses empregos, a London Business School estaria utilizando praticamente a mesma definição elaborada pela OIT no final dos anos 1960 e princípios dos 1970.

195. Uma realidade diferente é a das micro e pequenas empresas que se mantêm na informalidade porque não podem fazer frente aos altos custos implicados na constituição de uma empresa, aos altos impostos a pagar (do governo central e dos governos locais) e às obrigações trabalhistas.

196. Por fim, é diferente o caso daquelas empresas que, ainda que possam arcar com esses custos, não o fazem porque preferem atuar à margem da lei com a intenção de obter taxas de rentabilidade mais altas que seus competidores legalizados, ainda que sob o risco de serem descobertas e sancionadas. Como consequência, as políticas a serem aplicadas serão diferentes de acordo com o tipo de informalidade.

⁵⁶ Tokman (2004) se alinha nesse debate à vertente de Portes y Benton (1987), que relacionam a informalidade com a distribuição internacional do trabalho.

⁵⁷ Essa modificação foi aprovada na 90ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho em junho de 2002.

⁵⁸ TOKMAN, Victor E. Una voz en el camino: empleo y equidad en America Latina: 40 años de búsqueda. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 2004.

⁵⁹ Global Entrepreneurships Monitor, GEM. London: London Business School and Bobson College

Políticas

197. No caso das unidades produtivas geradas e mantidas na informalidade devido às restrições de acesso aos recursos produtivos, as políticas a serem aplicadas não diferem daquelas apresentadas na seção anterior para o caso das microempresas, com o acréscimo de que, quando se trata de empresas familiares de subsistência, cujos membros costumam estar compreendidos no setor populacional de extrema pobreza, a política básica em seu benefício costuma ser a política social de transferência de renda aos setores mais vulneráveis, mais que a política de serviços produtivos (ainda que esta não deva ser descartada). Não se deve esquecer, também, que é nessas empresas e famílias que a realidade do trabalho infantil é mais frequente.

198. Quanto às unidades informais que têm acesso aos recursos produtivos – ainda que estes não sejam abundantes –, mas que não podem financiar os custos de transação impostos pelos regulamentos legais e administrativos, evidentemente se impõe uma análise do impacto dessas regras. É claro que regulações muito restritivas – especialmente as que se referem ao funcionamento dos negócios – podem incidir nas dimensões da informalidade. No entanto, isso não significa considerar as empresas informais como sonegadas (o que por certo pressupõe estratégias como a desregulamentação ou a perseguição, por exemplo), mas sim a ter presente que a principal causa para que as empresas informais não cumpram suas obrigações é sua incapacidade de custeá-las, devido a seus baixos níveis de produtividade. O desafio, portanto, consiste em delinear estratégias que ofereçam condições para que essas empresas possam arcar com os custos representados pelo cumprimento de suas obrigações administrativas, tarifárias e tributárias.

199. Por fim, no caso das empresas que, podendo financiar o custo da legalidade, optam por atuar à margem dela para obter vantagens sobre os competidores que atuam conforme a lei, a política a ser aplicada é, além da educação e prevenção desse tipo de prática, a identificação e aplicação das sanções correspondentes.

200. Há na região exemplos desse tipo de política, segundo a causa e a natureza da informalidade a que se faz referência. No caso das políticas dirigidas às microempresas, o Programa Regional de Emprego Sustentado, referido na seção anterior (4.2.4), é um bom exemplo. Por outro lado, no caso das políticas destinadas a reduzir os custos de transação (simplificação do sistema tributário, simplificação dos trâmites administrativos etc.), os exemplos bem-sucedidos são muitos: Chile, México, Panamá e Peru. O problema observado nessas políticas não se refere ao modo como foram formuladas e nem à sua aplicação, mas sim à sua sustentabilidade, pois em muitos casos uma mudança na administração provoca a revisão de processos administrativos, que faz com que se retroceda, num instante, muito do que se avançou em vários anos. Por fim, em matéria de políticas de prevenção e sanção de práticas empresariais que não respeitam a legislação trabalhista (por exemplo, o trabalho sem contrato em certas empresas formais), ou a legislação tributária, ou a legislação sobre o registro das empresas, os melhores exemplos de que o Estado pode e deve aplicar com êxito esse tipo de política vêm de países como Chile, Colômbia e Peru (na América Latina), da Espanha, Itália e Portugal (fora de região).

4.2.6. Setor rural e desenvolvimento local

Objetivo

Melhorar as condições de trabalho e produtividade das atividades econômicas desenvolvidas no âmbito rural, incluídas aquelas dos povos indígenas.

Metas

1. Duplicar, em um prazo máximo de 10 anos, a produtividade e a renda dos camponeses pobres, bem como melhorar substancialmente suas condições de trabalho.
2. Os governos da região colocarão em ação, em um prazo máximo de 10 anos, planos locais de desenvolvimento para pequenas localidades rurais.
3. Progredir significativamente na ratificação e na efetiva aplicação da Convenção 169 da OIT, em especial nos aspectos referentes à consulta aos povos indígenas.

Justificativa

201. O setor rural concentra, em média, um terço da população trabalhadora da América Latina e Caribe. Devido à ausência de acordos na Organização Mundial do Comércio (OMC) sobre o comércio de produtos agrícolas, esse é um dos setores mais afetados pela globalização e pelas iniciativas recentes dos tratados de livre comércio. Mais ainda, é no setor rural que se concentra grande parte da população pobre, do trabalho infantil e do trabalho forçado, e é nele que se registram as maiores desigualdades de gênero.⁶⁰

202. Quase todas as propostas feitas na região sobre o funcionamento dos mercados de trabalho pressupõem que o seu funcionamento corresponde a economias urbanas. Essa é uma distorção a ser corrigida, já que no campo os mercados de trabalho funcionam de maneira diferente. As relações assalariadas são menos freqüentes do que nas áreas urbanas, o trabalho familiar é muito comum, os mercados de trabalho às vezes são de tipo “spot” (ou seja, configuram-se para fins e momentos específicos), o emprego depende muito da agricultura e da pecuária, e a situação e condições do ativo “terra” (ou propriedade agrícola) costumam ser a principal preocupação, maior ainda que o emprego. A distância em relação aos centros de consumo, e, portanto, a questão da integração territorial, é também um aspecto-chave, pois as zonas rurais são, por definição, constituídas de núcleos de povoação menores.

203. No meio rural as atividades dominantes são a agricultura e a pecuária, responsáveis por 60% da renda rural.⁶¹ Essas atividades incluem alguns setores modernos, prósperos e geradores de emprego, com salários razoáveis que exercem efeitos multiplicadores na economia rural. No entanto, na grande maioria dos casos, trata-se de uma agricultura tradicional, de baixa produtividade, pouco articulada à agroindústria e dependente de tecnologias pouco intensivas em capital, com utilização de mão-de-obra não-qualificada. Isso explica em parte os baixos níveis salariais e os limitados rendimentos dos produtores, que dependem principalmente desse tipo de exploração.

204. A situação dos povos indígenas, em sua maior parte assentada em zonas rurais, merece atenção especial. A invasão de suas terras e as enormes restrições

⁶⁰ Segundo a OIT, menos de 10% dos trabalhadores agrícolas assalariados de todo o mundo estão organizados em sindicatos ou em organizações de trabalhadores rurais. Aproximadamente 70% das crianças trabalhadoras estão empregadas na agricultura.

⁶¹ REARDON, Thomas; BERDUGUE, Julio; ESCOBAR, Germán. *Rural nonfarm employment and incomes in Latin America: overview and policy implications*. World Development, Grã-Bretanha, v. 29, n. 3, p. 395-409, 2001.

que enfrentam para ter acesso a recursos produtivos são, junto com a desconsideração dos seus direitos ancestrais, parte de seus problemas.

Políticas

205. Ainda que no setor agrícola da região exista um importante desenvolvimento de empresas modernas, em sua maior parte agroexportadoras, que geram trabalho assalariado de qualidade relativamente boa, uma importante porcentagem do emprego no meio rural continua associada à unidade agropecuária pequena e de tipo familiar. Nesse caso, o subemprego é claramente uma das características dominantes. A baixa produtividade da mão-de-obra se associa geralmente aos baixos níveis de escolaridade, mas também é preciso reconhecer a falta de investimento, ferramentas e equipamentos, limitando a produtividade daqueles que trabalham no campo. Para modificar essa situação, é necessário aplicar políticas orientadas para a revalorização da zona rural, com o propósito de:

- diversificar a agricultura e o uso da terra, buscando uma mudança em direção a setores e atividades mais produtivas e do emprego de tecnologias mais ricas em conhecimento e capital.
- desenvolver a inovação tecnológica e a gestão como elementos básicos para incrementar a produtividade e a qualidade dos produtos.
- criar mais valor agregado nas propriedades no meio rural em geral, com melhor articulação com os mercados, especialmente os mais dinâmicos.
- fomentar as atividades produtivas não-agrícolas no meio rural, como a agroindústria, o artesanato e as microempresas de serviços, além do agro e ecoturismo.
- realizar consultas aos povos indígenas sobre projetos que desejam desenvolver em suas terras, além de planejar e executar políticas que facilitem o acesso desses povos aos recursos produtivos.

206. Para atingir esses objetivos é necessário formular e aplicar políticas específicas em quatro grandes áreas: a) criação de condições adequadas para gerar um entorno favorável ao investimento produtivo; b) desenvolvimento de capacidades pessoais, nas empresas e nas organizações; c) políticas específicas para a agricultura e a pecuária; e d) aplicação, em consulta com os povos indígenas, de políticas de desenvolvimento das áreas indígenas, no espírito da Convenção 169 da OIT. Dentro do primeiro grupo se incluem políticas de obras e serviços rurais e políticas de atração de investimentos para o meio rural, dado que o financiamento agrário é precisamente um dos problemas mais graves.

207. No caso das políticas para o desenvolvimento de capacidades, é indispensável contar com uma política de desenvolvimento de recursos humanos, já que as aptidões requeridas daqueles que se dedicam às atividades tradicionalmente desenvolvidas no campo (cultivos, criação de gado, aquíicultura, fruticultura, reflorestamento ou artesanato) são específicas. No entanto, ações orientadas ao fomento da capacidade empresarial e de negócios nas zonas rurais são igualmente importantes, pois, em geral, a população mais escolarizada migrou para a cidade e são poucos os que pensam em dedicar-se à condução de empresas agropecuárias, agroindustriais ou de serviços para a agricultura, ou que estão interessados em estabelecer negócios no âmbito rural, onde a rentabilidade usualmente é baixa e instável.

208. No caso específico de políticas para o desenvolvimento rural agropecuário, propõe-se o fomento de cadeias produtivas e da associatividade, pois um dos principais problemas da economia rural é a desarticulação nas cadeias agropecuárias e a ausência de agroindústrias rurais de qualidade. É imprescindível, também, uma política de fomento da inovação tecnológica e da diversificação, renovando o enfoque tradicional de política de pesquisa e transferência de tecnologia que guiou a atuação das instituições públicas do setor, para passar a um enfoque de “fomento da inovação tecnológica e de gestão”, com uma visão também de processos de inovação ao longo das cadeias produtivas. Isso deve ser feito em conjunto com as conhecidas políticas mais transversais de melhorias na gestão da água (buscando-se um uso mais continuado da terra ao longo do ano para superar a sazonalidade sob a qual se desenvolve atualmente o setor, a fim de contribuir para a criação de

emprego na agricultura de maneira contínua) e políticas de acesso à terra e à capitalização predial, por meio de fundos especiais de financiamento orientados para facilitar a aquisição de equipamentos e ferramentas, com a finalidade de aumentar a produtividade, em especial a dos camponeses. Esse fundo deve ser competitivo com financiamento preferencial, que pode adotar a forma de bônus para aquisição de ferramentas e maquinaria. O que não deve ser feito é criar programas mediante os quais o Estado forneça dinheiro ou ferramentas de graça e, menos ainda, edifícios e máquinas. É necessário também criar em cada país programas de apoio financeiro para a construção de obras de infra-estrutura de pequena escala em pequenas propriedades ou estabelecimentos rurais e comunidades, como cisternas, bebedouros para o gado, instalações de armazenamento de alimentos, entre outros.

209. Por outro lado, não se pode perder de vista que pelo menos 30% da renda rural depende de atividades não-agrícolas, cifra que também parece estar aumentando.⁶² Por essa razão, políticas orientadas para a diversificação de atividades através do fomento de capacidades produtivas para atividades realizadas fora das propriedades rurais, também devem ser consideradas.

210. Pelas características particulares do emprego nas zonas rurais, o espaço natural para a implementação de políticas nessa área é o espaço local. Nessa perspectiva se estabelece, como meta prioritária para o desenvolvimento de melhores condições de trabalho no campo e a efetiva redução da pobreza, que em 10 anos os governos da região iniciem a execução de planos locais de desenvolvimento para pequenas localidades rurais.⁶³ Esses planos locais de desenvolvimento deveriam incluir, entre outras, ações dirigidas à promoção do investimento em infra-estrutura, especialmente aquela que se constrói com uma elevada intensidade de trabalho, e à obtenção de uma combinação de políticas adequadas entre as acima propostas.

211. Em relação aos povos indígenas, os âmbitos de ação mais relevantes, já mencionados anteriormente, são: a necessidade de criar ou reforçar instituições nacionais orientadas para promover sua inclusão social; assegurar o seu acesso equitativo e permanência em uma educação formal pertinente à sua cultura; garantir seu acesso aos recursos produtivos, em especial ao crédito, e às novas tecnologias de comunicação; estimular sua participação e representação política para garantir seus direitos territoriais e de posse de terras.

212. Dadas as particularidades do mundo rural e dos povos indígenas nos países da região, é difícil encontrar um “modelo” único de desenvolvimento rural aplicável ao conjunto dos países. No entanto, no que se refere a programas de desenvolvimento local, que constituem uma das principais estratégias para o desenvolvimento do setor rural, é aconselhável examinar a experiência do programa PRODERE, levada a cabo em El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua na primeira metade dos anos 1990, já que muito possivelmente essa foi a experiência mais avançada de desenvolvimento local realizada na região nos últimos 20 anos.

⁶² *Relatório sobre el empleo en el mundo 2004-2005: empleo, productividad y reducción de la pobreza*. Ginebra: OIT, 2005.

⁶³ Uma meta desse tipo encontra sustentação no fato de que o crescimento econômico se caracterizou por um modelo de desenvolvimento econômico baseado no crescimento urbano-industrial liderado pelas grandes empresas, modelo no qual as áreas rurais participam residualmente ou como mecanismos de ajuste. O objetivo nesse caso deveria ser buscar novas vias de crescimento e mudanças que permitam às estruturas locais aproveitar melhor seus recursos e, por meio deles, contribuir para a criação de empresas, emprego e bem-estar na comunidade.

4.2.7. Formação profissional

Objetivo

Melhorar a competitividade dos recursos humanos e ampliar a cobertura da formação profissional entre os grupos vulneráveis.

Meta

Incrementar, em um prazo de 10 anos, a porcentagem de investimento dos países em formação profissional em pelo menos meio ponto percentual (como porcentagem do PIB) e duplicar os atuais retornos dos investimentos nessa área.

Justificativa

213. A rápida transformação do mundo do trabalho faz da formação e do desenvolvimento dos recursos humanos um tema central de articulação entre as dimensões econômicas e sociais. As estratégias inclusivas de crescimento – como as propostas neste Relatório – são precisamente aquelas que se baseiam no desenvolvimento dos recursos humanos como meio de facilitar seu acesso a melhores empregos e renda, bem como de incrementar a produtividade e a competitividade.

214. Hoje, o tema das políticas públicas de formação para o trabalho voltou ao centro da agenda política dos governos (em especial dos ministérios do trabalho) e dos interlocutores sociais. Simultaneamente colocam-se, primeiro, a necessidade de construir marcos regulatórios que articulem os recursos e as capacidades existentes (única maneira de assegurar uma oferta suficientemente ampla, diversificada e flexível capaz de responder ao desafio de uma formação permanente), quer sejam de caráter público, privado, misto ou social; e, segundo, a importância de fortalecer os mecanismos de diálogo social em torno da formulação, gestão e financiamento das políticas públicas nessa área.

215. A formação e a capacitação já não são consideradas atividades isoladas e auto-referentes, mas compostas simultaneamente pelas dimensões laboral, tecnológica e educativa. Sua dimensão laboral se evidencia por se constituírem em objeto de interesse e negociação por parte dos interlocutores sociais, sendo incorporadas de maneira crescente ao direito do trabalho e à negociação coletiva. Ao mesmo tempo, elas guardam vínculo estreito e funcional com todos os temas que fazem parte dos sistemas de relações de trabalho (produtividade, competitividade, emprego, salários, segurança e saúde, condições e ambiente de trabalho, igualdade de oportunidades, trajetória ocupacional etc.). O mesmo é possível afirmar sobre a importância da formação como um componente central e estratégico nos processos de inovação, desenvolvimento e transferência de tecnologia. Muitas instituições de formação profissional, assim como outras instâncias surgidas mais recentemente e que atuam nesse campo, não se limitam a desenvolver uma oferta formativa pura (que já implica por si só uma forma de transferência de tecnologia), mas buscam desenvolver um leque amplo de serviços tecnológicos para as empresas, setores econômicos e comunidades, contribuindo simultaneamente para atribuir maior pertinência, qualidade e capacidade de atualização à própria oferta formativa. Finalmente, o componente educativo que sempre existiu na formação tem sido reforçado, tanto por meio da própria oferta das instituições especializadas, como mediante a busca de uma maior articulação e cooperação com outras entidades, organismos e modalidades de ensino que trabalham na perspectiva da educação continuada.

216. Nesse processo, tem se evidenciado por um lado, que o investimento atual da região em formação profissional é baixo se comparado com padrões internacionais (esforço que é realizado pela sociedade em seu conjunto, ou seja, trabalhadores, empregadores e Estado); e, por outro que os escassos recursos que as sociedades destinam à formação profissional nem sempre apresentam os resultados esperados, tanto em termos de emprego quanto das condições de trabalho.

Diversos problemas contribuem para isso. Os sistemas locais de formação e capacitação enfrentam vários obstáculos, tais como dificuldades para o acesso de certos segmentos da população – o que leva à exclusão do mercado de trabalho –, assim como baixos níveis de transparência quanto às necessidades da oferta e da demanda e até problemas associados aos incentivos à formação, próprios da natureza mesma do capital humano. Assim, nesse caso há uma dupla meta. De um lado, espera-se que a porcentagem de investimento de todos os países da região em formação profissional aumente em pelo menos meio ponto percentual (como porcentagem do PIB) até o ano 2015, e, de outro, que os retornos desses investimentos – em média – sejam duplicados em relação aos níveis atuais.

Políticas

217. Para atingir essas metas é necessário um trabalho articulado em torno de dois grandes eixos. O primeiro deles, que se coloca como condição fundamental para qualquer proposta nessa direção, diz respeito à necessidade de um desenvolvimento institucional muito claro. No caso da América Latina e Caribe, durante os anos 1990 houve certo dinamismo na participação dos ministérios do trabalho na formulação, gestão e implementação de novos mecanismos de financiamento das políticas de formação (muitas vezes como parte de um quadro mais geral de políticas ativas de mercado de trabalho), assim como freqüentes questionamentos dos modelos institucionais clássicos da formação (fundamentalmente o de instituições nacionais ou setoriais). A região se encontra agora em uma nova etapa, na qual a presença das instituições volta a ser valorizada, em um processo que, sem dúvida, se apóia nos esforços de modernização e reestruturação que grande parte dessas instituições realizaram entre o fim da década passada e o começo da atual. Além disso, a participação dos ministérios do trabalho na definição de políticas públicas de emprego e formação tornou-se crucial nas estratégias nacionais de desenvolvimento.

218. Assim, o que se propõe é a necessidade de contar com políticas públicas de emprego e formação articuladas com esquemas institucionais estáveis, que assegurem o investimento e a acumulação em questões tais como estratégias de focalização, detecção de demandas de qualificação, inovação pedagógica ou formação de formadores, entre outras. Em consequência, levando em consideração também que a oferta de serviços formativos não pode ficar em função de um tipo de mercado de trabalho que já não existe, mas do atual e do futuro, propõem-se ações como:

- Formular e colocar em prática programas de formação profissional que, articulados com as políticas de emprego, voltem-se para as necessidades das populações vulneráveis ao desemprego (jovens, mulheres desempregadas, adultos com baixa qualificação) e daquelas reclamadas pelo desenvolvimento local, setorial e empresarial.
- Propiciar a constituição de instâncias para o diálogo social em torno da formação profissional, com as organizações de empregadores, de trabalhadores e dos ministérios do trabalho e da educação - utilizando instrumentos como a Recomendação 195 da OIT - além de aumentar sua participação na gestão de respostas institucionalizadas, assim como na formulação e gestão de novos programas de formação.
- Realizar esforços que aproveitem a experiência e a capacidade das instituições nacionais de formação, bem como das instituições privadas, e facilitem a ampliação da oferta, a geração de inovações em sua gestão (qualidade, meio ambiente) e em suas atividades de formação (competências, formação modular, formação de projetos, TIC), atuando sobre sua cobertura, qualidade e pertinência.⁶⁴

⁶⁴ As instituições nacionais especializadas existem na quase totalidade dos países da região e têm passado por profundos processos de modernização e transformação, sendo cada vez melhor aproveitadas como parte dos recursos disponíveis para o desenvolvimento dos recursos humanos.

- Desenvolver ações de apoio àqueles que formulam as políticas de emprego (assistência técnica, seminários, capacitação, materiais e manuais didáticos), a fim de fortalecer sua capacidade de geração de políticas sólidas e duradouras.
- Formular e estruturar marcos de referência nacionais de qualificações que facilitem a articulação da educação e da formação profissional e fomentem a cultura da educação continuada. Esses marcos devem contemplar temas como o desenvolvimento de competências, o reconhecimento de aprendizagens prévias e a garantia da qualidade da formação.

219. O outro eixo consiste em desenvolver um enfoque que considere a formação profissional e a capacitação como parte de um sistema no qual intervêm os atores sociais (empregadores e trabalhadores), os governos e a sociedade em geral. Nesse âmbito, as políticas públicas têm papel-chave na criação de condições que propiciem o investimento e a participação das empresas e dos trabalhadores na formação. Dois grupos de políticas prioritárias devem ser considerados nessa direção:

- Políticas que favoreçam o desenvolvimento de sistemas que proporcionem informação a empregadores e trabalhadores, a fim de incrementar a transparência do mercado e o reconhecimento das qualificações, de modo que os escasos recursos destinados à formação profissional ou à capacitação efetivamente tenham os resultados esperados. Instrumentos como a definição de processos de avaliação e a certificação ocupacional, o reconhecimento de aprendizagens prévias ou a criação de um registro nacional de qualidade para as entidades públicas e privadas de formação profissional e de capacitação seriam extremamente úteis e não acarretariam custos para a sociedade.
- Políticas que facilitem o aumento e a diversificação dos investimentos em formação. Isso inclui incentivar os diferentes atores a comprometerem novos recursos tanto para a formação inicial como para a cada vez mais necessária atualização no emprego. Um aspecto central, no caso dos investimentos em formação, é que estes não favoreçam apenas aqueles que realizam o investimento (empresas, trabalhadores, Estado), mas que seus benefícios sejam compartilhados. Em alguns casos, idealizaram-se esquemas para repartir também os custos, por meio de mecanismos de tipo contributivo ou dedutivo, como forma de melhorar os incentivos a esses investimentos. Mecanismos de financiamento bipartite também são muito úteis no incentivo aos investimentos.

220. Vale insistir uma vez mais na necessidade de passar dos programas de formação profissional com perspectiva de curto prazo e cobertura limitada à definição e execução de políticas de Estado estabelecidas em uma perspectiva de longo prazo. Os programas são úteis para acumular lições de aprendizagem institucional, mas requerem uma articulação institucional clara e robusta para resolver os grandes problemas do mercado de capacitação e formação como um todo. Entre essas medidas, será necessário ao mesmo tempo articular os incentivos adequados ao investimento em formação e o desenvolvimento de novos meios e estratégias de acesso, o incremento da cobertura, a pertinência e a qualidade da formação profissional.

221. Esses novos enfoques (ou eixos) da formação profissional e da capacitação respondem à Recomendação núm. 195 da OIT (2004), cujos conteúdos têm sido adotados por muitos países. Isso facilita o estabelecimento de uma concepção de aprendizagem continuada mediante o reconhecimento dos saberes adquiridos no trabalho, ponto sobre o qual os trabalhadores e os empregadores concordam e sobre o que dialogam com muita facilidade. Além disso, os ministérios do trabalho encontram aí um bom foco para suas políticas de emprego e formação.

- Na Argentina, estabeleceu-se uma área especializada dentro do Ministério do Trabalho para desenvolver processos que apontam para a melhoria da qualidade e para o reconhecimento e certificação de competências adquiridas na experiência do trabalho.
- No Brasil, foi criada uma comissão interministerial encarregada de elaborar uma proposta para a constituição do Sistema Nacional de Certificação de

Competências; a Comissão é presidida pelo Ministério do Trabalho e Emprego e desenvolve seu trabalho com base na consulta aos interlocutores sociais. O propósito é facilitar o reconhecimento das aprendizagens adquiridas como resultado da experiência.

- O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) do Brasil, instituição nacional de formação para a indústria, desenvolve e aplica um processo para o reconhecimento de competências adquiridas pela experiência no trabalho, e como resultado estabelece o programa Sistema SENAI de Certificação de Pessoas. O Ministério do Trabalho e Emprego apóia o desenvolvimento de várias aplicações-piloto sobre esse mesmo tema.
- No Caribe, criou-se a Associação de Organismos Nacionais de Formação do Caribe (CANTA), que promove liderança, identifica vazios no campo da formação e formula recomendações.
- O Chile desenvolve um projeto de educação e aprendizagem permanente coordenado pelos Ministérios de Educação e do Trabalho, com a finalidade de executar ações de educação e capacitação que incluem o nivelamento educativo e de competências e o reconhecimento de aprendizagens prévias, entre outros.
- Na Colômbia, com a liderança do Serviço Nacional de Aprendizagem (SENA), lidera um processo para o reconhecimento de competências adquiridas com a experiência, bem como para elevar a qualidade das ofertas privadas de formação.
- Na Costa Rica, em coordenação com o governo federal, o Instituto Nacional de Aprendizagem (INA) iniciou o programa Universidade para o Trabalho, que busca a articulação da formação profissional com a educação formal por meio do reconhecimento mútuo e da mobilidade dos alunos.

4.2.8. Serviços de emprego

Objetivo

Incrementar e melhorar a capacidade e a qualidade de atendimento dos serviços de emprego.

Meta

Duplicar, em um prazo de 10 anos, as colocações de trabalhadores por meio dos serviços de emprego, tanto públicos como privados.

Justificativa

222. Um dos problemas observados nos mercados de trabalho da região está relacionado com a forma como trabalhadoras e trabalhadores procuram emprego. Em muitos países, a maior parte dos contatos entre oferta e demanda ocorre por meio de relações pessoais. Um mercado de trabalho que funciona mediante mecanismos pessoais pode ser eficiente, mas dificilmente será equitativo, pois dará oportunidades – especialmente de bons empregos – apenas a alguns (aqueles que têm essas relações pessoais), enquanto uma grande porcentagem da população trabalhadora permanecerá excluída. Esse problema é mais grave ainda para as mulheres com baixos rendimentos, que em geral têm muito menos acesso que os homens a essas redes pessoais.

223. Os serviços de emprego são um dos mecanismos institucionalizados de contato entre empresas e trabalhadores no mercado de trabalho. Esses serviços podem ser públicos, geralmente prestados por alguma dependência dos ministérios do trabalho ou dos governos locais, ou privados, através de agências de colocação ou intermediação de mão de obra. A importância desses mecanismos é maior quan-

do as circunstâncias dos mercados de trabalho tornam-se mais voláteis, os empregos duram pouco e as pessoas estão constantemente em busca de emprego.

224. Os serviços públicos de emprego na região em geral apresentam problemas de baixa cobertura e a limitação de serviços, o que tem a ver, naturalmente, com os escassos orçamentos que os Estados costumam destinar aos ministérios do trabalho. Na maioria dos países, esses serviços não atendem a mais de 1% da força de trabalho e a uma proporção que não ultrapassa os 10% dos desempregados. A maior parte concentra-se apenas no tema da colocação, sem incorporar outras funções observadas em outras realidades, como oferecer informação sobre o mercado de trabalho, assistência direta na busca de emprego (apoio à auto-ajuda, feiras e exposições, técnicas de busca etc.), maior contato e interação com outros programas de formação e emprego público, ou até o apoio na administração de programas de ajuste ao mercado de trabalho e de proteção ao desemprego.⁶⁵

225. Os serviços privados de emprego em alguns casos têm abrangência até maior que a dos serviços públicos, mas tradicionalmente focalizam apenas certas ocupações e mostram uma elevada heterogeneidade em termos de qualidade, solvência e transparência, exatamente o que essas entidades precisariam oferecer. Entidades altamente reconhecidas (head hunters e outras) convivem com agências locais ou de bairro, onde basicamente circulam avisos de emprego. Existem também entidades intermediárias, nos países em que a lei permite, que oferecem mão-de-obra diretamente às empresas. O problema é que em alguns países muitas agências de colocação funcionam sem nenhum tipo de regulação ou controle. Em muitos casos, as agências privadas de emprego cobram preços excessivos dos postulantes, que comprometem inclusive o primeiro salário, quando conseguem uma colocação. Em países onde os empregos são escassos, as “promessas de emprego” podem converter-se em produtos comercializáveis (claramente com fins lucrativos), especialmente quando há pouco controle da atividade dessas agências.

226. O desafio para os governos e os atores sociais consiste, então, em fazer com que os serviços de emprego cumpram efetivamente sua função de democratizar as oportunidades que se abrem no mercado de trabalho, ou seja, fazer com que as informações cheguem para toda a população. No presente século dificilmente se poderia pensar que o serviço público de emprego será capaz de realizar sozinho esse trabalho. Deve haver, necessariamente, uma participação dos serviços privados.⁶⁶

Políticas

227. É claro que um esforço desse tipo não poderá ser efetivado apenas pelo serviço público de emprego e que, portanto, é necessário o concurso de outras entidades. Por essa razão, os países da região deveriam desenvolver mecanismos de articulação entre os serviços públicos e privados, que se baseiem mais na cooperação do que na concorrência, mas com um claro papel do Estado como promotor e, ao mesmo tempo, regulador. Uma forma, entre outras, de colocar em prática esse duplo papel é gerar informação pública sobre a solvência e a credibilidade das agências privadas que operam no mercado de trabalho. Isso é conveniente para as entidades privadas, pois lhes coloca um desafio de qualidade a cumprir; é útil para os trabalhadores, porque assim evitarão apenas obter “promessas de emprego”; e é útil para os empresários, porque conhecerão *ex ante* quais entidades são mais confiáveis.

⁶⁵ PHAN, Thuy, HANSEN, Ellen; PRICE, David. *The public employment service in a changing labour market*. Geneva: ILO, 2001.

⁶⁶ Para alcançar esse objetivo, é fundamental que haja, entre os gestores desses serviços de emprego, a consciência, por um lado, dos riscos que existem nesses serviços quanto à reprodução de diversos tipos de discriminação no mercado de trabalho (por gênero, raça, etnia, origem social, idade, incapacidade física); isso ocorre, por exemplo, quando fatores como idade, sexo, “aparência” etc. são incorporados como “requisitos” para as contratações, sem estabelecer qualquer relação com as qualificações requeridas para o posto. Por outro lado, é necessário conscientizar-se da potencialidade que esses serviços têm de contribuir com a redução das desigualdades, desde que cheguem até os setores mais discriminados e contribuam à sua colocação.

228. Em segundo lugar, uma vez que os serviços privados só operam em mercados de trabalho rentáveis ou de alta concentração de demanda de mão-de-obra, os desafios para o serviço público são certamente maiores. Um deles relaciona-se com sua descentralização e função efetiva nos lugares onde há trabalhadores, mas não há demanda de força de trabalho da mesma magnitude. Nesses casos, torna-se claramente necessário ampliar seu raio de ação. Por outro lado, é necessário também que o serviço público de emprego assuma outros papéis que têm a ver, no mínimo, com oferecer informação ao mercado de trabalho, algo útil para os trabalhadores e útil também para os empresários, que permanentemente buscam informação sobre pessoas que procuram empregos, mas também sobre bons fornecedores de capacitação profissional para suas empresas e até sobre a confiabilidade das empresas que operam nesse mercado. Finalmente, deve-se buscar uma maior integração dos serviços públicos de emprego com outros serviços que os próprios ministérios do trabalho oferecem, a fim de dotar a política pública de emprego de uma integridade que ela às vezes não possui.

229. Um exemplo de como os serviços de emprego podem superar o clássico sistema de colocações é a Rede de Centros de Informação Laboral (Rede CIL), do Peru. Essa rede coordena a rede nacional de centros de colocação e informação sobre o mercado de trabalho, presta serviços de intermediação de mão de obra, assessoria para a busca de emprego e orientação ocupacional, desenvolve mecanismos de informação para os trabalhadores e empregadores e coordena suas ações com a Direção de Promoção do Emprego e a Subdireção de Intermediação e Orientação Laboral. Por meio desses centros, foram colocados em 2002 um total de 18.396 trabalhadores entre 87.366 solicitantes. As vagas oferecidas pelas empresas eram 25.094.

4.2.9. Salários e remunerações

Objetivo

Recuperar o salário mínimo como instrumento de política salarial e vincular progressivamente os aumentos das remunerações às mudanças de produtividade, além do aumento do custo de vida.

Metas

Efetiva utilização de sistemas de consulta das partes sobre o salário mínimo em observância à Convenção sobre fixação de salários mínimos, 2. 1970 (núm. 131) da OIT..

Promoção, no marco da negociação coletiva, de cláusulas de produtividade e de ajuste salarial vinculado à produtividade e às variações no custo de vida.

Justificativa

230. É preciso reconhecer que os mercados de trabalho são o mecanismo principal de contato entre as grandes tendências macroeconômicas e a microeconomia dos domicílios. Portanto, caso realmente se deseje superar a pobreza, ou a desigualdade, não bastam políticas de transferência de renda, mas é necessária uma política de salários e remunerações.

231. O tema dos salários é altamente controverso, mas nem por isso deixa de ser importante. Se os mercados de trabalho na América Latina e Caribe funcionassem conforme os livros de economia (isto é, em condições de concorrência perfeita), o tema não teria relevância. O problema principal é que os mercados de trabalho são altamente assimétricos e, portanto, produzem resultados que podem ser eficientes para alguma das partes, mas não necessariamente justos. Os salários, nessas condições, deixam de refletir apenas condições de oferta e procura e passam

a ser determinados por fatores tais como um poder de negociação claramente desigual. Quando isso ocorre, ainda que em condições de crescimento da economia e de produtividade do trabalho, os salários e as remunerações em geral não aumentam necessariamente na mesma proporção nem nos mesmos prazos.

232. Na experiência recente, durante o período de economias relativamente fechadas que caracterizou os países da região antes dos anos 1990, a política salarial foi utilizada basicamente para compensar as perdas de poder aquisitivo por meio de diversos e até complexos mecanismos de indexação. As políticas de salário mínimo eram bastante ativas e existiam mecanismos de compensação vinculados aos lucros das empresas. A contrapartida era que muitos dos preços centrais da economia (taxas de juros ou tarifas de serviços públicos, por exemplo) também sofriam intervenção e não eram fixados pelo mercado. Já na década de 1990, a abertura e a necessidade de aplicar políticas de redução da inflação determinaram a diminuição da importância da política salarial. Fundamentalmente, o salário mínimo perdeu relevância, e a incidência da negociação coletiva diminuiu. De fato, a pressão por uma maior competitividade derivada dos processos de abertura conduziu a propostas de vinculação dos salários à produtividade. Isso não pôde ser realizado porque o processo de valorização das moedas impediu que ocorresse uma relação efetiva entre salários e produtividade. Nas atuais circunstâncias de crescimento econômico na região, em que a “bonança macroeconômica está acompanhada de um claro mal-estar microeconômico”⁶⁷ é necessário colocar a política salarial novamente na mesa de discussão, pois é evidente que as políticas de transferência de renda são altamente limitadas para substituir o que o mercado de trabalho pode fazer por si só.

233. Nas atuais circunstâncias, a política salarial da maioria dos países se reduz à aplicação do salário mínimo (SM), ainda que em geral de maneira discricionária e irregular. Portanto, o SM deve ser recuperado como instrumento de política salarial e deve ser avaliado com regularidade. O ponto central é que no passado o salário mínimo foi utilizado para fins tão diversos como instrumento de controle da inflação, da política fiscal e até da política social (ou de redistribuição de renda) porque estava vinculado a certos serviços sociais. O certo é que o salário mínimo deve ter um papel muito simples e concreto: ser o piso da escala de salários do setor privado.

Políticas

234. Ações adicionais concretas nessa direção seriam: a) revisar os casos nos quais os salários mínimos (SM) estão vinculados a benefícios sociais, porque como política social o SM não funcionou no passado, e b) revisar também os casos em que existem mecanismos mais complexos, baseados nos SM por ocupação, que costumam ser muito rígidos.

235. Um componente adicional da política salarial adequada aos tempos atuais é o vínculo entre salários e produtividade. Vão nessa direção as propostas que tratam de introduzir elementos variáveis nas remunerações. Um mecanismo para estabelecer esse vínculo é o componente de remunerações vinculado aos lucros das empresas. Esses mecanismos existem no papel em vários países da região, mas, nos casos em que são aplicados, convertem-se em um elemento não-variável, mas sim constante, dos salários. Esses esquemas certamente devem ser revisados. Sugere-se também considerar o caso brasileiro, no qual a obrigação de negociar se combina com uma liberdade absoluta nos resultados dessa negociação.

236. Outro mecanismo para vincular remunerações e produtividade é a negociação coletiva. Como já se assinalou a propósito do diálogo social, a OIT vem propondo há algum tempo incluir esse vínculo entre os novos conteúdos da negociação coletiva, de maneira tal que o ajuste remunerativo se componha de uma parte fixa proporcional ao salário – para compensar o aumento do custo de vida

⁶⁷ SHULDT, Jurden. *Bonanza macroeconómica y malestar macroeconómico*. Lima: CIUP, 2004.

– e outra variável, dependendo do aumento ou não da produtividade, e de quanto é esse aumento.

237. O antecedente mais claro de uma boa política de gestão do salário mínimo possivelmente seja o do Chile durante a década de 1990, e também na atualidade, já que o ajuste – às vezes preanunciado para os anos seguintes – é proporcional ao aumento do PIB, de maneira tal que a população mais pobre sente que, por essa via, o crescimento também os beneficia. Quanto a negociar a fórmula para a participação dos trabalhadores nos resultados das empresas, o caso mais conhecido, e possivelmente o mais bem-sucedido, é o do Brasil. Nesse país, a porcentagem de participação não é estabelecida por lei, mas produto da negociação entre as partes. Na maioria dos casos, não se negocia a participação nos lucros (o que implicaria transferir informação aos trabalhadores), mas nos resultados, como, por exemplo, redução de resíduos, economia de energia etc. Finalmente, a vinculação entre remuneração e produtividade foi incorporada em alguns convênios coletivos em diferentes países, mas lamentavelmente ainda não se tornou prática muito comum na região.

4.2.10. Segurança e saúde no trabalho

Objetivo

A saúde e a segurança no trabalho convertem-se em prioridade para os atores sociais na região.

Meta

Em um prazo de 10 anos, reduzir em 20% a incidência de acidentes e enfermidades do trabalho e duplicar a cobertura da proteção em termos de segurança e saúde no trabalho para setores e grupos pouco atendidos.

Justificativa

238. É necessário que a segurança e a saúde no trabalho (SST) transforme-se em prioridade para os governos, empregadores e trabalhadores. Nesse campo, são duas as metas. Em primeiro lugar, a taxa de acidentes e enfermidades de trabalho deve ser reduzida em 20% na região, concentrando esse esforço em setores estratégicos, ou seja, naqueles que sejam mais importantes para a economia, mas ao mesmo tempo mais perigosos ou com populações mais vulneráveis. Em segundo lugar, deve-se buscar estender a proteção em SST a setores tradicionalmente não atendidos, elevando a cobertura dessa proteção dos atuais 12% para 25% até 2015. Isso deve ser feito através de um esforço que envolva desde a reforma de algumas legislações (para que determinados segmentos da força de trabalho não sejam excluídos dos sistemas de proteção) até o desenvolvimento de programas específicos.

Políticas

239. No caso da meta de redução de acidentes e enfermidades as prioridades são duas. Em primeiro lugar, estabelecer programas nacionais de trabalho seguro/trabalho decente priorizando os setores com índices de periculosidade mais elevados e as categorias mais vulneráveis de trabalhadores em cada país. Em segundo lugar, desenvolver os sistemas nacionais de informação em segurança e saúde no trabalho (SST), o que inclui a criação de mecanismos de registro e notificação de acidentes e enfermidades profissionais com o objetivo de melhorar tanto a prevenção no âmbito da empresa quanto os regimes de riscos do trabalho dos sistemas de previdência social.

240. A política de segurança e saúde no trabalho deve definir as prioridades, a orientação e as ações a serem implementadas, garantindo assim ambientes de trabalho saudáveis e seguros e condições de trabalho adequadas. Essa política nacio-

nal, revisada a partir dos avanços tecnológicos mais recentes, deveria identificar os principais problemas, definir métodos eficazes para abordá-los, formular e estabelecer prioridades para a ação com base nos problemas identificados nacionalmente e por setor, e avaliar os resultados obtidos.⁶⁸

241. No entanto, a simples definição da política não é suficiente. Devem ser adotadas medidas específicas para a sua aplicação e implementação efetivas. Entre elas, podem ser mencionadas:

- As medidas para a implementação da política devem ser estreitamente coordenadas pelo Ministério do Trabalho e as entidades envolvidas por meio de Comissões Interinstitucionais, Conselhos Nacionais de Segurança e Saúde no Trabalho, e outros mecanismos de coordenação interinstitucional e intersetorial relevantes em âmbito nacional.
- Deve-se elaborar um Plano de Ação Estratégico Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho para cada país, que inclua um diagnóstico nacional para a avaliação dos riscos no trabalho em setores e grupos prioritários em particular, os trabalhadores jovens, as pessoas com deficiências, os trabalhadores rurais e os migrantes, assim como os trabalhadores autônomos e aqueles envolvidos na economia informal.
- Deve-se estabelecer um sistema de informação estatística unificado em âmbito nacional para registro, notificação e elaboração de estatísticas e indicadores de acidentes de trabalho e enfermidades profissionais, para se obter um quadro da realidade do país por região e por setor econômico, seja em termos de periculosidade – para o estabelecimento de prioridades – seja em termos de eficácia das medidas preventivas e de controle voltadas para a redução dos riscos no trabalho.

242. Para aumentar a abrangência dos sistemas de proteção contra acidentes de trabalho, as ações implicam desde a revisão da legislação para evitar exclusões de qualquer tipo até a criação e o incremento de mecanismos que combinem componentes contributivos com solidários, a fim de se chegar a uma ampla cobertura. De modo geral, os gastos da previdência com acidentes de trabalho são muito mais baixos que os gastos com a cobertura em saúde.

243. Em todo esse processo é necessário o diálogo social e a consulta entre as partes envolvidas. Isso é crucial não apenas para a formulação da política nacional, mas também para colocá-la em prática e revisá-la. A execução das medidas no âmbito da empresa também requer uma ação tripartite. A proteção social contra acidentes de trabalho também deve ser vista como um primeiro nível – ou nível básico – nos mecanismos de proteção social para os trabalhadores.

244. Todos os países (governos, empregadores, trabalhadores) estão preocupados em melhorar as condições de segurança e saúde no trabalho, evitando acidentes e enfermidades. No entanto, os recursos técnicos e financeiros são escassos, o que, somado à informalidade em que funcionam certas empresas, dificulta avançar na direção da melhoria dessas condições. Ainda assim, os países prosseguem no esforço de aproveitar melhor os recursos disponíveis, e para isso está sendo incentivada a criação dos Sistemas Nacionais de Segurança e Saúde no Trabalho. É esse o caso de Argentina, México, Peru e dos países da América Central.

⁶⁸ Existem condicionantes estruturais nos países da região que devem ser abordados de maneira integral para que essa política seja implementada de maneira eficaz. Entre outros, cabe destacar as repercussões no mercado de trabalho, os direitos dos trabalhadores, as estruturas nacionais responsáveis pelo tema e sua organização institucional, as indústrias de alto risco, as condições de trabalho na pequena empresa, a relação entre saúde e segurança no trabalho e produtividade diante do comércio internacional e a promoção de boas práticas e da legislação trabalhista, a complexidade da economia informal, as implicações de gênero e os novos desafios decorrentes da globalização.

4.2.11. Trabalhadores migrantes

Objetivo

Melhorar o nível de proteção dos trabalhadores migrantes por meio da migração ordenada

Metas

1. Dispor, antes de 2010, de um sistema de informação estatística sobre trabalhadores migrantes, que sustente a formulação de políticas nesse campo.
2. Avançar na utilização do marco geral que a OIT deve formular por solicitação da Conferência Internacional do Trabalho (CIT), e conseguir a ratificação das Convenções núm. 97 e 14 (também promovidas pela CIT), com a finalidade de propiciar uma gestão ordenada do processo migratório.
3. Conseguir, antes de 2010, que todos os países de origem e de destino de migrantes contem com uma estratégia e um plano de ação para uma gestão ordenada das migrações.

Justificativa

245. Apesar do crescimento econômico recente, a emigração continua aumentando na região, o que indica que em muitos países as oportunidades não são criadas ao ritmo de outras regiões do mundo e/ou que os benefícios do crescimento econômico não se distribuem de maneira equitativa entre os setores socioeconômicos. Existem também razões distintas das econômicas que conduzem à decisão de emigrar. Entre outros, os conflitos bélicos, a fome, a discriminação racial e a perseguição política no país de origem, assim como a diminuição do custo do transporte e das comunicações e uma interação cada vez mais intensa entre as sociedades.

246. Estima-se que mais de 20 milhões de latino-americanos e caribenhos vivam fora de seu país de nascimento,⁶⁹ tendência que aumentou notavelmente nos últimos anos.⁷⁰ Um indicador indireto dessa tendência é que as remessas dos emigrantes continuam crescendo, a ponto de em 2004 terem atingido cerca de US\$ 45 bilhões na região⁷¹ e US\$ 236 bilhões em todo o mundo. Do ponto de vista do mercado de trabalho, a maior parte dos migrantes se concentra em ocupações não-qualificadas, no caso dos homens, e no serviço doméstico, no caso das mulheres.

247. A emigração tem impactos diretos sobre os mercados de trabalho da região, ainda que nem todos se dêem na mesma direção. Por um lado, ela gera uma redução da pressão demográfica nos mercados de trabalho, o que, nos países com excesso de oferta de mão de obra, contribui para a redução do desemprego. Por outro lado, as emigrações incrementam as remessas e, com isso, ajudam a remediar as necessidades de certos segmentos da população. Por fim, se aqueles que deixam

⁶⁹ A emigração para fora da região se concentra nos Estados Unidos, pois pelo menos três de cada quatro emigrantes da região estão estabelecidos nesse país, ainda que nos últimos tempos também tenham surgido novos fluxos dirigidos à Europa, e em particular à Espanha, que é o segundo destino da emigração regional, superando o Canadá. A presença de latino-americanos e caribenhos cresceu também na Austrália, Israel, Itália, Japão e Reino Unido. Existe também a migração intra-regional, com Argentina, Costa Rica e Venezuela concentrando o maior número de imigrantes provenientes de países da própria região.

⁷⁰ Em alguns países, como o Peru, essa tendência adquiriu características dramáticas, pois, segundo dados oficiais, o saldo migratório negativo do período 2000-2005 chega a mais de 1 milhão de pessoas, quase 5% da população.

⁷¹ BID. *Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina*. México: Ediciones Mundi-Prensa, 2004.

seu país são mais qualificados ou escolarizados que a média, a emigração pode reduzir as possibilidades de crescimento de longo prazo dos países e, portanto, limitar a geração de trabalho decente no longo prazo.⁷²

248. Os problemas mais graves relacionam-se às condições de trabalho dos migrantes nos países de destino. Apesar das experiências positivas de alguns grupos de trabalhadores migrantes nos países fora da região, que experimentaram mobilidade social ascendente como consequência de sua decisão de migrar, um número importante trabalha com baixos salários, ausência de proteção social, negação da liberdade sindical, discriminação e exclusão social.

249. É esse grupo de migrantes que hoje preocupa os governos e atores sociais da região. No entanto, sabe-se pouco sobre eles e, na realidade, as ações a serem tomadas têm limites naturais, dado que qualquer ação nessa direção deverá ser feita de maneira coordenada com as autoridades dos países receptores.

Políticas

250. O que pode ser feito a partir fazer na América Latina e Caribe? Os governos e atores sociais poderiam estabelecer políticas nas seguintes áreas:

- Fortalecimento normativo e sua aplicação. Para isso deve-se conseguir até 2010 a ratificação, por todos os países da região, das Convenções núm. 97 e 143, que instam à cooperação entre Estados e à adoção de medidas para facilitar e controlar os fluxos migratórios. Essas convenções incluem o princípio de igualdade de tratamento entre os trabalhadores migrantes regulares e os trabalhadores nacionais, e normas mínimas de proteção para todos os trabalhadores migrantes; e prevêm a participação dos atores sociais na formulação de políticas nacionais. Para a aplicação efetiva dessas normas, são necessárias alianças estratégicas e a formação de um grupo de trabalho dedicado ao tema, com participação da sociedade civil, que promova a ratificação das Convenções núm. 97 e 143 da OIT, da Convenção Internacional para a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros de suas famílias; e da Convenção de Viena sobre relações consulares.
- A OIT está formulando, por solicitação de seus constituintes, um marco geral de utilização voluntária por parte dos Estados, que auxilie na gestão ordenada do processo migratório, levando em consideração seus efeitos sobre os países de origem e os países receptores, assim como os direitos e obrigações contrai-dos pelos próprios migrantes. Os governos da região, e também as organizações de trabalhadores e de empregadores, deveriam apoiar a difusão dessas regras, uma vez que sejam apresentadas na CIT em 2007, e incorporá-las no que for possível em suas próprias políticas migratórias.
- Promoção do diálogo social. Em 2008 deveria estar constituída uma rede regional dedicada à promoção do trabalho decente para os trabalhadores migrantes, integrada por grupos de trabalho tripartites nos países receptores, intra e extra-regionais. A rede incluiria representantes dos trabalhadores migrantes documentados. De fato, espera-se que exista interesse nesse tipo de iniciativa, porque, por um lado, os empregadores esbarram em numerosos desafios políticos e práticos ao empregar trabalhadores estrangeiros, e, por outro lado, a migração também afeta as organizações de trabalhadores, pois os trabalhadores migrantes dificilmente podem exercer seus direitos de associação. As organizações de trabalhadores nos países de origem, por meio de contatos com seus pares nos países de destino, podem ajudar os trabalhadores migrantes a obter informação sobre as oportunidades de emprego e os direitos e deveres dos trabalhadores nos países de destino. Sugere-se a criação de um grupo de trabalho regional de diálogo social sobre os trabalhadores migrantes,

⁷² No começo da década de 1990, cerca de 300 mil profissionais e técnicos latino-americanos e caribenhos, em torno de 3% do contingente disponível na região, residiam em países diferentes do de seu nascimento; mais de dois terços desse total se concentravam nos Estados Unidos (Villa e Martínez, 2000).

para pactuar políticas de trabalho decente, migratórias e de desenvolvimento, e emitir recomendações claras sobre linhas de ação.

- A promoção de políticas que elevem ao máximo a contribuição da migração ao desenvolvimento é outro elemento fundamental. Entre elas destaca-se a necessidade de buscar incentivos que promovam o investimento produtivo das remessas para enfrentar a pobreza, a iniquidade e a exclusão social de grupos vulneráveis. Deveriam ser considerados mecanismos (por exemplo, por meio das remessas coletivas) para destinar recursos ao desenvolvimento de projetos e programas que gerem ou incrementem a criação de emprego. Outras opções que caberia promover são a transferência de capital e tecnologia por parte dos trabalhadores migrantes profissionais ou empresariais e as iniciativas empresariais transnacionais. Ainda que os custos da transferência de remessas tenham caído, deve-se continuar buscando soluções tecnológicas e estruturais para reduzi-los ainda mais, já que representam um custo superior ao custo marginal de envio.
- Promover a incorporação do tema migratório aos processos de integração, com a meta para 2007 de um plano de ação que promova a inclusão do tema migratório laboral nos processos de integração das Américas. Nota-se que o tema migratório foi incluído com graus diferentes nos processos de integração na região.⁷³ Embora existam avanços e declarações a respeito, ainda resta o desafio de fazer com que essas recomendações se tornem realidade, o que necessariamente requer a participação dos países receptores. Para isso, propõe-se a concretização de acordos bilaterais e multilaterais entre países de acolhida e de origem, que abordem distintos aspectos das migrações. Propõe-se também harmonizar as disposições relativas à migração, as leis e códigos trabalhistas nos processos de integração, além de melhorar o intercâmbio de informação sobre vagas e qualificações requeridas para trabalhadores estrangeiros.

251. Outro grande desafio é desenvolver políticas de trabalho decente e de desenvolvimento em coordenação com os países receptores. Existem alguns bons exemplos do compromisso em respeitar os direitos dos trabalhadores migrantes, assim como melhorar suas condições de trabalho. Na Declaração Ministerial Conjunta México–Estados Unidos da América sobre os Direitos Laborais dos Trabalhadores Migrantes, emitida em abril de 2002, os ministros do Trabalho dos dois países ratificaram o compromisso de promover ao máximo o cumprimento das leis trabalhistas para proteger todos os trabalhadores, no âmbito de sua competência⁷⁴. O governo federal do Canadá, em abril de 2005, anunciou a chamada Iniciativa para Trabalhadores Capacitados em Nível Internacional, demonstrando assim seu compromisso em melhorar a integração de imigrantes ao mercado de trabalho canadense.⁷⁵ Nesse sentido, propõe-se que os governos dos principais países emissores de trabalhadores migrantes contem, até 2010, com uma estratégia e

⁷³ Existem alguns instrumentos que tratam desse tema: na América Central, a Declaração de Tegucigalpa, de junho de 2005; no Caribe, os acordos da XI Reunião do Conselho para o Desenvolvimento Humano e Social da Comunidade do Caribe (CARICOM) de 2004; na Sub-região Andina, a Decisão 545 ou Instrumento Andino de Migração Laboral, de junho de 2003; e finalmente a Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, de dezembro de 1998. Esses instrumentos são úteis para a migração intra-regional, mas possuem mecanismos apenas declaratórios no tema da migração extra-regional, que é o tipo predominante de migração.

⁷⁴ A aplicação vigorosa dessas leis inclui proteções básicas para garantir o pagamento de salário mínimo e postos de trabalho seguros e saudáveis para todos os trabalhadores, independentemente de sua condição migratória. Além disso, em julho de 2004, a Secretaria do Trabalho dos Estados Unidos e o secretário de Relações Exteriores do México assinaram um acordo conjunto de melhoria das condições de trabalho dos trabalhadores mexicanos. Nesse acordo, a Divisão de Salários e Horas e o Escritório de Administração de Segurança e Saúde Ocupacional do Departamento de Trabalho estadunidense assinaram duas Cartas de Intenção com a Secretaria de Relações Exteriores do México.

⁷⁵ Essa iniciativa centra-se em melhorar a integração de profissionais do setor de saúde capacitados internacionalmente, estabelecer o Programa de Reconhecimento de Credenciais Estrangeiras, desenvolver uma iniciativa de capacitação lingüística para os imigrantes, elaborar um site que proporcione informação para as pessoas interessadas em emigrar para o Canadá e formular um Plano de Ação contra o Racismo

plano de ação voltados para a geração de trabalho decente para os migrantes, em coordenação com os principais países de destino. Nesses planos de ação devem ser consideradas disposições para processar criminalmente aqueles que participam em atividades ilegais; proteção e assistência às vítimas; coordenação entre as investigações nacionais e internacionais; assim como atividades para discutir as causas do problema nos países de origem e das vias de acesso para a migração regular e o trabalho decente nos países de origem, levando em conta as dimensões de gênero e raça e etnia. São necessárias também políticas que promovam a integração social e a inclusão e que eliminem a discriminação dos trabalhadores migrantes. Isso pode ser feito, por exemplo, por meio de ações para promover o acesso dos trabalhadores migrantes e suas famílias aos serviços de saúde, de campanhas contra a discriminação e a xenofobia nos casos em que estas existam etc.

252. Nos países da região, a elaboração de políticas para uma migração ordenada, bem como de apoio aos compatriotas no exterior, é algo ainda incipiente, salvo nos casos citados do Canadá, Estados Unidos e México, países que já contam com certa tradição no campo tanto da pesquisa sobre os processos migratórios, como do atendimento aos trabalhadores migrantes.

5. Os programas de trabalho decente por país

Objetivo

Promover o trabalho decente como objetivo da estratégia de desenvolvimento dos países da região, contribuir à formulação de um plano nacional de geração de trabalho decente e executar um programa específico de ação da OIT em cada país, para apoiar a colocação em prática do plano nacional.

Meta

Formulação e execução, a partir de 2006, de estratégias nacionais para promoção do trabalho decente em todos os países da região, assim como de programas de trabalho decente por país em apoio às estratégias nacionais.

Justificativa

253. O plano nacional de geração de trabalho decente deveria responder não apenas às necessidades identificadas como prioritárias pelos atores-chave de cada país, mas também à viabilidade da sua implementação, levando em consideração a análise de debilidades, pontos fortes, oportunidades e riscos realizada em cada contexto nacional. Desde já existe o compromisso da OIT de colocar seus conhecimentos, instrumentos e potencial de mobilização a serviço dos mandantes tripartites, mediante programas de trabalho decente por país (PTDP), em apoio ao desenvolvimento dos planos nacionais de geração de trabalho decente.

Políticas

254. Os programas de trabalho decente por país (PTDP) constituem um marco coerente para organizar a cooperação prestada pela OIT em cada país. Os PTDP são realizados pela OIT em consulta com os governos e os interlocutores sociais. Devem basear-se em uma ou mais prioridades dos planos nacionais de geração de trabalho decente, constituir um marco coerente de políticas e medidas que se reforçam mutuamente, orientar-se para resultados práticos e mensuráveis, detalhando as ações concretas por meio das quais a OIT contribuirá com a consecução dos objetivos definidos no plano nacional.⁷⁶

⁷⁶ OIT. *Programas nacionales de trabajo decente*. Circular n° 599. Ginebra: OIT, 2004.

Na medida em que o emprego e o trabalho decente para todos são reconhecidos como um meio-chave para redução da pobreza e para a realização dos objetivos de desenvolvimento mais amplos de cada país, os PTDP constituem o canal integrador da contribuição da OIT aos esforços mais gerais de desenvolvimento nacional. Por isso, devem ser inseridos nos e estabelecer sinergia com os planos nacionais de desenvolvimento e nas estratégias de programação nacionais e internacionais para a redução da pobreza e a promoção do desenvolvimento (Marco de Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento, relatórios sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e programas de luta contra a pobreza, entre outros).

Os PTDP são, portanto, o meio idôneo e privilegiado para a associação da OIT à cooperação internacional para o desenvolvimento em cada país. São o instrumento que ilustra e permite à OIT participar plenamente nas iniciativas de coerência operativa da assistência ao desenvolvimento implantadas dentro do processo de reforma do sistema das Nações Unidas.

Os PTDP constituem os marcos dentro dos quais se articularão diversas iniciativas da OIT em apoio a cada país, de maneira complementar e convergente, e financiadas tanto com recursos do orçamento regular da OIT como, de maneira especial, com recursos extra-orçamentários para a cooperação técnica. Nesse sentido, os PTDP são o foco privilegiado de captação e canalização de recursos extra-orçamentários, provenientes de fontes diversas, tanto do próprio país como de doadores externos, ou de outras organizações e agências internacionais, os quais se agregarão aos recursos iniciais provenientes do orçamento regular da OIT. A mobilização de recursos extra-orçamentários em apoio aos PTDP será realizada tanto em âmbito local quanto central

255. Os PTDP devem contribuir para a definição de uma estratégia de promoção do trabalho decente, de acordo com as particularidades de cada país e com o concurso de atores-chave (governos, organizações de trabalhadores, empregadores). As políticas e ações propostas pela OIT no âmbito do presente Relatório constituem um quadro de referência para a determinação de incorporar o trabalho decente às estratégias de desenvolvimento nacional e, uma vez aceitas em âmbito nacional, passam a ser uma base para a elaboração dos PTDP. O processo de formulação e implementação dos mesmos requer seis passos importantes:

- Realização de uma análise global da situação do trabalho decente e seu déficit no país, identificando os aspectos laborais e sociais mais relevantes, no contexto dos planos e estratégias definidos no âmbito nacional, assim como daqueles da cooperação internacional.
- Estabelecimento de prioridades que reflitam um acordo amplo entre os constituintes da OIT e outros atores-chave.
- Determinação dos objetivos e estratégias dos PTDP, analisando e avaliando as capacidades e debilidades dos países, assim como as oportunidades (entre as quais se incluem as possibilidades de cooperação internacional) e as ameaças do entorno.
- Estabelecimento de um plano de recursos nacionais e de cooperação para a implementação dos objetivos e prioridades identificadas.
- Aplicação do programa e desenvolvimento de um plano de gestão do mesmo.
- Formulação e implementação de um sistema de acompanhamento dos PTDP para monitorar e informar suas realizações e resultados.

256. A formulação dos PTDPs é responsabilidade da OIT, em consulta com os governos e os atores sociais. O conteúdo desses programas dependerá, portanto, das particularidades dos países e das prioridades que cada um deles estabeleça. Deverá detalhar as ações específicas da OIT por meio das quais se pretende apoiar uma ou várias das políticas públicas respaldadas pelo plano nacional para geração de trabalho decente e o fortalecimento das instituições que intervêm na elaboração ou execução dessas políticas.

5.1. Políticas públicas e os programas de trabalho decente por país

257. As políticas sugeridas neste Relatório apresentam uma combinação de elementos que devem ser matéria de análise e avaliação em cada país, para determinar as prioridades e estabelecer os objetivos e estratégias programáticas específicas. Como já foi assinalado, a seleção dessas propostas, em conjunto com outras que cada país defina, deveria engendrar um plano nacional de trabalho decente, como parte da estratégia nacional de desenvolvimento.

258. As políticas consideradas nesta agenda hemisférica constituem um repertório de referência para a definição de planos nacionais de trabalho decente. A OIT apoiará os governos dos países da região, com a ativa participação de empregadores e trabalhadores, na formulação desse plano e na seleção de políticas prioritárias que o compõem, bem como na identificação dos aspectos em relação aos quais se requer assistência técnica da OIT em uma ou várias das políticas selecionadas, por meio do programa nacional de trabalho decente de cada país.

5.2. Aspectos institucionais dos programas de trabalho decente por país

Objetivo

Desenvolver as capacidades institucionais requeridas para a implementação das políticas consideradas nos programas de trabalho decente por país.

Metas

1. Nos próximos 10 anos é preciso: melhorar a capacidade de gestão das políticas laborais.
2. fortalecer e desenvolver as organizações dos atores sociais, assim como os processos e instâncias de diálogo social.
3. fortalecer a autoridade do trabalho e que essa passe a contar com um potencial de detecção de infrações 50% superior em relação à sua capacidade atual.
4. desenvolver a base de conhecimentos sobre o funcionamento do mercado de trabalho e sobre as condições de trabalho, com sistemas integrados e modernos de estatísticas do trabalho.

Justificativa

259. Um dos aspectos institucionais dos programas de trabalho decente por país deve ser, sem dúvida, o fortalecimento e a modernização da administração do trabalho. Nesse sentido, há a necessidade, que já foi mencionada na seção 4.2.8., de fortalecer os serviços de emprego, tanto públicos como privados. Nas páginas seguintes são sugeridas propostas de política em torno de quatro aspectos adicionais da administração do trabalho: a integração de políticas e a gestão articulada das mesmas; a autoridade do trabalho; a pesquisa, informação e desenvolvimento da base de conhecimentos sobre a estrutura e o funcionamento do mercado de trabalho, assim como das condições de trabalho; e o aproveitamento da institucionalidade gerada pelos processos de integração sub-regional e regional.

260. Por outro lado, não haverá diálogo social efetivo – seja em âmbito nacional, setorial, local, de empresa – se não houver atores sociais fortalecidos, organizados e bem formados, capazes de avaliar a realidade e promover as mudanças, operando sobre elas em benefício próprio e no da sociedade que integram. É necessário também que esses atores reconheçam de fato e reciprocamente os direitos, que valorizem os âmbitos de participação e consenso, e sejam conscientes de que, para enfrentar as atuais circunstâncias, é preciso que a confrontação dê lugar progressivamente à cooperação, no quadro da legislação trabalhista e dos direitos aí instituídos.

Políticas

5.2.1. Integração e gestão adequada e articulada de políticas

261. Quanto ao fortalecimento institucional para a formulação e execução das políticas consideradas nos programas de trabalho decente por país, é importante que os ministérios do trabalho avaliem suas próprias capacidades políticas e técnicas e consigam tanto fortalecer essas capacidades como obter mais recursos. Em certas circunstâncias, a falta de uma institucionalidade adequada determina que alguns programas ou políticas importantes acabem apresentando resultados abaixo de seu potencial, ou sejam utilizados para fins para os quais não foram pensados. Nesses casos, é necessário promover a estabilidade e a continuidade das instituições públicas que são capazes de produzir resultados importantes, bem como dos seus quadros técnicos, o que pode ser feito por meio, por exemplo, de reformas na carreira pública.

262. Por outro lado, a eficácia das políticas públicas de longo prazo dependerá não apenas de seu conteúdo, mas também de sua permanência no tempo. Isso requer a estabilidade das instituições públicas e de seu pessoal, tanto técnico como administrativo. Entretanto, com frequência se observa em muitos países da região uma alta rotatividade de pessoal. Essa é uma das principais deficiências da institucionalidade pública, em bom número de países da região, para promover com eficácia uma agenda de crescimento econômico associado ao trabalho decente. É por isso que a institucionalização da carreira do serviço público constitui requisito fundamental para que essa agenda possa ser efetiva e eficazmente desenvolvida.

263. Outro aspecto importante é o alcance das políticas. Na maior parte das vezes, elas se limitam a programas ou experiências de alcance restrito. Nesses casos, os Estados têm o desafio de articular os esforços que realiza no quadro de uma visão de longo prazo e converter essas experiências em verdadeiras políticas de Estado, que alterem ou removam as restrições para a expansão dos benefícios das políticas implementadas.

264. A principal potencialidade dos Estados para promover essa agenda é sua própria capacidade política e competência técnica para formular e aplicar políticas públicas nos diferentes campos ou áreas assinalados neste Relatório. Isso supõe, muito possivelmente, considerar superada a disputa entre mercado e Estado, que teve lugar no início da década passada. A experiência dos últimos 15 anos mostra que ambos são igualmente imprescindíveis. É necessário um mercado maior e melhor, mas também um Estado maior e mais eficaz, o que não quer dizer, obrigatoriamente, um Estado maior em termos de número de instituições e de quantidade de funcionários. São necessárias políticas públicas para facilitar o adequado funcionamento dos mercados, mas sem mercados eficientes e sem políticas públicas orientadas para essa finalidade o custo de financiar o funcionamento do Estado torna-se bastante pesado para a sociedade.

265. É necessário, também, insistir na responsabilidade do Estado de integrar e articular as diferentes políticas, e no poder que tem para isso. Uma formulação adequada e uma aplicação eficaz das políticas públicas perderiam grande parte dessa eficácia se não estivessem integradas em uma visão de longo prazo e articu-

ladas entre si. A experiência demonstrou que a simples somatória de boas políticas públicas não é suficiente para chegar a uma boa política de longo prazo em matéria de crescimento econômico com trabalho decente.

266. A integração e a articulação das políticas públicas com o objetivo de promover o crescimento e o trabalho decente exigem pelo menos considerar no âmbito estatal as seguintes medidas: por um lado, integrar os ministros do trabalho e da educação às instâncias interministeriais que tratam da política econômica, financeira e de desenvolvimento (ministérios da fazenda ou da economia, da indústria, comércio, agricultura, etc); por outro, criar instâncias de concertação social, tripartites ou mais amplas, para a discussão dessas políticas, caso se queira transitar de políticas de governo de curto prazo para políticas de Estado de longo prazo. De igual modo, é preciso envolver, de maneira mais positiva do que se faz agora, o mundo acadêmico na formulação das políticas públicas. Tanto no terreno do desenvolvimento de capacidades políticas e técnicas dos ministérios do trabalho como no da integração de políticas, a região conseguiu avançar em diversos aspectos. É por isso que a cooperação horizontal entre países deve ser incentivada, para que aqueles que avançaram mais em determinadas áreas possam transferir suas experiências aos demais.

5.2.2. Organizações dos atores sociais

267. O fortalecimento das organizações de trabalhadores e de empregadores dependerá deles mesmos, mas também da ação do Estado e da disposição ao diálogo entre ambos os setores.

268. É importante que tanto os empregadores quanto os trabalhadores desenvolvam campanhas de filiação de novos membros e também de descentralização institucional.

269. No entanto, isso não será suficiente para fortalecer as organizações de trabalhadores e de empregadores. É necessário, também, que o Estado remova, onde eles existam, os obstáculos administrativos e legais que possam obstruir a constituição de sindicatos de trabalhadores ou de associações empresariais. Nesse ponto, vale recordar, uma vez mais, que a independência e a autonomia sindical e de agremiação são um princípio fundamental da OIT, que todo Estado-membro está obrigado a respeitar escrupulosamente.

270. Importância similar têm as medidas que possam ser adotadas pelas organizações de empregadores com a finalidade de eliminar qualquer tipo de prática anti-sindical porventura existente no âmbito das empresas, sejam elas práticas para impedir a constituição de sindicatos ou para obstaculizar a negociação coletiva. As organizações de trabalhadores, por seu lado, deverão fazer o maior esforço possível para incrementar sua capacidade técnica, de modo tal que o diálogo social seja o mais frutífero possível.

271. Um aspecto importante para o fortalecimento das organizações dos atores sociais relaciona-se com o financiamento de suas atividades, em especial das equipes técnicas que lhes permitam prestar a seus filiados serviços adequados de assessoria e apoio. Sem dúvida, a contribuição dos trabalhadores e das instituições afiliadas deve ser a principal fonte de financiamento, além das rendas geradas pelas atividades realizadas por essas organizações. No entanto, essa fonte muitas vezes é insuficiente, dada a fragilidade das organizações, especialmente as sindicais. É por isso que determinadas medidas, como a contribuição salarial para a educação laboral do Panamá, e outras similares, deveriam ser avaliadas e, conforme o caso, adaptadas e adotadas pelos diferentes países da região.

5.2.3. Autoridade do trabalho

272. A administração do trabalho é, ou deve ser, um todo integrado, um sistema harmônico. No entanto, neste Relatório, não se trata de abarcar o conjunto da

administração do trabalho, mas de focalizar dois de seus componentes mais importantes: a autoridade do trabalho e as estatísticas e estudos do trabalho.

273. Uma instituição importante da administração do trabalho é a autoridade do trabalho, que possibilita e materializa a aplicação efetiva de normas, direitos e leis pertinentes. Lamentavelmente, em muitos países da América Latina, essa não tem sido uma prioridade para os governos. De fato, um dado preocupante é a existência de apenas um inspetor do trabalho para cada 200 mil trabalhadores na região.⁷⁷ No entanto, as deficiências relativas à autoridade do trabalho vão muito além da inspeção. Em geral, a probabilidade de detecção de infrações trabalhistas é bastante baixa, e a capacidade das autoridades do trabalho de estabelecer sanções é limitada por procedimentos que devem ser modernizados, já que hoje eles são pouco previsíveis.⁷⁸

274. Por isso, é necessário implantar um sistema articulado de solução de conflitos que seja transparente e justo para ambas as partes da relação de trabalho. Um esquema simples de solução de conflitos pode ser constituído de três fases. Na primeira fase, devem ser aplicadas políticas que consolidem o papel preventivo do sistema, como difusor da legislação e assessor das partes. Trata-se de assegurar que cada ator envolvido nas relações de trabalho conheça a legislação trabalhista e as sanções por não cumpri-las, assim como os procedimentos de inspeção. Para que esse sistema funcione, essa etapa de difusão deve ser feita com base em registros atualizados e dinâmicos das empresas.

275. Na segunda fase, assume-se a hipótese de que houve um conflito na relação de trabalho e que há dois caminhos para resolvê-lo.⁷⁹ Um deles é o mecanismo da conciliação entre as partes, que pode ser obrigatório, mas deve levar em conta que a conciliação não pode modificar os direitos, e sim apenas negociar as facilidades ou modalidades de cumprimento desses direitos. O resultado pode ser uma conciliação satisfatória para ambas as partes ou não; neste último caso, isso levaria o procedimento à disputa judicial. O segundo caminho é deixar o conflito permanecer latente até que ocorra uma ação de fiscalização (inspeção) do trabalho, realizada a pedido de alguma das partes ou como procedimento de rotina ou que responda a algum planejamento especial da inspeção, o que pode produzir dois resultados: a constatação da existência de uma infração, diante da qual o sistema de inspeção deve ter o poder de determinar uma sanção; ou a constatação da inexistência de infrações e de que a empresa esteja cumprindo adequadamente todos os direitos trabalhistas. No primeiro caso, se há infração, abrem-se duas alternativas: a primeira, que a empresa pague o que corresponda às multas pelas infrações verificadas, ou que o sistema ofereça facilidades de pagamento, como no caso das pequenas empresas chilenas, em que uma forma de “pagar” essas multas é participar de cursos informativos sobre a legislação trabalhista. A outra alternativa é que a empresa apele da sanção, por razões diversas, e o processo seja encaminhado para o Poder Judiciário.⁸⁰

276. Na terceira fase, as ações devem concentrar-se nos resultados do Poder Judiciário, em geral pouco previsíveis. Dada a importância do tema judicial para o êxito de uma boa inspeção, são necessárias medidas que assegurem independência, previsibilidade e rapidez nos processos trabalhistas.

277. Um aspecto adicional é constituído pelo próprio processo da inspeção, que deve ser fortalecido. Aqui são propostos três tipos de medidas. Em primeiro lugar, realizar ações orientadas para consolidar os sistemas de inspeção do Esta-

⁷⁷ A rigor, deveria falar-se de “inspetores para cada x número de empresas”, mas, dada a realidade estatística latino-americana, onde a informação sobre empresas não se desenvolveu de maneira suficiente, uma boa aproximação é o número de “inspetores para cada x trabalhadores”.

⁷⁸ No Peru constatou-se que a probabilidade de detecção do Ministério do Trabalho é de 4%, enquanto a da administração tributária é de 67% e a das autoridades municipais se situa em uma cifra similar (Chacaltana, 2003).

⁷⁹ Estas duas alternativas foram diferenciadas como um exercício teórico, pois na prática pode haver interação entre ambas.

⁸⁰ Um tema importante é o caso de a inspeção não encontrar infração na empresa. O usual é que a inspeção apenas gere resultados quando encontra infração, mas cabe perguntar se aquelas empresas que cumprem suas obrigações devem receber algum tipo de crédito por parte do inspetor por esse cumprimento. No Peru, recentemente se discutiu essa possibilidade como parte de um sistema de promoção de boas práticas de relações de trabalho, mas sua aplicação não foi possível por diversas razões.

do em apenas um sistema de inspeção única. Não é possível que em países com recursos escassos existam diversos tipos de inspeção – tributária, de segurança e saúde no trabalho, de outras normas trabalhistas etc. – que não se articulem de forma a potencializar seus resultados.⁸¹ Em segundo lugar, articular os sistemas de inspeção com os esforços dos atores sociais: os trabalhadores interessados em que se cumpram seus direitos e os empresários que os cumprem e que têm interesse em que se penalize outras empresas que concorrem de forma desleal. Por fim, melhorias nos procedimentos de inspeção (base de dados, definições muito claras etc.), usualmente não padronizados. A idéia central é que a inspeção também seja transparente e previsível, e ao mesmo tempo sólida.

278. Uma experiência bastante bem-sucedida, e que segue os critérios gerais assinalados nos itens anteriores, é a do Chile. Desde o final de 2003 funciona no Chile o Programa de Substituição de Multas por Capacitação, que estabelece a possibilidade de capacitação em lugar do pagamento de multa derivada de uma infração trabalhista, uma vez sanada a causa da infração. O programa está voltado para microempresas (com até nove trabalhadores), que geralmente desconhecem vários aspectos da legislação trabalhista. O programa exige que o representante legal da empresa responda pessoalmente à citação do Ministério. O trâmite é simples. Ao receber a multa, o empresário pode solicitar uma substituição do pagamento da mesma pela assistência ao curso de capacitação, que pode ser aceita ou rechaçada pela Direção de Trabalho, a partir dos antecedentes do empresário (um dos requisitos é que no mesmo ano não tenha sido já solicitada a substituição de outra multa). O curso inclui principalmente questões referentes à legislação trabalhista e ferramentas de gestão da empresa, e sua duração é de seis horas em duas sessões ou quatro horas em uma sessão (dependendo do caso). Se solicitar o curso e não acompanhá-lo, o empresário terá de pagar a multa inicial duplicada. Os resultados são interessantes. No ano de 2004 capacitaram-se 1368 microempresários (464 deles mulheres) em 126 oficinas. O programa funcionou em todas as regiões e foram capacitados mais de 100 empresários por mês desde o início de sua operação. A cifra é alentadora, dada a complexidade de coordenar todas as áreas do serviço. No futuro, o programa pretende aperfeiçoar o sistema partindo das mesmas experiências, tanto dos usuários como dos monitores.

5.2.4. ***Maior e melhor conhecimento dos mercados e das condições de trabalho***

279. Além de uma autoridade do trabalho fortalecida, outro elemento fundamental para a implementação da agenda hemisférica de políticas de trabalho decente é a existência de uma base informativa completa sobre todos os determinantes do volume e da composição do mercado de trabalho, assim como das condições de trabalho na região. Na década passada houve um interessante progresso nessa direção, graças à implementação de programas que melhoraram significativamente a qualidade das pesquisas domiciliares. Assim, puderam ser estabelecidas com mais precisão as características da inserção laboral dos trabalhadores, suas remunerações, condições de trabalho, acesso à proteção social e modalidades de contratação em alguns casos.

280. Apesar de extremamente importante, esse esforço é claramente insuficiente para fornecer um panorama completo do mundo do trabalho. O ponto central é que nos domicílios podem ser encontrados os sintomas dos problemas existentes no mundo do trabalho, mas não necessariamente as suas causas. Além disso, nos domicílios só podem ser encontradas aquelas causas que se originam no próprio trabalho, como o baixo nível de escolarização e certas características pessoais, familiares ou mesmo comunitárias dos trabalhadores. Mas esses aspectos não são os problemas principais da situação de emprego e das condições de trabalho, que, como se viu, relacionam-se com a estrutura da economia e sua baixa produtividade.

⁸¹ Na Argentina e no Peru foram dados passos nesse sentido, com o estabelecimento de convênios entre os ministérios do trabalho e as autoridades tributárias. Os resultados são bastante interessantes.

A produtividade, por exemplo, não pode ser estabelecida considerando-se apenas as características dos trabalhadores, uma vez que de igual ou maior importância são os meios de produção com aos quais operam ou mesmo as tendências macroeconômicas. Assim, para melhor medir essas variáveis é necessário um esquema integrado de estatísticas do trabalho, que combine a informação proveniente dos domicílios com a das empresas e também a dos registros administrativos.

281. As prioridades de ação deveriam ser que todos os governos da região contassem com indicadores de trabalho decente que permitissem o acompanhamento das políticas (cobertura, eficácia, impacto), assim como indicadores de produtividade do trabalho (para o que se requer a elaboração de pesquisas de estabelecimentos por meio de um programa similar ao existente para as pesquisas de domicílios, denominado MECOVI) e indicadores para grupos específicos, como os migrantes, os grupos étnicos e raciais e o setor rural.

282. Conjuntamente com esse esquema de mensuração estatística, é necessário um processo de análise e acompanhamento das políticas. Quase toda a discussão sobre políticas de emprego na região – incluindo as propostas de reforma trabalhista – vem sendo feita com base na informação fornecida pelas pesquisas domiciliares. No entanto, um elemento essencial de toda política é que os custos implicados na sua aplicação sejam menores que os benefícios potenciais gerados por ela, o que levanta a necessidade de realizar estudos prospectivos sobre os custos e os benefícios das propostas de política. Assim, sistemas de análise estruturados (publicações, análise etc.) e de equilíbrio geral (tal como está sendo implementado na Argentina por uma unidade do Ministério do Trabalho especializada em análise macroeconômica) seriam bastante úteis para estabelecer e analisar todas as dimensões envolvidas nas propostas de política usualmente discutidas. É imprescindível que nessas propostas sejam superadas as análises tradicionais de equilíbrio parcial que usualmente as sustentam.

5.2.5. Institucionalidade dos processos de integração

283. Em um mundo globalizado, boa parte das políticas aplicadas pelos países rapidamente encontra limites naturais quanto a seus efeitos potenciais. É por isso que há aspectos nos quais a integração regional em geral e a harmonização das políticas em particular são uma necessidade imperiosa. Existe na região um crescente interesse em relação aos processos de integração, alguns dos quais transcendem o âmbito do comércio e inclusive da economia, englobando também objetivos políticos e sociais. Não é um processo simples. Um elemento de discussão muito importante radica na questão de se esses processos, além de contribuírem para a criação de riqueza e a geração de maiores oportunidades de investimento e de negócios, também deveriam ter um componente sociolaboral associado e explícito, e, em caso afirmativo, qual seria a natureza desse componente. Um dos caminhos possíveis consiste em incorporar à execução da agenda hemisférica aqui proposta as instituições criadas pelos diferentes processos de integração.

284. No campo da integração, um dos aspectos nos quais os países da região mostraram maior interesse tem sido a criação de um sistema de cooperação em matéria de administração do trabalho. Em relação a isso, e por solicitação da Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho (CIMT), a OIT formulou, em conjunto com a Organização dos Estados Americanos (OEA), uma proposta para a constituição da Rede Interamericana de Administração Laboral (RIAL), que deveria ser constituída o mais rapidamente possível e apoiada por todos os países da região.

Epílogo

285. Concluo este Relatório reiterando aos constituintes da OIT nas Américas minha firme convicção de que é hora de incorporar a geração de trabalho decente como um dos objetivos de desenvolvimento nacional, o que exige de todos nós a aplicação de estratégias nacionais nessa direção. A agenda hemisférica aqui proposta, e as metas e as políticas concretas recomendadas, constituem um marco para, adaptando-as às especificidades de cada país, formular essas estratégias nacionais. A Secretaria da Organização Internacional do Trabalho está a serviço dos Estados-membros da OIT para executar programas de trabalho decente por país em apoio a essas estratégias. Há ainda muito a ser feito, mas estamos em um bom caminho.

286. Agradeço a todas as delegações sua presença nesta XVI Reunião Regional dos Estados-membros da OIT nas Américas. Expresso também meu agradecimento, e também o agradecimento da OIT, ao Senhor Presidente da República Federativa do Brasil, que ofereceu seu país para ser sede da Reunião, bem como a seu Ministro do Trabalho e às distintas autoridades que nos apoiaram em todo o processo de organização da mesma. Muito obrigado a todos.

Juan Somavia

PRONUNCIAMENTOS RECENTES SOBRE O TRABALHO DECENTE NAS AMÉRICAS

Ano	Atividade	Local	Jan	Fev.	Mar.	Abr.	Mai	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.
2003	XIII Conferência Interamericana de Ministros de Trabalho ¹	Salvador, Bahia, Brasil									24-26			
	XIII Cúpula Iberoamericana de Chefes de Estado e Governo ²	Santa Cruz de la Sierra, Bolívia												
	Declaração de Nuevo León – Cúpula Extraordinária das Américas ³	Monterrey, México	13										14-15	
2004	Declaração de Guadalajara – III Cúpula América Latina e Caribe- União Européia ⁴	Guadalajara, México					28-29							
	Conferência Regional de Emprego – MERCOSUL ⁵	Buenos Aires, Argentina				15-16								
	XIV Cúpula Ibero-americana ⁶	San José, Costa Rica											19-20	
	Conferência Regional de Emprego – ANDINA ⁷	Lima, Peru											22-23	
2005	Foro Sub-regional Tripartite para o Emprego – América Central, Panamá e República Dominicana ⁸	Tegucigalpa, Honduras						28-30						
	XIV Conferência Interamericana de Ministros de Trabalho ⁹	México DF, México									26-27			
	XV Cúpula Ibero-americana ¹⁰	Salamanca, Espanha										14-15		
	X Cúpula das Américas ¹¹	Mar del Plata, Argentina											4-5	

1 http://www.oas.org/documents/ConferenciaTrabajoBrazil/PlanAccionSalvador_spa.pdf

2 http://www.oas.org/documents/ConferenciaTrabajoBrazil/PlanAccionSalvador_spa.pdf

Temos certeza de que a pobreza não se resolve com planos assistenciais. Ainda que estes constituam um paliativo obrigatório para a efetiva solução do problema, deve-se evitar a cristalização de uma sociedade dividida entre os que querem trabalho e os que são assistidos. Por isso, nos propomos a impulsionar todas as ações necessárias para diminuir as elevadas taxas de desocupação que castigam nossas sociedades, gerando condições propícias para o desenvolvimento de negócios e para a inversão produtiva, mediante programas de capacitação e geração de emprego que permitam inserir os desempregados nas atividades produtivas. Sendo assim, reafirmamos nossa convicção de que o trabalho decente, tal como preconizado pela OIT, é um instrumento efetivo de promoção das condições de vida de nossos povos e de sua participação nos frutos do progresso material e humano. "http://www.cumbresiberoamericanas.com

3 "Reconhecemos que a superação da pobreza, da fome e da desigualdade social são grandes desafios que muitos países do Hemisfério enfrentam no século XXI. Estamos convencidos de que as políticas econômicas e sociais coordenadas e integradas são um requisito para o sucesso no combate à desigualdade de oportunidades e à marginalidade, e que tais políticas são pilares fundamentais para edificar uma sociedade mais justa. Enfatizamos que o trabalho, o emprego e a renda são essenciais para uma política social inclusiva [...] Estamos comprometidos com os princípios do trabalho decente estabelecidos pela Organização Internacional do Trabalho e promoveremos a aplicação da Declaração relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, com a convicção de que o respeito ao direitos e à dignidade dos trabalhadores é um elemento essencial para alcançar a redução da pobreza e o desenvolvimento social e econômico sustentado de nossos povos [...]". http://www.ftaa-alca.org/Summits/Monterrey/NLeon_s.asp

4 "Estamos comprometidos com os princípios do trabalho decente proclamados pela Organização Internacional do Trabalho, com a convicção de que o respeito aos direitos e à dignidade dos trabalhadores é vital para conseguir a redução da pobreza e o desenvolvimento social e económico sustentável de nossos povos. (60)" http://europa.eu.int/comm/world/lacguada/declar/01_decl_polit_final_es.pdf

5 <http://www.trabajo.gov.ar/crem/contexto.htm>

6 Reafirmamos que o investimento eficiente em educação determinará as possibilidades de enfrentar com sucesso o desemprego que obstaculiza o crescimento e o desenvolvimento de nossos países e ameaça amplos setores da população com a exclusão social. A capacitação continuada e todas aquelas iniciativas que ofereçam uma maior qualificação técnica e profissional são instrumentos essenciais para a obtenção do emprego decente. (18)" <http://www.oei.es/xivcumbredeec.htm>.

7 <http://www.comunidadandina.org/documentos/lactas/act23-11-04.htm>

8 http://www.portaloit.or.cr/dmdocuments/foro/declaracio_tripartita.pdf

9 http://www.oas.org/udse/espanhol/cpo_trab_14minist.asp

10 "Reafirmamos nosso compromisso de gerar as condições propícias para a criação de mais e melhores empregos. Nesse sentido, atribuímos ao trabalho decente, como direito humano, um lugar central na agenda ibero-americana por sua importante contribuição ao desenvolvimento económico e social, e como forma de impulsionar uma distribuição mais equitativa dos benefícios do crescimento económico, favorecendo a inclusão social, o respeito aos direitos dos trabalhadores e o aumento dos níveis de vida de nossas populações (23)" <http://www.cumbre-iberoamericana.org/cumbreberoamericana/ESPrensa/comunicadosPrensa/15-10-2005-60.htm>

11 <http://www.summit-americas.org/NestSummit-esp.htm>

ISBN 92-2-218507-2



9 789222 185078