

**Diálogo Social, Harmonização e  
Diversidade no Mundo do Trabalho**

**Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais  
Sede Acadêmica Brasil**

SCN • Quadra 06 • Bloco A, Salas 607/609/610 • Ed. Venâncio 3000  
CEP: 70716-900 • Brasília-DF • Brasil  
Telefax: 55 (61) 328-6341/328-1369  
E-mail: [flacsobr@flacso.org.br](mailto:flacsobr@flacso.org.br)  
[www.flacso.org.br](http://www.flacso.org.br)

**Programa:**

Co-Edições

**Convênio:**

MTE/SPPE – FLACSO/Brasil (2003)

**Coleção:**

Políticas Públicas de Trabalho, Emprego, e  
Geração de Renda

Copyright © FLACSO 2004

ISBN 85-86315-35-4

**Ficha Catalográfica**

D536

Diálogo social, harmonização e diversidade no mundo do trabalho / Carmen Guimarães Mehedff, Marcela Pronko, organizadoras. – Brasília : FLACSO, 2003.

372 p. ; 23 cm. – (Coleção Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda)

1. Processos sociais. 2. Desenvolvimento social. 3. Políticas públicas. I. Mehedff, Carmen Guimarães II. Pronko, Marcela. III. Série.

CDD 303

CDU 316.4

*Carmen Guimarães Mehedff*

*Marcela Pronko*

Organizadoras

# **Diálogo Social, Harmonização e Diversidade no Mundo do Trabalho**

**2004**





Projeto Gráfico e Edição Final: *Tereza Vitale*

Ilustração: *Jacyara Santini*

Capa: *Daniel Dino*

SCS • Quadra 6 • Bloco A • Edifício Presidente • Salas 305/307/309

CEP: 70327-900 • Brasília-DF • Brasil

Tel.: (61) 321-3363 • Fax: (61) 223-5702

E-mail: [diretoria@editorialabaré.com.br](mailto:diretoria@editorialabaré.com.br)

---

As designações empregadas nas publicações da FLACSO, as quais estão em conformidade com a prática seguida pelas Nações Unidas, bem como a forma em que aparecem nas obras, não implicam juízo de valor por parte da FLACSO no que se refere à condição jurídica de nenhum país, área ou território citados ou de suas autoridades, ou, ainda, concernente à delimitação de suas fronteiras.

A responsabilidade pelas opiniões contidas nos estudos, artigos e outras contribuições cabe exclusivamente ao(s) autor(es), e a publicação dos trabalhos pela FLACSO não constitui endosso das opiniões neles expressas.

Da mesma forma, referências a nomes de instituições, empresas, produtos comerciais e processos não representam aprovação pela FLACSO, bem como a omissão do nome de determinada instituição, empresa, produto comercial ou processo não deve ser interpretada como sinal de sua desaprovação por parte da FLACSO.

# Sumário

## **Apresentação da Coleção**

Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e  
Geração de Renda

*Ayrton Fausto* . . . . . 9

## **Introdução**

Diálogo Social, Harmonização e Diversidade no  
Mundo do Trabalho

*Carmen Guimarães Mebedff*  
*Marcela Pronko* . . . . . 27

## **Parte I: Diálogo social: corpos colegiados e intervenções locais**

El Dialogo Social en América Latina: Una Propuesta sobre  
la Relación Diálogo Social y Gobernabilidad Democrática de  
los Cambios Laborales en Sistemas Económicos Liberalizados

*Guillermo Campero* . . . . . 34

Trabalho e Renda e o Sistema Público de Apoio  
ao Desenvolvimento Local

*Franklin Dias Coelho* . . . . . 54

Redes Educativas de Desenvolvimento da Cidadania

*Ivônio Barros Nunes* . . . . . 74

Diálogo Social, Disputa de Hegemonia e Consentimento  
Ativo na Gestão Local dos Recursos do FAT: A Experiência  
do Município de Vitória da Conquista/BA  
*José dos Santos Souza* . . . . . 84

Democratização do Acesso ao Crédito: Crédito Massificado  
X Crédito Assistido  
*Antônio Valdir Oliveira Filho* . . . . . 108

## **Parte II: Integração supranacional e harmonização das políticas públicas de trabalho e renda**

Diálogo Social e Harmonização de Políticas Públicas de  
Trabalho na América Latina e no Caribe: As Experiências  
do Mercosul e da Conferência Interamericana de Ministros  
do Trabalho da Organização dos Estados Americanos (OEA)  
*Marcílio Ribeiro de Sant'Ana* . . . . . 116

Acuerdos Comerciales: Un Nuevo Desafío para las  
Trabajadoras y los Trabajadores en Chile  
*Manuel Razeto Barry* . . . . . 143

Globalización y Exclusión Laboral en Centroamérica  
*Juan Pablo Perez Sainz* . . . . . 207

## **Parte III: Diversidade no mundo do trabalho**

Diversidade no Mundo do Trabalho: Tópicos para uma  
Comparação de Categorias  
*Silvia C. Yamoulas e Cid Garcia* . . . . . 226

A Experiência de Reconhecimento da Diversidade  
*Syomara Deslandes Tindera* . . . . . 268

## **Parte IV: A proposta de Política Pública de Trabalho, Emprego e Renda: 2004-2007**

### **Desafios para a Construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda**

*Remígio Todeschini* . . . . . 274

### **Plano Nacional de Qualificação – PNQ: Novos Horizontes para a Qualificação**

*Antonio Almerico Biondi Lima* . . . . . 303

### **Anexos:**

#### **I – Novas Aproximações ao Perfil dos Atores Estratégicos da Política Pública de Trabalho e Renda no Brasil**

*Silvia Yannoulas*  
*Lília Rodríguez Farrell* . . . . . 310

**II – Agenda da Fase Presencial** . . . . . 361

**III – Lista de Participantes do Seminário** . . . . . 363

**IV – Abreviaturas e Siglas** . . . . . 365



*Apresentação da Coleção*

# **Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda**

*Ayrton Fausto*<sup>1</sup>

## **O que é a FLACSO**

A Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) é um **organismo internacional, intergovernamental, autônomo**, fundado em 1957, pelos Estados Latino-Americanos, com sede em Santiago do Chile, a partir de uma proposta da UNESCO a seus Estados-Membros de criação de organismos intergovernamentais regionais para o desenvolvimento das Ciências Sociais e suas aplicações. Na mesma ocasião foi criado, com sede no Rio de Janeiro, Brasil, o Centro Latino-Americano de Pesquisas Sociais (Centro). FLACSO e Centro funcionaram até 1968, mantidos por ajuda programada da UNESCO, especializando-se respectivamente na docência de pós-graduação e na pesquisa, sob um Comitê Diretivo comum. A partir dessa data, assumida plenamente pelos seus Estados-Membros, a FLACSO manteve o caráter de organismo internacional, intergovernamental e autônomo, estendendo sua competência à pesquisa e à cooperação científica, enquanto o Centro – por decisão do Governo Brasileiro – tornou-se um organismo nacional com vocação regional até sua extinção no final da década seguinte.

---

<sup>1</sup> Ayrton Fausto é formado em Direito, Mestre e candidato a Doutor em Sociologia. Coordenador pela FLACSO/Brasil do Convênio SPPE/MTE – FLACSO/Brasil (1998-2003). Atualmente é diretor da FLACSO/Sede Acadêmica Brasil.

A FLACSO tem o **mandato institucional** de:

- desenvolver a docência de pós-graduação, a pesquisa e a cooperação científica e assistência técnica, no campo das Ciências Sociais e suas aplicações;
- para apoiar o desenvolvimento e a integração dos países da América Latina e Caribe.

São seus membros, atualmente, **14 Estados latino-americanos**: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Costa Rica, Cuba, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Honduras, Panamá, República Dominicana, Suriname. Conta com **10 unidades acadêmicas**<sup>2</sup> localizadas em diferentes países da Região, sendo uma delas a Sede Acadêmica FLACSO/Brasil.

A **unidade da FLACSO** no Brasil foi criada em 1981, como projeto, tornando-se programa em 1984, e finalmente – com o retorno do Brasil como Estado-Membro – Sede Acadêmica em 1989, com base num Convênio de Sede firmado com o Governo Brasileiro e ratificado pelo Congresso Nacional.

A Sede Acadêmica Brasil da FLACSO constitui uma expressão dos esforços nacionais e internacionais pela construção de **sociedades mais justas**, por meio da democratização, pela crescente participação da sociedade, através da política, da economia e da cultura. Tem o propósito de contribuir à construção de uma **Comunidade Latino-Americana de Nações** (tarefa que obteve consagração constitucional no Brasil como objetivo nacional).

São seus **objetivos gerais**:

- Contribuir à ampliação dos canais de contato, intercâmbio, apoio mútuo e ações conjuntas, no campo das Ciências Sociais e suas aplicações, nas áreas de formação de pós-graduação, pesquisa, cooperação científica e assistência técnica, e publicações, entre instituições governamentais e não-governamentais, da República Federativa do Brasil e dos demais países da América Latina e Caribe.

---

<sup>2</sup> O Acordo Internacional Constitutivo da FLACSO estabelece como unidades acadêmicas: Sedes (unidades permanentes, desenvolvendo atividades de pesquisa, docência, e cooperação científica, em Estados-Membros, e amparadas por convênios formais com o respectivo Estado-Membro); Programas (unidades permanentes, desenvolvendo atividades em qualquer país da Região); e Projetos (unidades desenvolvendo atividades de tempo limitado em qualquer país da Região). Atualmente operam sete Sedes: Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Equador, Guatemala, México. E três Programas: Cuba, El Salvador, República Dominicana.

- Estimular e promover, desta forma, a cooperação horizontal entre os países da Região, no campo das Ciências Sociais e suas aplicações, contribuindo para o desenvolvimento e integração dos países latino-americanos, em cumprimento ao mandato do Acordo Constitutivo da Instituição.
- Contribuir, por meio das medidas acima mencionadas, à superação da carência histórica de canais adequados de contato, intercâmbio e cooperação mútua entre o Brasil e os demais países da Região, especialmente no campo das Ciências Sociais e suas aplicações, carência que constitui um obstáculo à integração regional.

As atividades da FLACSO no Brasil obedecem à diretriz de privilegiar a **cooperação com:**

- os governos – federal, estaduais e municipais;
- as universidades;
- as representações da sociedade civil;
- outros organismos intergovernamentais.

São objetos dessa cooperação:

- as **políticas públicas**, na área social,
- os **processos de integração supranacional** (especialmente na América do Sul: Mercosul, CAN e Região Amazônica).

Visando ao cumprimento dessa missão, a FLACSO/Brasil desenvolveu:

- uma **Metodologia de Qualificação para a Gestão Participativa**, centrada no setor público, com mais de 20 anos de experiências bem-sucedidas na América Latina e o Caribe;
- um **Sistema Integrado de Pós-Graduação (SIP)**, precedido pelo **Programa de Doutorado em Ciências Sociais (1987-1998)**, realizado em conjunto com a Universidade de Brasília (UnB), atualmente em processo de reformulação, e complementado recentemente pelo **Diplomado Superior em Políticas Públicas de Trabalho e Renda**, Curso de Especialização em PPTR<sup>3</sup>;
- um **Sistema de Intercâmbio de Especialistas Latino-Americanos (Siel)**, em processo de implantação.

---

<sup>3</sup> A expressão "Política Pública de Trabalho e Renda" (PPTR) é aqui utilizada para referir-se ao conjunto de mecanismos financiados pelo FAT, a partir de 1993: crédito popular, seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, programas de geração de emprego e renda, informações sobre o mercado de trabalho, e qualificação profissional.

Com base nos princípios consagrados pela Constituição de 1988 (participação; descentralização; criação de uma Comunidade Latino-Americana de Nações; desenvolvimento com justiça social), o mandato institucional e a diretriz foram traduzidos, para o período 2002-2006:

- na concentração da docência, pesquisa e cooperação científica/assistência técnica na temática da **Política Pública de Trabalho, Emprego e Geração de Renda-PPTR**, e sua relação com as demais políticas públicas;
- no desenvolvimento do **SIP**, atendendo às necessidades de qualificação dos diferentes atores envolvidos na formulação e gestão da PPTR e políticas públicas correlatas;
- na criação do **Siel** e na consolidação da Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos.

## **Estudos Latino-Americanos**

Em cumprimento de seus objetivos gerais, a Sede Acadêmica Brasil da FLACSO criou e administrou, em parceria com a UnB, um **Programa de Doutorado Conjunto em Estudos Comparados sobre América Latina e o Caribe**. Na sua atuação, o Programa de Doutorado Conjunto FLACSO/UnB fomentou um intenso intercâmbio entre cientistas da Região, estudantes e professores especializados na problemática latino-americana e no método comparativo. O Programa, que fora o primeiro programa de doutorado do sistema FLACSO, teve uma duração de pouco mais de 10 anos (1987-1999), formou 25 doutores originários de oito países (Argentina, Brasil, Chile, Cuba, Estados Unidos, Guatemala, México, Venezuela), e contou com a participação de docentes de outros tantos países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, França, México, Porto Rico, Uruguai), contribuindo à “latino-americanização” dos estudos de pós-graduação no Brasil.

No contexto da comemoração dos seus primeiros 20 anos no Brasil, e do início em setembro de 2001 de uma nova gestão, a FLACSO/Brasil, nos seus Conselhos – Consultivo e Acadêmico – e em consultas aos seus principais parceiros, avaliou o trabalho realizado e definiu a estratégia adequada para aperfeiçoar sua atuação nos próximos anos.

Houve consenso de que enfrentamos hoje uma realidade muito diferente daquela existente no momento da implantação da instituição no país, caracterizada pelo desenvolvimento de numerosos programas

de doutorado em Ciências Sociais de excelente qualidade, pela persistência de debilidades na **pesquisa comparativa e na formação de especialistas na problemática latino-americana**, e pela necessidade urgente de aumentar a cooperação da academia com o setor público e com a sociedade civil.

Diante desse quadro, a tarefa estratégica da FLACSO/Brasil, derivada de seu caráter ao mesmo tempo intergovernamental e acadêmico, deve cooperar com o Governo e com o sistema nacional de pós-graduação em Ciências Sociais visando a uma melhor articulação e desenvolvimento da **dimensão comparativa e regional da pesquisa e da formação**.

Assim, a FLACSO/Brasil adotou como prioridade a execução de um programa de intercâmbio científico do Brasil com outros países da América Latina e o com o Caribe (Sistema de Intercâmbio de Especialistas Latino-Americanos – Siel), promovendo e articulando a circulação de docentes-pesquisadores de alto nível, brasileiros, latino-americanos e caribenhos, visando promover e fortalecer iniciativas de **pesquisa comparada de temas estratégicos**, e de **intercâmbio docente** (cujo mecanismo central foi denominado “**Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos**”).

Destarte, a consolidação do Siel é um dos focos centrais das gestões da instituição junto às agências de fomento à ciência e à tecnologia. Absolutamente decisivo é o **apoio do CNPq e da Capes ao programa**, inicialmente concentrado na mencionada cátedra.

## **Estudos de Gênero**

Pela sua natureza e mandato institucional, a FLACSO está diretamente interessada no desenvolvimento de políticas públicas com justiça social. Na Sede Brasil foram realizados diversos tipos de atividades de docência, pesquisa e cooperação científica sobre temas dos Estudos de Gênero, vinculados ao **estudo e empoderamento da participação igualitária das mulheres** na política, na economia, na sociedade e na cultura.

A primeira publicação da FLACSO no país foi o livro **Mulheres, Participação e Saúde: uma experiência**. Esse documento relata uma experiência de planejamento participativo na favela da Rocinha, e fazia parte do Programa de Desenvolvimento Social da Prefeitura do Rio de

Janeiro, apoiado e supervisionado pelo UNICEF e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). A experiência de cooperação técnica desenvolvida pela FLACSO/Brasil entre 1982 e 1985 teve como objetivo geral abrir espaço para a participação de mulheres de baixa renda na definição de suas necessidades e na elaboração de propostas dirigidas a atendê-las, dentro de uma preocupação geral com as condições sociais da reprodução humana. Desdobrou-se, posteriormente, em atividades similares na Argentina, na colaboração com programas de capacitação de agentes comunitárias de saúde da Fundação Oswaldo Cruz, e na execução de um novo projeto na favela Roquete Pinto, com apoio da Embaixada do Canadá.

Outra fase marcante do desenvolvimento dos Estudos de Gênero na FLACSO/Brasil está constituída pela participação, entre 1990 e 1993, no Projeto Regional da FLACSO **Mulheres Latino-Americanas em Dados**. Esse projeto de pesquisa envolveu o trabalho de todas as unidades acadêmicas da instituição e teve por propósito fundamental organizar e analisar as fontes documentais estatísticas de 19 países da América Latina, avaliando a situação das mulheres na Região no decorrer da década de 1980. O estudo constitui o primeiro esforço global e sistemático para dar conta da condição das mulheres num continente com cores e geografias múltiplas, afetado por dolorosos conflitos políticos, sociais, étnicos, culturais e econômicos. No caso da experiência brasileira, o estudo foi desenvolvido em parceria com Cidadania, Estudos, Pesquisa, Informação e Ação (Cepia). Foi possível graças ao concurso, além do Instituto da Mulher da Espanha (que financiou grande parte do Projeto Regional), da Fundação Ford e de organismos das Nações Unidas com sede no Brasil (UNIFEM, Fnuap e UNICEF).

Entre 1992 e 1994, a FLACSO/Brasil desenvolveu o Projeto de Cooperação Científica **Meninas e Adolescentes no Brasil**, em parceria com o UNICEF; e o Projeto de Pesquisa **Educar: Uma Profissão de Mulheres. Argentina-Brasil**, com apoio do Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico (Daad), da Capes e da Fundação Ford. No primeiro caso, o projeto visava elaborar um quadro da situação das meninas e adolescentes no Brasil, bem como estimular a incorporação gradativa e constante das questões de gênero no incipiente desenvolvimento dos Conselhos Tutelares. Já no segundo caso, o propósito foi desvendar os processos de feminização das escolas normais e do magistério, comparando e contrastando a experiência brasileira e argentina.

Paralelamente, a FLACSO/Brasil integrou-se ativamente às reuniões interagenciais promovidas pelo UNIFEM na década de 1990, com o intuito de coordenar as ações na área de igualdade de oportunidades de gênero dos diversos organismos internacionais com sede no Brasil. Tal experiência bem como o mencionado projeto Mulheres Latino-Americanas em Dados, permitiu a formulação e realização de uma nova atividade e de outras duas publicações (1995-1999): **Programa de Treinamento Mulher e Mercosul – Informação, Formação e Ação sobre impactos previsíveis no mercado de trabalho**, iniciativa conjunta FLACSO/UNIFEM, com apoio do BID, Fundação Memorial de América Latina, Parlatino e UNESCO, entre outras instituições.

Em 1998 e 1999 desenvolveram-se atividades diversas sobre igualdade de oportunidades de gênero no contexto da cooperação MTE/FLACSO, bem como a parceria com OIT/Chile. Esta última parceria teve como objetivo pesquisar as políticas públicas de formação profissional no Brasil, no que diz respeito à diversidade (com ênfase nas questões de gênero), e integrou-se ao projeto regional **Innovaciones Institucionales en el Mercosur: promoviendo el diálogo social y la igualdad**, da Equipe Técnica Multidisciplinar da OIT. Além disso, a FLACSO/Brasil participou do **Terceiro Encontro de Universidades Latino-Americanas e do Caribe sobre Estudos de Gênero** (Panamá, agosto de 1999), realizado sob a coordenação do Instituto da Mulher da Universidade de Panamá.

Desde 2000, com o apoio parcial do CNPq, a FLACSO/Brasil vem desenvolvendo o projeto de pesquisa **Mulheres e PPTR: Entre a Descentralização e a Integração Supranacional**. Esse projeto tem por objetivos: gerar conhecimentos na área dos Estudos de Gênero, com ênfase na PPTR no Brasil e no Mercosul; e contribuir para a qualificação de atores estratégicos da PPTR no Brasil, visando promover a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho. Participam como colaboradores do projeto diferentes atores estratégicos da PPTR (Bahia, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Rio de Janeiro, Roraima e São Paulo), bem como pesquisadoras argentinas. Esse livro é um dos produtos do projeto.

**Outras instituições** foram diretamente beneficiadas pelo desenvolvimento dos Estudos de Gênero na FLACSO/Brasil, pelo desenvolvimento de parcerias específicas com: o Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre a Mulher (NEPeM), da UnB, por meio da colaboração no projeto “Discriminação de Gênero na Produção de Conflitos nos Espaços de Trabalho e na sua Resolução Institucional” (mar/2000 – fev/2002); com o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA) – por meio da

colaboração no Projeto “Relações de Gênero no Mundo do Trabalho: Direitos e Realidades” (out/2000 – set/2002; em parceria com o Fundo para Igualdade de Gênero da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional – Cida); com o Mestrado em Educação da Universidade Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina; com o Mestrado “El poder y la Sociedad desde la Problemática del Género”, da Universidade Nacional de Rosario (UNR), Argentina; e com a Cátedra Regional UNESCO “Mujer, Ciencia y Tecnología”, com sede operativa na FLACSO/Argentina.

## Sistema Integrado de Pós-Graduação

O SIP é um conjunto articulado de atividades letivas de pós-graduação *lato sensu*, com diversas modalidades (presencial, semipresencial, à distância), cujo vértice é o Programa de Doutorado em Ciências Sociais da FLACSO/Brasil (atualmente em processo de reformulação), e que tem como alternativa intermediária o Diplomado Superior em PPTR (cujo credenciamento nacional como Curso de Especialização em PPTR foi solicitado ao MEC em 2003). As atividades letivas ou seminários de pós-graduação *lato sensu* permitem a acumulação de créditos, que poderão ser utilizados para optar pelos títulos oferecidos pela instituição.

O SIP tem como prioridades temáticas e metodológicas:

- abordagem multidisciplinar;
- estudos comparados;
- visão latino-americana;
- ênfase nos processos de integração supranacional;
- concentração nas políticas públicas;
- especialização atual na PPTR.

Os docentes do SIP são especialistas, pesquisadores e professores da FLACSO/Brasil e do sistema FLACSO, bem como outras pessoas qualificadas das instituições educacionais e do campo das políticas públicas do país.

Os aspirantes a ingressar como estudantes do SIP podem ter diferentes origens profissionais e estudos de graduação distintos. Podem participar, entre outros, membros:

- das equipes técnicas dos Ministérios de áreas afins (Trabalho e Emprego, Educação, Ciência e Tecnologia, Saúde, Justiça etc.);

- do sistema tripartite e paritário para formulação e gestão da PPTR (CODEFAT/CETs/CMTs);
- do sistema para formulação e gestão de políticas públicas afins (conselhos de Educação, Infância e Adolescência, Saúde etc.);
- das Secretarias Estaduais e Municipais de Trabalho e áreas afins (Educação, Ciência e Tecnologia, Saúde, Justiça, entre outras);
- das Delegacias Regionais de Trabalho (DRTs);
- das equipes para avaliação dos diversos mecanismos de PPTR;
- universitários que procuram especializar-se em políticas públicas.

O SIP conta com uma **estrutura de governo acadêmico**, responsável pela programação e avaliação de atividades de pós-graduação: o Conselho Acadêmico do Sistema Integrado de Pós-Graduação e do Doutorado (Cadsip), composto por:

- no mínimo três professores;
- um representante dos estudantes (doutorandos habilitados);
- o coordenador do Programa de Doutorado;
- o diretor da FLACSO/Brasil.

A **responsabilidade acadêmica** da programação de seminários do SIP é do Cadsip, que seleciona docentes e participantes, avalia seus trabalhos finais ou provas domiciliares, e certifica a participação (presença) e/ou aprovação dos seminários.

Os seminários do SIP, com um máximo de 30 participantes, dividem-se em quatro fases:

- I. Uma **etapa de preparação**, não presencial e individual, com base em materiais diversos (textos de leitura obrigatória, programas analíticos, guias de atividades preparatórias), com uma duração mínima de 30 dias;
- II. Uma **etapa de aula**, presencial, em grupos e intensiva, combinando exposições e oficinas; com uma duração mínima de 30 horas/aula distribuídas em dias consecutivos;
- III. Uma **etapa pós-presencial de intercâmbio**, que consiste na participação intensiva em fóruns virtuais e redes de trabalho;
- IV. Uma **etapa de produção e avaliação** de trabalhos finais, não presencial e individual, na qual os alunos dispõem de aproximadamente 40 dias para a elaboração das monografias ou produtos semelhantes.

A peculiaridade dos seminários do SIP, em comparação com outras ações de pós-graduação, está no estreito vínculo entre seus temas e propostas metodológicas e as práticas institucionais da FLACSO/Brasil. Todas as atividades, portanto, em suas diferentes fases (preparatória não presencial, aula e produção de trabalho final) estarão diretamente relacionadas aos projetos de pesquisa e de cooperação científica desenvolvidos ou projetados pela instituição.

## **Gestão Participativa**

Uma Metodologia para a Gestão Participativa foi elaborada pela equipe responsável da FLACSO e revista como resultado das sucessivas aplicações e avaliações que vêm sendo realizadas, desde 1977, em distintos campos de atuação e em diversos países da América Latina e Caribe.

O enfoque inovador do planejamento e gestão que inspira tal metodologia surge de uma profunda crítica às concepções tradicionais do planejamento e de uma avaliação dos resultados efetivos obtidos ao longo de várias décadas de operação na Região. Nesse enfoque, a tarefa que realiza a FLACSO converge com os esforços críticos realizados em outros âmbitos institucionais. A FLACSO, entretanto, procurou avançar além da mera crítica, concretizando-a na elaboração e aplicação de uma metodologia alternativa, até agora avaliada como muito positiva no que se refere a seus resultados concretos.

A metodologia, testada em mais de 200 eventos em diversos países da Região (e principalmente no Brasil), tem as seguintes características:

- é prática, simples e de baixo custo;
- estabelece um espaço democrático para a negociação entre os participantes, favorecendo a criação de atores coletivos, comprometidos com as mudanças estratégicas propostas;
- tem como campo de aplicação a conjuntura, incorporando o conceito de avaliação e reprogramação permanentes;
- exige a crítica responsável, abrindo espaços para a formulação de propostas de solução de problemas;
- define “problema” como a distância entre a situação atual e a imagem-objetivo, definida pelos participantes;
- dispõe de técnicas acessíveis a participantes de qualquer nível de escolaridade.

A Metodologia FLACSO consiste, em linhas gerais, numa **estratégia de operação** e em uma **seqüência lógica de tratamento do caso**, indissolivelmente ligadas. Apresentada de modo sintético, a estratégia de operação inclui:

- a) uma forma grupal interativa de apreensão e resolução das tarefas de planejamento e gestão, delineadas mais adiante na seqüência lógica de tratamento;
- b) a inclusão no conjunto dos participantes, na medida do possível e desde o início da atividade, de representantes dos órgãos que estariam envolvidos eventualmente direta e/ou indiretamente na execução das ações a serem programadas;
- c) a procura, também na medida do possível, de um perfil interdisciplinar da equipe de participantes, incluindo as disciplinas e especialidades relacionadas significativamente à área problemática em tratamento;
- d) a interação co-participativa da equipe técnica com outros atores significativamente relacionados com a área problemática em várias fases do processo; entre tais atores pode-se mencionar “os que decidem” nos órgãos envolvidos (incluindo aqueles da instituição responsável pelo projeto), os diversos atores atuantes na área e, em particular, a população-alvo beneficiária do projeto e seus setores, organizações e grupos diferenciados.

Dessa estratégia operativa e de comunicação, dependerão em grande medida: a obtenção da informação necessária sobre a realidade em que estarão jogando as ações e as demandas, interesses, relações e realidades dos diversos atores sociais envolvidos e, por conseguinte, uma reconstrução mais rica e tendente a ser consensual de tais realidades, a adequada avaliação e controle da pertinência das formulações realizadas e sobretudo, o grau de compromisso dos atores envolvidos na implementação do projeto.

Desde 1981, tal metodologia tem sido aplicada, no Brasil, na avaliação e reprogramação de projetos e instituições em áreas tão diversas como: saúde, saneamento básico, desenvolvimento regional e local, crianças e adolescentes, trabalho e geração de renda, meio ambiente, arquivos públicos, controle de impactos sociais de grandes obras de infra-estrutura, transporte urbano, conselhos multipartites de gestão de políticas públicas, artesanato, segurança pública.

## Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Geração de Renda

Desde 1981, a FLACSO/Brasil tem desenvolvido uma experiência continuada e diversificada de cooperação com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) (antigo Ministério de Trabalho – MTb): apoio à formulação de uma política nacional para o artesanato, qualificação de mediadores, apoio à implantação da arbitragem nos conflitos do trabalho, análise do trabalho infantil e adolescente no Brasil urbano, apoio à harmonização de políticas de saúde, segurança e higiene no trabalho no Mercosul, entre outras.

A cooperação MTE–FLACSO consolidou-se com o **Acordo de Cooperação entre o Governo Brasileiro e a FLACSO/Brasil**, celebrado em 1998 e ampliado sucessivamente em 1999/2000 e em 2001/2003, para a implementação de um projeto de formação de formadores<sup>4</sup>.

Entre 1998 e 2003 foram realizadas as seguintes ações:

- 1998-1999: formação de equipes técnicas a cargo das ações de qualificação profissional nas 27 Secretarias Estaduais de Trabalho (STBs) (1.000 técnicos e técnicas), no processo de discussão das diretrizes do Plano Nacional de Qualificação dos Trabalhadores (PLANFOR) 1999-2002, bem como na organização do processo de planejamento dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQs);
- 1998-1999: qualificação de membros dos 27 Conselhos Estaduais de Trabalho (CETs) (600 conselheiros e conselheiras), para atuarem na gestão e supervisão descentralizadas da PPTR<sup>5</sup>;
- 1998-2000: apoio ao MTE/SPPE, sob a forma de: assistência técnica à reestruturação e consolidação do Núcleo de Informação e Documentação (NID); participação no I Congresso Brasileiro de Educação Profissional (1998); elaboração da minuta de Guia de Planejamento e Execução dos PEQs 1999-2002; e participação em oficinas regionais promovidas pela SPPE;

---

4 Entende-se por **formadores** o amplo universo de profissionais atuantes no planejamento, gestão, supervisão e acompanhamento, avaliação (gerencial e externa), análise e aprovação de programas e projetos, e execução direta de ações de qualificação social e profissional.

5 Sobre esses processos estaduais de qualificação de atores estratégicos (técnicos e conselheiros), ver FAUSTO, Ayrton, GARCIA, Cid & ACKERMANN, Werner (orgs.), *Planejando com foco na demanda do mercado de trabalho: apoio à elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional (PEQs) 1999-2002*, FLACSO-UNESP, São Paulo, 2001; e VOGEL, Arno & YANNOULAS, Sílvia (orgs.), *Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático: a qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil*, FLACSO-UNESP, São Paulo, 2001.

- 2000-2003: formação de formadores – formação conjunta de atores (qualificação de técnicos das STBs, Conselheiros dos CETs e Conselhos Municipais de Trabalho (CMTs), membros das equipes de avaliação externa dos PEQs) das 27 Unidades da Federação (UF) (194 beneficiários diretos de uma ou mais ações de qualificação de atores estratégicos; 748 conselheiros e técnicos municipais de trabalho foram beneficiários indiretos<sup>6</sup>);
- 2000-2003: Seminários Acadêmicos em PPTR do SIP<sup>7</sup>: qualificação avançada de gestores, avaliadores, conselheiros, pesquisadores e formadores, por meio de 17 seminários de pós-graduação (13 desses seminários foram parcialmente financiados com recursos do FAT, sobre diversas temáticas: formação de multiplicadores, harmonização de PPTR na América Latina, atuais tendências na educação profissional, controle social da PPTR, entre outros); 194 participantes em um ou mais seminários, 84 dos quais foram aprovados em algum ou vários desses 17 seminários – de 22 UFs<sup>8</sup>;
- 2002-2003: produção de material didático e metodologia para qualificação de atores estratégicos de nível municipal (conselheiros e técnicos municipais de trabalho).

Além disso, a FLACSO/Brasil, mediante **convênios específicos com governos estaduais**, contribuiu para o desenvolvimento da PPTR nos estados do Ceará e Pará, por meio de qualificação de atores estratégicos (conselheiros, técnicos), avaliação do funcionamento dos mecanismos de crédito, elaboração de cadastros de entidades executoras de qualificação profissional, entre outros aspectos.

Adicionalmente, a FLACSO/Brasil contribuiu para a **projeção na América Latina da experiência brasileira em educação profissional e outros mecanismos da PPTR**, participando de projetos em parceria com:

---

6 Os multiplicadores formados por meio de dois seminários em 2002 coordenaram, por sua vez, processos locais de formação de conselheiros e técnicos municipais. Foram realizados processos locais de qualificação de conselheiros municipais de trabalho e outros atores estratégicos relevantes na formulação de PPTR em 11 estados, a saber: Alagoas, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, São Paulo e Sergipe.

7 Sobre os seminários de pós-graduação do Projeto Formap, ver "Introdução", in FAUSTO, Ayrton & YANNOULAS, Sílvia (orgs.), *Anais do Seminário Internacional – Idéias Sociais e Políticas na América Latina e Caribe – Estudos Comparados das PPTRs*, FLACSO – Intertexto, Brasília, 2002. Sobre os seminários de pós-graduação realizados em 2002 pelo Projeto Milenium, ver "Introdução", in FAUSTO, Ayrton, PRONKO, Marcela & YANNOULAS, Sílvia (orgs.), *Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe*, FLACSO/Intertexto, Brasília, 2003.

8 Até o momento, não registram estudantes aprovados nas UFs: Acre, Amazonas, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul.

- IPE/UNESCO (Serviço Civil Voluntário no Estado do Rio de Janeiro);
- OIT (Diversidade na educação profissional no Brasil: análise de experiências inovadoras de gênero);
- UNESCO (produção de vídeos sobre as proposta do PLANFOR).

## **A Coleção PPTR**

A Coleção PPTR é um conjunto integrado atualmente por **15 livros e dois CD-ROMs**, que pretende sistematizar a produção conceitual – teórica e de reconstrução histórica –, metodológica e técnica, elaborada e/ou utilizada pela FLACSO/Brasil em processos de formação de formadores estratégicos para a construção da PPTR e seus mecanismos ou dimensões no Brasil: Seguro-Desemprego, Crédito Popular, Intermediação, Qualificação, e Produção de Informações sobre o Mercado de Trabalho.

As publicações foram concebidas, em sua grande maioria, tendo em vista os obstáculos e avanços experimentados pelas STBs, CETs, avaliadores e executores, entre outros atores direta ou indiretamente envolvidos com a construção e gestão da PPTR. Portanto, de modo a lograr a maior precisão possível quanto ao impacto desejável, **foram selecionados os temas que surgem como os mais importantes para os diversos atores anteriormente mencionados.**

O **público preferencial** de tais publicações é, pois, aquele da lida diária, os que estão, efetivamente, assentando os tijolos dessa obra em progresso que é uma PPTR orientada pelos princípios democráticos do desenvolvimento com equidade, da ampliação da participação, da autonomia e da descentralização.

**Como produto direto do trabalho de campo realizado em 1998/2003, temos as seguintes publicações:**

1. PLANEJANDO COM FOCO NA DEMANDA DO MERCADO DE TRABALHO: Apoio à Elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional/PEQs 1999-2002 (organizado por Fausto, Garcia e Ackermann e publicado em co-edição com a UNESP);
2. POLITICAS PUBLICAS DE TRABALHO E RENDA E CONTROLE DEMOCRÁTICO: A Qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil (organizado por Vogel e Yannoulas e publicado em co-edição com a UNESP);
3. EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL (organizado por Camargo e publicado em co-edição com a UNESP);

4. TRABALHANDO COM A DIVERSIDADE NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: raça/cor, gênero e pessoas portadoras de necessidades especiais (organizado por Vogel e publicado em co-edição com a UNESP);
5. ATUAIS TENDÊNCIAS NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL (organizado por Yannoulas e publicado em co-edição com a Editora Paralelo 15);
6. CONTROLE DEMOCRÁTICO, DESCENTRALIZAÇÃO E REFORMA DO ESTADO (organizado por Yannoulas e publicado em co-edição com a Editora Paralelo 15);
7. ANAIS DO SEMINÁRIO INTERNACIONAL: IDÉIAS SOCIAIS E POLÍTICAS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE (organizado por Fausto e Yannoulas, publicado em co-edição com a Intertexto);
8. TRABALHO, RENDA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL (de Carmen Guimarães Mehedff, publicado em co-edição com a Editora Plano);
9. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE – Tomo I: Processos de Integração Supranacional e Articulação de Políticas Públicas (organizado por Ayrton Fausto, Marcela Pronko e Silvia C. Yannoulas, publicado em co-edição com a Editorial Abaré);
10. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE – Tomo II: Harmonização de Políticas Públicas de trabalho no Mercosul (organizado por Ayrton Fausto, Marcela Pronko e Silvia C. Yannoulas, publicado em co-edição com a Editorial Abaré);
11. A CONVIDADA DE PEDRA – MULHERES E POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA (organizado por Silvia C. Yannoulas, publicado em co-edição com a Editorial Abaré).
12. DIÁLOGO SOCIAL, HARMONIZAÇÃO E DIVERSIDADE NO MUNDO DO TRABALHO (organizado por Carmen Guimarães Mehedff e Marcela Pronko, publicado em co-edição com a Editorial Abaré).

As duas primeiras publicações, além do registro das intervenções levadas a termo pela FLACSO/Brasil nas 27 Unidades da Federação, com detalhamento da metodologia utilizada, e dos produtos amadurecidos durante os seminários conceituais e construídos em oficinas de trabalho, reproduzem o marco normativo e os documentos conceituais trabalhados, além de realizar um balanço geral da qualificação e oferecer propostas para a melhoria do desempenho dos atores/instâncias envolvidas com as ações da PPTR.

A terceira publicação, elaborada a partir da coleta de experiências inovadoras no âmbito dos PEQs durante o processo de qualificação dos técnicos das STBs, surge da necessidade de socialização e multiplicação daquelas experiências, buscando contribuir com a proposta de avanço conceitual e metodológica do PLANFOR, não restrita a aspectos pedagógicos (cursos), ressalva que acena, por exemplo, para a vital importância da promoção e consolidação da articulação institucional (construção de parcerias).

A quarta publicação lança um olhar mais específico sobre questões fundamentais para qualquer debate orientado pelos princípios democráticos de desenvolvimento econômico com equidade. Qualquer estratégia de desenvolvimento social que se pretenda conseqüente exige medidas de ação afirmativa para os desiguais – principalmente em países (como o Brasil) com uma injusta distribuição da renda e alijamento de diversos e numerosos contingentes populacionais do mercado de trabalho. Em conseqüência, são abordadas questões do acesso preferencial a oportunidades de qualificação profissional e aos benefícios dos demais componentes da PPTR, de setores caracterizados por exclusões derivadas de raça/cor, relações de gênero, ou por serem portadoras de necessidades especiais.

A quinta, a sexta e a sétima publicações organizam a produção elaborada, apresentada e discutida pelos docentes-pesquisadores da FLACSO/Brasil com os participantes dos processos de formação realizados no ano de 2000, abordando: planejamento e avaliação de políticas públicas, orientações dos organismos internacionais em matéria de educação profissional e para os países que compõem o Mercosul, políticas de ensino médio e ensino técnico comparadas no Cone Sul, comparação das políticas educativas de qualificação profissional no Brasil desenvolvidas pelos Ministérios de Trabalho e de Educação, reestruturação produtiva e desemprego no Brasil, descentralização de políticas públicas (com ênfase na questão do trabalho e geração de renda), potencialidades e entraves dos processos de descentralização, perfil dos atores estratégicos na formulação e gestão da PPTR, planejamento estadual da PPTR, entre outros temas relevantes.

A oitava publicação é uma espécie de texto síntese das demais publicações anteriores da coleção, visando facilitar sua assimilação pelos atores estratégicos da PPTR, e especialmente pelos membros dos Conselhos e Secretarias Municipais de Trabalho. Composto de perguntas e respostas, procura sistematizar as questões e dúvidas mais freqüentes

desses atores, tais como observadas nos processos de formação realizados, resumindo nas respostas as principais contribuições do material disponível na coleção PPTR a seu debate e formulação de alternativas de ação.

A **nona e décima publicação** compreendem os materiais elaborados, apresentados e discutidos pelos docentes-pesquisadores da FLACSO/Brasil e convidados especiais com os participantes do seminário internacional e processo de formação realizado em 2002, cujas temáticas centrais foram: os processos de integração supranacional e a articulação de políticas públicas, com foco privilegiado na harmonização das políticas públicas de emprego e renda (UE, TLCAN e, particularmente, Mercosul); a formação profissional na integração regional; o método comparativo e sua aplicação ao estudo da PPTR; a integração dos diversos mecanismos da PPTR; a harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul segundo a perspectiva dos atores: governos, trabalhadores e empresários.

A **décima primeira publicação**, foi concluída em novembro de 2003 e constitui um dos produtos do Projeto “Mulheres e Políticas Públicas de Trabalho e Renda – entre a descentralização e a integração supranacional: Um olhar a partir do Brasil (1988-2002)”, desenvolvido na Sede Acadêmica Brasil da FLACSO durante o período 1998-2003. Tal projeto materializa a orientação institucional de máxima integração entre suas atividades de pesquisa, docência, e cooperação científica, e entre suas prioridades temáticas. O livro apresenta uma análise geral da temática das mulheres no mundo e nas relações de trabalho com foco no Brasil e no Mercosul, abordando, desde uma ótica de gênero, questões como a formulação descentralizada de políticas públicas de trabalho, com ênfase na educação profissional; a tendência integradora na formulação de políticas públicas de trabalho e o próprio processo de formulação das mesmas.

Por fim, a **publicação** ora apresentada, “Diálogo Social, Harmonização e Diversidade no Mundo do Trabalho”, organiza a produção elaborada, apresentada e discutida pelos docentes-pesquisadores de FLACSO/Brasil, e por docentes e pesquisadores convidados, com os participantes do seminário internacional e processo de formação realizado no ano de 2003, abordando as seguintes questões: diálogo social, corpos colegiados e intervenções locais; processos de integração supranacional e harmonização de políticas públicas de trabalho e renda; diversidade no mundo do trabalho e a proposta de Política Pública de Trabalho, Emprego e Renda, para o período 2004-2007.

Tratando mais especificamente de questões conceituais sobre a educação profissional (EP), temos os demais livros da série:

1. O ENSINO DE OFÍCIOS ARTESANAIS E MANUFATUREIROS NO BRASIL ESCRAVOCRATA, do Prof. Luiz Antonio Cunha e co-editado pela Fundação Editora da UNESP;
2. O ENSINO DE OFÍCIOS NOS PRIMÓRDIOS DA INDUSTRIALIZAÇÃO, do Prof. Luiz Antonio Cunha e co-editado pela Fundação Editora UNESP;
3. O ENSINO PROFISSIONAL NA IRRADIAÇÃO DO INDUSTRIALISMO, do Prof. Luiz Antonio Cunha e co-editado pela Fundação Editora da UNESP.

A trilogia de Cunha nos oferece um minucioso panorama histórico da educação profissional no Brasil, desde o período escravocrata, prosseguindo até o ensino profissional na virada do século, além de abordar questões contemporâneas, a exemplo da proposta de mudança de paradigmas preconizada pelo MTE.

Finalmente, os dois CD-ROMs que também integram a Coleção PPTR, e que incluem na íntegra, e entre outros materiais de interesse, a maioria das publicações mencionadas, são:

1. CONSTRUINDO A NOVA CIDADANIA – FORMAÇÃO DE GESTORES E FORMADORES EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO E RENDA, FLACSO, Brasília, 2001;
2. TRABALHO, RENDA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL, FLACSO, Brasília, 2002.

As publicações mencionadas, além da necessária função de memória técnica, tornam-se interessantes ferramentas de trabalho para gestores, planejadores, executores e avaliadores, pesquisadores e docentes, uma vez que contribuem para a reflexão sobre a PPTR, indicando inclusive algumas sendas possíveis para sua consolidação.

*Introdução*

# **Diálogo Social, Harmonização e Diversidade no Mundo do Trabalho**

*Carmen Guimarães Mehedff<sup>1</sup>*  
*Marcela Pronko<sup>2</sup>*

O diálogo social, com suas potencialidades e entraves no exercício do controle social das políticas públicas, as tentativas de harmonização de políticas em face dos processos de integração supranacional em curso e o tratamento dado nessas políticas à questão da diversidade (incluindo gênero, raça/cor, portadores de deficiências etc.) são três problemáticas que atravessam hoje, conflitivamente, o mundo do trabalho. Cada uma com sua especificidade, essas questões exigem uma discussão informada sobre os diversos aspectos e entre os diversos atores envolvidos. Um balanço preliminar permite apontar limites, demandas e potencialidades que podem servir como ponto de partida para orientar o debate necessário.

Nessa linha, em abril de 2003, a FLACSO/Brasil organizou, no marco do Projeto Milenium, um seminário de formação de formadores denominado "Balanço e Perspectiva da PPTR no Brasil". O Seminário

---

1 Carmen Guimarães Mehedff é professora-pesquisadora internacional da FLACSO/Brasil. Consultora em Políticas Públicas na área social, com experiência em processos de capacitação de conselheiros estaduais e municipais de trabalho e assistência social. Cientista social, com mestrado em Estudos Latino-Americanos pela University of Califórnia at Los Angeles (UCLA) e Especialização em Sistemas de Informação pela George Washington University.

2 Marcela Pronko é licenciada em Ciências da Educação pela Universidad Nacional de Luján (Argentina). Mestre em Educação Brasileira e Doutora em História Social pela Universidade Federal Fluminense (UFF/Brasil). É professora *ad honorem* da Universidad Nacional de Luján (Argentina) e professora-pesquisadora (pessoal internacional) da FLACSO/Brasil.

como um todo visou elaborar, gradual e coletivamente, um balanço da PPTR no Brasil, desde a reforma constitucional de 1988 e a correlata instauração de um novo sistema descentralizado para a formulação, execução e avaliação de políticas públicas. Assim, foram destacados avanços realizados, entraves ou lacunas, e propostas concretas para o aperfeiçoamento da PPTR no futuro. Um dos resultados desse evento foi a produção do documento homônimo que sistematiza essa reflexão coletiva, tarefa indispensável para avançar nos objetivos constitucionais de desenvolvimento com justiça social, e de consolidação e aprofundamento da democracia participativa.

## **O Seminário Internacional**

Dando continuidade à discussão e aprofundamento necessários e com a finalidade de continuar apoiando o aperfeiçoamento conceitual e metodológico na implementação da Política Pública de Trabalho e Renda – PPTR, e especialmente do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, por meio da formação de formadores, a FLACSO, no âmbito dos Projetos FLACSO/Brasil – UNESCO e FLACSO/DEQ/SPPE/MTE, com atividades realizadas no contexto da **Cátedra Vilmar Faria de Estudos Latino-Americanos**, e do Sistema Integrado de Pós-Graduação SIP- FLACSO/Brasil, realizou, em outubro de 2003 na cidade de Brasília, o **Seminário Internacional “Diálogo Social, Harmonização e Diversidade no Mundo do Trabalho”**, contribuindo assim à necessária qualificação permanente de membros das equipes técnicas das Secretarias Estaduais de Trabalho (STbs), conselheiros dos Conselhos Estaduais de Trabalho (CETs), de membros de equipes de avaliação externa dos planos estaduais de qualificação profissional (PEQs), e de especialistas em PPTR.

Participaram do Seminário Internacional, além dos 24 estudantes (técnicos e conselheiros estaduais), 8 especialistas convidados e professores colaboradores da FLACSO/Brasil (ver listas em anexo).

O Seminário contribuiu para as novas diretrizes do PNQ, no sentido de consolidar as ações de qualificação profissional voltadas: a) ao atendimento de demandas de público considerado prioritário (gestores e gestoras), e b) ao fortalecimento das comissões/conselhos de trabalho/emprego, apoiando-se para tanto numa instituição ética, idônea, tecnicamente habilitada e em sintonia com os objetivos estratégicos da política pública de qualificação social e profissional (PNQ).

De acordo com essas diretrizes, e em decorrência de diversas avaliações sobre as necessidades de qualificação dos atores estratégicos da PPTR<sup>3</sup>, o Seminário esteve orientado ao tratamento de três questões fundamentais:

- a) *diálogo social, por meio do desenvolvimento de intervenções locais na gestão da PPTR em diferentes níveis* (municipal, estadual, nacional e supranacional);
- b) *a comparação e a harmonização da PPTR nos países latino-americanos;*
- c) *diversidade e relações sociais no mundo do trabalho* (gênero, raça/cor, portadores de deficiência).

## O conteúdo deste livro

Este livro organiza a produção apresentada e discutida pelos especialistas convidados e docentes-pesquisadores da FLACSO/Brasil, junto aos participantes ao longo de três dias de Seminário. Estrutura-se em quatro partes.

A primeira parte, intitulada "*Diálogo Social: corpos colegiados e intervenções locais*", reúne as contribuições de cinco especialistas que tratam do tema a partir de diferentes perspectivas. **Guillermo Campero**, toma por base a experiência chilena e, conforme suas próprias palavras, desenvolve, "desde uma ótica sociológica e de política pública", os problemas e as oportunidades que se apresentam no marco das "mudanças nas relações de trabalho e nos sistemas econômicos liberalizados", apresentando uma proposta de relação "diálogo social e governabilidade democrática" para a gestão de tais transformações.

Analisando a experiência brasileira sob a ótica de desenvolvimento local (DLIS) com o desenvolvimento de um pacto federativo municipalista na década de 90, **Franklin Dias Coelho** apresenta as experiências de DLIS como o lócus ideal para o estabelecimento de um ambiente produtivo inovador, em que é possível o desenvolvimento de formas de cooperação e criação de redes sociais, de modo a ampliar as oportunidades locais e, entre outros benefícios, gerar trabalho e renda.

**José dos Santos Souza** apresenta e analisa uma experiência local de atuação de um conselho deliberativo tripartite e paritário, o Conselho Municipal de Trabalho de Vitória da Conquista, BA, a partir de um

---

3 Vide "Documento Final do Seminário Balanço e Perspectivas da PPTR no Brasil", de Maio de 2003, "Novas Aproximações ao Perfil dos Atores Estratégicos da PPTR no Brasil", de maio de 2003, e "Consulta sobre Qualificação de Atores Estratégicos", de julho de 2003. FLACSO – Sede Acadêmica Brasil, Brasília, 2003.

projeto de pesquisa de acompanhamento do processo de diálogo social do conselho, principalmente no que se referiu à gestão dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

A problemática do acesso ao crédito para o pequeno e microprodutor, crucial a qualquer proposta de geração de trabalho e renda, é discutida por **Antônio Valdir de Oliveira Filho**, que apresenta a proposta de democratização de acesso ao crédito como proposta de conjugação de rentabilidade e sustentabilidade, isto é, uma proposta de crédito massificado.

Tomando a proposta de diálogo social como exercício direto do poder e as novas formas de organização criadas em decorrência desse princípio constitucional, **Ivônio Barros Nunes** discute o papel que os conselhos representam como controladores sociais de políticas públicas e de garantia de democracia, enquanto espaços políticos em cujo interior são explicitadas tensões de classe, de gênero e várias outras formas de representação de interesses opostos.

A segunda parte do livro, *"Integração supranacional e harmonização de políticas públicas de trabalho e renda"*, trata dos efeitos da globalização e dos processos de integração em curso na América Latina, com foco particular nos impactos ocorridos no mundo do trabalho. **Marcílio Ribeiro de Sant'Ana** apresenta, assim, as experiências dos organismos sociolaborais do Mercosul e da Conferência Interamericana de Ministros de Trabalho da Organização dos Estados Americanos, como instâncias de harmonização efetiva das políticas públicas de trabalho e renda dos países da Região, destacando avanços e entraves do processo.

O caso chileno é examinado por **Manuel Razeto Barry**, que analisa o impacto sobre o mercado e as condições de trabalho dos trabalhadores e trabalhadoras desse país, do modelo econômico adotado pelos sucessivos governos ao longo dos últimos 20 anos e dos Tratados de Livre Comércio assinados recentemente, combinando contextualização histórica com análise prospectiva na formulação de propostas.

**Juan Pablo Perez Sainz**, por sua vez, desenvolve uma reflexão sobre os efeitos da globalização e as tendências excludentes do mercado de trabalho na América Central a partir da consideração de elementos como a precarização das relações salariais, o desemprego aberto, a migração transnacional e o auto-emprego de subsistência, em cada um dos países que compõem a Região e na Região como um todo.

A terceira parte, *"Diversidade no mundo do trabalho"*, discute desde uma perspectiva conceitual e concreta a inclusão de determinadas categorias de população no mercado e nas políticas públicas de trabalho.

**Silvia Yannoulas e Cid Garcia** desenvolvem um importante esforço conceitual a partir da comparação das categorias de gênero e portadores de deficiência, delimitando um campo de reflexão transversal às Ciências Sociais. Com o intuito de avançar na proposta de integração de saberes provenientes de diversos tipos de estudos da discriminação e da diversidade, ultrapassando a análise de posições isoladas para pensar as inter-relações e mudanças necessárias, o texto dos mencionados autores inclui uma contribuição adicional com a incorporação de um amplo glossário temático.

Já **Syomara Deslandes Tindera** nos convida a vivenciar a “experiência do reconhecimento da diversidade” a partir da análise de experiências pessoais e profissionais que embasam sua reflexão.

Na quarta parte do livro, sob o título de “*A proposta de Política Pública de Trabalho, Emprego e Renda: 2004-2007*”, **Remígio Todeschini** apresenta os desafios para a construção das políticas públicas de trabalho e renda de modo a permitir que elas, por meio de um Sistema Público de Emprego, contribuam também, com outras políticas públicas, para a geração e distribuição de riquezas e para a elevação do bem-estar da população brasileira durante o Governo Luiz Inácio Lula da Silva.

Complementariamente, **Antonio Almerico Biondi Lima** apresenta a proposta do PNQ – Plano Nacional de Qualificação, a nova proposta de qualificação profissional para o período 2004-2007.

Por fim, o livro inclui quatro anexos que completam a publicação. O primeiro anexo, elaborado por **Lilia Rodriguez Farrell**, constitui um documento de atualização do estudo coordenado por Silvia Yannoulas sobre o perfil dos atores estratégicos da PPTR no Brasil, a partir da análise do perfil de interessados e participantes dos Seminários de Pós-Graduação sobre Política Pública de Trabalho e Renda oferecidos pelo Convênio ABC/MRE – SPPE/MTE – FLACSO/Brasil no decorrer do ano de 2002. O objetivo dessa nova aproximação, e da inclusão no livro, é o de contribuir ao aprimoramento dos futuros e necessários processos de qualificação de atores estratégicos. Os anexos 2 e 3 fornecem informações adicionais sobre o desenvolvimento do Seminário Internacional: a agenda do evento e a lista completa dos seus participantes. O anexo 4 inclui uma lista de siglas e abreviaturas utilizadas ao longo da publicação.

As exposições foram realizadas e os textos são publicados no seu idioma original, ora em português ora em espanhol. Essa é uma opção consciente, baseada na convicção de que nossa exposição continuada em dois idiomas é uma contribuição adicional aos processos de integração supranacional, objeto também desta publicação.



# Parte I

---

## Diálogo Social: corpos colegiados e intervenções locais

El Dialogo Social en América Latina: Una Propuesta sobre la  
Relación Diálogo Social y Gobernabilidad Democrática de los  
Cambios Laborales en Sistemas Economicos Liberalizados

*Guilhermo Campero*

Trabalho e Renda e o Sistema Público de Apoio ao  
Desenvolvimento Local

*Franklin Dias Coelho*

Redes Educativas de Desenvolvimento da Cidadania

*Ivônio Barros Nunes*

Diálogo Social, Disputa de Hegemonia e Consentimento  
Ativo na Gestão Local dos Recursos do FAT:  
A Experiência do Município de Vitória da Conquista/BA

*José dos Santos Souza*

Democratização do Acesso ao Crédito:  
Crédito Massificado X Crédito Assistido

*Antônio Valdir Oliveira Filho*

# **El Diálogo Social en América Latina: Una Propuesta sobre la Relación Diálogo Social y Gobernabilidad Democrática de los Cambios Laborales en Sistemas Económicos Liberalizados.<sup>1</sup>**

*Guillermo Campero<sup>2</sup>*

**E**l proceso de transformación que ha vivido la economía y la sociedad latinoamericana a partir de mediados de la década de los 60, ha sido profundo. Ello como consecuencia de los cambios estructurales de su economía, orientados por objetivos de liberalización e integración al comercio e inversión globales, que en algunos casos fueron llevados adelante por regímenes políticos autoritarios y en otros, bajo sistemas políticos con distintos grados de densidad democrática.

En este trabajo analizaremos con una óptica sociológica y de política pública, tomando como base referencial la experiencia vivida en Chile, los problemas y posibilidades que se presentan en el marco de tales transformaciones para promover e implementar el Diálogo Social, asumiendo como una orientación general los propósitos que la OIT ha definido en su concepto de "Trabajo Decente".

La razón de considerar la experiencia chilena como una base para extraer conclusiones útiles a un nivel más amplio se fundamenta en que

---

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido elaborado especialmente para el Seminario, con base a una reformulación, ampliación y actualización de algunas materias consideradas en un capítulo correspondiente a un ensayo escrito sobre el caso de Chile en 2002 para la OIT.

<sup>2</sup> Guillermo Campero es sociólogo. Profesor del Post Grado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile. Profesor de Post Grado de la Maestría en Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Asesor Especial del Presidente de la República de Chile.

el caso chileno fue, en la región latinoamericana, uno de los primeros en que se aplicaron las políticas de liberalización económica y donde se formularon políticas laborales asociadas a tal liberalización.

Por lo mismo, ha tenido un período de desarrollo más largo que otros países del área que están viviendo estos procesos de manera más reciente.

Dicha experiencia, si bien estuvo fuertemente marcada por llevarse a cabo bajo un régimen autoritario-lo que la diferencia de los países latinoamericanos donde tal modelo se ha ido desarrollando bajo regímenes políticos democráticos consolidados o en proceso de consolidación- permite, sin embargo, identificar, al menos en algunas materias relevantes, los diferentes ciclos y problemas por los cuales pueden tender a transitar las sociedades sometidas, posteriormente, a los mismos tipos de transformaciones.

## **1. Las dimensiones socioculturales de los cambios ocurridos**

En primer lugar y previamente a examinar los temas propios del Diálogo Social y los propósitos a las cuales podría orientarse, nos parece importante detenernos en un aspecto de carácter global que ha marcado todo el proceso.

Las mutaciones experimentadas en relación con los parámetros de políticas de desarrollo prevalecientes en Chile y en la región latinoamericana en las décadas anteriores a los '70, que se caracterizaban por la protección estatal y, en general, por modalidades fundamentalmente keynesianas del desarrollo, al ser desarticuladas por la implantación de un nuevo modelo económico social, implicaron cambios fuertes en las percepciones de los diversos grupos sociales respecto de las reglas del juego de la vida social y económica.

Las nociones de competitividad, flexibilización, apertura económica y otras que reemplazaron a las ideas matrices del modelo previo de desarrollo, aparecieron a menudo, y por bastante tiempo, en la conciencia subjetiva de diversos sectores sociales, más como amenazas, que como oportunidades. La movilidad de los mercados de trabajo, la polivalencia de las competencias laborales, etc., fueron asimiladas en el imaginario colectivo como sinónimo de desempleo e inseguridad.

Por ello, las reacciones del mundo laboral fueron básicamente defensivas en Chile, como en la mayoría de los países latinoamericanos, sobre todo en un contexto en que las organizaciones sindicales y sociales

fueron, a menudo, puestas en cuestión en cuanto a su papel en la sociedad y en las relaciones de trabajo.

Lo anterior constituye un desafío que es necesario plantearse como enfrentarlo para formular un análisis sobre las posibilidades y límites que dichos procesos culturales presentan para el Diálogo Social.

En efecto, la velocidad y radicalidad de los cambios estructurales, que transforman modos de vida y sociabilidad largamente arraigados aunque muchos de ellos puedan ofrecer nuevas oportunidades de progreso para el mundo de trabajo – como ocurrió en Chile, especialmente después de la mitad de los 80 –, si no están acompañados de una pedagogía social que, por la vía de una relación participativa entre Gobierno con los actores sociales y políticos, contribuya a superar las tensiones propias de este cambio de tanta envergadura, difícilmente podrán sustentarse en una base de confianza social sólida.

Las políticas de transformación y por tanto la estabilidad de las mismas, requieren que los gobiernos y los grupos sociales y políticos más relevantes aseguren que los miembros de la sociedad tengan la oportunidad de identificar, no sólo las limitaciones, sino también las posibilidades que los cambios pueden ofrecerles e instrumentos eficaces para intervenir en la aplicación de dichos cambios.

La capacidad de la dirigencia gubernamental, política y social, para construir consensos en torno a los objetivos buscados para el desarrollo es fundamental. Ello no parece posible obtenerlo si no es recorriendo el camino, a menudo largo, de abrir todos estos temas al diálogo social, evitando el autoritarismo tecnocrático, tan a menudo presente en las decisiones de estrategia sobre estas materias. La tendencia a tomar el «atajo» tecnocrático puede tener un alto costo, en la medida que desconsidera el valor social de la credibilidad de los ciudadanos. No hay que olvidar que tal autoritarismo puede ser a veces tanto o más despótico que otros tipos de autoritarismo.

En el caso chileno, a partir de los 90, cuando se recupera el sistema democrático, una de las preocupaciones principales fue precisamente poner, desde el inicio, en la agenda política y social la cuestión de la institucionalidad laboral y de sus relaciones con los nuevos procesos y estructuras económicas. El largo debate sobre las llamadas “Reformas Laborales”, más allá de la profundidad y cantidad de los cambios efectivamente obtenidos en la legislación de trabajo, tuvo la gran virtud de abrir el debate sobre los temas de las nuevas realidades económicas y de sus efectos sobre el mundo de trabajo. Así, muchas de las cuestiones

vinculadas a la flexibilidad laboral, a las nuevas formas de organización de trabajo, a las cuestiones del cambio tecnológico y otras, pudieron ser abordadas y debatidas. Ello, permitió que la agenda pública acerca de las relaciones laborales pudiese construirse entre el gobierno, los trabajadores y los empleadores en un contexto de mayor transparencia, disminuyendo en buena medida el componente de desconfianzas e incertidumbres. Lo anterior no implicó necesariamente consensos acerca de la institucionalidad de trabajo que debiera implantarse entre todos los actores mencionados, pero sí abrió la posibilidad de un debate social en que todas las visiones pudiesen expresarse. De esta forma, la cuestión de los cambios estructurales y de sus efectos sobre las relaciones laborales ha podido ir avanzando entre conflictos y consensos como componente normal de la vida democrática.

La experiencia de Chile, en nuestra opinión, nos permite obtener en esta materia una primera conclusión de utilidad general para la región. Ella se refiere a la importancia de abrir un debate conceptual permanente que permita que se expresen las diferentes visiones de los procesos en curso. Nos parece que ello constituye una condición básica para abrir camino al Diálogo Social a través de una agenda específica. En definitiva, de lo que se trata es que el Diálogo Social se configure desde sus inicios, no sólo como un método para abordar cuestiones puntuales, sino un **método de gobernabilidad** del proceso de cambios en curso.

## **2. Cuatro grandes temas para ser abordados por el Diálogo Social**

En el contexto de un Diálogo Social que haya ido logrando una maduración del debate conceptual y cultural sobre los cambios que viven las sociedades es posible, entonces, ir identificando la agenda que vaya constituyendo las temáticas que estarán en el centro del diálogo social.

Observando tanto la experiencia de Chile como de otros países, y la que ha acumulado en este campo la OIT, nos parece que es posible identificar cuatro grandes áreas temáticas que debieran constituir la agenda básica de tal Diálogo.

### *a) Empleo e ingresos*

La experiencia chilena, desde la mitad de la década de los '70 hasta el presente, ha mostrado que las políticas macroeconómicas que protegen rigurosamente la estabilidad del crecimiento son una base

fundamental para la inversión y creación de empleos. Sin embargo, ha quedado claro también, particularmente en los últimos diez años, que no se trata solamente de aumentar las oportunidades de empleo sino también asegurar la calidad de los mismos.

La evidencia está mostrando con fuerza que la flexibilidad y liberalización extrema del mercado de trabajo, al generar una rotación excesiva de los trabajadores, impacta negativamente sobre la capacidad de las empresas de invertir en sus recursos humanos y de elevar así sus competencias profesionales y, por tanto, su calidad y productividad.

La noción de calidad no solamente debe aludir a la idea de empleos de alta productividad, sino también a regulaciones que protejan a los trabajadores y les aseguren mayor capacidad de adaptación a los cambios económicos, organizacionales y tecnológicos así como retribuciones salariales y no salariales asociadas a su productividad.

## – Empleo

En un contexto caracterizado por una creciente movilidad de factores técnicos y humanos, derivados de los procesos de adaptación a una economía abierta y competitiva, que da lugar a diversos fenómenos de reconversión y ajuste, con efectos sobre la cantidad, distribución sectorial, estabilidad y calidad de los empleos, ha comenzado a plantearse, desde el punto de vista laboral, la importancia de diseñar políticas que apunten a lo que podría llamarse «**movilidad y flexibilidad protegida**».

Lo anterior ha surgido como resultado del debate sobre los temas de la institucionalidad laboral y sus mecanismos, tanto a nivel macro como a nivel de empresa, particularmente a partir de la implementación de formas de flexibilización y liberalización de los mercados carentes en muchos de nuestros países de modalidades apropiadas de regulación para estos nuevos procesos.

El Concepto de movilidad y flexibilidad protegida ha comenzado a elaborarse por los distintos actores públicos, políticos y sociales buscando identificar instrumentos que permitan a los trabajadores, empleadores y gobierno desarrollar una política articulada en el campo del empleo, que preserve, simultáneamente, las exigencias de adaptación de la economía y las protecciones y oportunidades que requieren los trabajadores.

Observando la agenda de estos debates, tanto en Chile como en otros países de la región, se han destacado algunas materias que se han

discutido a veces separadamente pero que deberían comprender una política integrada, entre ellas:

- *Modernización de las regulaciones legales sobre los sistemas de contratación y despido que consideren específicamente en la normativa legal pertinente tanto las necesidades de flexibilidad como los de protección básica a la estabilidad.*

Una especial consideración se ha manifestado respecto de la necesidad de elaborar formas contractuales apropiadas para aquellos sectores sometidos a formas de trabajo eventual o transitorio que tienden a extenderse cada vez más en diversos sectores de actividad económica. En estos tipos de trabajo lo que se trata de resolver es que dejen de ser considerados estrictamente "formas atípicas de trabajo", es decir, como formas puramente espúreas que se desvían de trabajo estable de largo plazo, que sería considerada la modalidad "normal". Ello, porque tales formas de trabajo comienzan en algunos sectores a constituirse en la modalidad más generalizada y, en consecuencia, progresivamente dejan de ser en los hechos "atípicas", salvo para ciertas conceptualizaciones jurídicas clásicas que estiman que la norma legal es independiente de la realidad de los mercados de trabajo.

Por lo tanto, se trata de identificar un estatus contractual laboral apropiado a una realidad ya instalada y buscar las formas de regulación que garanticen sus derechos. Entre algunas de las sugerencias en debate, se ha considerado la posibilidad de formas contractuales "anualizadas", esto es, que trabajadores temporales puedan disponer de un contrato anual en que se especifique los períodos en que efectivamente realizarán actividades productivas, pero al mismo tiempo otorgándoles una seguridad de recontractación con el mismo empleador, durante las distintas temporadas en el año. Ello les permitiría un mejor acceso a los sistemas de seguridad social y también un horizonte más seguro de empleo.

- *Mayor integralidad en los mecanismos de reparaciones económicas por despido.*

La idea es que además de la retribución pecuniaria por tiempo de servicio, estén asociados a beneficios tales como acceso a capacitación y a servicios de salud mientras se encuentren desempleados. De lo que se trata es de asegurar que la mayor flexibilidad que pueden requerir las empresas para adecuar la dotación de las empresas a los cambios técnicos y a los ajustes de mercado, cuando ocurra, proporcionen a los trabajadores, eventualmente afectados por despidos, protecciones para una mejor movilidad en el mercado de trabajo.

Se plantea también nuevos diseños institucionales que combinen las indemnizaciones económicas con otros recursos públicos y privados que permitan garantizar a los trabajadores, a lo menos, ingresos por un período de tiempo que se corresponda con el tiempo promedio de búsqueda de nuevo empleo.

En Chile se ha implementado, en esta línea, un Seguro de Desempleo, organizado y financiado en forma Tripartita, que cubre cinco meses para la búsqueda de empleo.

Los temas mencionados anteriormente tienen por objeto enfrentar la cuestión de los derechos fundamentales en el trabajo, considerando las nuevas formas de organización del mercado laboral, así como las características de una economía sometida a ciclos de mercado a menudo cambiantes, propios de su inserción abierta a la economía global.

- *Programas de capacitación y formación profesional.*

Se trata de establecer sistemas privados y públicos, con vinculación directa a las actividades productivas y orientados preferentemente a la reconversión de competencias técnicas de los trabajadores y a la elevación permanente de las calificaciones profesionales en un sentido de polivalencia.

La experiencia vivida en Chile, ha mostrado que en un mercado de trabajo, con alta movilidad de la fuerza laboral es importante dotar a los trabajadores de competencias que les permitan un mayor grado de "empleabilidad". Esto es, que cuenten con las capacidades para movilizarse en un mercado de trabajo que requiere aptitudes profesionales polivalentes.

- *Flexibilidad pactada.*

Conjuntamente con la necesidad identificada de ofertar instrumentos de protección cuando se producen despidos por ajuste de mercado, así como mecanismos contractuales para las nuevas formas de trabajo, se ha considerado que resulta necesario avanzar en otras formas innovativas que, cuando se presenten situaciones de ajuste de mercado, permitan disponer de mecanismos en que el ajuste no se realice necesariamente recurriendo al despido de trabajadores.

Entre ellas se ha comenzado a discutir la posibilidad de la suspensión temporal de los contratos, la redistribución de las jornadas de trabajo, la reducción de jornadas etc., otorgando a la negociación colectiva un papel central en la identificación de estos mecanismos y haciéndolos

objeto de acuerdo entre la parte sindical y empleadora. La idea es garantizar que trabajadores y empleadores puedan analizar conjuntamente las respuestas frente a eventuales situaciones de ajuste y concordar preventivamente, vía convenciones colectivas, mecanismos que permitan transitar tales etapas de ajuste conservando al máximo la dotación de trabajadores.

La importancia de situar la identificación de estos mecanismos en el contexto de la negociación entre las partes, tiene entre otras finalidades, prevenir su utilización espúrea, al situarlas en el campo de la tutela colectiva.

- *Intermediación y certificación de competencias.*

Otra de las iniciativas que se han desarrollado y que se busca perfeccionar es el establecimiento de sistemas de intermediación e información sobre las oportunidades del mercado de trabajo y de las ofertas de capacitación, a través de un sistema público y privado que permita acceder a los trabajadores a una base informática de las posibilidades de empleo que existen en las distintas áreas de la actividad económica en todo el país.

Más recientemente se ha comenzado a examinar la importancia de establecer sistemas público-privados de certificación de competencias profesionales, de manera tal que los empleadores puedan disponer de una información estandarizada acerca de las características profesionales de los trabajadores. Ello permitiría un mejor conocimiento de la calidad técnico profesional de la fuerza de trabajo y colaboraría a relacionar mejor la oferta y demanda de trabajo a nivel nacional.

## – Remuneraciones e ingresos

En este campo, uno de los puntos centrales que viene desarrollándose en el debate de los actores públicos y sociales en la experiencia chilena, como en otros países, ha sido que la necesidad de elaborar políticas destinadas a la identificación de instrumentos que colaboren a perfeccionar las condiciones que ofrece el mercado de trabajo, en función de garantizar una adecuada relación entre ingresos y productividad.

Esta relación entre ingresos y productividad ha sido identificada como uno de los aspectos fundamentales para lograr una coherencia entre la política laboral con la política macroeconómica.

La experiencia vivida en Chile hasta mediados de los ochenta mostró que la simple rebaja de los costos laborales, así como la desregulación de los sistemas de despido, no constituían instrumentos eficaces para articular armoniosamente el crecimiento económico con las exigencias de competitividad internacional. La evidencia demostró que la potencialidad competitiva de una economía abierta no se sustentaba en el largo plazo en una obra de mano barata y fácilmente prescindible, sino que en una fuerza de trabajo entrenada para elevar la productividad. En consecuencia, asociar las retribuciones económicas de los trabajadores a los ritmos de la productividad constituía una exigencia para un desarrollo sostenido. Ello no sólo porque permitía competir mejor en un sentido estrictamente económico, sino también porque aseguraba que los trabajadores se sintieran incorporados a los resultados positivos de una economía competitiva, a la vez que también estuviesen en condiciones de enfrentar con base a indicadores objetivos los distintos ciclos de éxito o de retroceso que caracterizan a las economías abiertas como la chilena. De este modo, la cuestión de las remuneraciones podía ser vista no solamente como un derecho justo al esfuerzo realizado, independiente de la capacidad económica de la sociedad, sino también como una variable cuyo ritmo de avance estaba vinculado a las posibilidades reales de la economía global y de las empresas.

Algunos de los temas de política a promover en el sentido expuesto, y que han venido formando parte del debate entre los actores públicos y sociales y en la OIT, son los siguientes:

- *Salarios y productividad en la negociación colectiva*

Garantizar que el tema de asociar la determinación de salarios a productividad constituya un punto central en los procesos de negociación colectiva a nivel de empresa. Asimismo, en aquellos niveles en los cuales cierto tipo de salarios se definan a nivel macro, la evolución de la productividad media de la economía nacional constituya un indicador fundamental para las decisiones salariales.

En este mismo campo se está examinando las ventajas de establecer la posibilidad de contratos colectivos de mediano o largo plazo (es decir, superiores a uno o dos años). La idea ha surgido por la constatación que las economías de libre mercado están a menudo marcadas por ciclos de expansión y de contracción, por lo cual contratos colectivos de largo plazo pudieran ser instrumentos eficaces para establecer mecanismos de prevención frente a tal

situación. Por ejemplo, un contrato colectivo de largo plazo podría establecer indicadores relacionados a los ciclos de crecimiento y decrecimiento, a las variaciones de productividad media de la economía o a otras variables, tanto macro como micro y, sobre esta base, establecer criterios para definir la determinación de los salarios. Se trata, en definitiva, de asociar los salarios a la evolución de los ciclos económicos.

- *Una política de salario mínimo nacional*

Se ha planteado también examinar la conveniencia de considerar "rangos" en que en vez de establecer montos fijos por un período válidos para todos los sectores laborales, éstos puedan variar en función de los distintos estratos que acceden al mercado de trabajo. Por ejemplo, en ciclos de expansión, un salario mínimo nacional uniforme que evolucione conforme a los indicadores de crecimiento, puede constituir una medida positiva sin efectos negativos sobre el empleo. En cambio, en ciclos de desaceleración o recesión, establecer rangos de montos diferenciados, por ejemplo algo menores para quienes buscan acceder por primera vez al mercado de trabajo, puede ser eventualmente una medida favorable para limitar los efectos de desempleo sobre todo entre los jóvenes. De la misma forma, un salario mínimo menor para quienes han cumplido su ciclo laboral pero que buscan reincorporarse al trabajo, puede también ayudar a generar oportunidades de empleo para ellos.

Lo anterior puede probablemente permitir que el derecho a acceder a un trabajo pueda sostenerse y no se vea obstaculizado en situaciones de crisis.

- *Salarios asociados a desempeño.*

Asimismo, se ha constatado que una excesiva rigidez en los sistemas salariales no es siempre compatible con la generación de mejores condiciones para empleos con buenos niveles de productividad. Al respecto, se ha planteado que resultaría importante modernizar los sistemas de remuneración, examinando modalidades de salarios variables asociados a desempeño, ya sea individual, grupal o a nivel de empresas o servicios.

También ha sido objeto de los debates el promover instituciones tripartitas destinadas a producir información y recomendaciones en materia de indicadores de productividad y de innovaciones de gestión empresarial. Ello con la finalidad de que tanto trabajadores

como empleadores y el gobierno puedan disponer de referencias objetivas para trabajar sobre la base de indicadores económicos sólidos en los procesos de negociaciones salariales.

## **b) Protección social**

Adicionalmente, a las políticas de protección del empleo y los salarios que han sido antes mencionadas, ha surgido la importancia de elaborar políticas al menos en otras dos grandes áreas:

- Una de ellas se refiere a la modernización de los sistemas de seguridad social. En este punto se ha identificado la necesidad de buscar conceptos comunes acerca del papel que debe jugar, junto al sector público, el sector privado. La experiencia chilena de una economía altamente privatizada ha mostrado que la responsabilidad de la seguridad social debe ser compartida entre ambos sectores a fin de asegurar un financiamiento sólido de las prestaciones sociales y el acceso de la población a niveles básicos garantizados de las mismas. Por ejemplo, la constitución de Fondos Público Privados, cuya finalidad sea proteger los ahorros provisionales de los trabajadores, sobretodo cuando ellos se organizan con base en sistemas en que tales ahorros se invierten en instrumentos del mercado de capitales, que por naturaleza están expuestos a variaciones de rentabilidad.
- Otra área de importancia en la que se ha identificado que se requiere construir políticas, se vincula con la identificación de nuevas y más eficaces modalidades de acceso a la Seguridad Social de los sectores laborales sometidos a regímenes contractuales transitorios, parciales o de autoempleo y, en general, de los nuevos sectores que crecientemente están emergiendo bajo formas contractuales denominadas de este tipo. La experiencia chilena muestra que los sistemas clásicos de seguridad social, apropiados para trabajadores permanentes, no son adecuadas para este otro tipo de trabajadores, por lo cual es fundamental configurar mecanismos que respondan a las características laborales de estos sectores. La inexistencia de modalidades de nuevo tipo apropiadas a las formas de trabajo emergentes genera la consecuencia que estos sectores queden excluidos de los beneficios de seguridad social. En este caso, tanto la idea de los Fondos ya señalada, como las fórmulas de cuentas comunes cuando personas casadas o que constituyen hogares de hecho, trabajan

ambos, puede colaborar a que los períodos de transitoriedad contractual que pueden afectarles a uno u otro en momentos diferentes no les hagan perder acceso a los beneficios de salud u otro tipo de protecciones asociadas a la Seguridad Social.

- Conjuntamente con lo anterior, se ha venido planteando que la articulación armoniosa entre una política de liberalización económica y el bienestar laboral de los trabajadores, requiere además de los mecanismos de seguridad social, apropiadamente reformulados, diseñar una red más amplia de protección social que forme parte de ella. Esto se refiere a que los trabajadores puedan contar con capacidad de acceso a un conjunto coordinado de prestaciones en materia de salud, capacitación y formación profesional, seguros frente a situaciones de cesantía, así como políticas destinadas a protegerlos en su calidad de vida. Entre estas últimas, se han mencionado distintas posibilidades, como por ejemplo, mecanismos que permitan repactar deudas habitacionales y de servicios básicos, de modo tal que cuando se produzcan ciclos de desaceleración o recesión que afecten sus ingresos o sus empleos, estos compromisos financieros tengan la oportunidad de ser reprogramados, recuperando posteriormente, cuando la situación económica muestre mejores indicadores, los niveles de pago de este tipo de compromisos.

### **c) Derechos en el trabajo**

En esta materia la experiencia chilena y latinoamericana ha sido particularmente compleja. Como se sabe, la implementación de políticas liberales implicaron fuertes limitaciones a la libertad sindical y asociativa a la negociación colectiva.

El concepto fundamental que ha venido predominando en la práctica ha sido que el crecimiento del empleo y de las remuneraciones dependen más de la libre oferta y demanda económica y laboral, que de reglamentaciones que regulen las relaciones entre empleadores y trabajadores en el mercado de trabajo.

Sin embargo, la experiencia práctica está mostrando que una liberalización extrema del mercado de trabajo y de las relaciones laborales no necesariamente produce una adecuada asignación de los recursos materiales y humanos y que, además, no provee de mecanismos apropiados de solución de conflictos que permitan asegurar que las empresas, y en general la relación entre empleadores y trabajadores, se

desarrolle en un marco de estabilidad y de una razonable equidad. La evidencia chilena ha sido clara, en el sentido que una excesiva asimetría de poder entre las partes empleadora y laboral erosionaban la capacidad de integración social mínima que toda organización productiva requiere para funcionar con eficiencia. Asimismo, demostró que los conceptos de calidad y productividad, así como de modernización organizacional de la empresa, en ese marco de asimetría de poder, solamente podían ser percibidos en un sentido negativo por parte de los trabajadores, en la medida que aparecían como condiciones impuestas por el poder patronal y orientadas a su propio beneficio. Todo ello, fue llevando a reconsiderar la necesidad de generar mecanismos que permitieran una mayor integración social y cultural de los trabajadores a las nuevas realidades de la economía y de la empresa en el marco de liberalización y globalización. Se constató que el tema de la integración de los trabajadores a estas nuevas realidades constituía un factor de gran importancia para garantizar los resultados, tanto macro como microeconómicos, que perseguían las nuevas políticas implementadas desde los años '70.

Lo anterior, permitió que se abrieran progresivamente, a fines de los '80, pero especialmente en la década de los '90, espacios para discutir el papel de los sindicatos, de la negociación colectiva y de otros derechos laborales como factores contribuyentes al logro de las metas de crecimiento económico.

Al respecto, algunos de los más importantes temas puestos en debate en Chile como en otros países han sido los siguientes:

- La necesidad de ampliar el campo de acción de los sindicatos de modo tal que pudiesen superar las posiciones básicamente defensivas a que habían sido reclusos, para permitirles una acción más propositiva en las decisiones relativas a como perfeccionar los mecanismos orientados a elevar la calidad, la productividad y el diseño organizacional de las empresas. Se entendió que considerar sus puntos de vista podía mejorar la calidad de las relaciones laborales y permitir también que ellos colaboraran en el diseño de mejores formas de asociar sus retribuciones a la productividad y a la calidad de su trabajo. Este debate no fue en Chile ni es todavía algo concluido en otros países. No ha estado exento de dificultades y controversias. Con todo, pese a los limitados avances en este campo, hay que destacar, tal como lo señalamos antes, la importancia de que se está logrando identificar por diversos actores del mundo laboral que la desregulación

extrema de las relaciones laborales y la minimización del papel de los sindicatos, no constituye un factor contribuyente al buen desempeño de políticas macroeconómicas favorables a la inversión, ni a un funcionamiento adecuado de las empresas en un mercado competitivo.

- La importancia que el sindicalismo se constituya como un actor capaz de representar la diversidad de las nuevas realidades laborales, adquiriendo así una capacidad mayor para expresar la creciente heterogeneidad que presenta el actual mundo de trabajo, es otro tema de gran relevancia. Se ha venido planteando que la idea clásica de representar al mundo de trabajo como una realidad única debiera ser repensada por los sindicalistas a favor de un nuevo concepto que otorgue una relevancia cada vez mayor a las realidades del lugar de trabajo.

Lo anterior implica asumir decididamente el principio de libertad sindical, esto es, que los trabajadores puedan organizarse conforme a sus diferentes realidades laborales y a sus distintas visiones culturales y sociales. En una sociedad y en una economía cada vez más diversificada y cambiante, la acción sindical tiene que ser capaz de manifestar los procesos de diferenciación y el tipo de heterogeneidad e intereses que tal diferenciación produce.

- La relevancia de diferenciar los papeles que pueden jugar los distintos niveles de sindicalización es también un tema emergente de la mayor importancia. Así, se está concluyendo que los niveles federativos y nacionales (supraempresa) pueden cumplir funciones y desarrollar objetivos de carácter más general que permitan establecer parámetros orientadores y líneas globales de política laboral, pero dejando actuar al sindicalismo de empresa con los grados de libertad necesarios para enfrentar las situaciones específicas de su lugar de trabajo. Hoy día, a diferencia de las décadas anteriores a los años '70, la implantación de una economía liberalizada y abierta e inserta en la globalización implica, como ya se ha dicho, una alta diversificación de las realidades laborales, lo que no ocurría así en economías cerradas y orientadas hacia lo que se conoció como "industrialización sustitutiva".

- La importancia de tecnificar la acción sindical y, particularmente, su papel en las negociaciones colectivas está también presente en la agenda de los debates. Se ha llegado a la convicción cada vez más asentada que ello permite enfrentar de manera más eficaz la creciente

complejidad de la actividad económica y productiva, así como los nuevos desafíos organizacionales y de gestión de las empresas. Esta misma exigencia es válida para los empleadores, ya que una gestión que busque calidad y productividad requiere que tanto la parte laboral como empresarial actúen conforme a informaciones e indicadores objetivos y no según orientaciones puramente confrontacionales que deriven de la desconfianza entre las partes. En este aspecto, la información actualizada y permanente que compartan trabajadores y empleadores sobre las dificultades y oportunidades de las empresas se constituye en una herramienta fundamental.

- La necesidad de redefinir el contenido específico que asumen los distintos derechos laborales y las protecciones de los trabajadores en las nuevas situaciones que presenta el mundo de trabajo aparece cada vez con mayor reiteración en los estudios laborales, como en los debates entre los actores sociales y políticos. Ello se refiere al hecho que lo importante en una economía liberal eficiente, no es la limitación de derechos, sino la identificación de cómo ellos pueden ser formulados de manera innovativa conforme a los requisitos de las nuevas realidades que derivan de tal tipo de economía. En efecto, la forma concreta de definir los derechos fundamentales en el trabajo, no es necesariamente la misma en las condiciones actuales, que aquellas que caracterizaron los modelos económicos anteriores. La conclusión es que los principios en que se fundan los derechos fundamentales en el trabajo son perfectamente compatibles con las características de economías liberalizadas y que lo importante a identificar es la modalidad específica que éstos puedan adquirir en situaciones nuevas y en constante cambio. Más aún, una economía liberalizada requiere como factor de integración social un conjunto de derechos laborales bien definidos, pues de no existir ellos, el riesgo de inestabilidad y confrontación en el campo laboral puede ser creciente, lo que afecta su capacidad de desempeño exitoso en un contexto de alta competitividad como el que caracteriza hoy a las economías globalizadas.

#### **d) Diálogo social**

La experiencia surgida de estos debates y análisis en Chile como en otros países, más allá de las políticas de empleo, de la promoción de derechos y protecciones, ha revelado que el principal desafío para lograr la coherencia de la política laboral con una política económica liberal,

favorable a la inversión, que genere crecimiento y bienestar social es la capacidad de la sociedad para promover un permanente proceso de análisis y debate entre los actores sociales, políticos y gubernamentales. Un diálogo que permita enfrentar, con modalidades definidamente democráticas, la gestión así como las tensiones y conflictos propios de un proceso de profunda mutación en los esquemas de desarrollo, crecimiento y modernización de la sociedad. Un diálogo que sea capaz, por tanto, de contribuir a generar las bases de un nuevo consenso social, condición fundamental para la equidad, estabilidad, legitimidad y éxito de las nuevas formas que ha adquirido el desarrollo económico y social.

Desarrollar este diálogo puede contribuir en términos muy concretos a elaborar respuestas que fortalezcan, entre los actores sociales y los Gobiernos, consensos conceptuales y programáticos, y ofrezcan posibilidades de superar progresivamente los disensos, en materias claves como políticas de empleo, políticas de ingresos, seguridad social y participación, entre muchas otras. De este modo, puede darse un rol muy activo a los valiosos recursos intelectuales, humanos, materiales e institucionales que disponen tanto los Gobiernos como los actores sociales y políticos.

Para lograr lo anterior es necesario definir con claridad los objetivos del Diálogo Social. Asimismo, es preciso identificar como lo hemos planteado antes las materias prioritarias de tal diálogo, los procedimientos más adecuados y los requisitos para que éste opere en condiciones de equilibrio entre las partes.

- De acuerdo a lo ya previamente mencionado en los apartados anteriores, un primer objetivo es crear las condiciones para superar las desconfianzas entre los distintos actores sociales y políticos. Hay que superar la connotación altamente ideologizada que han mostrado las formulaciones teóricas y conceptuales neoliberales que han cuestionado, a menudo de manera extremadamente radical, la institucionalidad laboral precedente a los procesos de liberalización. Este ideologismo ha obstaculizado la generación de consensos sociales básicos, necesarios para que el diálogo social logre estabilidad y credibilidad.
- Un segundo objetivo se refiere a identificar claramente la conveniencia de dotar a las actividades de diálogo social de un cierto tipo de institucionalidad. En relación a este punto se han formulado al menos dos perspectivas. Una, favorable a la creación de una institucionalidad permanente del tipo de los Consejos Económico Sociales europeos.

Otra, más orientada a mantener el diálogo social en un marco institucional menos formalizado y más flexible. La primera opción se fundamenta en la idea que una alta institucionalización del diálogo social puede asegurar su estabilidad y una mayor capacidad de control de la aplicación de sus acuerdos. La segunda alternativa argumenta que una alta institucionalización puede producir la burocratización del diálogo social y que resulta más conveniente establecer solamente normas básicas de funcionamiento para éste, de modo tal que las modalidades que vaya adoptando puedan seguir más de cerca los procesos reales que se van generando en el mundo de trabajo.

La selección de una u otra posición dependería del grado de representatividad y de cultura dialógica de los actores sociales. Si existe alta representatividad y cultura dialógica no parecería necesario una institucionalidad demasiado formalizada. Por el contrario, si no existen estas condiciones, diseñar una institucionalidad más formalizada podría constituir un instrumento para promover el interés de los actores sociales a participar en un espacio que les ofrezca capacidad de interlocución bipartita y tripartita y consecuentemente incentivar sus esfuerzos de organización y representatividad, así como crear progresivamente la experiencia del diálogo social como un instrumento eficaz. Una institucionalidad más elaborada podría ser concebida también como un proceso inicial para impulsar la cultura del diálogo, pero en la medida que se produzcan avances, se ha planteado que resultaría conveniente orientarse hacia formas más flexibles y menos formalizadas, de modo tal, que sean los actores sociales mismos quienes vayan asumiendo proactivamente las responsabilidades del diálogo social.

- En cuanto a las materias de diálogo social, el debate se ha orientado a plantear la importancia de definir agendas de largo plazo. Esto permitiría identificar objetivos de nivel nacional y asumir compromisos que puedan ir siendo evaluados en el tiempo. Si por el contrario el diálogo social se concentra en agendas puramente coyunturales la probabilidad de que dicho diálogo adquiera una posición relevante como mecanismo de generación de consensos sobre las cuestiones fundamentales de la economía y desarrollo podría perderse. La experiencia en Chile parece demostrar que hay que distinguir entre la agenda propia de las relaciones laborales a nivel de empresa, donde la negociación colectiva sería el instrumento fundamental, y el diálogo social cuya agenda debiera concentrarse en materias de nivel sectorial y macrosocial.

- Por último, el diálogo social, parecería adecuado definirlo como un proceso que vaya adquiriendo distintas modalidades en el tiempo más que una institución diseñada conforme a las necesidades de un determinado momento o etapa del proceso económico social. Ello, porque como ya se ha reiterado, los procesos de las nuevas formas del desarrollo económico social son extremadamente dinámicos y sometidos a ciclos y cambios recurrentes.

A modo de síntesis final de este trabajo, quisiéramos sugerir que la cuestión de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que es la base de la noción de Trabajo Decente de la OIT, en un proceso de liberalización económica y globalización, constituye un tema que de haber sido prácticamente ignorado en la práctica en muchos países, ha ido adquiriendo progresivamente una mayor relevancia. Lo importante de esto es que tal relevancia no ha sido el resultado solamente de un debate teórico sobre los principios y de los derechos en sí mismos. Ha sido también consecuencia de las evidencias que ha mostrado el proceso económico social en concreto, en el sentido de que una política liberal macroeconómica y favorable a la inversión solamente puede ser eficaz si asume como un componente de sus propios objetivos la necesidad de una política laboral que asegure una adecuada compatibilidad entre las regulaciones orientadas a proteger el bienestar laboral y las exigencias de la competitividad y la calidad propias de una economía abierta y globalizada.

Si bien esta conclusión está siendo asumida todavía de manera paulatina y no exenta de controversias, todo indica que ella terminará por imponerse y manifestarse en el mediano y largo plazo en políticas públicas y privadas consecuentes con tal conclusión.

En este sentido, los distintos aspectos tratados en este texto, si bien se basan especialmente en la experiencia de un país – Chile –, pueden colaborar a una reflexión más amplia sobre una visión renovada y actual de los principios y derechos fundamentales en el trabajo a un nivel más amplio y regional.

## Referencias Bibliográficas

- AMADEO, E. y CAMARGO, J. (1993) "Labor flexibility, productivity and adjustment", PREALC, Santiago de Chile.
- ARELLANO, J. (1984). "Una nota sobre las causas del desempleo en Chile" en Colección de Estudios CIEPLAN, n. 14, Santiago de Chile.
- BEHAR, J. (2000). "Cooperation and Competition in a Common Market". Studies on the Formation of Mercosur, Heidelberg, New York: Physica-Verlag. 2000.
- CAUIAS y SAIIEH (1979). "Política económica 1973-1979", en: Boletín del Banco Central, n. 621, noviembre, Santiago de Chile.
- COEYMANS (1989). «Allocation of resources and sectorial growth in Chile: an econometric approach». Tesis Doctoral. Magdalen College Oxford. Septiembre.
- CORTÁZAR (1983). "Wages in the short-run" en: Notas Técnicas CIEPLAN, n. 56, Santiago de Chile.
- GARCIA, N. (1991) "Reestructuración, ahorro y mercado de trabajo". Investigaciones sobre empleo, n. 34. PREALC. Santiago de Chile.
- GUGLIELMETTI, P. (Ed.) (1998). "Las Reformas Económicas y su impacto en el Empleo y las Relaciones de Trabajo". Universidad de Chile. Centro de Análisis de Políticas Públicas.
- LAGOS, R. (1995). "Effects of Extreme De-regulation of the Labour Market: Chile 1974 – 1990". OIT, ETM, Documento n. Santiago de Chile.
- MELLER, P. (1984). "Análisis del problema de la elevada tasa de desocupación en Chile." En: Colección de Estudios CIEPLAN, n. 14, Santiago de Chile.
- MEZA-LAGO, C. (1999). "Market, Socialist, and Mixed Economies. Comparative Policy and Performance Chile, Cuba and Costa Rica". Johns Hopkins University Press.
- MIZALA, A. y ROMAGUERA P. (1991). "Mercado de Trabajo en Chile: ajuste, transición y desafíos futuros". Trabajo presentado en el Seminario "Instituciones Laborales frente a los cambios en América Latina", IIEL-PREALC. Santiago de Chile.
- ODEPLAN (1978). "Plan Indicativo de Desarrollo Nacional". Santiago de Chile.
- OIT (2003). "Políticas de Empleo en Chile y América Latina". Seminario en honor de Victor E. Tokman. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2003). "La Legislación Laboral de los Estados Unidos de Norteamérica y Chile". Santiago de Chile.

- \_\_\_\_\_ (2002). "Dimensión Social de la Globalización y de los Procesos de Integración". Proyecto CIMT-OIT, n. 146. Lima, Perú.
- \_\_\_\_\_ (2002). "Reformas Laborales y Procesos de Integración en los países de la OEA". CIMT-OIT, n. 147. Lima, Perú.
- \_\_\_\_\_ (2002) "Sistemas de Protección a los Desempleados en los Países de la OEA". CIMT-OIT, n. 151. Lima, Perú.
- \_\_\_\_\_ (2002) "América: El Diálogo Social y los Actuales Procesos de Cambios Económicos y Tecnológicos". CIMT-OIT, n. 153. Lima, Perú.
- \_\_\_\_\_ (1998). "Chile. Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social." Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1995) "Promover el Empleo". Memoria del Director General. Ginebra.
- OXHORN, P. and DUCATENZEILER, G. (1998) "¿What Kind of Democracy, What Kind of Market?" Latin America in the Age Neoliberalism.
- PREALC (1991). "Empleo y Equidad: el desafío de los 90", Santiago de Chile.
- RAMOS, J. (1994). "Política económica neoliberal en países del Cono Sur de América Latina, 1974-1983". Fondo de Cultura Económica.
- RIVAROLA, A. (2000). "Studying Business Associations in Latin America". Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies. Vol. XXX: 2.
- ROMAGUERA, P., BUTELMANN, A., ECHEVERRIA, C. y GONZALEZ, P. (1994). "Reformas al mercado laboral ante la liberalización de la economía: el caso de Chile". Informe Estudio Nacional. CIEPLAN, Santiago de Chile.
- VELASQUEZ, M. (1993). "(Des)regulación del Mercado de Trabajo en Chile en Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina". Instituto Internacional de Estudios Laborales, Serie de Investigación, Ginebra.
- WELLER, J. (2000). "Reformas Económicas, Crecimiento y Empleo. Los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe". CEPAL, Fondo de Cultura Económica.
- ZAHLER, R. (1983). "Recent Southern Cone liberalization reform and stabilization policies: The Chilean case, 1974-1982", in: Journal of Inter-American Studies and World Affairs, v. 25, n. 4. Gainesville, University of Florida, School of Inter-American Studies, november.

# Trabalho e Renda e o Sistema Público de Apoio ao Desenvolvimento Local

*Franklin Dias Coelho*<sup>1</sup>

**A**s experiências de desenvolvimento local no Brasil cresceram na década de 1990 embaladas por três grandes debates que resultaram em caminhos de políticas públicas de desenvolvimento local. O primeiro deles aproveitou os ventos democratizantes da Constituição de 1988, que apostou em um pacto federativo municipalista, reconheceu os municípios como entes federativos e definiu novas competências para a gestão local, principalmente no âmbito da reforma urbana e do direito à cidade. No embalo desse processo de descentralização, a realização da ECO 92 consolida caminhos de construção de Agendas 21 Locais na perspectiva de um desenvolvimento sustentável.

Aliado a esses dois processos, um terceiro debate marca este final do século XX não só no Brasil, mas em todo o mundo. O esgotamento de um ciclo de acumulação capitalista faz com que os efeitos da queda do Muro de Berlim não restrinjam seus impactos apenas ao lado oriental. No lado ocidental cai também por terra a esperança no Estado do Bem-Estar Social. O mundo do emprego, apoiado na estratégia de crescimento econômico com taxas semelhantes de aumento de trabalhadores com carteira assinada, perde espaço para o debate sobre as novas relações de trabalho.

No primeiro momento, as posições nesse debate oscilam do apoio a projetos neoliberais – que flexibilizam as relações de trabalho,

---

<sup>1</sup> Franklin Dias Coelho é professor da Universidade Federal Fluminense.

reduzem e desmontam Estados do Bem-Estar Social e promovem impactos perversos em termos de desemprego e precarização – à denúncia de uma globalização cruel e excludente. É nesse campo que surge a estratégia alternativa de desenvolvimento econômico local.

O foco no econômico, no âmbito do desenvolvimento local, não surpreende, já que o desemprego se expressa e ganha maior visibilidade no local. São os municípios, e conseqüentemente os prefeitos, os primeiros a enfrentar os efeitos do aumento da pobreza e da miséria que acompanham o crescimento do desemprego.

Nesse novo cenário, as experiências de desenvolvimento econômico local surgem como a constituição de uma ambiência produtiva inovadora, na qual se desenvolvem e se institucionalizam formas de cooperação e integração das cadeias produtivas e das redes econômicas e sociais, de modo a ampliar as oportunidades locais, gerar trabalho e renda, atrair novos negócios e criar condições para um desenvolvimento humano sustentável. Entretanto, são diversas as portas de entrada e olhares na constituição desta ambiência produtiva.

## **Sistema produtivo local e mudança estrutural: os estudos da CEPAL**

As experiências internacionais mais conhecidas – como as agências de desenvolvimento da Espanha<sup>2</sup> ou os distritos industriais italianos<sup>3</sup> – nascem com um impulso categórico dos governos locais, destacando-se a função decisiva do fomento econômico na nova orientação de política de desenvolvimento regional, destacando entre seus aspectos mais significativos a importância da inovação tecnológica; a difusão territorial das inovações; a responsabilidade dos governos regionais e locais sobre os problemas territoriais de desenvolvimento econômico; o interesse pelas pequenas e médias empresas caracterizadas pela sua maior flexibilidade diante das mudanças do processo produtivo e nos mercados; e as medidas em favor do desenvolvimento.

Acompanhando tais experiências, a CEPAL iniciou, em meados da década de 1990, um conjunto de estudos sobre as experiências de desenvolvimento local na América Latina. Esses estudos partiam da

---

2 ALBUQUERQUE, Francisco – *Descentralización e Instituciones de Fomento Económico: Las Agencias de Desarrollo Regional en España*, ILDES/CEPAL, 1998, 1996.

3 BECATTINI, G. "Totalità e cambiamento: il paradigma del distretti industriali", *Sviluppo Locale*, v. 4, n. 6, 1997.

definição de desenvolvimento econômico local como um processo de crescimento e mudança estrutural que, mediante a utilização do potencial de desenvolvimento do território, conduz à melhoria do bem-estar da população de uma localidade ou uma região. Quando a população é capaz de liderar o processo de mudança estrutural, a forma de desenvolvimento pode ser denominada de desenvolvimento local endógeno<sup>4</sup>.

A hipótese com a qual se trabalhava é que as localidades e os territórios têm um conjunto de recursos (econômicos, humanos, institucionais e culturais) e de economias de escala não exploradas. Esse modelo de desenvolvimento endógeno, ainda que se choque com as teorias de crescimento econômico, incorporava idéias dos paradigmas dos anos 1950 e 1960 de que o aumento da produtividade (e, portanto, do crescimento econômico) é produzido como consequência da geração de economias externas em razão de três fatores: economias de escala, inovação por parte das empresas âncoras e fluxo de mão-de-obra das atividades tradicionais para as mais modernas<sup>5</sup>.

A diferença se localizava em quatro aspectos: (a) o desenvolvimento pode ser difuso e não concentrado em grandes cidades; (b) os sistemas locais de empresas podem liderar processos de crescimento e mudanças estruturais ao gerar economias de escala, reduzindo custos de transação; (c) as formas de organização social e o sistema de valores locais flexibilizam os mercados de trabalho local e reduzem custos de produção e (d) a sociedade civil exerce um controle crescente dos processos de desenvolvimento.

Essas formulações, marcadas por um período de intenso debate sobre projeto neoliberal e reformas estruturais, fizeram com que algumas definições estivessem colocadas no campo de um novo modo de regulação de um regime de acumulação flexível. Entretanto, elas permitem identificar novos marcos conceituais que abrem caminhos para o estudo das experiências latino-americanas.

Esses novos conceitos integram dinâmicas produtivas e território. O primeiro deles, a própria noção de sistema produtivo local que, partindo dos debates sobre distritos industriais e *clusters*, expressa:

- a constituição em um território de um sistema local produtivo formado por uma aglomeração de pequenas empresas;

---

4 VÁZQUEZ BARQUEIRO, A. "Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo", Pirámide, Madrid, 1988.

5 VÁZQUEZ BARQUEIRO, A. "Desarrollo Local y Descentralización: aproximación a un marco conceptual", CEPAL/GTZ, Santiago, Chile, 2000.

- as capacidades empresarial e organizativa fortemente articuladas à tradição do território;
- a utilização de recursos humanos disponíveis no território com elevadas taxas de atividade;
- a configuração de um modelo de produção mediante uma rede de empresas como a coluna vertebral de um sistema produtivo local;
- as relações que se baseiam no conhecimento dos atores, na relação de confiança mútua que vai se criando paulatinamente;
- mais que uma rede de empresas, já que integra também uma rede de atores sociais composta por um conjunto de relações econômicas, sociais, políticas e institucionais;
- um entorno que domina e integra conhecimentos, regras, normas, valores e sistema de relações.

O conceito de sistema produtivo local amplia a noção de distrito industrial, na medida em que acrescenta a rede de empresas ao sistema de relações entre atores no território; ressalta a importância da capacidade dos atores locais de conhecer seu território e tomar decisões estratégicas; e aproxima a capacidade de produção e organização das empresas da dinâmica de transformação da economia local.

O marco teórico dos estudos da CEPAL apontava para a capacidade de as empresas se tornarem as promotoras desse processo de desenvolvimento local. A experiência latino-americana e, em particular, a brasileira, aponta mais para a constituição de uma política pública de desenvolvimento local, na qual os governos locais têm tido uma participação efetiva na construção de uma ambiência produtiva inovadora no território.

## **Os novos desafios e o desenvolvimento econômico local**

Tradicionalmente, os governos municipais – e o setor público em geral – têm sido uma importante fonte de empregos diretos. Entretanto, do mesmo modo que muda o perfil do emprego no setor privado, no setor público a relação paternalista e clientelista com a sociedade, cuja expressão máxima era e ainda é em grande medida o emprego de baixa produtividade, está ficando cada vez mais obsoleta. Fechando esse caminho de reestruturação econômica e mudanças estruturais, a única alternativa para os municípios absorverem um maior número de desempregados seria incentivar a economia local.

Embora o *desenvolvimento econômico local* tenha sido sempre uma preocupação quase natural dos municípios, o aumento do desemprego estrutural e, especialmente, as dificuldades que encontram os jovens no mercado de trabalho levaram os administradores e economistas a pensar mais sistematicamente nessa questão a partir dos anos 1980. Em geral, existe quase unanimidade em relação ao fato de que o município pode e deve se envolver principalmente na promoção da pequena e média empresa (PME), basicamente com três fins específicos, todos ligados à questão de emprego:

- a) geração de empregos adicionais;
- b) geração de incorporação de novas tecnologias;
- c) criação de facilidades de treinamento para desempregados.

Tendo em vista as restrições fiscais que a maioria dos municípios enfrenta, a nova discussão sobre o município empreendedor sugeria concentrar as funções das administrações locais em tarefas de planejamento e desenvolvimento, aumentar a participação do setor privado na prestação de serviços e moldar as funções gerenciais do setor público segundo os padrões daquele setor.

Já existe uma grande variedade de estudos sobre o que fazem os municípios (ou outros níveis governamentais) na promoção da pequena e média empresa (PME) e na criação de oportunidades de emprego. No entanto, surpreendentemente, parecem existir poucos estudos que indiquem detalhadamente os efeitos das medidas tomadas sobre o crescimento econômico local e a geração de empregos. É um campo fértil para qualquer tipo de suposições e argumentos conforme as preferências teóricas ou ideológicas de cada um. Vejamos algumas dessas suposições levantadas em debates sobre desenvolvimento econômico local.

## Devem e podem as prefeituras interferir no desenvolvimento econômico local?

Argumentos a favor	Argumentos contra
A recessão em geral e a modernização das grandes empresas, especificamente, expulsam mais mão-de-obra do que integram, criando um problema social que se faz sentir mais no nível local, o que obriga os municípios a enfrentar a questão.	Os municípios devem se limitar às tarefas clássicas do setor público com relação à economia, i.e., a provisão da infra-estrutura física, legal, administrativa etc. para o desenvolvimento.
À "globalização" da economia corresponde uma maior "regionalização" e maior integração das unidades de produção e de apoio à produção, que requer atenção descentralizada na provisão de infra-estrutura, formação profissional etc.	As necessidades de serviços básicos não permitem que os escassos recursos sejam utilizados para outros fins.
As PMEs oferecem várias vantagens (maior flexibilidade, proporcionalmente, maior geração de empregos, maior vinculação com a economia local) em relação às grandes empresas; mas elas precisam de apoio	Os benefícios da intervenção direta dos municípios são marginais e não influem nem na decisão de constituir uma empresa nem para o seu êxito.
As prefeituras dispõem de instrumentos e recursos para incentivar a economia (compras locais, frentes de trabalho etc.).	As prefeituras devem procurar o uso mais racional e eficiente de seus recursos; não é a sua função substituir a economia local em prejuízo da prestação de serviços.
As PMEs têm sua base no município; elas têm necessidades especiais em termos de "ambiente" (infra-estrutura, informação etc.) que só as prefeituras com seus recursos podem satisfazer.	As prefeituras geralmente não têm nem os conhecimentos nem a capacidade administrativa para satisfazer essas necessidades; é melhor que organismos especializados façam isso.
Em geral, a provisão de infra-estrutura e outros tipos de ação indireta tornaram-se insuficientes em vista da velocidade das mudanças tecnológicas e da complexidade da economia moderna.	Em geral, o mercado é o melhor mecanismo de alocação de recursos, levando à intervenção direta para usos ineficientes e até distorções.

A experiência de projetos de desenvolvimento local indica que o objetivo fundamental da ação municipal, no campo econômico, deve ser o de criar uma ambiência produtiva que dê sustentabilidade e condições estruturais à economia local para assegurar os empregos existentes e criar empregos novos ou mais produtivos. Atingindo esses objetivos, o aumento da renda dos habitantes terá efeitos positivos para toda a vida local e incrementará as receitas fiscais das prefeituras.

Essas tendências fazem com que o sujeito do desenvolvimento econômico local deva se constituir a partir de uma ação integrada entre governo, empresários e trabalhadores, na perspectiva de constituição de um pacto territorial que permita a construção dessa ambiência produtiva.

## **Ambiência produtiva e os diferentes territórios**

A ambiência produtiva se transforma na brisa que pode embalar os sistemas produtivos locais. A participação dos gestores públicos, nas diferentes escalas, na constituição e legitimação de espaço de decisões estratégicas, na identificação de recursos potenciais endógenos, no apoio a serviços financeiros e não-financeiros de fortalecimento do empreendedorismo local (crédito, comercialização, capacitação, sistema de informação) tem se mostrado decisiva na construção dessa ambiência produtiva.

Não há formatos institucionais definidos na constituição dessas ambiências produtivas inovadoras. Fóruns, consórcios, agências de desenvolvimento se constituem em arranjos institucionais para a estruturação de redes sociais capazes de promover uma interação entre processos materiais e forças sociais que conformam a produção social de uma ambiência necessária ao desenvolvimento. É esse processo de potencialização de recursos locais, de construção ou resgate de identidades culturais e históricas, de sinergia e cooperação entre os atores que denominamos de produção social do território.

Desenvolvimento econômico local se constitui no processo social de construção do território que se caracteriza:

- como ponto de partida para o pacto territorial que viabilize a associação de interesses e integre atores locais, que se conservam independentes, mas são sensibilizados para um jogo social de cooperação.
- pelo conhecimento, por dentro, do território no qual devemos identificar recursos materiais, humanos, psicossociais e de conhecimento, atores individuais, coletivos e corporativos, mapa organizacional e instituições, procedimentos de governo, administrativos e fluxo de informação, cultura como modo de vida, construção de identidade, ética de grupos sociais e visão de desenvolvimento, e inserção no entorno regional.
- pela constituição dos pactos territoriais a partir da identificação e mobilização de diversos atores em torno de programas estruturantes; da necessidade de um alto nível de acordo entre as instituições, empresas e sociedade civil organizada; da definição de um projeto que seja orientado ao desenvolvimento das atividades produtivas de um território; do desenvolvimento partindo “de baixo”, baseado em iniciativas idealizadas e gerenciadas localmente, com prazo de execução definido.

Essas ambiências produtivas se constituem de diferentes formatos institucionais, como mostram os trabalhos de análise realizados pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, a partir de sua experiência no Prêmio Gestão Pública e Cidadania. Em Pirai, pequeno município do Estado do Rio de Janeiro, o arranjo produtivo integra distrito industrial com Associação de Piscicultura e cooperativas populares. Quebra a visão dual rural-urbana e integra-se à cadeia produtiva. Esse município, afetado pelo processo de reestruturação de suas grandes empresas, com cerca de 10% de sua população desempregada, deu a volta por cima e conseguiu gerar tantos postos de trabalho quanto essas empresas demitiram<sup>6</sup>.

Outras experiências apresentam a mesma efetividade com formatos institucionais distintos: é o caso do Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento de São Luís, no qual os municípios da região metropolitana se unem para apoiar a produção rural, e que surgiu como uma reação ao fechamento de órgãos públicos de apoio aos produtores<sup>7</sup>. Numa outra escala, podemos percorrer no mesmo trabalho a experiência dos artesãos da floresta, na qual os índios baniwas produzem cestaria que sai da fronteira da Colômbia e é comercializada na rede de lojas de móveis e artigos de decoração Tok & Stok<sup>8</sup>.

Trabalhando em diversas escalas – regional, municipal e comunitária – as experiências de desenvolvimento local no Brasil ainda se realizam de forma fragmentada, sem uma política pública mais integrada e capaz de potencializá-las. Isoladas como ilhas neste arquipélago brasileiro, torna-se necessário desenvolver um sistema público de apoio ao desenvolvimento local.

## **Comissões Municipais de Trabalho e Renda e o conhecer por dentro o território**

Ao trabalhar com uma dinâmica de desenvolvimento endógena, de baixo para cima, com formas de crescimento mais integradas em termos de trabalho e emprego, podemos encontrar caminhos para os mu-

---

6 "O município que deu a volta por cima: Programa de Desenvolvimento Local de Pirai, in "Histórias de um Brasil que funciona, (ciclo de premiação 2001)". Programa Gestão Pública e Cidadania, FGV-SP, 2001, p.35-39.

7 "Um mutirão em crescimento: Consórcio Intermunicipal de Produção e de Abastecimento" (CINPRA), in "Histórias de um Brasil que funciona, (ciclo de premiação 2001)". Programa Gestão Pública e Cidadania, FGV-SP, 2001, p.23-26.

8 "Os Artesãos da Floresta", in "Histórias de um Brasil que funciona, (ciclo de premiação 2001)". Programa Gestão Pública e Cidadania, FGV-SP, 2001, p.39-46

nicípios fora da região metropolitana e dos eixos de desenvolvimento. São municípios completamente distantes do processo de alocação de recursos que fica muito mais concentrado na região metropolitana.

Refiro-me à grande maioria dos municípios brasileiros que estão distantes do processo mais integrado de desenvolvimento, seja em termos de infra-estrutura, seja na alocação de recursos públicos.

Esse cenário contempla a oportunidade de estabelecimentos de formação de redes locais e de, nesse caminho, se fazer uma aposta política, uma aposta no desenvolvimento local, na integração dos atores locais na construção de um pacto em torno de uma ação mais integrada, que seja participativa e venha de baixo para cima, que construa um espaço de diálogo, porque às vezes as instituições que estão presentes não dialogam dentro do mesmo espaço.

Eis um primeiro dilema que os Conselhos Municipais de Trabalho e Renda devem enfrentar. Os projetos de desenvolvimento local vêm construindo espaços de diálogo, de integração, de construção de parcerias. Esses espaços podem ser consórcios, podem ser agências ou podem ser as próprias Comissões Municipais de Emprego. O que de certa forma temos assistido é que os esforços da sociedade civil em torno do desenvolvimento local do município não se integram concretamente a essas comissões. Trabalha-se muito pensando no emprego. Temos de pensar trabalho e emprego, pensar em ocupações. As Comissões Municipais não podem ser apenas tripartites, com representações do mundo do emprego. As comissões devem ser ampliadas no sentido de incorporar todo um conjunto de redes e formas de organização que surgem no mundo do trabalho: associações, cooperativas, novas organizações de base econômica que temos que começar a conhecer e reconhecer. Para tal, é necessário conhecer e reconhecer o próprio território.

A organização do território que objetiva o desenvolvimento local deve ter como ponto de partida o pacto territorial que viabilize a associação de interesses promovida entre os diversos atores regionais, que se conservam independentes, com vistas à obtenção de determinados objetivos. Isso pressupõe a indicação de uma estrutura organizacional que dê conta da constituição de um espaço de interação dos diversos atores e da construção de uma entidade responsável pelo encaminhamento e implementação das diversas ações propostas.

O desenho básico sugere vários formatos institucionais, em função de distintas territorialidades que configuram o encontro, num contexto comum, de atores de naturezas diferentes e atuantes num mesmo

território. Entretanto, podemos identificar elementos comuns desses formatos institucionais que expressam requisitos para os pactos territoriais:

- identificação e mobilização de diversos atores em torno de programas estruturantes;
- necessidade de um alto nível de acordo entre as instituições, empresas e sociedade civil organizada, para evitar qualquer tipo de intervenção que comprometa a finalidade pública;
- definição de um projeto que seja orientado ao desenvolvimento das atividades produtivas de um território;
- desenvolvimento partindo “de baixo”, baseado em iniciativas idealizadas e gerenciadas em nível local, com prazo de execução definido;
- “criação” de agentes gerenciadores que expressem o acordo e a união entre os atores envolvidos e que coordenem as ações de modo a torná-las eficazes;
- necessidade de uma boa base estatística informativa.

Esses diversos formatos institucionais – consórcios, câmaras, fóruns, agências – geraram campos básicos de ação que exigem um conhecimento do território e de sua especificidade; uma ação de planejamento que integre projetos corporativos e públicos, e que construa possibilidades de ações integradas territorialmente. No campo da democratização do acesso a oportunidades econômicas e de mercado abriam-se possibilidades para os estudos das cadeias produtivas e das potencialidades de recursos locais.

Essa dimensão de conhecimento tem nos exigido trabalhar a diferença entre a constituição de bases de dados, a elaboração de informações e a produção do conhecimento sobre a realidade local. A constituição das bases de dados territoriais tem uma referência em análise de potenciais de atração de investimentos privados. Concentrados nos recursos naturais, populacionais, econômicos, sociais e políticos administrativos, procuram difundir vantagens comparativas de determinado local.

Essas bases de dados eram constituídas de tal forma que o território era visto como objeto e não como sujeito do processo de desenvolvimento. Tendo como referência a constituição de pólos de desenvolvimento e a imposição de vocações, as informações eram selecionadas com base nas potencialidades de concentração territorial e econômica de determinado local.

As experiências mais recentes de desenvolvimento local têm trabalhado com metodologia de planejamento estratégico, mas nem sempre incorporando a visão processual que integra lugares e fluxos de

acumulação de processos sociais que não podem ser trabalhados com bases de dados apenas quantitativas, e com informações defasadas no tempo. Assim, não estamos construindo apenas um diagnóstico no qual queremos identificar indicadores e verificadores de problemas. Estamos trabalhando numa análise de processos históricos na qual o conhecimento se constitui por dentro do território, como se referia Weber utilizando o termo alemão *Verstehen*, significando conhecer por dentro, por meio da intuição e da empatia, no sentido oposto ao conhecimento por fora, por meio da observação e do cálculo.

Desse modo, conhecer o território significa analisar historicamente o jogo social dos atores, sua interatividade, a cultura empreendedora, em síntese, o lugar e os fluxos materiais e imateriais que produzem socialmente o território.

## **As Comissões Municipais de Trabalho e Renda como agentes de desenvolvimento local**

A dinâmica mencionada fortalece o papel das comissões como um ator local, um agente de desenvolvimento local. E essa é uma questão que não estava inserida numa visão macro. Desenvolvimento econômico sempre foi uma missão do governo federal. Os municípios não tinham capacidade de ação e governabilidade para implementar políticas de desenvolvimento. Contrariando esse senso comum dos economistas macro, o desenvolvimento local aparece como oportunidade e as Comissões Municipais de Emprego podem ter um papel central na articulação de atores em torno de objetivos de desenvolvimento local.

Modifica-se o papel das comissões, assim como tem se modificado o papel dos prefeitos. O prefeito deixa de ser aquele gestor de serviços públicos e se transforma num articulador dessa comissão e no empreendedor do projeto de desenvolvimento local. Portanto, essas experiências de integração e parceria promovem o processo de geração de trabalho e renda no conjunto do município.

As Comissões Municipais de Trabalho e Renda devem olhar as potencialidades locais, os recursos humanos e sociais que acumulam historicamente culturas produtivas e constroem identidades territoriais. Mas ao trabalhar essas potencialidades não basta apenas o registro de determinada potencialidade. Temos de pensar numa outra forma de capacitação desses empreendedores. Temos que qualificá-los pela demanda e não pela oferta. Temos de ouvir os produtores para que

possamos elaborar Planos de Qualificação que estejam diretamente ligados às necessidades destes trabalhadores e não a partir de uma oferta de cursos predefinida e que não tem nada a ver com a demanda local.

Em termos da dinâmica das Comissões Municipais de Emprego isso significa conhecer a realidade local. Sem a identificação, em discussão com os produtores locais, do que é necessário para aquele grupo, o trabalho de qualificação deixa de ser uma efetividade.

Essa questão se agrava ao examinarmos as cadeias produtivas. Ao identificarmos um grupo de produtores devemos analisar como se dá a integração à cadeia produtiva, o que não se restringe ao município e que muitas das vezes tem uma dimensão nacional ou internacional. Não se trata, portanto, de pensar o desenvolvimento local como uma ilha. É necessário pensar nos elos de encadeamento e na integração regional. Essa articulação com o desenvolvimento regional é fundamental para caminhar numa visão sistêmica que integre ações macro e micro.

No Brasil, a grande maioria dos formadores de opinião vê o desenvolvimento local como pólo de atração de grandes empresas e esse é o caminho natural que qualquer prefeito tem tomado no sentido de pensar o desenvolvimento. Dos postos de trabalho gerados pelas grandes empresas, pouco fica para os trabalhadores locais dos municípios.

Essa dinâmica de integração regional não dá para ser pensada sem se trabalhar também as histórias regionais. No Estado do Rio de Janeiro, já há alguns anos, temos percorrido uma história de formação de mercados regionais. Na região do Médio Paraíba, desde 1993 se tem trabalhado a formação de um mercado regional do Vale do Paraíba, que enfrentou dificuldades políticas e empresariais, impedindo-a de se consolidar.

Mas ao trabalhar as potencialidades locais de cada município em termos de micro e pequenas empresas, com o foco na geração de trabalho e renda, podemos analisar os setores que podem ser integrados e com isso ganhar competitividade. Um desses setores é o turismo. O turismo é um dos melhores exemplos de como é possível cooperar e ser competitivo. Na região do Médio Paraíba temos muitos municípios que apostam no turismo como setor dinâmico do processo de desenvolvimento. Contudo, esses municípios podem cooperar entre si para trabalhar um plano diretor de turismo da região. Muito mais que competir entre si, os municípios podem ter uma estratégia de cooperação que permita a expansão do tempo de permanência e fidelidade do turista na região do Médio Paraíba. As Comissões Municipais de Emprego podem estimular estratégias de cooperação entre os empreendedores locais.

Esse caminho pode ser pensado para o conjunto das regiões. Podemos identificar grupos produtivos que estão isolados e que poderiam ser amparados nos debates de qualificação dos Conselhos Municipais de Emprego. O importante é investir nesse caminho da construção de uma visão de desenvolvimento local numa perspectiva de diagnóstico mais próximo desses grupos produtivos, de integração da cadeia produtiva. Ao apostar num processo mais integrado desses grupos com a cadeia produtiva, podemos identificar os gargalos existentes, ou seja, desde insumo, cultura produtiva, até relação com o mercado, analisando os pontos de estrangulamento, e definindo a capacitação.

Esse caminho de estudo da região nos abre também a possibilidade de identificar serviços regionais de apoio ao desenvolvimento local de cada município. Porque se temos projetos de desenvolvimento local a partir da história econômica, social e cultural de cada município, podemos repensar os serviços que são regionais. O microcrédito é apenas um deles. Esses serviços têm de ser implementados com uma visão mais integrada. A Colômbia tem uma experiência que é muito interessante. No primeiro Plano Nacional para Microempresa, o governo priorizou a capacitação. Chegando ao fim do plano, reconheceu que não bastava só a capacitação. No segundo Plano Nacional priorizou o crédito. Ao fim do plano reconheceu que não bastava só o crédito e que era necessária a integração com o mercado. No terceiro plano priorizou a comercialização. Ao fim desse terceiro plano reconheceu que estes serviços deveriam estar integrados numa visão territorial.

Serviços de crédito, capacitação e comercialização devem estar integrados a uma visão de construção de uma ambiência produtiva realizada em cada território. O microcrédito normalmente é fornecido para empreendedores com mais de seis meses de tempo de vida em termos de empreendimento, ou seja, trabalha-se com empreendedores já constituídos. A metodologia de crédito porta a porta e a ação isolada de microcrédito têm colocado limites no aumento de escala dos créditos concedidos. Nesse sentido, torna-se necessário pensar a ampliação do setor com novos produtos, principalmente aqueles que se integram a uma dinâmica de desenvolvimento econômico local.

Um desses novos produtos é o microcrédito para novos negócios, no qual têm se desenvolvido novas metodologias creditícias. Na experiência com empreendimentos já constituídos havia um consenso vindo das experiências internacionais de que as instituições de crédito não deveriam fazer capacitação empreendedora. No caso de primeiros

negócios não se tem como fornecer crédito se não o capacitarmos para pensar o seu empreendimento. Ou seja, a metodologia é outra.

Outra experiência interessante é a integração do microcrédito com os grupos de compra. Tal experiência, desenvolvida pelo Viva Rio nas favelas do Rio de Janeiro, forma grupos de compras por meio de uma agência de desenvolvimento local (Estação Futuro) que o articula. Esse comerciante, ou empreendedor, em vez de comprar isoladamente, compra coletivamente, em grande quantidade. A partir dessa compra em grande quantidade foi feita uma pesquisa de mercado que mostrou a redução do custo do produto de 10 a 15%.

Essas experiências ampliam a possibilidade de pensar uma integração em termos de serviços, de construção de instituição de microcrédito mais voltado para o desenvolvimento local, de integração do microcrédito como meio de apoio à comercialização.

As Comissões Municipais de Trabalho e Renda devem assumir esse caminho de construção de um sistema público de apoio ao desenvolvimento local pensado em termos de política pública, não só de metodologia. Desenvolvimento local não é hoje uma questão de método, mas de uma política de descentralização econômica voltada para o desenvolvimento local. Ao sugerirmos caminhos de integração de mercado com apoio de crédito e comercialização aos pequenos, estamos olhando a economia não apenas como uma relação entre oferta e demanda, mas como uma relação de poder. Ao construirmos no local uma ambiência produtiva para pequenos empreendedores, ao alterarmos o poder de encomenda no interior de uma determinada cadeia produtiva, ao horizontalizarmos as relações econômicas, ao garantirmos acesso ao crédito, de algum modo estamos invertendo relações de poder no interior da própria economia. Esse é o caminho da economia solidária.

## **Relações de poder, economia solidária e os novos atores**

O debate em torno de políticas públicas ante os impactos perversos do processo recente de globalização tem apresentado dois caminhos alternativos que devem ser trabalhados de forma integrada: o desenvolvimento local e a economia solidária. Ao lado das experiências de desenvolvimento local têm ocorrido, nos últimos anos, uma renovação e uma intensificação de ações econômicas alternativas orientadas para introduzir relações de cooperação e solidariedade no cenário de intensa fragmentação social e territorial.

A constituição de redes de economia solidária tem sido um tema que aparece como periférico no debate sobre desenvolvimento local. A compreensão desses novos atores sugeriu um debate conceitual sobre economia popular e solidária. Coraggio<sup>9</sup>, no início dos anos 1990, identificava a economia popular a partir das unidades econômicas familiares. Há um certo sentido nessa identificação, na medida em que muitos dos núcleos de economia popular nascem de relações familiares e se estendem por relações de cooperação em determinado território. Mas essas novas organizações populares não se reduzem apenas a organizações econômicas de base familiar – elas abrangem as diferentes organizações de subsistências urbanas e rurais, formas cooperativas e autogestionárias, experiências comunitárias e associativas de recuperação e desenvolvimento de artesanato, iniciativas tecnológicas alternativas e socialmente apropriadas e variadas iniciativas que surgem das atividades de educação popular, capacitação, desenvolvimento local e comunitário.

Singer identifica a empresa solidária a partir das formas de organização autogestionárias e cooperativas. Contudo, o debate não pode se limitar ao formato organizacional – cooperativas, unidades domésticas, rede de pequenos empreendedores –, mas deve-se estender à compreensão do que essa transformação social está significando. O cenário, o esgotamento de um padrão de acumulação capitalista, no qual as sociedades e economias enfrentam uma série de mudanças e problemas que obrigam a repensar o desenvolvimento econômico, a função pública, as relações entre os setores público e privado, a organização do Estado, envolvem oportunidades e ameaças. E trazem como problema fundamental: o crescimento do desemprego e a separação entre o crescimento econômico e a criação de emprego. Como oportunidade, a capacidade de uma ação dos sujeitos sociais no sentido de construção de uma economia alternativa.

A construção dessa economia alternativa envolve não só as redes de economia solidária que têm se constituído nesses últimos anos, mas também suas atividades e processos, que vão além do especificamente organizacional, acolhendo a noção de solidariedade que a distingue de um debate especificamente econômico.

---

9 CORAGGIO, José Luiz "Ciudades sin rumbo: investigación urbana y proyecto popular". Quito, CIUDAD-SIAP, 1991.

O surgimento e o desenvolvimento dessas organizações e experiências nos colocam alguns dilemas cruciais como o de pensar uma efetiva transformação democrática da economia e quais as possibilidades que temos de consolidação de uma economia solidária fundada em valores do trabalho e cooperação.

Os projetos de desenvolvimento local, no qual as relações de cooperação ainda estavam se estabelecendo, a ausência de um centro coesivo e difusor de uma cultura de cooperação se constitui no principal fator de não-sustentabilidade do projeto.

Nesse contexto em que as relações entre cooperação e competitividade se mostram tênues, podemos identificar vários níveis de cooperação em termos de desenvolvimento econômico local:

<b>Tipologia da Cooperação</b>	<b>Dimensão Econômica</b>	<b>Dimensão Territorial</b>
<b>Cooperação nas relações de trabalho</b>	Formas associativas de organização da produção.	No interior do espaço de produção ou mesmo em determinado território no qual se articula o processo produtivo, centrado principalmente em relações solidárias no âmbito de um determinado processo de trabalho.
<b>Cooperação nas condições de produção</b>	Cooperação na formação de redes de fornecedores de uma empresa, na compra de matéria-prima, no desenvolvimento tecnológico ou na rede de comercialização articulada com a cadeia produtiva.	Cooperação no mesmo território no qual está inserido determinado cluster. Tem uma característica local de construção de uma ambiência produtiva, envolvendo mais outros atores e uma sustentação institucional local através da construção de identidade e de instrumentos como a agência de desenvolvimento.
<b>Cooperação no interior das cadeias produtivas</b>	Encadeamentos produtivos atuando sobre os pontos de estrangulamento, inovação dos produtos, integração de ramos produtivos ou uma logística mais complexa.	Tem uma dimensão regional e está ligada à construção de formas de cooperação institucionais capazes de viabilizar uma integração da cadeia produtiva com o mercado externo.

Essas três dimensões de cooperação envolvem também um campo de competitividade em torno das relações de mediação entre a ambiência produtiva e a economia globalizada, permitindo encadeamentos distintos

a partir do olhar do ator que se coloca neste papel. A constituição de uma ambiência produtiva na perspectiva de uma globalização mais humana passa pela constituição de elos de integração da economia solidária com o mercado. Esses elos aparecem tanto nos instrumentos de acesso ao crédito – bancos populares como Portosol e o VivaCred –, como também nas formas de moeda social constituídas, sejam as feiras de trocas, sejam os selos sociais de comércio solidário. Há, portanto, nessa construção social do território, mudanças de relação de poder. A economia, e a economia local não é diferente, para muito além de uma relação de oferta e procura, se constitui numa relação de poder.

### **A construção social e as relações de poder**

Pode-se afirmar que desenvolvimento local é uma noção relativa que se consolida na medida em que há uma intencionalidade de alteração de relações de poder no interior da economia local. O desenvolvimento local constitui uma estratégia territorial que se contrapõe a visões de crescimento econômico mais tradicionais, centradas principalmente em setores econômicos de ponta e nos lugares que são definidos como capazes de uma integração competitiva ao mercado global. Como centro de uma estratégia alternativa de desenvolvimento e como noção relativa ao global, o local engloba distintas territorialidades, ou seja, distintas ambiências produtivas e institucionais que exigirão processos específicos de articulação de atores e de construção de identidades.

O desenvolvimento local expressa uma estratégia territorial diante do impacto de fragmentação econômica e socioespacial gerada pelas novas redes e fluxos econômicos que surgem nessa transição para um regime de acumulação e de um modo de regulação flexível. Essa dimensão territorial se expressa num caminho de construção social no qual se desenvolvem formas distintas de cooperação. Cooperação e competitividade se transformam em palavras mágicas que justificam as ações dos *clusters* e condomínios industriais.

Entretanto, pouco se tem debatido sobre a tensão que se manifesta nesses dois processos presentes em termos de desenvolvimento local. Porter<sup>10</sup> trabalhará essa relação no sentido de uma cooperação e competitividade empresarial que determina uma estratégia no território.

---

10 PORTER, Michael. "Competição: Estratégias Competitivas Essenciais". Campus, Rio de Janeiro, 1999.

O desenvolvimento local deve ser pensado como um pacto territorial no qual está presente a idéia da força de desenvolvimento e alta mobilização de recursos locais, significando:

- uma estratégia integrada de instituições locais no enfrentamento da fragmentação territorial e exclusão econômica, social e cultural;
- fortalecimento de lideranças locais, tanto comunitárias e sindicais como empresariais;
- a criação de uma identidade e um sentimento de solidariedade social e territorial que rompam com o individualismo exacerbado;
- fortalecimento de um controle social e de uma cultura de responsabilidade pública;
- a mobilização de diferentes culturas criando redes e uma interconectividade que opera numa dimensão coletiva e quebra o isolamento;
- a mobilização de saberes locais, criando uma cultura de projetos que quebra com a dependência de agentes externos.

Os processos de desenvolvimento local mostram que a identidade territorial, assim como a sinergia social, não deve ser entendida como algo que simplesmente existe em razão de uma determinada conjugação de fatores geográficos e circunstâncias, mas, sim, como algo que é construído historicamente. Essa identidade surge como resultado de processos políticos, sociais e culturais, que fazem com que os habitantes de um determinado território consolidem a percepção do fato de que, apesar das diferenças e divergências que possam ter, também têm fortes afinidades e muitos interesses em comum.

O desenvolvimento local é, antes de tudo, uma atividade societária compartilhada pelos vários atores sociais, constituindo uma comunidade polifacética, contraditória e difusa, mas comunidade, enfim, localmente específica e localizada<sup>11</sup>. Da participação dos diferentes segmentos da sociedade na discussão dos problemas locais consolidam-se a identidade e o território enquanto sujeito social.

O pacto territorial constitui uma marca pública que não pode se confundir com uma estratégia corporativa. Duas estratégias têm se desenhado na construção dos pactos territoriais e têm se expressado

---

11 BOISIER, Sergio. "Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del sector público". Santiago do Chile: ILPES/CEPAL, 1995. (Documento CPRD-95), p. 47 e 48.

nas marcas construídas em cada território, desenhando-se como ações de *marketing* público ou de *marketing* empresarial:

Fator	Marketing Público	Marketing Empresarial
Tipo de Cooperação	Cooperação integrada a uma estratégia da região	Cooperação com subordinação a uma estratégia da empresa âncora
Gestão da Informação	Democratização da informação permite a ação autônoma dos atores territoriais	Controle das informações impõe um ator mediador entre mercados regionais e atores locais
Papel do Estado	Estado é o elemento facilitador da integração	Estado facilita a privatização de uma marca pública
Gestão da Marca	Gestão estratégica de estado além do horizonte de uma ação de governo	Apropriação da marca dificulta integração e cooperação

A pesquisa com atores tem sido contundente, no sentido de expressar esses dois caminhos que constituem duas estratégias de desenvolvimento econômico local: uma pública e outra mais corporativa<sup>12</sup>.

Além desse dilema, outras dificuldades aparecem nessa construção social do território. O pacto territorial tem se transformado em um fortalecimento de lideranças locais, mas não tem sustentado a institucionalização de redes de economias solidárias. Por outro lado, a existência de conselhos com o mesmo perfil de atuação – rede DLIS, Agenda 21, Câmaras de Desenvolvimento – não favorece um controle social efetivo e uma concertação estratégica dos atores. As experiências têm demonstrado que não se impõem identidades territoriais. Essas identidades se constroem socialmente a partir de um espaço social herdado, espaço esse que se caracteriza pela fragilidade dos recursos de poder de uma economia popular e solidária.

## Os fluxos de acumulação que têm se constituído no território

As experiências hoje no Brasil se realizam de forma fragmentada e como um arquipélago de experiências. Em termos de um cenário macro, devemos pensar o desenvolvimento local no interior do debate de

---

12 FONTES, Angela. "Território e Estratégias de Desenvolvimento: Alternativas de Gestão do Médio Paraíba", tese de doutorado, UFRJ, março de 2000.

construção de um pacto federativo. De fato, trata-se de colocar no centro da discussão do desenvolvimento a capacidade de inclusão social, de um lado, e de articulação inter-regional, de outro. Isso significa dizer que a tendência mais favorável à continuidade de um pacto federativo mais equilibrado horizontalmente é a sustentação da descentralização de recursos em torno de um novo desenho institucional que articule as diversas competências específicas e concorrentes, identificando as diversas identidades territoriais e suas vantagens competitivas.

Ao lado desses aspectos macro, os processos devem se acumular no sentido da constituição de um território organizado enquanto sujeito. Nesse sentido, cooperação e competitividade não se constituem em faces de uma mesma moeda, mas sim qualificam atores, identificam estratégias e estabelecem, nesse território, novas relações de poder.

Dessa forma recuperamos uma radicalidade democrática, principalmente em termos de desenvolvimento local. Essa dimensão, ainda não suficientemente explorada, significa integrar pactos territoriais, com controle social participativo e gestão pública estratégica.

Essa opção da ação se fundamenta nas tendências de mudança da administração pública brasileira, manifestada principalmente nos governos municipais e que, agora, representa o desafio de ser implementada em termos econômicos. Essa tendência assinala um movimento de ruptura de algumas das características centrais da gestão pública no país, tais como: centralização decisória e financeira; fragmentação institucional; atuação setorializada; clientelismo; padrão verticalizado de tomada de decisão e de gestão; burocratização e padronização dos procedimentos; exclusão da sociedade civil dos processos decisórios; impermeabilidade das políticas e das agências estatais ao cidadão e ao usuário e ausência de controle social e de avaliação das políticas públicas. Esses aspectos se manifestam também em termos de uma gestão de desenvolvimento econômico em determinado território. O território organizado se transforma em lugar de sonhos e devaneios de uma globalização mais humana.

# Redes Educativas de Desenvolvimento da Cidadania

*Ivônio Barros Nunes*<sup>1</sup>

**E**ntre o término do século XVIII e as últimas décadas do século XX a democracia moderna foi tomando formas variadas, sendo construída em cada país e em cada região como produto das lutas políticas, da cultura dos povos, como resultado político que refletia as conquistas sociais ou a manifestação de poder dos mais abastados. A despeito de princípios gerais básicos, como o voto, da existência de poderes independentes e da representação popular, vemos que há várias democracias, umas mais avançadas do ponto de vista do respeito aos direitos individuais e coletivos e outras que se pautam mais na defesa dos interesses econômicos de classes sociais e de regiões. Há democracias que se ergueram sobre a base de monarquias que existem até hoje; há lugares em que as monarquias foram substituídas por regimes republicanos. Há democracias que se consolidaram a partir de processos de resgate da economia e da dignidade das pessoas, a partir de movimentos de fortalecimento da capacidade produtiva nacional, em outros casos, essas democracias se frutificaram porque se estabeleciam em sedes de impérios que podiam socializar uma pequena parte da pilhagem internacional. Enfim, a democracia não é um regime político homogêneo, igual em todos os lugares – é um processo político e histórico em permanente construção. A construção do poder nessas

---

<sup>1</sup> Ivônio Barros Nunes é consultor do IBASE e Professor-Pesquisador da FLACSO-Brasil.

sociedades complexas, como as nossas, se dá como processo permanente, que envolve desde nosso comportamento na família, nas relações de amizade, no trabalho, como as relações que se estabelecem entre instituições como sindicatos, partidos, governos. Em todos esses casos estamos tratando de elementos da cultura de poder, portanto lidando com o processo de construção da democracia ou de formas de organização política que possam expressar melhor nossas conquistas de liberdade ou nossa visão de mundo onde a liberdade tenha lugar para todos. Um bom exemplo disso são as relações de gênero. Não é possível existir um ordenamento jurídico que estabeleça igualdade no tratamento de candidaturas de homens e mulheres, se a cultura do cotidiano estabelece e reforça idéias de hierarquia, de supremacia de uns sobre as outras.

Em países onde o processo político de conquista e desenvolvimento da democracia envolveu aprendizados sociais intensos, verificados a partir de lutas prolongadas entre classes sociais que se antagonizavam, os valores democráticos, as referências de liberdade, o respeito e a tolerância se tornaram mais enraizados. Em outros casos, em que os processos políticos se deram muito mais de modo formal, sem uma participação efetiva da sociedade, ou que exigisse da mesma que criasse formas autônomas de organização, fortalecendo o tecido da sociedade civil, o aprendizado democrático foi mais superficial e os valores de liberdade, respeito e tolerância tomaram mais o jeito de submissão das majorias a formas de controle social ritualizados em formas aparentemente não-violentas.

Uma referência direta mais próxima de nós é o Brasil. Somos um país de vivência democrática sempre interrompida por regimes ditatoriais, com uma sociedade civil sempre limitada em sua organização e com profundas diferenciações sociais e regionais, com uma taxa de concentração de renda entre as maiores do mundo. Não faz muito mais que um século o Brasil aboliu a escravidão mas a consciência social ainda não assimilou isso de pleno nas relações cotidianas, no trabalho, na justiça, na educação, porém fazemos de conta que sim. Isso significa que a cultura da desigualdade acaba permeando e influenciando nossa visão da democracia. Ao mesmo tempo, porém, em que se mantém a segregação disfarçada, em que conflitos sociais se resolvem de forma violenta ou ainda se vê o Estado agindo como braço coercitivo de interesses de grupos econômicos, a experiência democrática recente, que ainda é de pequena duração, tem mostrado um país com imensa capacidade de criar,

de incorporar valores e praticar novas formas de poder. As experiências de poder e construção democrática no Brasil se expressam na constituição de movimentos sociais com grande capilaridade e representatividade, assim como em uma miríade de organizações que refletem a diversidade cultural, política e de interesses que forma uma teia muito complexa de relações da nova sociabilidade política brasileira.

Experiências como a brasileira são muito importantes para o mundo todo, pois é muito provável que as sociedades modernas venham a medir a democracia não mais somente pela manifestação do direito ao voto, mas principalmente por meio das variadas formas de participação mediada ou direta de seus cidadãos. A participação do voto, no momento, ainda não demonstra ter substitutos que possam criar institucionalidades garantidoras das liberdades civis tão caras a todos os povos. Contudo, nas democracias mais avançadas, é nítida a queda gradual e persistente no número dos cidadãos que vão às urnas manifestar suas preferências. Há inúmeras justificativas para isso, mas os estudos políticos ainda não conseguiram criar consensos sobre esse processo gradual de abstinência eleitoral. De toda sorte, há ligação dessa ausência com a falta de significado substantivo no voto neste ou naquele candidato, pois para o eleitor médio todos os eleitos se comportarão de forma semelhante e, nas questões importantes, o eleitor não será ouvido.

A dificuldade de se estabelecer mecanismos de escuta social para as questões fundamentais e, também, para as cotidianas é um desafio que as modernas sociedades democráticas estão tentando enfrentar com a utilização de mecanismos de maior participação social por meio de situações que possam gerar maior capacidade de influir.

Diz-se que a contestação que essa abstinência acaba representando não é à democracia, mas aos governos, já que estes não conseguem fazer materializar aspirações e desejos populares que os próprios candidatos manipularam em suas eleições. Se isso fosse pontual e não recorrente, a democracia não seria questionada, pois a ausência do eleitor seria um episódio. Mas como isso tem se mostrado recorrente, em certa medida representando o esgotamento de um sistema econômico, a democracia começa a ser questionada em vários momentos. Em alguns lugares, possibilitando o fortalecimento de soluções retrógradas e baseadas em concepções segregacionistas; em outros possibilitando o surgimento de questionamentos à frente, reflexões sobre novas formas de poder democrático em sociedades dinâmicas. Isso significa que há uma relação direta entre o regime de

governo e a materialização do poder. Se as propostas políticas, se os projetos de poder, se as formas de governar são sempre as mesmas e se essas não satisfazem a população, a sociedade vai começar, mesmo que a partir de modos ingênuos e não conscientes, a questionar os regimes, os sistemas. No caso dos processos eleitorais na Europa e América do Norte, onde se verifica forte abstencionismo, a ausência é uma forma de dizer que aquilo perde importância. Mas ainda não se sabe o que pode ser colocado no lugar.

No Brasil, esse desinteresse eleitoral não se manifesta, ainda mais porque em nosso caso ele é mais difícil de se materializar, em função da obrigatoriedade do voto. Isso não significa que não exista, haja vista que os partidos políticos são instituições que aqui nunca chegaram a ter capacidade de articulação popular, na maioria das regiões, a ponto de se introjetar em nossa cultura política cotidiana; os eleitores votam em pessoas, não em ideários e programas; pessoas que não se elegem na maioria das vezes mas transferem coeficiente eleitoral a outras que vão acabar representando muito indiretamente o eleitor. A maioria dos eleitores, talvez por isso, nem consegue se recordar dos nomes dos candidatos em quem votou.

Contudo, a partir de uma série de movimentos de caráter local e setorial, desde meados da década de 70 do século passado, começaram a surgir no cenário político nacional novas formas de organização e manifestação da vontade e do poder popular. O Sistema Único de Saúde é uma expressão final de uma série de lutas políticas que tiveram início na organização de mulheres por acesso à saúde, na articulação desses movimentos com movimentos de profissionais da área de saúde, especialmente dos médicos e das médicas sanitaristas, e na manifestação de mobilização de milhares de pequenas pressões locais, nos bairros, nos municípios. Esse é um exemplo de algo que se construiu muito mais a partir da experiência e da pressão social do que da vontade e da lógica oficial, quer elaborada a partir dos partidos quer da burocracia estatal.

Parecia que iria ocorrer o mesmo nas cidades, com os movimentos de periferias e favelas no início dos anos 1980. As organizações de moradores e de sem-teto (naquela época ainda não se reconhecia essa denominação) foram muito fortes no Rio de Janeiro e um pouco em São Paulo, porém não tiveram a vitalidade suficiente para criar institucionalidades democráticas com reflexo no aparelho do Estado. Certamente se tivessem feito isso, o narcotráfico não reinaria tão soberano como acontece hoje nessas comunidades onde o Estado ainda

se faz ausente. A temática do meio ambiente se incorporou à agenda política nacional não como fruto de um movimento social local forte, mas como expressão primeira da globalidade que vivemos. É um tema que se fortaleceu no país a partir da sua identificação com grandes correntes no mundo todo, mas mesmo assim não deixou de ser assimilado pela sociedade como um valor progressista. Já o caso das crianças e adolescentes de rua, expressão máxima da exclusão social e do descaso, não foi pauta externa, e sim outro exemplo de agenda incorporada pelo Estado e partidos políticos a partir da ação de organizações que se formam e se articulam no espaço da sociedade civil e conseguem estabelecer uma ligação direta com as consciências de grandes majorias. Mesmo sem ter a condição de representantes constituídos, essas organizações se imbuíam de legitimidade para falar em nome de excluídos, que nem direito ao voto tinham, e pressionar o Congresso Nacional a votar leis em favor de crianças e adolescentes.

Esse conjunto de experiências, mesmo que ainda incipientes, fez os constituintes cogitarem novas formas de expressão de representação do povo quando redigiram e votaram a atual Constituição brasileira, em 1988. Já no artigo 1º, em seu parágrafo único a Constituição dita: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta Constituição." (grifo nosso)

Sobre a base dessa nova constitucionalidade proliferaram formas de organização que se confundem como instrumentos de controle social das políticas governamentais, como ferramentas de participação social da gestão das ações públicas ou mesmo como fóruns legítimos de construção e administração de políticas públicas.

Ao longo de mais de uma década de experiência com conselhos institucionais, sabe-se que estes ainda permanecem como formas muito variadas, e ainda não articuladas, de expressão de participação social e que precisam ser construídos de modo verdadeiramente democrático. Por isso, cada vez mais se reconhece a necessidade de investir tempo, recursos e dedicação, para estabelecer formas de vivência de tal modo que os conselhos possam se tornar, eles próprios e nas relações que estabelecem, espaços educativos de construção da cidadania, construtores de cidadãos autônomos e formadores de novas consciências de responsabilidade social e de convivência entre diferentes.

Os conselhos são espaços políticos, que se manifestam virtualmente como fóruns de embates de interesses de classe, de grupos e de culturas que se chocam ou que disputam outros espaços políticos a partir daqueles,

por meio de disputas orçamentárias, normativas ou de influência. Há conselhos onde a paridade se estabelece entre representantes governamentais de um lado e representantes da sociedade do outro, mas nesse caso, a luta primeira se trava entre os representantes da sociedade, pois estes podem representar interesses muito diversos, de trabalhadores, de empresários, de confissões religiosas, de movimentos populares, de sindicatos, de usuários de serviços públicos etc.

Em alguns casos os conselhos aparecem como intermediários entre interesses e a ação governamental. No caso específico do Brasil, durante muito tempo grandes corporações empresariais, às vezes nem tão grandes assim, se dirigiam (e continuam a fazê-lo em muitos casos) diretamente aos órgãos públicos. Definiam contratos, estabeleciam contribuições financeiras para campanhas e sobrefaturavam obras e serviços. Em alguns casos, a existência de conselhos institucionais fez criar um espaço novo, com atribuições que dificultam esses acertos diretos. Entre todas as experiências, há várias que têm mostrado que os conselhos, apesar de toda a sua debilidade, ao confrontar, num mesmo fórum, interesses empresariais, de trabalhadores, de usuários de serviços e de entidades que não apresentam interesse direto na disputa, fazem com que o convívio e a necessidade de se estabelecerem acordos mais abertos acabem civilizando os parceiros e tornem mais público o aparelho do Estado. Para um cidadão de um país de democracia madura a afirmação anterior pareceria descabida, mas em um país cuja cultura política ainda trata movimentos sociais como casos de polícia, onde interlocutores são desqualificados por sua condição social, racial ou de gênero, o caráter civilizatório é um elemento importante da cultura que a vivência em conselhos pode trazer, especialmente nas pequenas e médias cidades de cunho rural ou onde a sociedade civil organizada tenha ainda pouca expressão.

Os conselhos são arenas de embates políticos que nem sempre estão explicitados. Uma tensão recorrente se expressa na dificuldade do aparelho do Estado em aceitar mudanças que possam desequilibrar seu cotidiano político e administrativo. Acostumado a tomar iniciativa e não ser questionado, o Estado reclama, cria embaraços e mantém a corda esticada na relação com os conselhos. Algumas vezes ganha e em outras também. O Estado ganha mais quando evolui e aprende a ter os conselhos como ampliação da base social de suporte do Estado. Pensa que ganha quando consegue domar os conselhos, mantê-los sem estrutura administrativa, limitá-los.

Há tensões de classe, de gênero, e várias outras que se expressam em interesses opostos, às vezes com alto grau de legitimidade, às vezes como simples expressões do patrimonialismo, do coronelismo, do corporativismo. Há casos de tensões entre a cultura e os interesses de agentes financeiros e a vontade e os objetivos de programas sociais. Nessas situações, vislumbram-se desde situações de segregação social (quando populações marginalizadas são atendidas por agências bancárias preparadas para a elite), até situações de conflito econômico pelo resultado financeiro das operações bancárias. Há tensões entre entidades e visões que aparentemente deveriam estar no mesmo campo político, expressando diferenças de visão ou lutas políticas de conquista de espaço social, como no caso das lutas sindicais e partidárias. Na maioria das vezes, essas tensões, mesmo que não consigamos observar de pronto, são muito educativas, representam novas expressões políticas e culturais, que poderão crescer e frutificar nos anos seguintes, ampliando nossa experiência democrática. Mas poderemos usufruir desse aprendizado se soubermos vencer as tensões sem destruir os oponentes. A permanência e a sobrevivência de oponentes nos conselhos é uma das garantias de democracia. A idéia de que hegemonia, que significa a destruição do outro, não é boa para a democracia nem para o estabelecimento de processos de educação política da sociedade.

Nos últimos anos, a partir da prática de alguns conselhos institucionais, observa-se que, do ponto de vista de sua constituição como instâncias democráticas de poder, muito ainda há de se evoluir. Ao contrário do que poderia pensar o senso comum, a redução das tensões em vários desses conselhos, em vez de representar um crescimento político dos atores sociais e agentes políticos que os conforma, tem representado uma acomodação de interesses particulares. Há muitos casos de pouca rotatividade e mobilidade de representações, vários casos de rápida cristalização de espaços particulares de poder, em outros, criam-se barreiras para a entrada de novos atores. Todas essas situações são expressão de lutas políticas, na maioria das vezes veladas, entre o velho e o novo, entre interesses consolidados e novos interesses. Quando sindicatos de trabalhadores conseguem estabelecer níveis de articulação política com empresários, nem sempre estão criando canais de expressão da vitória de interesses sociais maiores – em alguns casos podem simplesmente representar a articulação de interesses corporativos de um grupo de trabalhadores com interesses empresariais contra o povo em geral na disputa por recursos orçamentários.

A construção desses espaços políticos deve voltar-se à agenda dos movimentos sociais. Não pode ser considerada uma situação dada, já efetivada, já conquistada. Caso contrário, perderemos a oportunidade de construir caminhos alternativos de maior participação efetiva da sociedade e retrocederemos rapidamente. Tal afirmação tem por base a experiência recente de conselhos que começam a perder o papel que a lei lhes confiou, como é o caso do Conselho Nacional de Assistência Social, que ao ver aumentado seu poder burocrático, perde a capacidade de decidir sobre políticas, sobre orçamentos. Por outro lado, tem se reduzido muito a expectativa de ter a participação social regulada por lei; vários conselhos têm sido criados por decretos e portarias, como forma de aumentar a base social de uma ou outra área de governo ou como elemento de demonstração de abertura democrática deste ou daquele dirigente. Mas a institucionalidade é tão frágil que uma simples mudança de governo faz desaparecer o discurso do momento anterior.

A construção de novos caminhos de institucionalidade democrática que o Brasil começou a desvendar nos anos 1980, com a criação e organização dos conselhos institucionais, é um processo que ainda não está maduro. Pode ser melhor efetivada se for considerada como um processo de formação e educação política das pessoas, dos atores sociais, das instituições.

Para o desenvolvimento do processo de educação política da sociedade é fundamental que se consiga valorizar o conceito de responsabilidade dos atores sociais e agentes públicos na definição, execução e controle social de políticas públicas. Os conselhos, em suas mais variadas formas, podem ser instrumentos importantes desse processo, que, de certa forma, representa um novo momento de empoderamento de setores sociais e grupos que não têm acesso direto à condição de formuladores de políticas, mas que sofrem diretamente os resultados destas.

Nesse contexto, a informação, base essencial da existência material do poder, não pode ser vista como um simples ato de tornar disponíveis dados primários abundantes e desordenados. O processo de conquista das informações é também o de fazer com que estas possam deixar de ser meros dados para passarem a ser conhecimento; não são senão processos de educação política da sociedade.

Normalmente, quando falamos em educação é mais fácil e direto imaginar as estruturas e os hábitos formais, institucionais, de educação escolar, certificada, que gera direitos e se constitui em obrigação. Mas neste caso, nosso conceito é mais amplo: diz respeito à criação de

condições para que as pessoas possam aprender. Paulo Freire sempre dizia que ninguém ensina nada a ninguém, assim como ninguém aprende sozinho. As pessoas aprendem em comunhão, mediatizadas pela realidade.

O processo de construção e conquista de consciência, de superação da condição de alienação, para Paulo Freire, é um processo educativo. Precisamos construir a pedagogia da política participativa.

Em nosso caso, esse conceito nos interessa sobremaneira, além de ser muito funcional para o que precisamos: construir processos de cidadania que fortaleçam os conselhos institucionais e garantam qualidade nas decisões das representações, fazendo com que as políticas públicas sejam instrumento verdadeiro de resgate social e eliminação da miséria, de conquista de autonomia, respeito e liberdade.

Apesar de a escola ser uma referência imediata do processo de construção de caminhos educativos, ela não serve neste momento como exemplo, já que se moldou, nesses nove séculos de desenvolvimento de sua institucionalidade, como uma organização burocrática, cheia de regras, hierárquica e demandante de obediência vassala. Nossa referência pode ser outra, mais recente, e que tem tido um grande impacto na sociedade moderna: a internet. A comunicação em rede não-hierarquizada, aparentemente anárquica, tem produzido uma das mais importantes transformações culturais de que temos notícia.

No Brasil, há mais de 17 milhões de pessoas acessando constantemente a rede mundial de computadores – uma décima parte de nossa sociedade. Mas esse movimento tem, também por causa da grande concentração de renda observada neste país, um impacto cultural muito superior ao número de pessoas que têm usado diariamente a rede. E um lado positivo desse impacto é ver-se possível estabelecer mecanismos de trocas de informações, de aprendizado coletivo, que não requerem centralidade de comando, nem hierarquia nas relações. Quem é professor e quem é aluno? Somos todos um e outro.

Reconhecer essa novidade não é só estar por dentro das coisas da tecnologia, da modernidade material. Antes de tudo é reconhecer que, com ou sem tecnologia, podemos criar e difundir procedimentos de educação coletivos que possibilitem fortalecer os conselhos.

A troca de informações, a sua disponibilização, se observada essa abertura, pode potencializar o poder da informação. Se ela é vista como elemento do processo de formação e educação política, ganha a dimensão de poder que realmente tem. É assim, precisa ser observada como condição do exercício do controle social.

Só há controle social, tanto das políticas públicas quanto da institucionalidade que gera essas políticas (no caso que estamos tratando, os conselhos), se há informação confiável, organizada, que possa ser entendida por todos, sobre o que se faz, o que se deixa de fazer e sobre qual base são tomadas as decisões nos conselhos.

O empoderamento dos conselhos deve ser acompanhado de total transparência de suas ações. Mas como essa transparência não é um dado constitutivo, intrínseco de nossa cultura política, ela deve ser compulsória, estimulada por mecanismos de controle e exigência de comportamento específico. Uma parte dos recursos de uma política pública deve ser garantida para o funcionamento das instituições formadoras daquela política. Os conselhos precisam ter orçamentos que garantam a sustentabilidade de um processo longo de criação de condições de educação política, de informação e transparência.

Não há mais desculpas tecnológicas para que isso não ocorra. Todos os dias as tecnologias de comunicação e informação ficam mais acessíveis, mais baratas e mais rápidas. Programas de consolidação de telecentros em todos os municípios do país farão, nos próximos anos, com que milhões de pessoas hoje consideradas excluídas da alfabetização digital sejam incluídas. Mas não é só isso, se a participação voltar a ser parte da agenda política da sociedade, o noticiário, a programação das televisões abertas e especialmente as educativas, podem criar condições para que os temas debatidos nos conselhos ganhem mais amplitude e deixem de figurar como questões administrativas específicas de um pequeno grupo.

# Diálogo Social, Disputa de Hegemonia e Consentimento Ativo na Gestão Local dos Recursos do FAT: A Experiência do Município de Vitória da Conquista/BA

*José dos Santos Souza<sup>1</sup>*

Neste trabalho, procuraremos tecer algumas considerações acerca da experiência da Comissão Municipal Tripartite e Paritária de Emprego de Vitória da Conquista (CMTPE). Tais considerações têm como referência os registros de observação das reuniões dessa Comissão feitos pela equipe de pesquisa do projeto intitulado “Diagnóstico da Política de Formação Profissional em Vitória da Conquista/BA”, documentos bibliográficos primários (atas e manual de implantação) e entrevistas.<sup>2</sup> Como parte dos objetivos deste projeto de pesquisa, temos acompanhado os trabalhos da CMTPE para coletar informações que nos permitam conhecer e caracterizar o diálogo social estabelecido na gestão dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) aplicados em projetos de qualificação profissional articulados a projetos de geração de emprego e renda.

---

1 José dos Santos Souza é professor de Política Educacional da UESB e doutorando em Ciências Sociais pela Unicamp. Atualmente coordena o Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho, Política e Sociedade (NETPS/Uesb).

2 A equipe deste projeto de pesquisa é composta por: José dos Santos Souza (coordenador), Jussara Marques de Macedo, Célia Tanajura Machado, Vitória Carme C. Santos, Rosana Márcia Tinoco Leite, Jádilson Almeida Vilas Boas e Carla Carolina Costa da Nova (bolsista de iniciação científica). Sem a colaboração desses investigadores a elaboração deste trabalho não seria possível. Entretanto, todas as considerações aqui apresentadas são de inteira responsabilidade do autor.

Em caráter de socialização de resultados preliminares de pesquisa, ao fazermos considerações sobre a experiência da CMTPE de Vitória da Conquista, não temos nenhuma pretensão de apresentar conclusões, mas abrir um debate sobre a natureza do diálogo social estabelecido no contexto da gestão de políticas públicas de qualificação, trabalho e renda no âmbito local. Nossa principal preocupação, portanto, é fazer uma exposição de como esse diálogo social tem se estabelecido, apontar seus determinantes internos e externos e verificar em que medida esse diálogo social tem se constituído em um espaço de disputa de hegemonia.<sup>3</sup>

Para uma melhor compreensão do objeto de nossa reflexão, primeiramente buscaremos caracterizar o município de Vitória da Conquista e sua posição no contexto da Região do Sudoeste Baiano. Posteriormente, faremos uma breve caracterização do mercado de trabalho nesse município. De posse dessas informações, faremos uma exposição da experiência da CMTPE no contexto da política nacional e estadual de qualificação profissional e geração de emprego e renda. Por fim, procuraremos tecer algumas considerações sobre a forma como tem se dado o diálogo social e a mediação de interesses dos diferentes sujeitos coletivos envolvidos.

## **Vitória da Conquista enquanto capital regional do Sudoeste Baiano**

Vitória da Conquista é um município de médio porte (cerca de 262 mil habitantes)<sup>4</sup> situado na Região Econômica do Sudoeste da Bahia. Essa região corresponde, grosso modo, às microrregiões de Vitória da Conquista, Itapetinga e Jequié,<sup>5</sup> pois se encontra estruturada por meio

---

3 O termo "hegemonia", na perspectiva gramsciana (GRAMSCI, 1999 e 2000), consiste na capacidade de uma classe social dirigir intelectual e moralmente o conjunto da sociedade. Em um aspecto, hegemonia refere-se ao processo na sociedade civil pelo qual uma parte da classe dominante exerce o controle, por meio de sua liderança moral e intelectual, sobre outras frações aliadas da classe dominante; em outro aspecto, faz referência à relação entre as classes dominantes e dominadas, onde a classe dominante impõe de forma dinâmica sua concepção de mundo como inteiramente abrangente e universal, buscando moldar os interesses e as necessidades dos grupos subalternos. É a partir do conceito gramsciano de hegemonia que podemos explicar o consentimento de que gozam as relações sociais de produção capitalista entre as massas trabalhadoras (SOUZA, 2002: 43-44).

4 Todas as informações demográficas aqui apresentadas estão baseadas no Censo de 2000, publicadas pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) em 2002 (BAHIA, 2002).

5 A Região do Sudoeste da Bahia é composta pelos seguintes municípios: Anagé (9.067 hab.), Barra do Choça (40.818 hab.), Belo Campo (17.655 hab.), Boa Nova (20.544 hab.), Bom Jesus da Serra (10.502 hab.), Caatiba (15.508 hab.), Caetanos (13.076 hab.), Cândido Sales (28.516 hab.), Caraibas (17.164 hab.), Cravolândia (5.001 hab.), Encruzilhada (32.964 hab.), Firmino Alves (5.170 hab.), Ibicuí (15.129 hab.), Iguai (25.134 hab.), Irajuba (6.362 hab.), Itambé (30.850 hab.), Itapetinga (57.935 hab.), Itaquara (7.861 hab.), Itarantim (16.923 hab.), Itiruçu (13.585 hab.), Itororó (19.799 hab.), Jaguaquara (46.621

do dinamismo urbano desses três municípios e pelos eixos rodoviários da BR 116, principalmente no sentido Norte/Sul, e pelas várias BRs, inclusive a BR 415, no sentido Leste/Oeste, que liga a Região Cacaueira à Serra Geral e ao Médio São Francisco.

Com uma área de 42.542,9 km<sup>2</sup>, a população total da Região Sudoeste registrou o número de 1.135.362 habitantes no ano de 2000, distribuídos da seguinte forma: na área urbana, 360.954 homens e 380.337 mulheres; na área rural, 205.522 homens e 188.549 mulheres. A densidade demográfica, nesse período, foi de 26,69 hab/km<sup>2</sup>. Em 2000, abrigava 8,69% da população estadual. Esse índice foi diminuído, já que em 1980 ele era de 10,1%. Quase todas as cidades da região tiveram seu expressivo crescimento entre 1980 e 1991: Jaguaquara (4,9%); Poções (4,0%); Vitória da Conquista (3,3%); Encruzilhada (3,7%); Caatiba (3,9%); Boa Nova (3,3%); Lafaiete Coutinho (4,4%) e Mirante (5,6%).

Nota-se, então, que o Sudoeste é uma região relativamente urbanizada, apesar do grau de urbanização da Bahia ser relativamente baixo, se comparado a outras regiões do país. Essa condição lhe é garantida, majoritariamente, pelas cidades de Vitória da Conquista e Jequié, que totalizavam mais de 409,5 mil habitantes em 2000.

O quadro da educação no Brasil e, particularmente, na Região Nordeste do país, continua sendo precário, tanto quantitativa quanto qualitativamente. Na Região Sudoeste da Bahia, essa realidade é ainda mais grave. Cerca de 40% da população global e 50% dos jovens dessa Região são analfabetos. Apenas nos três maiores municípios da Região Sudoeste a situação apresenta-se um pouco melhor.

No tocante aos aspectos econômicos, verificamos que a Região começou a ser ocupada pela pecuária extensiva, sendo que algumas cidades se desenvolveram como centros de comércio em geral e de serviços. Dois outros fatores econômicos marcaram sua evolução: a implantação de distritos industriais em Vitória da Conquista e Jequié e a expansão da nova cafeicultura na microrregião de Vitória da Conquista. A microrregião de Itapetinga é especializada na pecuária bovina de corte, tendo o leite como subproduto. Entre as lavouras permanentes, o café e o urucum se destacam na zona de Vitória da Conquista, o

---

hab.), Jequié (147.202 hab.), Lafaiete Coutinho (4.102 hab.), Lagedo do Tabocal (8.100 hab.), Macarani (14.594 hab.), Maiquinique (7.326 hab.), Manoel Vitorino (16.704 hab.), Maracás (31.683 hab.), Mirante (13.666 hab.), Nova Canaã (15.366 hab.), Planaltino (7.963 hab.), Planalto (21.707 hab.), Poções (44.213 hab.), Potiraguá (14.579 hab.), Ribeirão do Largo (15.303 hab.), Santa Inês (11.027 hab.), Tremedal (21.200 hab.) e Vitória da Conquista (262.494 hab.).

cacau, na microrregião de Jequié e nas áreas limítrofes com a Região Sul do Estado. As zonas próximas de Jequié e Jaguaquara concentram ainda uma fruticultura permanente diversificada: abacate, banana, caqui, maracujá e tangerina. Entre as lavouras temporárias, o destaque fica para a mandioca, a mamona e a cana-de-açúcar, basicamente nas microrregiões de Jequié e Vitória da Conquista, assim como para a fruticultura, a horticultura e a olericultura, nos entornos de Jequié e Jaguaquara. A Região Sudoeste conta com infra-estrutura básica consolidada e sólida tradição empresarial na agropecuária, no comércio, em alguns serviços e em certos ramos industriais.

Atualmente, mais de 50% da produção baiana de café está no Sudoeste; 30%, na microrregião do Planalto de Conquista, principalmente em Vitória da Conquista, Barra do Choça e Poções. Tal produção, que já correspondeu a um milhão de sacas, reduziu-se para 250 mil em 1995, deixando de ser esse produto o principal responsável pelo crescimento econômico regional, como o foi na fase de plantio, nas décadas de 1970 e 1980. A produção regional de café destina-se aos mercados do Rio de Janeiro e de Santos.

Fora o setor agropecuário e agroindustrial, é necessário lembrar a indústria regional que sobreviveu à prolongada recessão dos anos 1980. Aproximadamente, duas dezenas de empresas exploram os recursos minerais da região. Existem, ainda, entre grandes e pequenos, cerca de três centenas de estabelecimentos, operando no variado leque de atividades de transformação industrial, fora ou dentro dos espaços dos antigos distritos industriais. Na indústria regional, destacam-se os ramos de beneficiamento de minerais não-metálicos, metalúrgicas, serrarias e oficinas de mobiliário, indústria de roupas e calçados, bem como produção de alimentos de consumo popular.

No setor de serviços, além do tradicional comércio regional que atende aproximadamente dois milhões de consumidores, dois novos segmentos começam a se destacar: os serviços de educação e saúde, cuja oferta cresce aceleradamente, sobretudo, na capital regional de Vitória da Conquista.

Contando com 23,12% da população regional, sendo que quase 86% dessa população é urbana, Vitória da Conquista mantém posição de destaque relativo, perfazendo 2% da renda estadual. A cidade constitui um pólo de influência para toda a Região Sudoeste e para o norte de Minas Gerais. É também o lugar da concentração de comércio e serviços, principalmente de educação e saúde. Esse município sedia a

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (Uesb) que, atualmente, é um centro irradiador de recursos humanos qualificados para toda a região, além de três instituições privadas de ensino superior surgidas mais recentemente, nos anos 2000.

A indústria regional também é concentrada em Vitória da Conquista. Em 1994, segundo a Federação das Indústrias do Estado da Bahia (FIEB), nela encontravam-se 55% dos estabelecimentos e a maior concentração dos ramos minerais não-metálicos e de metalurgia da região.

### **Situação do emprego em Vitória da Conquista**

Segundo um estudo feito pela Secretaria Municipal de Expansão Econômica de Vitória da Conquista (PMVC/SEE, 2002), se considerarmos a variação anual acumulada entre 1990 e 2000, poderemos afirmar que o emprego formal em Vitória da Conquista cresceu consideravelmente com a criação de 10.160 novos postos de trabalho (*Ibidem*: 01). Esse crescimento se deu entre os anos de 1996 e 1999, correspondendo a 78% do total. A única baixa verificada no mercado de trabalho formal desse município no período se deu em 1991, com a redução de 87 postos de trabalho.

O setor de serviços foi identificado como o principal responsável pelo crescimento do emprego formal em Vitória da Conquista nos anos 1990, pois registrou um saldo acumulado de 4.004 postos de trabalho (PMVC/SEE, 2002: 01). Em seguida vieram os setores da indústria e do comércio, com o surgimento de 1.920 novas vagas no primeiro e 2.434 no segundo. O menor crescimento se deu na construção civil (528 novas vagas), na agropecuária (68 novas vagas) e na administração pública (619 novas vagas). Na construção civil foi verificada uma série de baixas nos postos de trabalho durante a primeira metade da década de 1990, com sutil recuperação a partir de 1998. A agropecuária e a administração pública, por sua vez, mantiveram as baixas médias durante todo esse período, constatando-se em boa parte dos anos uma simples realocação da força de trabalho. Entretanto, foi na extração mineral que se verificou o maior número de extinção de postos de trabalho nos anos de 1990, com um acúmulo de um pequeno déficit de 120 vagas (*Ibidem*: 01).

O estoque de emprego formal no município de Vitória da Conquista, segundo o registro da PMVC/SEE, era de 24.656 empregados no final do ano de 2000, sendo que 8.816 se encontravam no setor de serviços,

7.860 no comércio, 3.206 na indústria, 2.198 na administração pública, 1.251 na construção civil, 1.135 na agropecuária, 50 na extração mineral e 138 nos serviços industriais de utilidade pública (*Ibidem*: 01).

Para termos uma visão mais apurada do significado desse aumento de postos de trabalho em Vitória da Conquista, num contexto de aumento do desemprego em todas as regiões metropolitanas do país, seriam necessárias informações sobre a variação da PEA de Vitória da Conquista nesse período. Entretanto, essas informações não estão disponíveis pelo SEI, órgão responsável pela sistematização das estatísticas dos municípios baianos. Mas a representação do poder público municipal afirma que esse crescimento do emprego formal em Vitória da Conquista durante os anos de 1990 não foi suficiente para atender à demanda do município por emprego e renda (SOUZA, 2003). Se considerarmos que a População Economicamente Ativa (PEA) em todo o Estado da Bahia em 1992 correspondia a 46% do total da população e que em 1999 correspondia a mais de 49% (BAHIA, 2002), mesmo sem os dados da variação da PEA no município de Vitória da Conquista, é possível deduzir que deve ter ocorrido aumento da demanda por emprego no período de 1990 a 2000. Outro dado que corrobora tal dedução é a taxa de desemprego na Bahia. Em 1999, a taxa de desemprego na Região Metropolitana de Salvador era de 27% e nos demais municípios, 34%.

Salvo a precariedade dos dados, segundo os critérios da Política Nacional de Qualificação (PNQ), Vitória da Conquista é um município merecedor de uma política local de qualificação profissional e, portanto, carente de uma comissão ou conselho específico para acompanhar e controlar as ações e formulações nesse campo de forma articulada com uma política de geração de emprego e renda. É sobre a implantação desse fórum que trataremos a seguir.

### **Diálogo Social e conformação de interesses antagônicos na gestão dos recursos do FAT em Vitória da Conquista**

Desde 1995, por iniciativa do Governo do Estado, por intermédio da Secretaria Estadual de Trabalho e Ação Social (SETRAS), com a colaboração da PMVC/SEE, em conjunto com representações do empresariado e dos trabalhadores, instituiu-se um fórum tripartite e paritário para acompanhar e controlar a utilização dos recursos do FAT nas ações e formulações de qualificação profissional e geração de emprego

e renda. Esse fórum foi criado em decorrência das demandas de encaminhamentos do Plano Estadual de Qualificação, para subsidiar os trabalhos da Comissão Estadual de Emprego na identificação de demandas de qualificação e no acompanhamento da aplicação dos recursos.

A Comissão Tripartite e Paritária de Emprego (CMTPE) de Vitória da Conquista, portanto, é um fórum instituído por iniciativa do governo estadual em colaboração com o governo municipal, como parte do projeto estadual de qualificação e geração de emprego e renda do Estado da Bahia. Em um aspecto, sua função é acompanhar a aplicação dos recursos do FAT pelo sistema financeiro público (Banco do Brasil, Caixa Econômica, Banco do Nordeste etc), ou seja, verificar no setor formal e informal quais os recursos aplicados, as áreas de aplicação e quais os resultados na política de geração de emprego e renda no município. No segundo aspecto, a CMTPE tem como tarefa promover e acompanhar ações de formação e qualificação de força de trabalho articuladas com a política de geração de emprego, de modo a garantir empregabilidade. De forma sistematizada, a finalidade das CMTPEs ficou assim prescrita pela SETRAS (BAHIA, 2001: 12):

*“Atua em nível local, acompanhando a aplicação dos recursos do FAT nos municípios, com o objetivo de:*

- *Reunir representantes da sociedade organizada, oficializando-se comprometimento com a busca de soluções e alternativas para o desenvolvimento socioeconômico municipal;*
- *Proporcionar a discussão técnica e a tomada de decisões, onde cada segmento assegura os direitos da sociedade;*
- *Oportunizar o fortalecimento de cada segmento na atuação da Comissão.”*

Hoje, a CMTPE é composta por nove membros, de forma tripartite, com representação do Estado, do empresariado e dos trabalhadores. Como também tem caráter paritário, sua composição conta com três representantes de cada segmento.<sup>6</sup> O segmento estatal é representado pelo secretário municipal de Expansão Econômica de Vitória da Conquista, um membro da SETRAS e um membro do Ministério do Trabalho. O segmento do empresariado é representado pelo presidente da Associação da Indústria de Vitória da Conquista (Ainvic), pelo presidente da Associação Comercial de Vitória da Conquista e por um

---

<sup>6</sup> Esta composição também está prescrita pela SETRAS (2001: 12), onde está determinado que, “na Bahia, as Comissões Municipais participam, de acordo com o porte do município, com duas a três representações de cada segmento”.

membro do Sindicato do Comércio. O segmento dos trabalhadores, por sua vez, é representado por um membro da CUT, pelo presidente do Sindicato dos Bancários e por um membro do Sindicato dos Comerciantes. Normalmente, em suas reuniões, a CMTPE conta com a participação de convidados e colaboradores representando organizações da sociedade civil que atuam na área do trabalho e/ou da qualificação profissional (Sistema "S", universidade, CEFET etc.).

A CMTPE ainda é pouco representativa e carente de legitimidade na dinâmica da política local. Isso se deve ao fato dessa Comissão ter um poder bastante reduzido no que tange ao controle da aplicação dos recursos do FAT, embora seja seu papel exercer tal controle.

Justamente por ser regulamentada pela Comissão Estadual, com quem trabalha em sintonia, funcionando como uma espécie de fórum intermediário entre a Comissão Estadual e a comunidade local nas ações e formulações de qualificação profissional e geração de emprego e renda naquele município, a CMTPE ainda não tem uma identidade própria. Segundo um documento da SETRAS, a relação entre a CMTPE e a Comissão Estadual de Emprego fica bastante explicitada:

*"A Comissão Estadual de Emprego tem papel estratégico na gestão política de trabalho e renda no Estado. Sua composição é tripartite e paritária e compõe um fórum permanente de discussão sobre a destinação dos recursos do FAT no Estado, em parceria com a SETRAS, num constante processo de negociação e consenso entre trabalhadores, poder público e empresários, possibilitando a democratização e transparência das ações.*

*A Comissão Estadual é o órgão que **homologa** as Comissões Municipais de Emprego e, com a SETRAS, **acompanha e monitora** seu funcionamento."* (BAHIA, 2001: 12 – grifo nosso)

A Comissão Estadual de Emprego, portanto, atua como um aparelho de Estado capaz de combinar mecanismos de coerção e de consenso que se equilibram de modo variado, sem que as medidas de coerção suplantem em muito o consenso, mas, ao contrário, busque fazer com que as medidas de coerção pareçam apoiadas no consenso da maioria. Tal consenso, muitas vezes é artificialmente multiplicado pela tecnocracia estatal e pelos intelectuais orgânicos do empresariado e repassado às camadas subalternas como uma expressão do real. As comissões municipais implantadas pela SETRAS em todo o estado da Bahia têm como tarefa política reproduzir no nível local esta dinâmica de mediação do conflito de classe deflagrada pela Comissão Estadual de Emprego, sob seu monitoramento.

É justamente esse aspecto que confere à CMTPE um caráter pouco autônomo em suas ações e formulações. Isso se deve ao fato de, até o ano de 2002, o Ministério do Trabalho e Emprego não ter estabelecido convênios com municípios para a execução de ações da Política Nacional de Qualificação. Esses convênios eram firmados apenas com as secretarias estaduais, de modo que o acompanhamento e controle dessas ações ficavam de fato a cargo da Comissão Estadual, por meio do monitoramento e acompanhamento do funcionamento da CMTPE. Sendo assim, o papel da CMTPE era apenas de subsidiar as ações e formulações da Comissão Estadual. Seu poder de intervenção era praticamente nulo. Isso privava a CMTPE de ter, por exemplo, um plano municipal de qualificação. Poderíamos dizer que seu papel era mais de legitimador político e ideológico da ação estadual no campo das políticas públicas de trabalho e renda do que de um fórum formulador de políticas de fato.

No que tange ao poder da CMTPE em interferir na aplicação dos recursos do FAT no município, ainda existem muitas limitações. Embora a CMTPE venha estabelecendo prioridades para a política de qualificação e geração de emprego e renda, tomando como referência os estudos elaborados pela prefeitura e por algumas organizações da sociedade civil, isso não tem significado que ela tenha algum poder de intervenção na alocação dos recursos do FAT feita pelo setor financeiro. Ao contrário disso, as direções locais do Banco do Brasil, da Caixa Econômica e do Banco Nordeste oferecem muita resistência à atuação da CMTPE na definição de prioridades para a aplicação dos recursos do FAT no município.

O setor financeiro, de modo geral, já possui diretrizes bem definidas para seus investimentos. Além disso, o corpo técnico das instituições bancárias, mesmo se tratando do setor bancário público, ainda não possui a cultura de negociar com a sociedade civil as linhas prioritárias para seus investimentos. Devido a isso, a relação entre a CMTPE e o setor financeiro é marcada pelo distanciamento decorrente da indisposição do sistema financeiro em considerar a contribuição da CMTPE na definição de prioridades para a aplicação dos recursos do FAT no município.

Verifica-se, portanto, uma relativa impotência da CMTPE para interferir diretamente na definição da política municipal de qualificação e geração de emprego e renda, já que seu papel limita-se à colaboração com a Comissão Estadual na definição de prioridades e estratégias para todo o Estado. Somando-se a isso, verifica-se também a impotência da

CMTPE para interferir na gestão das linhas de financiamento de projetos com recursos do FAT por parte do setor financeiro. Com o poder político reduzido, sem reconhecimento junto ao setor bancário que gere as linhas de financiamento, e sem autonomia para acompanhar e controlar os projetos desenvolvidos no município, a CMTPE ainda é um fórum carente de legitimidade para coordenar as relações de forças políticas entre Estado, capital e trabalho, bem como para interferir nas ações e formulações voltadas para a promoção da qualificação social e profissional, articulada com uma política de geração de emprego e renda no âmbito municipal.

Assim, o papel que a CMTPE tem exercido de fato é o de acompanhamento dessa política, sem muito poder de intervenção nos rumos prescritos pelo governo federal e pelo Governo Estadual, em parceria com sistema financeiro público. Vejamos a afirmação do secretário de Expansão Econômica de Vitória da Conquista<sup>7</sup> a esse respeito:

*“Isso nos leva a alguma dificuldade em otimizar os investimentos dos recursos do FAT. O que nós firmamos na última reunião da CMTPE, e já encaminhamos isso ao setor financeiro público, são linhas de ações prioritárias com uma exigência de que os bancos nos forneçam imediatamente, após as operações que eles vão efetivando, dados e elementos desses empreendimentos para que a CMTPE possa acompanhar. Devo dizer que esse acompanhamento posterior a Comissão sempre fez, ela sempre teve esse aspecto observador. O que nós precisamos é encontrar por parte das representações dos bancos públicos uma disposição maior de diálogo e uma disposição de [garantir o acompanhamento] efetivo desses empreendimentos, para que a gente possa fazer mesmo uma contabilidade de postos de trabalho gerados com recursos do FAT, que nos dê mais segurança para melhor utilização dos recursos do FAT.” (SOUZA, 2003)*

A partir da Resolução do CODEFAT N° 333/2003 (BRASIL, 2003), entretanto, abriram-se novas perspectivas para a CMTPE. Este documento institui o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) e estabelece novos critérios para a transferência de recursos do FAT destinados à qualificação profissional e geração de emprego e renda. A Resolução inclui as secretarias municipais de trabalho e/ou arranjos institucionais municipais no leque de instituições conveniadas para a

---

<sup>7</sup> Esse posicionamento é corroborado pela representação local da SETRAS. Entretanto, não foi possível fazer o registro desse posicionamento, pois essa representação não permitiu a gravação da entrevista.

execução de ações financiadas pelos recursos do FAT. Embora esses convênios sejam restritos a municípios com mais de 1 milhão de habitantes, o que não é o caso de Vitória da Conquista, existe a possibilidade de convênios com micro ou mesorregiões, abrindo espaços para que Vitória da Conquista consubstancie sua vocação de capital regional na gestão dos recursos do FAT para a microrregião de Conquista ou para a Região Sudoeste.

A partir dessa possibilidade, o município de Vitória da Conquista poderá exercer sua liderança econômica e política na Região Sudoeste da Bahia e articular arranjos municipais para concorrer a recursos do FAT para financiamento de projetos voltados para a intermediação de mão-de-obra, microcrédito, economia solidária, seguro-desemprego e outras políticas públicas que envolvam geração de trabalho, emprego e renda, inclusive qualificação social e profissional. A concretização dessa possibilidade conferiria à CMTPE o papel estratégico de articular e priorizar demandas de qualificação social e profissional levantadas pelo poder público municipal e/ou regional e pela sociedade civil organizada, bem como supervisionar a execução de um plano plurianual para a qualificação social e profissional naquela região.

Percebe-se no poder público municipal uma intenção clara de explorar essas novas possibilidades abertas pela legislação. E a CMTPE é vista como um fórum estratégico nesse intento. A idéia de diálogo social constitui a estratégia principal do poder público de Vitória da Conquista para a implementação de ações voltadas para a gestão efetiva da aplicação dos recursos do FAT na região.

No que concerne ao processo de diálogo social e de conformação do conflito de interesses antagônicos deflagrado no interior da CMTPE, observa-se que existe uma espécie de interesse comum que amortiza os conflitos existentes entre os diferentes segmentos que a compõem. Trata-se de uma reação conjunta dos trabalhadores, empresários e do poder municipal à crise econômica que assola o país e repercute drasticamente na economia do município. As carências no campo empresarial e no campo do emprego efetivo em Vitória da Conquista só têm agravado a demanda social por renda. Se considerarmos que mais de 90% das empresas no município são familiares e que são poucas empresas de grande porte, poderemos supor que os efeitos dessa crise se manifestam de forma muito dura, com reduzidas possibilidades de reação. Isso tem contribuído para uma suposta sensibilidade dos membros da CMTPE diante de um quadro socioeconômico grave, marcado pelo rebaixamento da renda

da população e pelos inúmeros problemas sociais dele decorrentes. Essa reação dos membros da CMTPE tem atribuído ao diálogo social estabelecido um caráter harmonioso, marcado pela diluição do conflito de classe nos esforços conjuntos de seus membros para amortecer os efeitos da crise no município. Esse esforço conjunto tem criado as condições objetivas e subjetivas para a ocorrência do consentimento ativo<sup>8</sup> dos trabalhadores na gestão local dos recursos do FAT. Conforme afirma o secretário de Expansão Econômica,

*"A comissão tem trabalhado uma linguagem respeitosa atendendo a demanda explícita de uma visão mais emergencial de geração de trabalho e renda. Um exemplo disso é que a comissão não teve, desde março deste ano, nenhuma votação, todas as medidas foram tomadas por consenso"* (SOUZA, 2003).

Assim, em nome da busca de recomposição das bases de acumulação para o mercado local, com vistas à garantia de emprego e renda como alternativa à crise econômica que se instalou no país, trabalhadores, empresários e governo municipal se empenham para unir esforços em torno de interesses comuns. A política nacional de qualificação, por intermédio do CODEFAT, das Comissões Estaduais e/ou Municipais Tripartites e Paritárias, se constitui ambiente privilegiado de concretização de práticas sociais de mediação do conflito de classe em busca da adesão das massas trabalhadoras ao Projeto de Política Pública de Trabalho e Renda do Governo Federal. Visto como o único horizonte possível, o PNQ passa a gozar do consentimento ativo das massas de trabalhadores, na medida em que suas representações têm abdicado do seu papel de intelectuais responsáveis pela elaboração de projetos alternativos para disputar na sociedade a hegemonia nesse campo político. De acordo com essa lógica perversa, a experiência de Vitória da Conquista no estabelecimento do diálogo social para o controle social do uso dos recursos do FAT, ao mesmo tempo em que se materializou em um fórum de socialização dos mecanismos de controle social das decisões estatais, paradoxalmente, também se materializou num mecanismo de mediação do conflito de classe no âmbito municipal.

---

8 O que chamamos aqui de consentimento ativo é a forma como indivíduos pertencentes às camadas subalternas e suas representações coletivas participam ativamente dos projetos políticos das camadas dominantes. O consentimento ativo é condição para a manutenção da hegemonia da classe dominante, mesmo que provoque uma aparente desagregação e tumulto. O consentimento ativo funciona como uma espécie de consciência coletiva que se forma a partir da mediação do conflito de classe, ou seja, "um organismo vivo só se forma depois que a multiplicidade se unifica por meio do atrito dos indivíduos: e não se pode dizer que o 'silêncio' não seja multiplicidade" (GRAMSCI, 2000: 333).

A seguir, traçaremos algumas considerações sobre esse fenômeno social concreto, mesmo que ainda de forma preliminar, com o mero intuito de contribuir para o debate sobre o diálogo social e a obtenção do consentimento ativo do trabalhadores na gestão das políticas públicas de trabalho e renda. Nesse sentido, tentaremos apontar algumas indicações de que tal fenômeno social consiste numa manifestação local de uma prática social inaugurada no Brasil pelos governos neoliberais de Itamar Franco a Fernando Henrique Cardoso. Tal prática inaugura no país novos mecanismos de mediação do conflito de classe em um contexto marcado pela complexificação das relações de poder e pelo esgotamento do modelo fordista de acumulação de capital.

### **Algumas considerações preliminares**

O conjunto de transformações por que passa o Brasil na atualidade é uma expressão da crise do capital no âmbito mundial. Tal crise tem sido demarcada pelo notório processo de reestruturação das forças produtivas e das relações de poder em praticamente todos os países do globo terrestre, com as devidas contradições decorrentes das especificidades históricas e geográficas de cada região (HARVEY, 1996). O capital passa por uma crise estrutural que lhe impõe a busca de novas bases de acumulação: interesses privados, introdução de novas tecnologias, flexibilização do processo de produção, adaptação às demandas do mercado que rompem as barreiras alfandegárias dos países e se expandem internacionalmente. Esse esgotamento, somado ao acúmulo de inovações tecnológicas no campo da microeletrônica e da informática, e ao avanço das conquistas políticas da própria classe assalariada, constituíram as condições objetivas da crise de acumulação do capital (ANTUNES, 2000; SADER & GENTILI, 1995).

O neoliberalismo, enquanto superestrutura ideológica e política para o capitalismo moderno, busca caminhos para uma ofensiva de contratendência à queda das taxas de lucro. De acordo com essa ofensiva, o Estado se exime cada vez mais da responsabilidade de execução das políticas sociais, em geral, e das políticas de qualificação e geração de emprego e renda, em particular. Não obstante, chama para si o papel de formulador e regulador das ações e metas voltadas para a garantia de condições de formação de um novo tipo de trabalhador, mais qualificado para o trabalho e para o cotidiano social. Assim, como diria Frigotto (1995), os apologetas do neoliberalismo divulgam com muita veemência a importância de regimes democráticos para consolidar o “perfeito”

funcionamento do sistema de produção e reprodução do capital como uma via de mão única para a saída da crise.

Concomitantemente a essa apologia, erigiu-se uma outra que conclama a infalibilidade das leis do mercado como reguladoras da vida em sociedade. Para consolidar os mecanismos de sustentação dessas ideologias, é necessário haver um consenso em torno das idéias neopositivistas, de modo a promover um “novo” tipo de conformação ética e moral das camadas subalternas capaz de conduzi-las a uma participação ativa dessa concepção de mundo. Tais ideologias funcionam como o cimento da reforma moral e intelectual promovida pelas classes dominantes com o consentimento ativo das camadas subalternas. E tal reforma constitui a condição objetiva e subjetiva para que o sistema recomponha suas bases de acumulação.

Por isso, a mediação exercida por um conjunto de intelectuais, com o objetivo de construir o consentimento ativo das massas, é muito importante para conformar a classe trabalhadora a uma realidade permeada por inúmeras evidências de retrocesso social inaugurado pelo projeto neoliberal. Conforme indica Bianchetti (2001: 86), trata-se de um contexto “(...) onde os grupos dominantes buscam conseguir o consenso social para a continuidade de suas ações de apropriação” por intermédio de intelectuais camuflados por um discurso tecnocrata.

O agravamento das desigualdades, flexibilização das relações de produção e elevação das taxas de desemprego são os principais resultados alcançados pela reestruturação produtiva e pela reforma do Estado no atual estágio de desenvolvimento do capital. Entretanto, essa nova configuração gera imediatismo, pragmatismo, flexibilização, desproletarização e precarização do trabalho, o que interfere nas políticas de regulação das relações de produção, em especial nas políticas públicas de trabalho e renda. Como um recurso ideológico de obscurecer os reais determinantes do flagelo em que se encontra a classe trabalhadora, surgem as formulações teóricas que dão suporte aos novos parâmetros de gestão dos sistemas educacionais regidos pelas leis de mercado.

O índice de desemprego cresceu nos últimos anos, atingindo níveis alarmantes, e se tornou o pretexto recorrente do Estado para implementar as reformas educacionais nos anos 1990, em especial no campo da educação profissional. Tais reformas atendem aos interesses empresariais, ontologicamente antagônicos aos da classe trabalhadora. Preocupado em manter suas bases de acumulação por intermédio do aumento da produção e do consumo, o capital tem procurado implementar estraté-

gias de convencimento das camadas subalternas de que o desemprego é causado pelo baixo nível de qualificação dos trabalhadores, e que a qualificação profissional é a única possibilidade de reversão desta realidade. Assim, a formação profissional é colocada no centro dessas reformas.

O governo assumiu o discurso da necessidade de inserção do país no mercado internacional e a empregabilidade se tornou o paradigma principal da educação profissional e esta, a condição fundamental para o aumento da produtividade e da competitividade da indústria nacional. Paradoxalmente, a idéia de empregabilidade é propagada como uma meta a ser seguida incansavelmente pelos trabalhadores, justamente no momento em que a flexibilização de direitos trabalhistas conquistados a duras penas traz consigo a expansão do trabalho parcial, temporário, terceirizado, o que alguns autores vem chamando de trabalho hifenizado, ou trabalho precarizado (ANTUNES, 2000). A necessidade de implementar uma política de formação profissional ganha cada vez mais espaço no cenário educacional e político do país como forma de resolver o problema do desemprego. Uma peculiaridade deste momento é que agora a sociedade civil é chamada à responsabilidade de promover, executar, acompanhar e fiscalizar as ações de qualificação profissional articuladas com as políticas de trabalho e renda, ou seja, as políticas de qualificação profissional estão atreladas à reforma do Estado brasileiro. "O Estado como espaço artificial de articulação das relações sociais manifesta-se por meio do governo e da sociedade, mantendo um papel periférico na relação com o mercado, que é quem, na realidade, produz a dinâmica social" (BIANCHETTI, 2001: 78).

Nessa direção, o Brasil adere às proposições dos organismos internacionais que apóiam o discurso da urgência de elevação dos níveis de escolarização e formação profissional, porém, oferecendo o mínimo, de forma pragmática, para atender ao avanço tecnológico e às demandas imediatas do mercado de trabalho. Nesse sentido, adotou-se a postura de reduzir a formação tecnológica a treinamentos fragmentados, breves, específicos e pontuais, limitados pelas necessidades mais estreitas do capital.

As ações do governo federal no campo da formação profissional se deram a partir de 1996, com a implantação do Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR). Esse Plano partiu da compreensão de que "educação profissional, embora por si não crie empregos, é um componente essencial da empregabilidade de jovens e adultos" (BRASIL, 1995b: 2). Por "empregabilidade", as ações e formulações governamentais no campo da formação profissional entendiam esta palavra "(...) não apenas como capacidade de obter um emprego mas, sobretudo, de se manter

em um mercado de trabalho em constante mutação” (BRASIL, 1995a: 9). Ao estabelecer seu foco na empregabilidade, o Governo direciona a educação profissional para o mercado, rompendo de uma vez por todas com a visão assistencialista desse tipo de política social. Com uma política de amplitude nacional, o Governo pretendia, até 1999, oferecer educação profissional suficiente para qualificar ou requalificar anualmente, pelo menos 20% da PEA, cerca de 15 milhões de trabalhadores (*ibidem*). Essa oferta de educação profissional, articulada com uma política de trabalho e renda, visava à formação de “cidadãos competentes”, aptos para atuarem no mundo do trabalho e na vida moderna. Esse novo perfil de trabalhador-cidadão, na visão governamental,

*“Envolve também uma dimensão da cidadania, que extrapola os muros da empresa: ler, interpretar a realidade, expressar-se verbalmente e por escrito, lidar com conceitos científicos e matemáticos abstratos, trabalhar em grupos na resolução de problemas – tudo que se define como perfil de trabalhadores em setores de ponta tende a tornar-se requisito para a vida na sociedade moderna. Se o mercado exige empresas competitivas, a sociedade também exige cidadãos competentes”* (BRASIL, 1995a: 8 – grifo nosso).

A partir de 1998, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador<sup>9</sup> passa a ser o instrumento de execução dessa política, juntamente com o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), constituindo uma variante educacional aplicada em espaço alternativo ao ambiente escolar; prevê a participação de empresários, governos, trabalhadores, universidades públicas e privadas, federais e estaduais, tanto na execução quanto na avaliação; e conta com o financiamento do BID, da União e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Até julho deste ano, essa política era aplicada pelos estados da federação, em parceria com os municípios organizados em torno de Programas Estaduais de Qualificação (PEQs), e submetidos à aprovação do Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT) e das Comissões Estaduais e/ou Municipais de Trabalho. Seguindo a orientação de descentralizar a política de trabalho e renda no país, esses programas são marcados pela pragmaticidade, brevidade e assistematização. Não obstante a essa orientação, a partir de julho de 2003, com a Resolução CODEFAT N° 333 (Cf.: BRASIL, 2003), as parcerias são estendidas a municípios com mais de um milhão de habitantes ou arranjos municipais.

---

9 Inicialmente, as ações e formulações governamentais no campo da formação profissional eram chamadas de Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR). Posteriormente, ao final de 1997, esse plano passou a ser chamado de Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, mantendo-se a mesma sigla, conforme se pode verificar nas fontes bibliográficas primárias do Ministério do Trabalho a partir de 1998 (Cf.: BRASIL, 1998a; 1998b).

O Governo do Estado da Bahia, aderindo a essa política de formação profissional do MTb, implementou o Programa Estadual de Qualificação (PEQ), isto é, um programa de qualificação e requalificação da mão-de-obra disponível no Estado, focado no mercado de trabalho e na clientela. A implementação do PEQ/BA tem como meta declarada alcançar um nível satisfatório de empregabilidade no âmbito do Estado. Esse programa é financiado pelos recursos do FAT, administrados pelo CODEFAT, e segue as diretrizes do PLANFOR. São programas que possuem dois focos de atuação: grupos de população-alvo e setores de atividades econômicas.

O perfil das pessoas atendidas pelos cursos é o seguinte: desempregados cadastrados no Sistema Nacional de Emprego (SINE), beneficiários do seguro-desemprego e pessoas que se encaixam no perfil indicado pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED). Os cursos oferecidos são definidos a partir das demandas de empresas, de ONGs e/ou prefeituras consultadas.

Como se percebe, a atuação de comissões municipais do tipo da CMTPE está prescrita, na medida em que toda a sua margem de liberdade se limita às diretrizes estabelecidas no PLANFOR. Até mesmo o nível de mediação dos interesses antagônicos está previsto como condição para efetivação das metas prescritas. Assim, mesmo que a CMTPE venha a conquistar sua autonomia em relação à Comissão Estadual, suas ações e formulações ainda assim estariam submetidas às diretrizes do Governo Federal.

Entretanto, já existe um conjunto de estudos disponíveis na bibliografia nacional e internacional na área de negociação da formação profissional que analisam e documentam experiências de incorporação do diálogo social na construção de uma nova institucionalidade da educação profissional. A maioria delas se baseia na experiência européia para a interpretação da realidade das relações trabalhistas no Brasil e na América Latina. Essa bibliografia tem tratado de experiências que visam responder às novas condições do mercado de trabalho que demandam um sistema de formação profissional mais flexível, descentralizado, que responda com qualidade às necessidades de desenvolvimentos econômico e social,

---

10 Utilizamos-nos do termo "industrialismo" para fazer referência à unidade contraditória e discordante constituída, de um lado, pelas ações e formulações decorrentes da inserção de ciência e tecnologia nos processos de produção, da implantação de novos modelos de gestão da força de trabalho, de surgimento de novos requisitos de formação e qualificação profissional, de flexibilização do trabalho e das relações de produção; de outro, pela reconfiguração dos mecanismos de mediação do conflito de classe, pela

de acordo com os limites impostos pelo novo industrialismo.<sup>10</sup> Entretanto, o fazem de forma acrítica, desconsiderando o próprio conflito de classe que, contraditoriamente, acreditam ser passível de conformação mediante a colaboração entre os sujeitos coletivos envolvidos.<sup>11</sup>

De acordo com essa visão, o que importa é a indicação da suposta possibilidade de diálogo social entre sujeitos coletivos de interesses antagônicos. Predomina a crença de que os diferentes sujeitos coletivos, cada um representando seus próprios interesses, seriam capazes de abordar em conjunto as demandas de capacitação, seja dos setores e ocupações novas e emergentes, em especial, seja daqueles que ainda estão em processo de reconversão. O elemento catalisador dos interesses dos diferentes sujeitos sociais seria, portanto, o único propósito de encontrar vias de solução para a erradicação dos conflitos que eles próprios conservam em sua natureza, efetivando desse modo a conciliação de seus interesses mediante o acordo mútuo.

É exatamente esse processo que ocorre no desenvolvimento dos trabalhos da CMTPE. Nela predomina a idéia de que é possível articular um nível mínimo de consenso no interior da Comissão, que seja capaz de formular e desenvolver ações no campo da qualificação profissional e da geração de emprego e renda, com propósito único de superar a crise da economia municipal. Os efeitos perversos desse processo são: a) a despolitização e obscurecimento do conflito de classe, o que promove uma falsa consciência da realidade social por parte do segmento dos trabalhadores; b) a “fetichização” da categoria “paritarismo”, entendida como via única para negociação entre capital e trabalho, e a decorrente “satanização” das estratégias de mobilização direta dos trabalhadores em defesa de seus interesses, tais como gre-

---

complexificação das relações de poder, pela renovação da idéia das leis de mercado enquanto reguladoras da vida em sociedade, pelo culto ao individualismo, pela ofensiva ao modelo de Estado de Bem-Estar Social, minimização do papel do Estado na gestão das políticas sociais, redefinição da relação entre Estado e sociedade civil. Compreendemos “industrialismo” enquanto um equilíbrio entre as esferas estrutural e superestrutural da sociedade que conforma um tipo determinado de metabolismo social que garante a reprodução da vida social. O industrialismo é um estágio da vida em sociedade determinado pelo seu patamar de desenvolvimento de ciência e tecnologia e pelo seu nível de complexificação das relações de poder na sociedade civil capaz de garantir a reprodução da vida social. No contexto do conflito de classe, o industrialismo pressupõe, em sua dimensão estrutural, as condições objetivas e subjetivas para a sustentabilidade da acumulação de capital e, em sua dimensão superestrutural, a efetividade dos mecanismos de mediação do conflito capital/trabalho de modo a sustentar a hegemonia da concepção de mundo burguesa, obtida por meio do consentimento ativo das camadas subalternas, enquanto modo de vida socialmente aceito.

11 Ver, por exemplo, Posthuma (2002), que coordenou uma coletânea em que se analisam as experiências de diálogo social no campo da negociação da formação profissional e suas formas institucionais. Graña (2002) também segue a mesma linha de análise, buscando articular a questão da empregabilidade à formação/qualificação profissional. Já numa linha de análise mais crítica, Fidalgo (1999) estabelece relações entre as experiências de negociação da formação profissional francesa e brasileira.

ves, paralisações, operações tartaruga etc.; c) a cooptação de quadros do movimento dos trabalhadores; d) a desresponsabilização do Estado pela eficácia da política pública de trabalho e renda; e) a má utilização dos recursos do FAT; f) o distanciamento de uma perspectiva de formação do trabalhador que unifique teoria e prática, ciência e vida, trabalho manual e intelectual.

Todos esses elementos são perceptíveis na experiência da CMTPE. Predomina uma disposição para contornar as situações de conflito em nome do interesse comum, de forma acrítica, desconsiderando a natureza conflituosa e inconciliável da relação capital–trabalho. Até mesmo o poder público municipal, que está nas mãos de partidos ditos de esquerda, abdica da possibilidade de embate com o empresariado. No caso específico do município de Vitória da Conquista, quem tem tido maior vantagem no processo de negociação desencadeado na CMTPE é o segmento do empresariado que, em nome do pacto geral em torno da necessidade de geração de empregos, livra-se de enfrentar questionamentos em relação aos desrespeitos aos direitos trabalhistas e à sonegação de impostos. Ao mesmo tempo, esse segmento utiliza-se das brechas instituídas pela política pública de trabalho e renda para poupar investimentos em qualificação de mão-de-obra – uma delas é a utilização de estagiários do Ciee e do IEL para ocuparem postos de trabalho com contratos temporários e precários de trabalho.

Mas é inegável que, mesmo com seu caráter pragmático e livre de qualquer capacidade de crítica ao capital, essa linha discursiva predominante na experiência da CMTPE tem cumprido um papel ideológico significativo, na medida em que consegue justificar a reformulação da estrutura institucional da oferta e da demanda de formação/qualificação profissional. Esse tipo de arranjo político que demarca o diálogo social na CMTPE também tem prestado valioso serviço, na medida em que se empenha em divulgar a ampliação dos conceitos referentes à formação/qualificação profissional, concebendo-a não só como uma atividade de exclusiva responsabilidade do Estado, mas como um produto da negociação entre Estado e empresariado, o que inclui a participação de todos os sujeitos sociais, em especial os sindicatos e demais organizações da sociedade civil, operando em forma descentralizada em nível local.

Outro elemento recorrente nesse arranjo político que se refere à negociação da formação profissional é a crença de que as políticas públicas nesse campo exercem um papel relevante no enfrentamento da exclusão

social, ao passo que o entendimento entre os sujeitos coletivos contribui para a eficácia da identificação da demanda, o que favorece a elaboração e realização de programas de capacitação dirigidos aos segmentos mais vulneráveis da força de trabalho – os trabalhadores precarizados.

Entretanto, não é isso que verificamos nos países desenvolvidos, onde esse tipo de entendimento é uma prática social mais consolidada e com mais tempo de experiência que em países como o Brasil. Um dos problemas enfrentados na gestão de políticas de formação/qualificação profissional na França, por exemplo, é a constatação de que os segmentos da força de trabalho portadores de contrato de trabalho, com maior qualificação e com melhores condições de trabalho, são os mais beneficiados pelos programas de qualificação, em detrimento de segmentos mais necessitados (Cf. FIDALGO, 1999).

Ao abordar a trajetória dos acordos nacionais de formação profissional continuada na Espanha, Sanz (1997) indica que esses acordos prevêem o desenvolvimento de um processo que visa pôr à disposição das empresas e dos trabalhadores um sistema de formação profissional sustentado no diálogo social e na responsabilidade direta dos próprios protagonistas da atividade econômica. Embora esse caráter dos acordos esteja muito mais próximo da minimização do papel do Estado do que da efetivação da democracia preconizada pelo tripartismo e/ou paritarismo, Sanz expressa muito entusiasmo a esse respeito. Para a autora, a interlocução de empresários e de trabalhadores no sistema de formação continuada produz uma cultura da negociação e uma soma de esforços em relação às exigências planejadas para a formação continuada que acabará também por produzir efeitos positivos em outros âmbitos da relação de trabalho. Acredita Sanz que a participação conjunta de empresários e trabalhadores ao longo de todo o processo de gestão do sistema contribui para tornar possíveis os esforços complementares que a formação continuada requer, tanto do ponto de vista da empresa, em termos de investimentos e de compromisso para suas capacidades gerenciais, como do ponto de vista dos trabalhadores, em termos de motivação, de dedicação e de disponibilidade para participar de atividades formativas que nem sempre podem coincidir com os horários de trabalho.

É óbvio que Sanz (1997) tem conhecimento de que os objetivos fundamentais desses acordos e das políticas deles originadas visam a promoção do desenvolvimento pessoal e profissional dos trabalhadores, a melhoria da competitividade das empresas, à adaptação da força de trabalho às inovações tecnológicas e à promoção do desenvolvimento de novas

atividades econômicas. Mesmo assim a autora não formula nenhuma crítica, conformando-se na ótica empresarial. O fato de esses acordos buscarem a adequação do sistema de formação continuada espanhol às demandas do setor produtivo nem sequer é questionado pela autora.<sup>12</sup>

A observação da experiência da CMTPE em Vitória da Conquista nos indica que as bases objetivas e subjetivas que sustentam a significativa harmonização de interesses no diálogo social no acompanhamento e controle da aplicação dos recursos do FAT são conjunturais. Não se trata, portanto, de um princípio norteador da relação entre capital e trabalho de agora por diante, mas sim de uma frágil estratégia de despolitização do conflito de classe com vistas na manutenção das mínimas condições de uma também frágil estabilidade do mercado local para minimizar os efeitos da crise estrutural do capital.

Tais considerações nos levam à conclusão de que o trabalho desenvolvido pela CMTPE não tem sido eficaz na tarefa de acompanhar e controlar a aplicação dos recursos do FAT no município. A própria Comissão não tem informações suficientes para realizar tal tarefa, tampouco tem autonomia política para tal, haja vista que as instituições financeiras que geram os recursos não a reconhecem como uma instituição legítima para definir as prioridades de investimentos em qualificação profissional e geração de emprego e renda no município. Por outro lado, essa Comissão tem sido bastante eficaz na concretização da pedagogia política inerente aos processos de mediação do conflito de classe acionados no diálogo social em torno das políticas públicas do Estado neoliberal. A própria prática social do diálogo social desencadeado na CMTPE, em si, tem funcionado como uma experiência bem-sucedida, no âmbito local, de consolidação da crença de que é possível harmonizar os diferentes interesses em conflito na sociedade e que tal harmonização é a condição básica para a superação da crise do capital na atualidade – mesmo que todas as evidências empíricas apontem na direção contrária.

---

12 Diversos autores também têm abordado a experiência brasileira nesse campo. Muitos têm denunciado que a ação do Estado brasileiro no campo da formação profissional tem se baseado na "matriz conceitual" do Banco Mundial para as políticas socioeconômicas dos países em desenvolvimento. Dentre eles, podemos citar Corraggio (1996), Fonseca (1996) e Torres (1996), todos reunidos numa coletânea organizada por De Tommasi (1996).

## Referências Bibliográficas

ANTUNES, R. **Os Sentidos do Trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 3. ed., São Paulo: Boitempo, 2000. 258 p.

BAHIA. SEI. **Estatísticas dos Municípios Baianos/2002**. Salvador: SEI, 2002. Disponível em: [[http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/bahia\\_dados/est\\_municipios/sumario/sum\\_2002.htm](http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/bahia_dados/est_municipios/sumario/sum_2002.htm)], acessado em 25/11/2003.

BAHIA. SETRAS. **Manual Comissão Municipal Tripartite e Paritária de Emprego**. Salvador: SETRAS, 2001. Série Trabalho Integrado, v. I – 50 p.

BIANCHETTI, R. G. **Modelo Neoliberal e Políticas Educacionais**. 3.ed., São Paulo: Cortez, 2001. 119 p.

BRASIL. MTb. **O Mercado de Trabalho e a Geração de Empregos**. 2. ed., Brasília (DF): Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1997a. 38 p.

\_\_\_\_\_. MTb. **Plano de Ação**: um compromisso com a mudança (1996-1998). Brasília (DF): MTb, [1996a?]. 37 p.

\_\_\_\_\_. MTb. **Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – Catálogo de Projetos**: experiências inovadoras. Brasília (DF): MTb, SEFOR, 1998a. 54 p.

\_\_\_\_\_. MTb. **Política de Emprego e Renda**: ações do Governo. Brasília (DF): MTb, 1997b. 51 p.

\_\_\_\_\_. MTb. SEFOR. **Educação Profissional**: o debate da(s) competência(s). Brasília (DF): MTb, SEFOR, 1997c. 34 p.

\_\_\_\_\_. MTb. SEFOR. **Educação Profissional**: um projeto para o desenvolvimento sustentado. Brasília (DF): SEFOR, 1995a. 24 p.

\_\_\_\_\_. MTb. SEFOR. **Habilidades, uma questão de competências?** Brasília (DF): MTb, 1996b. 26 p.

\_\_\_\_\_. MTb. SEFOR. **PLANFOR – Plano Nacional de Educação Profissional**: termos de referência dos programas de educação profissional (nacionais, estaduais e emergenciais). Brasília (DF): MTb, 1996c. 122 p.

\_\_\_\_\_. MTb. SEFOR. **PLANFOR – Plano Nacional de Educação Profissional**: termos de referência dos projetos especiais (avaliação, acompanhamento e supervisão, cadastro de executores). Brasília (DF): MTb, 1996d. 26 p.

\_\_\_\_\_. MTb. SEFOR. **PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador**: diretrizes de planejamento 1999/2002 (Termo de Referência). Brasília (DF): MTb, SEFOR, 1998b. [mimeo], 8 p.

\_\_\_\_\_. MTb. SEFOR. **PLANFOR 1996/99**: planos estaduais de qualificação, parcerias nacionais e regionais: avaliação gerencial 1996: primeiro ano do triênio. Brasília (DF): MTb, SEFOR, 1997d. 75 p.

\_\_\_\_\_. MTb. SEFOR. **Plano Nacional de Educação Profissional**: trabalho e empregabilidade. Brasília (DF): MTb, SEFOR, [1995b?]. 8 p.

\_\_\_\_\_. MTb. SEFOR. **Sistema Público de Emprego e Educação Profissional**: implementação de uma política integrada. Brasília (DF): MTb, SEFOR, 1997e. 27 p.

\_\_\_\_\_. MTE. CODEFAT. Resolução N° 333, de 10 de julho de 2003. Publicado no **Diário Oficial – Eletrônico** de 7/8/2003, p. 69, seção I.

\_\_\_\_\_. MTE. SPPE. **Conhecendo o PLANFOR**: como o governo federal e o Ministério do Trabalho e Emprego estão qualificando o Brasil. Brasília (DF): MTE, SPPE, 2001. 23 p.

\_\_\_\_\_. **Programa Brasil Empreendedor**. Brasília (DF): Secretaria-Geral da Presidência da República, 1999. 25 p.

\_\_\_\_\_. COMISSÃO TRIPARTITE E PARITÁRIA DE EMPREGO. **Livro de Atas**. Vitória da Conquista: [manuscrito], 2003.

\_\_\_\_\_. COMISSÃO TRIPARTITE E PARITÁRIA DE EMPREGO. **Resolução N° 003 de 20 de agosto de 2003**. Dispõe sobre a aplicação de recursos do PROGER/FAT – Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Vitória da Conquista: [mimeo].

\_\_\_\_\_. DE TOMMASI, L.; WARDE, M.J. & HADDAD, S. **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez: ação Educativa: PUC/SP, 1996. 279 p.

\_\_\_\_\_. FIDALGO, F. **A Formação Profissional Negociada**: França e Brasil, anos de 1990. São Paulo: Anita Garibaldi, 1999. 226 p.

\_\_\_\_\_. FRIGOTTO, G. Educação e Formação Humana: ajuste neoconservador e alternativa democrática. In: GENTILI, P. A. & SILVA, T.T. **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**: versões críticas. 2. ed., Petrópolis (RJ): Vozes, 1995. P. 31-92.

\_\_\_\_\_. GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere** (Vol. I: introdução ao estudo da filosofia; a filosofia de Benedetto Croce). Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. 494 p.

\_\_\_\_\_. GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere** (Vol. III: Maquiavel – notas sobre o Estado e a política). Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. 428 p.

GRAÑA, G. **Políticas de Empleo, Formación y Diálogo Social: discusión conceptual y aproximación empírica al caso uruguayo.** Montevideo: CINTERFOR, 2002. 96 p

HARVEY, D. **A Condição Pós-Moderna.** 6. ed., São Paulo: Loyola, 1996. 349 p.

POSTHUMA, A.C. (Coord.). **Diálogo Social, Formação Profissional y Institucionalidad.** Montevideo: CINTERFOR, OIT, 2002. 338 p.

PREFEITURA MUNIC. DE VITÓRIA DA CONQUISTA. SECRETARIA DE EXPANSÃO ECONÔMICA. **Emprego Formal em Vitória da Conquista a partir de 1990.** Vitória da Conquista (BA): 2002. [mimeo], 10 p.

SADER, E. & GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. 205 p.

SANZ, Y.P. La Formación Continua en España. In: Seminário Internacional Emprego e Desenvolvimento Tecnológico, 12 – 18/11/1997, São Paulo. **Paper da Conferência "La formación continua en España"**. São Paulo: 1997. [mimeo] 10 p.

SOUZA, J.S. (Elias Nunes Dourado – Secretário Municipal de Expansão Econômica). **Entrevista com o Secretário Municipal de Expansão Econômica de Vitória da Conquista/BA.** Vitória da Conquista (BA): 2003. 1 fita cassete Sony de 60'.

SOUZA, J.S. **Trabalho, Educação e Sindicalismo no Brasil: anos 90.** Campinas (SP): Autores Associados, 2002. 223 p.

# Democratização do Acesso ao Crédito: Crédito Massificado X Crédito Assistido

*Antônio Valdir Oliveira Filho<sup>1</sup>*

## Introdução

Ao pesquisarmos no dicionário Aurélio, encontramos a seguinte definição para a palavra democratizar: pôr ao alcance do povo, popularizar. Partiremos dessa definição para desenvolver o tema *Democratização do Acesso ao Crédito*.

A palavra crédito deriva do latim *credere* que significa acreditar. Não se pode confiar em desconhecidos, então a premissa é de que precisamos conhecer alguém para acreditar nele. Como registra José Pereira da Silva no livro *Gestão e Análise de Risco de Crédito* (SILVA), crédito, na definição bancária, consiste em colocar à disposição do cliente certo valor sob a forma de empréstimo ou financiamento, mediante uma promessa de pagamento em uma data futura. A pergunta que se faz é: como fazer a democratização do acesso ao crédito, popularizando-o ou colocando-o ao alcance do povo, com o risco medido e controlado?

---

<sup>1</sup> Antônio Valdir Oliveira Filho, bacharel em Administração de Empresas pela AeUDF (Brasília-DF), é funcionário de carreira do Banco do Brasil há 11 anos. Pós-graduado pela Fundação Getúlio Vargas em Elaboração, Análise e Avaliação de Projetos (Viabilidade Econômica) e Economia para o Setor Público (Finanças Públicas). Teve como experiências internacionais a participação no II, III e V Foro Interamericano de Microfinanças, em Buenos Aires, Barcelona e Rio de Janeiro, respectivamente, promovido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Participou, no ano 2001, da II Missão Brasileira a Bangladesh, para conhecer o trabalho do *Grameen Bank*. Trabalha com propostas de Geração de Emprego e Renda desde 1996, tendo sido responsável pela matéria no Banco do Brasil e na Fundação Banco do Brasil. Atualmente, participa do Grupo de Trabalho que está com a responsabilidade de formatar a atuação do Banco do Brasil no mercado de microfinanças.

O risco do crédito é parte do negócio, porém, citam alguns autores, não podemos confundir risco com incerteza. Como exemplo, registramos o caso de um piloto profissional que dirige um carro de competição em alta velocidade e em pista apropriada, caso típico de risco por ser de seu total conhecimento as condições impostas. A incerteza aparece quando tentamos substituir o piloto por um motorista sem experiência nas mesmas condições.

Entendemos que o risco de crédito pode ser medido utilizando-se metodologias apropriadas e de conhecimento público, amplamente exploradas na literatura. A discussão que estamos propondo, porém, dirige-se para as formas de crédito disponíveis e não para as metodologias de acesso ao crédito, aí incluída a questão do risco de crédito.

## **Crédito Massificado X Crédito Assistido**

As formas de crédito que exploraremos são: *crédito massificado* e *crédito assistido*. O *Crédito Massificado* é aquele concedido mediante a avaliação de alguns eventos que são repetitivos, tidos como capazes de prever o comportamento do cliente. Ele precisa ser automatizado e não existe uma preocupação com projetos/finalidades do crédito, apenas a definição de que o cliente suporta pagar o montante emprestado, adicionado dos encargos.

O *Crédito Assistido* é um processo de integração entre o crédito e a assistência técnica, de forma a orientar a aplicação do crédito, seja com processos de capacitação, seja com acompanhamento contínuo ao cliente.

O foco do atendimento precisa ser o cliente e não o produto. Esse é o princípio para se trabalhar na venda de alguma coisa para alguém. No crédito, não pode ser diferente. Precisamos entender a lógica e a necessidade do cliente para adaptarmos o produto ao crédito. Os números e características dos demandantes de pequenos créditos (sejam proprietários de negócios ou não) atingem a casa de milhões, fazendo com que as soluções tenham a escala que o problema requer.

A pesquisa “Crédito para Pequenos Empreendimentos no Brasil”<sup>2</sup> tem como uma de suas preocupações o diagnóstico da distorção existente entre a oferta e demanda de microcrédito no Brasil. Segundo

---

<sup>2</sup> Elaborado por Ivan Guimarães e Jaime Mezzera e concluído em janeiro de 2003, esse trabalho resulta de pesquisas junto aos clientes do microcrédito, às entidades que o fornecem, e a dirigentes de instituições financeiras, e foi feito por iniciativa da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

o trabalho, a demanda urbana de microcrédito no Brasil pode ser estimada em 6 milhões de micro e pequenas unidades produtivas.

Ainda no mesmo estudo, porém, "...é muito tênue ou até inexistente a linha que separa lar de negócio, vida familiar de atividade laboral, e, por último, pessoa de trabalhador". Por isso, as características identificadas desse público, conforme as definições anteriormente descritas, faz com que imaginemos que o número de micro e pequenas unidades produtivas estará o número das necessidades de crédito pessoal ("crédito direto ao consumidor para a venda de seus produtos, crédito do fornecedor, em geral pelo cheque pré-datado, créditos em nome de terceiros, *factorings* ou mesmo 'agiotas'").

Portanto, podemos concluir que o número é superior a seis milhões, mas de mensuração complexa, uma vez que precisamos de variáveis de difícil controle por entidades públicas (vendas em carnê de pagamentos ou cheques pré-datados).

O conceito de microcrédito passa, entre outros pontos, pela finalidade do crédito. Alguns entendem que se o crédito tiver a finalidade produtiva é microcrédito; outros entendem que isso é puro preconceito e que o crédito para consumo também pode ser microcrédito, afinal, esse público-alvo tem outras necessidades que precisam ser atendidas. Com isso, o universo de demandantes de microcrédito pode alcançar o patamar de 20 milhões de pessoas no Brasil, segundo trabalho por iniciativa da OIT, já citado anteriormente.

O mercado que pode ser estimado, de forma conservadora, em 20 milhões de pessoas, tem características de varejo, o que por princípio, precisa ter atendimento massificado. Portanto, qualquer produto que possa ser desenvolvido para clientes com essas características precisa ter a forma massificada, aí incluído o crédito.

O trabalho de Guimarães e Mezzera chega à conclusão que a distância da demanda de microcrédito para a oferta, no Brasil, deve-se ao fato de ter o modelo brasileiro adotado princípios diferentes do público-alvo (não massificado). Porém, o problema não se agravou, segundo aquele trabalho, porque os clientes/beneficiários encontraram outras formas de obtenção do crédito, em destaque, no sistema financeiro tradicional.

## **Crédito Assistido**

Apesar das premissas anteriores provarem a ligação entre varejo e massificação, temos outro modelo que visa a sustentabilidade de

pequenos empreendimentos que é o crédito orientado, também conhecido como *Crédito Assistido*. É fato que o grande desafio é compreender como variáveis de princípios diferentes podem trabalhar juntas. Enquanto o público-alvo de varejo precisa ter um atendimento massificado, no crédito assistido a premissa é personalizar o atendimento, uma vez que precisamos tratar as pessoas de forma diferente, já que elas têm necessidades diferentes.

Esse modelo de crédito consiste no fornecimento de suporte técnico, composto por uma série de ações que busquem dar ao empreendedor a possibilidade de criar ou alavancar o seu negócio, obtendo financiamento adequado à sua necessidade, de forma que o investimento promova desenvolvimento e retorno satisfatório com baixa taxa de risco para o tomador e para o financiador.

É importante não confundir as responsabilidades do tomador do financiamento (empreendedor) com o agente financeiro. Portanto, esse modelo de crédito tem de ser operado de forma a separar as decisões de crédito, tanto por parte do empreendedor (o que ele precisa) como por parte do agente financeiro (aprovação do crédito).

A importância da **parceria** está na busca do equilíbrio entre emoção e razão na criação ou alavancagem do negócio. Dizem os especialistas que quando se quer montar um negócio trabalha-se com 80% de emoção e 20% de razão. Para que um sonho não se transforme em pesadelo, é importante despertar, no empreendedor, a plena consciência pelas características e variáveis de seu negócio, de forma a ele ter certeza do passo que quer dar. Quando quer montar um negócio, o empreendedor se imagina em uma sala bem decorada, com muito dinheiro; nunca atrás de um balcão, sem dinheiro para pagar as contas. A boa metodologia de crédito assistido é aquela que retira o empreendedor da sala e o coloca atrás do balcão.

Quando perguntamos ao empreendedor qual a dificuldade do seu empreendimento, ele certamente responde que é o acesso ao crédito e o montante de imposto que paga. Nunca imagina que o problema seja a **gestão** de seu negócio ou seu projeto. Daí a importância de um assessoramento que possa auxiliá-lo na tomada de decisões, lembrando sempre que a decisão precisa ser dele.

Alguns especialistas dizem que o suporte técnico reduz o risco de insucesso do projeto e, por consequência, o inadimplemento. Porém, o crédito assistido não pode ser trabalhado com foco apenas na rentabilidade imediata da operação, mas deve prioritariamente considerar a

sustentabilidade do empreendimento/projeto, de forma a gerar desenvolvimento, o que em última instância é o que interessa a todos.

O Banco do Brasil tem como experiência de crédito assistido a sala do empreendedor. O modelo foi originado no projeto-piloto Agência do Empreendedor que registrou, em Belo Horizonte, uma atuação de extrema importância para o seu desenvolvimento. O piloto compreendeu o período do primeiro semestre de 1998 ao final de 1999 e nos trouxe alguns números que comprovam algumas teses. Por exemplo, que cerca de 30% dos que realizaram treinamento focado na conscientização do negócio desistiram de seus projetos, não obstante seus limites de crédito já estivessem aprovados pelo banco.

A inadimplência do conjunto de operações do piloto foi zero, no período de um ano e meio (duração do piloto). Deve-se levar em consideração que o número de operações de crédito foi pequeno (135 operações), sendo essa uma característica desse modelo. Outro dado importante é o atendimento realizado em 40 salas distribuídas em todo o território nacional, que atingiu a mais de um milhão de pessoas, concretizando com cerca de 10% em operações de crédito, o que para o caso é um percentual vitorioso.

Merece ressalva a redução significativa de reclamações recebidas pelo Banco do Brasil no Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, uma vez que qualquer cidadão brasileiro que alimentasse o sonho de empreender teve, de forma digna, uma oportunidade de compartilhar esse sonho com alguém, equilibrar a emoção com a razão e descobrir que o seu caminho era outro.

Para comparar os dois modelos com números, vamos trabalhar com a proposta de crédito produtivo, uma vez que, como já foi dito, ficaria mais complexa a comparação com créditos sem direcionamento, por não termos as informações necessárias.

Ao analisar o caso do *BB Giro Rápido* no Banco do Brasil, uma proposta tipicamente massificada, voltada para esse público (apenas os formais), encontramos números bem diferentes. A quantidade de operações, no período de outubro de 1999 a dezembro de 2002, foi superior a 2 milhões. Dessas, apenas 18.677 foram realizadas nas Salas do Empreendedor na forma de crédito assistido, o que representa menos de 1% do total de operações.

Quando analisamos as operações de investimento, essa diferença diminui. Como essas operações envolvem um modelo massificado, com

análises de documentos (seja projeto, seja capacidade de pagamento) não totalmente automatizadas, o Banco do Brasil teve, no mesmo período, o total de 193.511 operações (formais e informais), enquanto nas Salas do Empreendedor esse volume foi de 25.114, ou seja 13%, lembrando que o Banco do Brasil só tem a metodologia de crédito assistido em 40 agências no Brasil.

Não podemos, com isso, dizer que um modelo é melhor ou pior. Os exemplos são importantes para reforçar os conceitos e características do crédito assistido e massificado.

## **Conclusão**

A pergunta que alguns fazem é: Qual o melhor modelo para democratizar o acesso ao crédito? A resposta, porém, não pode ser simples, uma vez que é importante que analisemos que tipo de solução que se quer.

A melhor pergunta é: Por que se quer a democratização do acesso ao crédito? Para essa pergunta responderemos que a finalidade é desenvolver o país, com geração de emprego e renda e melhoria da qualidade de vida das pessoas. Para isso, precisaremos conjugar a rentabilidade com a sustentabilidade, ou seja, a proposta de crédito massificado com soluções de assistência que possam auxiliar na sustentabilidade do pequeno empreendimento. Se a instituição financeira não pode realizar o crédito assistido, até porque não é negócio dela o suporte técnico, isso deve ser realizado por outra instituição.

A idéia de consultoria para pequenos empreendimentos deve ser análoga àquela do médico de família – para qualquer problema de saúde, recorria-se a ele. É importante ter alguém a quem o pequeno empreendedor se apegue para clarificação de suas idéias ou até mesmo um amigo que possa lhe fazer ver coisas que ele não pode ou não quer ver.

Por isso é que precisamos ter sempre próximas instituições que ofereçam o serviço de suporte aos pequenos empreendedores, em suas mais diversas metodologias, desde que as decisões relativas ao empreendimento sejam do empreendedor. Relacionam-se aqui instituições financeiras que ofereçam soluções de crédito cada vez mais diversificadas, flexíveis e de fácil acesso. Com isso teremos um Brasil mais desenvolvido e, certamente, com menor índice de desemprego, que é o grande mal da nossa sociedade.

## Referências Bibliográficas

CALDAS, Eduardo de Lima. "Da Experiência do Microcrédito à Microfinanças", artigo publicado pelo Instituto de Estudos, Assessoria e Formação em Políticas Sociais, agosto de 2003.

CAOQUETTE, John B., ALTMAN, Edward I., NARAYANAN, Paul. *Gestão do Risco de Crédito*.

CONSTANZI, Rogério Nagamine. "Microcrédito no âmbito das políticas públicas de trabalho e renda", artigo publicado no *MERCADO DE TRABALHO – Conjuntura e Análise*. Brasília, MTE.

DA SILVA, José Pereira. "Gestão de Análise de Risco de Crédito". 4. ed., Editora Atlas.

GUIMARÃES, Ivan e MEZZERA, Jaime. "Créditos para pequenos empreendimentos no Brasil". Brasília, OIT, 2003.

MATTOS, Rui de A. "Gerência e Democracia nas Organizações", Brasília, Editora Livre, 1988.

ROSA, Antônio Lisboa Teles de. "Microcrédito: Possibilidade e Limitações", *Textos para Discussão*, n. 172, publicado pela Universidade Federal do Ceará.

SECURATO, José Roberto. "Decisões Financeiras em condições de risco", São Paulo, Atlas, 1996.

TOSCANO, Idalvo. "O jardim de caminhos que se bifurcam: o microcrédito no Brasil", artigo publicado pelo Instituto de Estudos, Assessoria e Formação em Políticas Sociais, dezembro de 2002.

VALENTE, Mônica. "Do Microcrédito às Microfinanças", artigo publicado no *MERCADO DE TRABALHO – Conjuntura e Análise*. Brasília, MTE.

## Parte II

---

# Integração supranacional e harmonização das políticas públicas de trabalho e renda

Diálogo Social e Harmonização de Políticas Públicas de Trabalho na América Latina e no Caribe: As Experiências do Mercosul e da Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho da Organização do Estados Americanos (OEA)

*Marcílio Ribeiro de Sant'Ana*

Acuerdos Comerciales: Un Nuevo Desafío para las Trabajadoras y los Trabajadores en Chile

*Manuel Razeto Barry*

Globalización y Exclusión Laboral en Centroamérica

*Juan Pablo Perez Sainz*

# **Diálogo Social e Harmonização de Políticas Públicas de Trabalho na América Latina e no Caribe:**

## **As Experiências do Mercosul e da Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho da Organização do Estados Americanos (OEA)<sup>1</sup>**

*Marcílio Ribeiro de Sant'Ana<sup>2</sup>*

### **1. Introdução**

Abordar o tema da harmonização de políticas públicas de emprego e renda na América Latina e no Caribe não é tarefa cômoda. Talvez se configure mesmo como irrealizável, pela ausência material do objeto... A harmonização de políticas é, mais que uma realidade, uma necessidade dos países da Região para enfrentar desafios que são, em grande medida, comuns em suas causas e manifestações. A convergência e a harmonização de políticas estruturais é, além disso, aspecto fundamental da concretização de projetos de integração sub-regionais e regionais. Mas

---

<sup>1</sup> As opiniões expressas no texto são de exclusiva responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, as da instituição a que pertence ou as dos organismos do Mercosul que integra.

<sup>2</sup> Marcílio Ribeiro de Sant'Ana, do Ministério do Trabalho e Emprego/Brasil, é coordenador nacional do SGT 10 e Representante governamental na Comissão Sociolaboral do Mercosul.

que políticas estruturais poderiam e deveriam ser harmonizadas para impulsionar a integração?

Pensar políticas públicas de trabalho e renda na América Latina e no Caribe e, especialmente, integrá-las, pressupõe, antes de tudo, a identificação de objetivos comuns entre os países da Região que possam alentar iniciativas conjuntas de desenvolvimento. Aparentemente, essas regiões têm muito pouco a identificá-las além do nome comum originado do fato histórico do descobrimento. Não bastassem a heterogeneidade e os desequilíbrios econômicos e sociais, prevalece um abissal desconhecimento das realidades nacionais e regionais e dos impactos gerais e específicos nelas provocados pela globalização e pelos acordos de integração e de livre comércio.

A América Latina e o Caribe apresentam um traço unificador, a persistência do problema histórico da pobreza e da exclusão social. Em anos recentes, os países da Região adotaram, sob o influxo da globalização, políticas de ajuste estrutural, de abertura econômica e de reforma institucional, na tentativa de integrar-se à ordem econômica internacional e impulsionar o crescimento. Ao contrário das expectativas, esse alinhamento à economia global raramente se traduziu em crescimento econômico, expansão do emprego, melhoria das condições sociais e redução da pobreza.

O tema do trabalho e da distribuição de renda volta, diante da frustração das expectativas com a globalização, ao centro das preocupações com o futuro da Região, onde o crescimento econômico, quando ocorre, não se tem refletido em suficiente geração de emprego, nem contribuído para reduzir os desníveis de renda.

A centralidade da temática do trabalho deriva de suas várias e interdependentes dimensões no processo civilizatório: produção da cultura material e simbólica, distribuição dos frutos do progresso humano, desenvolvimento integral da pessoa, demarcação da posição de indivíduos e grupos em seu meio social. Portanto, deve ser a base do “contrato social” que sustenta a governança nacional e a mundial. Evidentemente, não é qualquer trabalho que preenche essa multiplicidade de funções. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) propõe, por intermédio de seu diretor-geral, Juan Somavía, o conceito de *trabalho decente* como aquele capaz de responder às aspirações humanas e renovar o enfoque do mercado de trabalho sob os novos paradigmas produtivos decorrentes da economia globalizada e da circulação de informações (OIT, 2003).

Essas notas focalizam o tema da harmonização das políticas públicas de trabalho, apoiando-se na participação brasileira, em especial do Ministério do Trabalho e Emprego, em dois espaços supranacionais de negociação: o sub-regional (Mercosul), em que se destaca a experiência da Comissão Sociolaboral do Mercosul e do Subgrupo de Trabalho – SGT 10 “Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social”; e o hemisférico, representado pela Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho (CIMT) da Organização dos Estados Americanos (OEA). Ambos estudam os problemas do emprego, dos padrões laborais e das condições de vida, o que equivale a dizer que a harmonização de políticas de trabalho e renda constitui, ou deveria constituir, um dos alvos de atenção prioritários desses foros.

Há outros âmbitos negociadores, como a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que, se bem que centrados sobre objetivos comerciais, comportam uma evidente dimensão sociolaboral, ainda que esta não se explicita em uma cláusula trabalhista, por força das suas implicações sobre o trabalho e as condições sociais dos povos do Continente.

O texto recolhe, nos processos de negociação com forte ou predominante componente laboral, três elementos que estruturam esse seminário promovido pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) o diálogo social, a comparação e a harmonização das políticas públicas de trabalho e renda –, evidenciando, na medida do possível, as conexões conceituais, estratégicas e programáticas entre eles.

## **2. Diálogo social e harmonização de políticas públicas de trabalho no Mercosul**

### *2.1 A dimensão sociolaboral do Mercosul*

Ainda que as preocupações de natureza social não estejam ausentes do Tratado de Assunção – há menção explícita à relação entre o processo de integração regional e o desenvolvimento econômico com justiça social, bem como uma tímida alusão à livre circulação de trabalhadores<sup>3</sup> –, o ato constitutivo do Mercosul não previa nenhuma instância destinada

---

3 O Tratado de Assunção afirma no art. 1º: *Este Mercado Comum implica:*

*A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, por meio, entre outros, da eliminação dos direitos aduaneiros, restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias ou de qualquer outra medida de efeito equivalente (MERCOSUL, 1992: 6).*

a considerar os assuntos sociolaborais da integração. Vários autores referem-se ao déficit social do projeto de integração no ato fundador do bloco, o que também se reflete na ausência dos Ministros do Trabalho no Conselho do Mercado Comum, em que têm assento apenas os Ministros de Relações Exteriores e de Economia (Pérez del Castillo, 1995: 35). O Mercosul, a exemplo da experiência de formação do Mercado Comum Europeu e de outros blocos regionais, sustenta-se em postulados econômicos e comerciais e surge em um ambiente impregnado pela ideologia neoliberal, que proclama a supremacia dos dogmas da liberdade individual e de mercado, da competição, da produtividade sobre qualquer consideração de natureza social.

A temática sociolaboral inscreve-se na pauta negociadora do Mercosul a partir da *Declaração de Montevideu* (9.5.1991) dos ministros do Trabalho, que advertiam para a importância dos componentes sociais da integração e a necessidade de criação de um espaço próprio de discussão desses temas, o que deu origem ao SGT 11, atual SGT 10. Os movimentos sociais, reunidos sobretudo na Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), também tiveram influência decisiva na abertura de espaços de discussão da dimensão sociolaboral.

É certo que outros fatores deflagrariam, cedo ou tarde, o debate sobre as repercussões sociais do Mercosul. A globalização e os processos de integração dela decorrentes, em vez da generalização dos benefícios em espaços econômicos crescentemente unificados, se fazem acompanhar de um agravamento da concentração de renda e da desigualdade social (Ricupero, 1997). Assim é que distintos foros internacionais, como a Cúpula de Copenhague, em 1995, recalcam a necessidade de se instituir mecanismos de acompanhamento e avaliação dos componentes sociais desses processos como forma de garantir a harmonia entre progresso econômico e bem-estar social e o respeito aos direitos fundamentais dos trabalhadores mediante o cumprimento das convenções básicas da OIT.

O tema da dimensão social se torna mais presente na agenda do Mercosul à medida que a marcha da integração repercute no mercado de trabalho e nas condições de vida das populações, afetando o nível e a composição do emprego, o sistema produtivo, a mobilidade socioespacial, a regulação trabalhista, as competências profissionais, a proteção social etc. Isso obriga os Estados Partes a uma maior coordenação de esforços para aprofundar a compreensão dos problemas comuns e conjugar políticas que respondam aos crescentes e complexos desafios da integração.

Sob o aspecto social, o Mercosul tende a superar o estágio de “integração negativa”, circunscrito aos objetivos econômicos e comerciais. Nessa fase, as questões do trabalho são simplesmente ignoradas, consideradas residuais ou efeitos inevitáveis da integração, a serem naturalmente corrigidos pela ampliação do mercado econômico regional. O direito social é considerado rígido, antiquado, um entrave à expansão da atividade econômica. A transição para a “integração positiva” se dá com a incorporação da dimensão social ao campo das discussões técnicas e das decisões políticas. Para alguns estudiosos, já se delineia um novo patamar da integração, a “integração cidadã”, aberta com a possibilidade de aplicação da Declaração Sociolaboral do Mercosul aos trabalhadores da Região. A Declaração abrange todos os aspectos que identificam o trabalho decente: o normativo, a que se costuma habitual e incorretamente reduzi-la, a criação de oportunidades de trabalho produtivo e decente, a proteção e o diálogo social.

## 2.2 Os foros sociolaborais do Mercosul

A estrutura institucional do Mercosul, a partir do Protocolo de Ouro Preto (1994), contempla a dimensão social do processo de integração regional em vários foros negociadores, entre os quais a Reunião de Ministros do Trabalho, o SGT 10 “Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social”, a Comissão Sociolaboral do Mercosul e o Foro Consultivo Econômico-Social, este último um órgão de representação exclusiva da sociedade civil. Todos são competentes para estudar os temas sociolaborais e propor ao Grupo Mercado Comum (GMC) ou, segundo o caso, ao Conselho do Mercado Comum (CMC) medidas concretas para promover a melhoria dos padrões de trabalho e de vida dos povos da Região.

### 2.2.1 Reunião de Ministros do Trabalho

Instituída segundo o espírito da Decisão do CMC nº 5/91 – a incorporação das reuniões de ministros ao tratamento de temas relacionados com os princípios e instrumentos do Tratado de Assunção –, a Reunião de ministros de Trabalho constituiu desde cedo um âmbito de exame sistemático dos componentes sociolaborais da integração, sublinhando as questões centrais do trabalho e estabelecendo diretrizes e orientações para sua adequada abordagem. Assim é que, transcorridos menos de dois meses da assinatura do Tratado de Assunção, os ministros sustentaram na *Declaração de Montevideu (9/5/91)* (a) a necessidade de atenção aos aspectos laborais da integração como meio de promover a melhoria dos padrões

trabalhistas no Mercosul; (b) a proposta de criação de um subgrupo de trabalho para o estudo da temática laboral, o que originou o SGT 11 (RES/GMC nº 11/91), atual SGT 10 (RES/GMC nº 11/92); e (c) a adoção de um instrumento da dimensão social da integração, idéia concretizada, anos depois, na *Declaração Sociolaboral do Mercosul* (1998).

Os ministros do Trabalho do Mercosul, a que freqüentemente se associam os da Bolívia e do Chile e, em algumas ocasiões, os da Comunidade Andina de Nações (CAN), enfatizam a necessidade de se avançar, além do processo de integração econômica e comercial, em acordos na área das relações trabalhistas, emprego, migrações e seguridade social, assim como a necessidade de garantir a igualdade de tratamento e a proteção dos trabalhadores migrantes e seus familiares na Região. Também têm buscado consensos de bloco em foros internacionais e regionais, como a *Conferência Internacional do Trabalho* da OIT e a *Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho da Organização dos Estados Americanos (OEA)*, ratificando os compromissos com os direitos fundamentais no trabalho, a expansão do emprego, a redução da pobreza e das desigualdades e a promoção do desenvolvimento integral dos povos da Região. Ademais, enfatizam constantemente a imprescindibilidade da integração entre os foros de decisão política – entre os quais a própria RMT – e os foros técnicos – o SGT 10 e a CSL –, como forma de dar efetividade às ações desenvolvidas por essas diferentes instâncias.

### 2.2.2. SGT 10 “Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social”

Segundo a Resolução GMC nº 20/95, o SGT 10 é órgão tripartite de apoio técnico do GMC, encarregado de analisar os temas de seu campo de atuação e propor a esse órgão executivo recomendações compatíveis com a marcha da integração regional. Está constituído por três comissões temáticas (CT): CT I “Relações de Trabalho”; CT II “Emprego, Migrações e Formação Profissional”, que conta também com o Grupo *Ad Hoc* de Migrações Laborais; e CT III “Saúde e Segurança no Trabalho, Inspeção do Trabalho e Seguridade Social”.

A pauta negociadora, aprovada pelos GMC/RES nº 115/96 e nº 153/96, contempla um vasto e complexo elenco de temas. Os programas anuais de trabalho se estruturam sobre algumas prioridades, a exemplo do 2003, cujos focos são a *circulação de trabalhadores*, o *combate ao trabalho infantil* e o *emprego*. A pauta negociadora é implementada por uma ação conjunta dos três setores

componentes do subgrupo. Apesar de seu caráter originalmente intergovernamental, o SGT 10 é, ao lado da Comissão Sociolaboral do Mercosul, órgão de composição e funcionamento tripartite, servindo de amplo espaço de diálogo entre governos, empregadores e trabalhadores em torno dos componentes sociolaborais da integração.

Entre os feitos do SGT 10, cabe:

(a) a *Declaração Sociolaboral do Mercosul*, ato que reúne os direitos e compromissos fundamentais do trabalho reconhecidos pelos Estados Partes e institui um mecanismo de aplicação e acompanhamento, a *Comissão Sociolaboral do Mercosul*;

(b) o *Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul* e seu *Regulamento Administrativo*, instrumento que garante a todos os trabalhadores do Mercosul fora de seu país de origem os mesmos direitos à seguridade social reconhecidos aos nacionais do país em que se encontrem trabalhando, além de reconhecer os direitos adquiridos nos países do bloco. Tal *Acordo* está pendente de ratificação pelo Paraguai para entrar em vigor;

(c) os *Nomencladores* nacionais, documentos que compendiam as legislações trabalhistas e servem de base aos estudos comparados, visando à identificação das assimetrias legais e à aproximação, harmonização e/ou unificação normativa em ritmo e amplitude compatíveis com a marcha da integração;

(d) o *Observatório do Mercado de Trabalho do Mercosul*, órgão incumbido do monitoramento permanente do mercado de trabalho regional e da produção, sistematização e difusão de informações, estudos e diagnósticos para políticas e programas no campo do trabalho;

(e) o *Repertório de Recomendações Práticas sobre Formação Profissional* e o *Glossário de Formação Profissional*, meios para possibilitar o desenho e a implementação de políticas e ações nacionais sobre bases metodológicas comuns;

(f) os *Planos Operativos Conjuntos de Inspeção do Trabalho*, eventos que buscam aprimorar a estrutura e o funcionamento dos sistemas inspeccionais do trabalho dos quatro países;

(g) o *Documento Mercosul sobre Saúde e Segurança no Trabalho*, contendo diretrizes e orientações para o tratamento da matéria no âmbito do bloco;

(h) a *Pesquisa sobre as Condições de Trabalho no Setor de Transporte Rodoviário de Cargas no Mercosul*, executada nos postos de fronteira dos quatro países.

O SGT 11, antecessor do SGT 10, levou a cabo, com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e na perspectiva do funcionamento do mercado integrado a partir de janeiro de 1995, a análise comparada das legislações migratórias, o estudo das atividades econômicas mais sensíveis à circulação de trabalhadores e o estudo dos custos trabalhistas no Mercosul, entre outros.

### 2.2.3. Comissão Sociolaboral do Mercosul

A Comissão Sociolaboral é órgão tripartite, auxiliar do GMC, dotada de instâncias regional e nacionais, com o objetivo de acompanhar e promover a aplicação da *Declaração Sociolaboral do Mercosul*. Firmada pelos presidentes dos Estados Partes em 10 de dezembro de 1998, no Rio de Janeiro, a Declaração consubstancia os direitos e compromissos fundamentais do trabalho reconhecidos pelos países da Região. Prevista no art. 20 da Declaração, a Comissão foi instituída pela Resolução GMC nº 15/99 e instalada oficialmente em Assunção, em 10 de maio de 1999. A *Comissão Regional* compõe-se de 24 membros – um membro titular e um alterno dos setores governamental, empregador e trabalhador de cada Estado Parte; e as *Comissões Nacionais*, dos seis membros nacionais da primeira. Suas principais atribuições consistem em analisar e relatar as memórias nacionais; formular planos, programas e recomendações para o cumprimento da Declaração e esclarecer dúvidas sobre sua aplicação; analisar e instruir propostas de modificação do instrumento. A coordenação é tripartite e rotativa, sendo exercida pelos membros titulares do Estado Parte no desempenho da Presidência *Pro Tempore* do Mercosul. As decisões da Comissão são adotadas por consenso.

A análise das memórias nacionais ocupa lugar de destaque nas atividades da Comissão. As memórias são relatórios elaborados pelos ministérios do Trabalho, em consulta com as organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores, a respeito da situação legal, institucional e prática dos quatro países em relação aos dispositivos da Declaração, bem como dos avanços e dificuldades referentes à sua aplicação. A Comissão prepara um relatório consolidado, que é elevado ao GMC com as recomendações pertinentes. Até o momento, as memórias versaram sobre as seguintes matérias: *Promoção da igualdade entre homens e mulheres* (art. 3º), *Trabalhadores migrantes e fronteiriços* (art. 4º), *Trabalho infantil* (art. 6º), *Diálogo social* (art. 13), *Fomento do emprego* (art. 14), *Formação profissional e desenvolvimento de recursos humanos* (art. 16), *Liberdade de associação* (art. 8º) e *Liberdade sindical* (art. 9º).

A análise das memórias apresentou como resultados mais notáveis: a Resolução GMC nº 59/01, que encoraja os Estados Partes a construir uma visão integrada e sistêmica da formação profissional, com a participação de empregadores e de trabalhadores; a *Declaração Presidencial sobre Erradicação do Trabalho Infantil*, adotada na Cúpula de Buenos Aires, em julho de 2002, sobre políticas e ações comuns dos países membros para a erradicação do trabalho infantil no Mercosul; a Resolução GMC nº 11/03, que instrui os órgãos auxiliares do GMC a priorizar o emprego nas decisões que tenham implicações com o tema e autoriza a realização da “Conferência Regional do Emprego”, em março de 2004, com o apoio da OIT; e a Recomendação CMC 02/03, que reforça a instrução do GMC sobre o enfoque prioritário no emprego. Outras manifestações do GMC referem-se à importância da incorporação da perspectiva de gênero em todos os estudos e atividades dos foros sociolaborais, à articulação de ações entre órgãos do Mercosul etc. A Comissão criou um sistema de acompanhamento das resoluções e de outros atos das esferas decisórias, com o propósito de disseminar suas propostas, internalizar sua aplicação e avaliar sua efetiva vigência nos países da Região.

A *Declaração Sociolaboral do Mercosul* constitui, indubitavelmente, a experiência mais emblemática de diálogo social e de cooperação entre governos, empregadores e trabalhadores na esfera regional. Com efeito, a elaboração desse instrumento, embora reunisse a unanimidade das partes, esteve envolvida, desde o início dos trabalhos, por visões conflitantes sobre sua natureza jurídica, amplitude e eficácia. A *Declaração* expressa o compromisso possível dos Estados Partes com os direitos trabalhistas nas condições concretas do processo de integração e no estágio de maturidade das relações entre os agentes que constroem a chamada dimensão sociolaboral do Mercosul. Todos coincidem que a *Declaração* não é a linha de chegada, mas uma base para impulsionar ações conjuntas tendentes à elevação dos padrões laborais na Região.

A *Declaração Sociolaboral do Mercosul* é, portanto, fruto do diálogo social, que, todavia, não se esgota com a conclusão do empreendimento. Ela fortalece as bases normativas e institucionais impulsionadoras do diálogo, ao consagrar os princípios da liberdade de associação (art. 8º), liberdade sindical (art. 9º), negociação coletiva (art. 10), promoção e desenvolvimento de procedimentos preventivos e de autocomposição de conflitos (art. 12), fomento do diálogo social (art. 13). Este último estabelece taxativamente:

*Os Estados Partes se comprometem a fomentar o diálogo social nos âmbitos nacional e regional, instituindo mecanismos efetivos de consulta permanente entre representantes dos governos, dos empregadores e dos trabalhadores, a fim de garantir, mediante o consenso social, condições favoráveis ao crescimento econômico sustentável e com justiça social da Região e a melhoria das condições de vida de seus povos.*

Outras disposições da Declaração também afirmam o papel do diálogo tripartite na formulação de políticas e implementação de programas e ações no campo do emprego, formação profissional, condições de trabalho e proteção social.

Além dos dispositivos citados, a Comissão Sociolaboral representa, por sua natureza intrinsecamente promocional, por seu formato tripartite e pela busca do consenso em suas manifestações coletivas, o lugar por excelência do diálogo social no Mercosul.

### *2.3. Políticas públicas de trabalho nas memórias nacionais*

As memórias nacionais são importantes repositórios de informações sobre a situação das políticas públicas de trabalho e fundamento para a análise comparada e harmonização dessas políticas nos Estados Partes. O tema do emprego, dada sua função estratégica, atravessa todos os temas tratados pelas memórias, mas é o alvo específico daquela relativa ao art. 14, *Fomento do emprego*, que dispõe: *Os Estados Partes comprometem-se a promover o crescimento econômico, a ampliação dos mercados interno e regional e a executar políticas ativas referentes ao fomento e criação do emprego, de modo a elevar o nível de vida e corrigir os desequilíbrios sociais e regionais.* A isso se soma o art. 15, *Proteção dos desempregados*, cujo conteúdo afirma: *Os Estados Partes comprometem-se a instituir, manter e melhorar os mecanismos de proteção contra o desemprego, compatíveis com as legislações e as condições internas de cada país, a fim de garantir a subsistência dos trabalhadores afetados pela desocupação involuntária e, ao mesmo tempo, facilitar o acesso a serviços de recolocação e a programas de requalificação profissional que facilitem seu retorno a uma atividade produtiva.*

O relatório consolidado sobre o art. 14<sup>4</sup> menciona as dificuldades da análise comparada da situação do emprego nos quatro países, em função das diferenças formais entre as memórias e da insuficiência de

---

4 O relatório, elaborado pela delegação sindical uruguaia, foi apresentado durante a XIII Reunião da Comissão Sociolaboral do Mercosul, em Assunção, nos dias 19 e 20 de maio de 2003. Para uma análise das políticas de emprego nos países da Região, ver Notaro (2003).

elementos que possibilitem o exame da efetiva aplicação do dispositivo da Declaração. Dada a centralidade do emprego para a Região, o relatório sublinha a necessidade da adoção de metodologias comuns e de informações mais precisas e comparáveis. A análise das memórias destaca, em síntese, os seguintes aspectos:

a) *Aspectos normativos*: o relatório considera que há avanços notáveis nesse campo, mas a comparação entre países é dificultada pelos problemas antes mencionados.

b) *Rede institucional (instituições envolvidas)*: o relatório observa um padrão muito semelhante, nos quatro países, quanto à interação dos ministérios do Trabalho, do Comércio e Indústria ou afins, assim como aos objetivos e funções que os primeiros [ministérios do Trabalho] cumprem. Contudo, nota uma insuficiente coordenação institucional entre políticas e programas de emprego e renda, de formação profissional, de proteção aos desempregados, de financiamento e crédito etc. O Brasil exibe uma situação mais favorável que a de seus pares, graças à coordenação exercida pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) nos programas de emprego e renda, com forte acento nos segmentos de pequenas e microempresas, e a articulação entre o Sistema Nacional de Emprego (SINE), o Plano de Qualificação Profissional (PLANFOR) e as instituições financeiras e de crédito – Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, e Caixa Econômica Federal.

c) *Crise econômica e reflexos sobre o emprego*: uma situação comum é a grave crise econômica em que se debatem os países da Região, sobretudo a Argentina e o Uruguai, em que a retração do PIB atingiu níveis sem precedentes na história dessas nações.<sup>5</sup> Os reflexos sobre o mercado de trabalho traduziram-se em taxas recordes de desemprego, aumento da precariedade e vulnerabilidade do trabalho, queda da participação dos salários, deterioração das condições de vida e crescimento da exclusão social.

A despeito das especificidades do problema, os países recorreram a medidas semelhantes para debelar a crise e retomar o crescimento, entre as quais política cambial mais realista, equilíbrio fiscal, melhoria da infra-estrutura, busca de novos mercados, regionalismo aberto

---

<sup>5</sup> Nos últimos anos da década, o PIB argentino e uruguaio sofreu uma retração de quase 20%; em 2002, segundo a CEPAL, a taxa ficou em -10,8% e -10,7%, respectivamente.

etc. No caso do Brasil, observa-se uma ênfase nos programas de apoio a pequenas e microempresas mediante a oferta de crédito e capacitação técnica e gerencial, visando o aumento do número de empresas autogestionadas e o ingresso ou retorno de trabalhadores no mercado formal.

O Estado desempenha um papel fundamental no desenvolvimento, se bem que envolto em polêmica. Cabe lembrar que todos os países da Região perfilharam as teses do chamado “Consenso de Washington”, adotando políticas de privatização e de redução da presença do Estado na economia e nos investimentos sociais.

d) *Emprego*: o mercado de trabalho mostra-se extremamente sensível às variações do ciclo econômico. Entretanto, o crescimento econômico, quando ocorreu, não resultou em correspondente expansão do emprego, aumentando a taxa de desocupação, problema que se aguça nos períodos de crescimento negativo do produto. Observa-se um aumento constante da informalidade, resultando em precarização do trabalho e vulnerabilidade dos grupos afetados. A informalidade – os dados não se prestam a comparações rigorosas, já que os países não utilizam conceitos uniformes – atingiria 34% dos trabalhadores no Uruguai, 38% na Argentina, 65% no Paraguai e mais de 50% no Brasil. Dada sua persistência, profundidade e dimensão, a informalidade não representa apenas um grave problema, mas uma situação estrutural.

e) *Políticas ativas e passivas*: o relatório sublinha o que seriam as principais características das políticas ativas e passivas nos países do Mercosul, a saber:

i) Há uma multiplicidade de programas de emprego para vários grupos destinatários, como jovens, trabalhadores rurais, mulheres, desempregados etc. O Brasil destaca-se pelo forte apoio a pequenos empreendimentos, individuais, familiares ou cooperativas, assim como a setores com alta capacidade de geração de empregos.

Não há na Região políticas ativas de emprego sistemáticas e gerais, mas planos e programas parciais, com graus variados de coordenação ou centralização pelo Estado, como no caso da intermediação e da formação profissional.

Entre as políticas e programas atenuadores dos efeitos indesejáveis, sobressai o seguro-desemprego, com distintas escalas de cobertura. O Paraguai não conta com esse sistema

de proteção social. Um traço comum ressaltado pelo relatório é a menor participação da população feminina na percepção desse benefício.

ii) Os programas de capacitação profissional combinam elementos teóricos e práticos. Orientam-se tanto pelo princípio da universalidade, quanto da focalização de grupos específicos, como jovens, mulheres, trabalhadores rurais, pessoas portadoras de necessidades especiais, trabalhadores do setor informal, portadores de HIV/Aids, pequenos empreendedores etc.

iii) Intermediação de mão-de-obra.

No Brasil, essa função apresenta um alto grau de coordenação entre as várias esferas envolvidas – Ministério do Trabalho e Emprego, Unidades da Federação, centrais sindicais e agências de emprego –, graças à atuação do Sistema Nacional de Emprego (SINE), unidade central dessa função da administração laboral. Os demais países não contam com organismo semelhante, mas com programas setoriais, como o Programa de Colocação Laboral para trabalhadores amparados pelo seguro-desemprego e o Programa de Colocação de Jovens, no Uruguai. Os ministérios do Trabalho também exercem um papel regulador e fiscalizador das agências privadas de colocação e fornecedoras de mão-de-obra, em conformidade com as Convenções nº 96 e 181 da OIT.

iv) Graus de cobertura: as políticas e programas ativos e passivos de emprego variam, em termos de alcance, de país a país, conforme a natureza das ações e os grupos sociais atendidos.

v) Financiamento das políticas de emprego.

As principais fontes de recursos são: no Brasil, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que destina 40% dos recursos a programas de geração de emprego e renda; na Argentina, recursos do Tesouro Nacional e de fundos de organismos internacionais; no Uruguai, o Fundo de Reconversão Laboral, formado por aportes de empregadores e de trabalhadores, e recursos do Estado. O Paraguai não proporciona informações sistemáticas sobre o assunto, referindo-se apenas à existência de incentivos fiscais.

Em termos agregados, o montante de recursos projetado para 2002 alcançava 1,5% do PIB argentino; no Brasil, os recursos representavam, em 2000, 1% do PIB, sendo aplicados predominantemente (0,59%) em políticas ativas de emprego.

#### 2.4. Resolução GMC n<sup>o</sup> 11/03

O principal efeito da análise das memórias nacionais sobre o art. 14, *Fomento do emprego*, da Declaração foi a Resolução GMC n<sup>o</sup> 11/03, adotada em 12 de junho de 2003, em Assunção. O ato toma por base as constatações da Comissão sobre o agravamento do desemprego e a deterioração das condições de trabalho na Região, com o conseqüente aumento dos desequilíbrios sociais e regionais, e reafirma a vinculação entre o processo de integração e a promoção do emprego. A parte resolutiva contém dois mandatos de importância transcendental: a instrução aos órgãos auxiliares do GMC para que priorizem o emprego em todas as decisões que tenham implicações com essa temática; e a autorização à Comissão Sociolaboral para a realização da “Conferência Regional de Emprego”, em 26 de março de 2004, no 14<sup>o</sup> aniversário do Tratado de Assunção, com o apoio da OIT e a participação de todas as instituições do Mercosul relacionadas com o emprego<sup>6</sup>.

#### 2.5. Instituto Social Argentino-Brasileiro

Além das iniciativas de harmonização de políticas trabalhistas inspiradas pelo ideal integracionista, há diversas outras de caráter bilateral, a exemplo do Instituto Social Argentino-Brasileiro. Sua origem encontra-se no mandato dos presidentes Lula e Duhalde, em comunicado conjunto de 14 de janeiro de 2003, aos titulares das pastas da área social para que constituíssem o “Instituto de Coordenação de Políticas Sociais” para a formulação de programa de cooperação bilateral no curto prazo. Assim é que se firmou em Buenos Aires, em 11 de abril, o “Acordo Complementar de Cooperação Técnica entre a República Argentina e a República Federativa do Brasil para a Criação do Instituto Social Argentino-Brasileiro”. Naquela oportunidade, realizou-se também a primeira reunião plenária do novo organismo, quando se tomaram várias decisões a respeito de seus aspectos conceituais, programáticos e estruturais.

O Instituto é organismo de consulta permanente entre os países e de estímulo à cooperação intergovernamental, harmonização de dados, promoção de experiências e compatibilização de políticas públicas de caráter social. Ele expressa a decisão das partes de implementar uma

---

<sup>6</sup> A Conferência será realizada em Buenos Aires, nos dias 15 e 16 de abril de 2004.

agenda social conjunta que promova o direito à vida digna, à educação e ao trabalho, o combate à fome e à pobreza, com vistas à realização de uma sociedade próspera e justa. Uma de suas primeiras medidas concretas consistiu no intercâmbio de dados sobre os programas sociais, o “Fome Zero” e o “Bolsa-Escola”, do Brasil, e “Chefes de Domicílio” e “Remediar”, da Argentina.

A II Reunião Plenária, em Brasília, em 13 e 14 de maio, foi dedicada à prospecção de campos de ação conjunta na esfera do trabalho, ao exame das possibilidades de cooperação no campo da prevenção e erradicação do trabalho infantil e discussão da transversalidade do trabalho com os demais temas sociais relevantes.

Os presidentes Kirchner e Lula, na Declaração firmada no encontro celebrado em Buenos Aires, em 16 de outubro de 2003, reafirmaram a intenção de desenvolver políticas sociais conjuntas por intermédio do Instituto.

### **3. Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho (CIMT) da OEA**

#### *3.1. Informações básicas*

A Conferência Interamericana é o órgão central do Sistema Interamericano do Trabalho<sup>7</sup>. Tem, entre outras finalidades, a de estabelecer políticas sociais e trabalhistas; avaliar a situação e os progressos dos Estados membros nesse campo; fortalecer os mecanismos de colaboração técnica entre ministérios do Trabalho e destes com os organismos regionais e internacionais; promover a participação dos setores sociais no desenvolvimento sociolaboral.

A Conferência limitou-se, até recentemente, a um papel pouco expressivo, contentando-se com a mera afirmação de princípios e intenções. Nos últimos anos, contudo, passa a firmar-se como lugar de discussão e de cooperação hemisférica em temas trabalhistas. Para tal contribuíram o agravamento do desemprego e das assimetrias regionais no Continente, a construção da dimensão sociolaboral em processos de integração, como o Mercosul, a forte reação dos seto-

---

<sup>7</sup> Também compõem o Sistema o Conselho Técnico Permanente de Assuntos Trabalhistas (Cotpal), integrado por representantes dos Ministérios do Trabalho, a Comissão Empresarial de Assessoramento Técnico em Assuntos Trabalhistas (Ceatal) e o Conselho Sindical de Assessoramento Técnico (COSATE).

res sindicais ao perfil da ALCA. Essa inflexão é especialmente perceptível na evolução da linguagem do Processo de Cúpula das Américas, que incorpora crescentemente à sua agenda as questões do trabalho e do desenvolvimento social<sup>8</sup>. Com efeito, a Declaração emanada da Primeira Cúpula das Américas (Miami, dezembro de 1994), embora consigne o interesse comum em criar oportunidades de emprego para melhorar a renda, salários e condições de trabalho dos povos, é conhecida principalmente pela afirmação dos princípios da democracia representativa e pela defesa do livre comércio, que ampara o lançamento do projeto da ALCA. A Segunda Cúpula das Américas, celebrada em Santiago, em abril 1998, já menciona, de forma explícita, a superação da pobreza como maior desafio do hemisfério, reconhecimento da desigualdade e da exclusão social e a promoção das normas fundamentais da OIT.

A dimensão sociolaboral ganha expressivo alcance e profundidade na Terceira Cúpula das Américas, realizada em Quebec, Canadá, em abril de 2001. Na Declaração, os presidentes e chefes de Estado assinalam, entre outros propósitos: o cumprimento das normas trabalhistas fundamentais reconhecidas internacionalmente e incorporadas na Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho e seu Seguimento (1998), bem como a ratificação, se necessário, das convenções fundamentais da OIT; a necessidade de considerar, nos foros hemisféricos e internacionais competentes, as questões da globalização relacionadas com o emprego e o trabalho, a fim de se avançar no compromisso de criar maiores oportunidades de emprego, melhorar a qualificação dos trabalhadores e aprimorar as condições de trabalho em todo o hemisfério; o compromisso de assegurar aos migrantes tratamento humano e digno, proteção legal adequada, defesa dos direitos humanos, bem como condições de trabalho seguras e saudáveis; a importância da educação e da qualificação da força de trabalho como meios para progredir rumo a sociedades mais democráticas, crescimento econômico e maior equidade social. Finalmente, instruem a CIMT a que continue a considerar os temas relacionados com a globalização que afetam o emprego e o trabalho, com o objetivo de criar maiores oportunidades de emprego e promover as condições de trabalho.<sup>9</sup>

---

8 Para uma análise da dimensão sociolaboral no Processo de Cúpula das Américas, ver Cortina.

9 Realizar-se-á em Monterrey, México, em 12 e 13 de janeiro de 2004, a Cúpula Extraordinária das Américas, cuja pauta se centrará sobre os temas *crescimento econômico com equidade, desenvolvimento social e governabilidade democrática*.

Nessa atmosfera é celebrada a XII Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho da OEA (Ottawa, outubro de 2001), que instituiu dois grupos de trabalho para tratar (GT 1) do exame das dimensões sociolaborais dos processos de globalização, integração e de livre comércio, e (GT 2) do fortalecimento institucional dos ministérios do Trabalho como forma de responder adequadamente aos desafios presentes e futuros.

### 3.2. A XIII CIMT e a Presidência brasileira

A XIII CIMT principiou com a reunião ministerial celebrada em Salvador, de 24 a 26 de setembro de 2003. Na oportunidade, o Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil assumiu a presidência *pro tempore* da Conferência pelo biênio 2003-2005. Além do significado intrínseco da designação, o período da presidência brasileira coincide com a etapa decisiva das negociações para a formação da ALCA, aspecto que se reveste de grande importância pelos efeitos do acordo comercial hemisférico sobre o trabalho e as condições de vida da população.

A reunião contou com a presença dos ministros do Trabalho dos 34 Estados Membros da OEA, de representantes dos organismos integrantes do Sistema Interamericano do Trabalho, de altos dirigentes de organizações regionais e internacionais, como a OEA, a OIT, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e convidados especiais. Durante o encontro, os participantes debateram, sob distintas perspectivas teórico-práticas, os desafios atuais e futuros do emprego, a necessidade de integração entre políticas econômicas e políticas trabalhistas e a responsabilidade social das empresas. Os ministros também aprovaram a Declaração e o Plano de Ação de Salvador, documentos que traduzem os valores, aspirações e iniciativas comuns em torno de um projeto de desenvolvimento continental que tem por base a promoção do trabalho decente, segundo o conceito da OIT. Não obstante aprofundar as linhas dos atos anteriores, os documentos aprovados em Salvador trazem a "marca Brasil", visível sobretudo na ênfase quanto à necessidade de se aprofundar a integração entre as políticas econômicas e as políticas laborais, elementos interdependentes e indissociáveis do projeto de desenvolvimento integral de nossos países. Essa integração exige um novo modelo de políticas públicas capaz de harmonizar crescimento e inclusão social e de relação entre o Estado e os sujeitos coletivos em todos os âmbitos interativos.

### 3.3 *Diálogo social na Declaração e no Plano de Ação de Salvador*

A Declaração e o Plano de Ação de Salvador envolveram um árduo exercício de diálogo entre os vários segmentos com participação ativa na Conferência. Em um continente marcado pelas desigualdades entre países e regiões, não é fácil identificar, para além das manifestações retóricas, interesses e objetivos comuns. Ambos os documentos são, portanto, obra do diálogo hemisférico. Ademais, fomentam decididamente o diálogo social, como se observa em inúmeras passagens.

A Declaração de Salvador destaca a adesão dos Estados Membros a diversos tratados regionais e internacionais que valorizam os princípios do diálogo e da participação social, a exemplo da Carta da OEA e da Declaração da OIT sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Seguimento. Mais que isso, dedica todo o parágrafo 21 ao tema, afirmando:

*A integração dos objetivos econômicos e sociais do desenvolvimento também requer formas de interação mais fortes entre governos e cidadãos nos níveis nacional, regional e hemisférico. A liberdade de associação e o direito de organizar o diálogo social, a ação tripartite e outros meios institucionais de participação social são decisivos para a geração de consensos sobre esses temas. Atribuímos alto valor à participação na CIMT do Conselho Sindical de Assessoramento Técnico (COSATE) e da Comissão Empresarial de Assessoramento Técnico em Assuntos Trabalhistas (CEATAL). A Carta Democrática Interamericana declara que a participação do cidadão no seu próprio desenvolvimento é fundamental para o exercício e o fortalecimento da democracia. O diálogo social é a maneira de lograr os indispensáveis acordos para assegurar o trabalho decente e o respeito dos direitos inerentes à dignidade das pessoas. Desejamos intensificar o diálogo e a cooperação com organismos regionais e internacionais que atuam no campo do desenvolvimento e do trabalho nas Américas, principalmente a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Comissão Interamericana de Mulheres (CIM), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco de Desenvolvimento do Caribe (BDC), a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Banco Centro-Americano de Integração Econômica (BCIE) e o Banco Mundial.<sup>10</sup>*

---

10A Declaração Conjunta Ceatal – COSATE, apensa à Declaração de Salvador, apela aos Estados Membros para a abertura de espaços de diálogo entre governos e interlocutores sociais com as instituições financeiras internacionais e regionais, para a discussão do emprego e harmonização de políticas de trabalho decente, além de enfatizar a necessidade do diálogo social para o fortalecimento da educação, da formação profissional e da capacitação gerencial como instrumentos da promoção do trabalho decente.

O Plano de Ação encoraja a participação dos setores sociais, por intermédio do COSATE e da CEATAL, em sua implementação e encarrega a presidência *pro tempore* de buscar os meios que garantam a ativa participação dos parceiros sociais. Enfatiza também, entre as principais áreas de atuação dos ministérios do Trabalho, *a promoção do diálogo social: a criação e o cumprimento das disposições legais para o fortalecimento de organizações livres e autônomas de empregadores, trabalhadores e outros atores sociais; impulso à negociação coletiva; institucionalização de espaços de diálogo social e de participação da sociedade civil nas decisões sobre matérias de trabalho e desenvolvimento.*

### *3.4 Políticas públicas de trabalho na Declaração e no Plano de Ação de Salvador*

Os ministros do Trabalho reafirmam, em diversas passagens da Declaração e em consonância com distintos acordos e tratados regionais e internacionais, o propósito de unir esforços para a geração de oportunidades de emprego e promoção de condições de trabalho dignas, melhoria dos níveis salariais e da distribuição de renda, pressupostos do desenvolvimento integral do hemisfério. Reconhecem, entretanto, que as mudanças experimentadas pelos países sob o influxo da globalização não disseminaram os efeitos positivos esperados, senão que, freqüentemente, ampliaram o desemprego e as desigualdades sociais e inter-regionais.

Sob a ótica laboral, esse quadro traduz-se, segundo a expressão da OIT, num déficit global de trabalho decente no hemisfério, que corresponde a uma oferta insuficiente de empregos e rendimentos da ocupação, proteção social inadequada, descumprimento de direitos trabalhistas e insuficiência do diálogo social. Esse déficit de trabalho decente atinge mais duramente a América Latina e o Caribe, em razão de seu baixo dinamismo econômico, da persistência da pobreza e da desigualdade, da reduzida proteção social. Nessas regiões, de acordo com o *Panorama Laboral 2002*, da mesma OIT, o déficit de trabalho decente aumentou de 49,5% dos trabalhadores, em 1990, para 50,5%, em 2002, o que equivale a cerca de 93 milhões de trabalhadores urbanos com déficit de trabalho decente, ou cerca de 30 milhões em 2002 a mais do que em 1990. A OIT estima que o aumento do déficit alcançou 15,7% da força de trabalho urbana da Região nesse período. Todavia, o déficit de trabalho decente também afeta os países desenvolvidos, expondo uma crescente heterogeneidade estrutural interna.

O déficit de trabalho decente é, portanto, um traço unificador da realidade hemisférica, um ponto de identidade negativo em um continente marcado por extrema diversidade nos campos econômico, social e político. Essa constatação leva os ministros do Trabalho a eleger o trabalho decente – aquele que proporciona ao trabalhador remuneração justa, desenvolvimento profissional, direitos trabalhistas, ambiente seguro, proteção social, liberdade de organização e participação social – como o marco de uma agenda comum das administrações laborais das Américas e, por seu poder indutor de transformações estruturais, o eixo das políticas nacionais e regionais de desenvolvimento.

Transformar o trabalho em elemento nuclear do desenvolvimento implica elaborar uma concepção integradora das políticas econômicas e políticas do trabalho, como elementos interdependentes e indissociáveis do projeto de construção de sociedades prósperas, solidárias e equitativas. Assim é que os ministros se propõem a evidenciar de maneira persistente essa relação de interdependência e a superar a dicotomia que ainda prevalece entre essas áreas. Apresentam várias medidas para avançar no sentido da integração de políticas. A primeira consiste em melhorar a compreensão a respeito da interdependência crescente entre comércio e trabalho e entre economias internacional, regional e nacionais. Em termos práticos, isso importa em aprofundar os estudos conduzidos pelo GT I, *Dimensões Sociolaborais do Processo de Cúpulas das Américas*, a respeito dos reflexos da globalização e dos processos regionais e sub-regionais de integração e de livre comércio sobre o mercado de trabalho, com o objetivo de captar os desafios fundamentais (da área trabalho) e intensificar a cooperação hemisférica. A isso correspondem, no Plano de Ação de Salvador, os projetos de pesquisa sobre a relação entre globalização e trabalho decente e os estudos prospectivos sobre os possíveis reflexos da ALCA no emprego. Também se enquadram nessa perspectiva os seminários que discutirão os vínculos entre políticas econômicas e trabalhistas, os impactos reais ou potenciais dos acordos de integração e de livre comércio no trabalho, as questões de saúde e segurança do trabalho sob novos paradigmas de produção e gestão da mão-de-obra etc.

Presume-se que uma melhor compreensão dos nexos entre economia e trabalho credencia os ministros do Trabalho a compartilhar a formulação das políticas de desenvolvimento em instâncias decisórias nacionais, sub-regionais e hemisféricas. Tal é caso do Conselho do Mercado Comum (CMC) do Mercosul, órgão superior da condução política da integração e dos objetivos do Tratado de Assunção, inte-

grado apenas pelos ministros de Relações Exteriores e de Economia ou equivalentes, não obstante o projeto de mercado comum compreender também a circulação da força de trabalho.

De modo análogo, a aproximação com a esfera comercial poderia abrir um canal permanente de diálogo entre ministros do Trabalho e do Comércio ou equivalentes, com vistas à harmonização de metas econômicas e sociais, especialmente no quadro dos acordos de livre comércio, como é o caso da ALCA. Há movimentos claramente propícios a maior integração entre essas esferas. A Declaração da Sétima Reunião dos Ministros do Comércio do Hemisfério, em Quito, em novembro de 2002, assinala que a conformação da ALCA, para viabilizar seus objetivos, deve promover políticas orientadas ao desenvolvimento econômico, ao fomento do emprego e ao funcionamento efetivo do mercado de trabalho, e reconhece a necessidade de maior participação da sociedade civil na iniciativa hemisférica. Os ministros do Comércio também manifestam o interesse em conhecer os resultados do GT I sobre as questões da globalização relacionadas com o emprego e o trabalho e rechaçam o uso de normas ambientais e laborais com fins protecionistas.

Os ministros do Trabalho deram um passo importante no sentido da integração economia-trabalho, ao decidir em participar, por intermédio da chamada "Tróica"<sup>11</sup>, da 8ª Reunião de Ministros Responsáveis por Comércio no Hemisfério, em Miami, nos dias 20 e 21 de novembro de 2003. Na oportunidade, além da entrega do relatório do GT I, deverão salientar a importância da convergência das políticas econômicas e sociolaborais de desenvolvimento como forma de gerar uma dinâmica virtuosa capaz de impulsionar o crescimento sustentável e a transformação social. Também sugerirão uma reunião conjunta para o exame das interseções entre comércio e trabalho, e a concertação de uma agenda política para o continente.

A construção de uma relação integradora pressupõe, ainda, a modelagem dos ministérios do Trabalho para o desempenho de um papel mais forte nas políticas de desenvolvimento, nas áreas de atuação que lhe são próprias, a saber: a modernização normativa, a geração de trabalho decente, a proteção social e o estímulo ao diálogo social. Esse papel deve ser exercido em três níveis: no nacional, que é o âmbito natural da ação dos ministérios do Trabalho; no nível sub-regional, que corresponde

---

11 A "Tróica" reúne a Presidência *pro tempore* atual (Brasil), passada (Canadá) e futura (México) da CIMT.

aos componentes sociolaborais contidos, explícita ou implicitamente, nos acordos de integração ou de livre comércio, e no nível hemisférico, que diz respeito também à dimensão sociolaboral presente em tratados e acordos nas Américas ou derivados de projetos comuns. A atuação dos ministérios do Trabalho, sobretudo nos níveis sub-regionais e hemisférico, encontra-se freqüentemente limitada pela função residual ou pela ausência da temática do trabalho nos processos de negociação dos acordos de integração e de livre comércio. Trata-se, portanto, de um território a ser ainda conquistado.

A cooperação horizontal e assistência técnica são ferramentas importantes para a modernização e fortalecimento dos ministérios do Trabalho. O Plano de Ação de Salvador apóia-se em uma rede de instituições regionais e internacionais com larga experiência em estudos e projetos na área do desenvolvimento socioeconômico, a exemplo da OIT, do BID, da CEPAL. Daí resulta a execução de um estudo de viabilidade de um “Mecanismo Interamericano de Cooperação para a Administração Profissional do Trabalho”, cujo objetivo é intensificar a colaboração e a coordenação hemisféricas para a modernização das administrações laborais, tomando por base os conhecimentos e experiências consolidados e disponíveis nos países do continente e em outras áreas.

### *3.5. Fundo Interamericano para a Promoção do Trabalho Decente*

O esforço de harmonizar políticas públicas ganhou impulso com a idéia da criação de um “Fundo Interamericano para a Promoção do Trabalho Decente”, lançada pelo ministro do Trabalho e Emprego do Brasil na sessão inaugural da XIII CIMT, como parte de uma agenda positiva tendente a direcionar as ações da Conferência para a geração de trabalho de qualidade. Aprovada pelos demais ministros, a idéia será desenvolvida em um estudo de viabilidade, com o apoio da OIT e do BID, para a definição da natureza, objetivos, prioridades, fontes de financiamento e outros elementos específicos do empreendimento.

A proposta de criação de “fundos de coesão social” já fora apresentada em outras circunstâncias, como na XII CIMT, em Ottawa, despertando reações díspares no plano ministerial. O contexto regional e internacional apresenta-se, hoje, mais propício a iniciativas solidárias, talvez em razão do debilitamento dos postulados da globalização e do livre mercado e da persistência do desemprego e de graves problemas sociais. O ministro brasileiro recordou as diversas ocasiões em que o

presidente Luiz Inácio Lula da Silva propôs a criação de fundos mundiais de combate à fome e à pobreza e às suas causas estruturais.<sup>12</sup> Lembrou também a experiência dos fundos estruturais da União Européia, entre eles o Fundo Social Europeu, com objetivos e prioridades ajustadas à Estratégia Européia de Emprego, e a contribuição fundamental que ofereceram para o desenvolvimento socioeconômico do bloco, em particular das regiões mais pobres.

Cuidou, ademais, de adiantar algumas premissas para fundamentar a análise da proposta. A primeira refere-se a aspectos conceituais do fundo, que lhe conferem certa especificidade em face de outros instrumentos de intervenção social: sua marca própria é o conteúdo laboral e a condição de instrumento particular da conferência. Também cogitou de que a estratégia interamericana do fundo poderia, a exemplo da União Européia, consolidar-se em eixos ou pilares, que se desdobrariam em diretrizes ou linhas de ação, com seus objetivos e metas específicos. Alguns eixos ou pilares, compatíveis com o conceito de trabalho decente, poderiam ser:

I – Fomento ao emprego e à capacitação dos trabalhadores, reunindo linhas de ação ou diretrizes concernentes a políticas ativas de mercado de trabalho e de construção e aperfeiçoamento de sistemas públicos de emprego;

II – Fomento à capacidade empreendedora, com linhas de ação voltadas aos programas de apoio e fomento ao empreendedorismo (micro e pequenas empresas, auto-emprego, empresas baseadas em autogestão, economia solidária, arranjos produtivos locais etc.);

III – Igualdade de oportunidades, compreendendo linhas de ação tendentes a promover a igualdade de oportunidades entre pessoas e a combater qualquer forma de discriminação no trabalho e na ocupação, facilitar a conciliação entre a vida profissional e a familiar e promover a responsabilidade social das empresas;

IV – Diálogo social e democratização das relações trabalhistas, incluindo linhas de ação voltadas ao estímulo, estruturação e consolidação do diálogo social, expansão do capital social dos países americanos, garantia e promoção dos direitos fundamentais do trabalho e ampliação do grau de proteção social dos trabalhadores.

---

12 No Fórum Social de Porto Alegre, no Fórum Econômico de Davos, no Diálogo Ampliado no Contexto da Cúpula do G8 e, por último, na abertura da 58<sup>a</sup> Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU).

A definição precisa do núcleo conceitual é condição prévia para abordar o problema da sustentação financeira do fundo e persuadir os potenciais colaboradores a alocar recursos, sobretudo no quadro de crise fiscal do Estado, de restrições orçamentárias de organismos regionais e internacionais e de incertezas quanto à eficácia dos instrumentos de intervenção social.

O fundo, caso venha a ser concretizado, constitui poderosa ferramenta de política social voltada ao desenvolvimento de projetos e programas de trabalho. Comporta ainda uma dimensão simbólica, ao sinalizar uma autêntica solidariedade hemisférica e um nítido compromisso dos Estados membros com o desenvolvimento e a redução das desigualdades nacionais e regionais. Contribui, em suma, para projetar a CIMT como ator de peso nas transformações do ambiente humano do continente.

#### **4. Conclusões**

O texto descreveu as experiências de diálogo social e harmonização de políticas públicas de trabalho em dois âmbitos supranacionais – os foros sociolaborais do Mercosul e a Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho da OEA –, cuja vocação é o estudo da temática do trabalho em suas múltiplas dimensões. Embora o texto não se volte à análise comparada das experiências, não é difícil inferir que se trata de instituições com níveis distintos de progresso no manejo das questões laborais, em decorrência de suas origens, objetivos e funcionamento. Os foros do Mercosul são fruto de um processo de autoconstrução, por governos (ministérios do Trabalho, em especial), empregadores e trabalhadores, da chamada dimensão sociolaboral no projeto de integração regional. A CIMT, por sua vez lado, surge no ambiente impregnado pela ideologia do pan-americanismo, que está na gênese da mesma OEA, mas desprovida de identidade capaz de mobilizar os Estados membros em torno de políticas e ações comuns. Esse estado de coisas vem se alterando com o forte acento que os temas do trabalho e da inclusão social recebem do Processo das Cúpulas das Américas, sobretudo em sua terceira e última versão.

Os foros sociolaborais e a conferência exibem, a par de distinções, uma complexa agenda de trabalho que abarca todo o espectro temático do emprego e das condições laborais. É imprescindível, para uma ação mais consistente e eficaz, que selecionem, periodicamente, os campos prioritários de atuação e definam a contribuição que desejam e podem emprestar ao desenvolvimento sub-regional e hemisférico.

O trabalho decente deve ser o ponto de convergência das ações desses organismos, uma vez que, como se observou, os países do Continente padecem, em maior ou menor grau, de um déficit de empregos de qualidade. E também o canal de cooperação e de permuta de conhecimentos e experiências provenientes de uma abordagem sistêmica da inter-relação da globalização e do trabalho, e de suas conseqüências nos planos nacionais, regionais e hemisférico.

Os foros sociolaborais do Mercosul e a CIMT, malgrado suas debilidades e limitações, divisam enormes possibilidades para se firmar, em seus respectivos domínios, como lugares por excelência do tratamento da temática laboral e como protagonistas de um modelo de desenvolvimento que concilie crescimento econômico e inclusão social. Um dos instrumentos de que dispõem para lograr essa inserção ativa é, seguramente, a harmonização de políticas de trabalho decente, que deve ter como base o exercício do diálogo social e o melhor conhecimento das condições específicas e comuns de países e regiões sob o influxo dos paradigmas da economia global. Entretanto, é forçoso reconhecer que as assimetrias econômicas, a deterioração do emprego e das condições de trabalho, as especificidades nacionais tornam a harmonização ou coordenação de políticas um problema de difícil enfrentamento (Notaro, 2003).

Finalmente, apresentam-se algumas sugestões para eventuais projetos de pesquisa da FLACSO, atentando para alguns desafios antepostos às administrações do trabalho nos cenários presente e futuro:

- (a) aprofundar o conhecimento dos efeitos reais ou potenciais da globalização e dos processos de integração e de livre comércio sobre o trabalho (emprego, renda, relações de trabalho, saúde e segurança no trabalho etc.). Esses deveriam ser estudados tanto em suas manifestações locais e nacionais, quanto regionais e hemisféricas;
- (b) avançar na compreensão teórica e empírica da interdependência economia-trabalho e, sobretudo, da contribuição do trabalho decente para o desenvolvimento sustentado. Em geral, a defesa do trabalho restringe-se ao discurso ético (o trabalho como direito humano); é fundamental reforçá-lo com a demonstração do alcance econômico do trabalho decente, com uma espécie de "economia dos direitos humanos". Importa demonstrar a dinâmica virtuosa entre trabalho decente e crescimento econômico;
- (c) prospectar, a exemplo da sugestão anterior, o efeito econômico da modernização das relações de trabalho, como a liberdade sindical e a

negociação coletiva. É possível avaliar empiricamente o benefício desses institutos na atividade econômica, na renda, nas condições de trabalho e de vida?

(d) avaliar, no quadro das políticas laborais, aquelas que deveriam e poderiam ser harmonizadas, considerando a eficácia impulsora sobre os processos de integração sub-regionais e hemisférico.

## 5. Referências bibliográficas

CEPAL. "Panorama Social da América Latina". Santiago do Chile: CEPAL, 2002.

CORTINA, Rubén. "El proceso de las Cumbres de las Américas y el Sistema Interamericano de Trabajo: el tratamiento de las cuestiones sociolaborales en el continente americano". s.n.t.

COMISSÃO SOCIOLABORAL DO MERCOSUL. Atas; Documentos de trabalho.

SGT 10 "Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social". Atas; Documentos de trabalho.

CONFERÊNCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DO TRABALHO (CIMT) DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Declaração de Salvador; Plano de Ação de Salvador; Atas; Programa para apoyar la Declaración y el Plan de Acción de Salvador.

MRE. "MERCOSUL: origem, legislação, textos básicos". Brasília: MRE, 1992.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. "Fundo Interamericano de Promoção do Trabalho Decente". Brasília, 2003.

NOTARO, Jorge (2003). "Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR, 1990 – 2003. La perspectiva regional".

OIT. OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2002) "Globalización y trabajo decente en las Américas". OIT: Ginebra.

\_\_\_\_\_ (2003). "Diálogos América Latina y el Caribe/Dialogues in Latin America and the Caribbean. Lima: OIT/Oficina Regional para las Américas.

\_\_\_\_\_ (2003a). "La dimensión laboral en los acuerdos de integración regional y libre comercio en las Américas/The labor dimension within regional integration and free trade agreements in the Americas". OIT: Lima, 2003.

PÉREZ DEL CASTILLO, Santiago et alii. "Armonización de normas para la libre circulación de los trabajadores". Informe final. Programa de Apoyo Técnico para la Implantación y Puesta en Marcha del MERCOSUR (Cooperación Técnica BID-ATN/SF – 4130 SE). Diciembre 1995.

RICUPERO, Rubens. "O reino dos pobres". *Folha de S. Paulo*, 27 set. 1997.

SANT'ANA, Marcílio Ribeiro de. "Livre circulação de trabalhadores no Mercosul?". In: CASTRO, Mary Garcia. *Migrações internacionais: contribuições para políticas*. Brasília: CNPD/IPEA, 2001.

# **Acuerdos Comerciales: Un Nuevo Desafío para las Trabajadoras y los Trabajadores en Chile**

*Manuel Razeto Barry\**

## **Presentación**

El documento que se presenta, encuentra su fuente principal en un estudio exploratorio realizado por el equipo de profesionales del PET, que se denominó igual que esta ponencia.

El modelo de desarrollo neoliberal se instala en Chile con bastante anticipación al resto de Latinoamérica. En efecto, a poco andar de la dictadura militar del General Pinochet se comienzan a cimentar las reformas estructurales que servirán de base a este modelo. La reducción del aparato estatal, la liberalización y desregulación del mercado de trabajo, las reformas tributarias, la privatización de la seguridad social y la apertura a los mercados de bienes e inversiones externos ya son una realidad en Chile al iniciar la década de los '80.

---

\* Manuel Razeto Barry. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Subdirector del Programa de Economía del Trabajo – PET (Chile).

Chile encara la crisis de la deuda de 1982 – 1984 ya con el modelo instalado, y ésta es enfrentada con una profundización del modelo, en desmedro de las políticas sociales paliativas de la crisis, generando grandes y graves costos sociales. Los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia han venido a continuar con el modelo neoliberal instalado por Pinochet, administrando, con eficiente continuismo, el sistema económico y el modelo de desarrollo impuesto por la dictadura. Este modelo se transformará en ejemplo para los demás países sudamericanos.

Uno de los pilares fundamentales de este modelo de desarrollo ha sido la creciente apertura de nuestra economía. En un comienzo fue implementada a través de la desgravación unilateral y desregulación del mercado cambiario y financiero. Sin embargo, este camino comenzó a mostrar sus límites ya a fines de los '80, y los gobiernos de la Concertación comenzaron a realizar esfuerzos para participar en acuerdos bilaterales de desgravación arancelaria. Esta política, que tuvo sus primeros resultados con los acuerdos de libre comercio con Canadá y México, y con el acuerdo de asociación con el MERCOSUR, es coronada en el año 2002, con la suscripción de tres tratados de suma importancia: el Convenio de Asociación con la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio con Corea del Sur y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norteamérica. De estos tratados, ya se ratificaron los realizados con la Unión Europea, que entró en vigencia en febrero del 2003, con EEUU, que entra en vigencia el 1 de enero de 2004, y se encuentra en proceso de ratificación el realizado con Corea del Sur.

Esta trilogía de tratados vinculan formalmente, y de manera permanente, a la economía chilena con las tres principales economías del mundo, en procesos de apertura económica. Conjuntamente, se avanza en acuerdos con otros mercados de Asia (Japón, Singapur y China), y se suscribieron acuerdos con los países europeos no adscritos a la Unión.

Estos acuerdos constituyen una continuación del camino trazado desde la dictadura. Sus impactos son aún insospechados. La magnitud de las economías con las cuales Chile se relaciona mediante estos tratados, además de las diferencias de base estructural existente entre las mismas, importa un serio riesgo para la economía chilena y su desarrollo. Riesgo que se acrecienta por los efectos de la crisis económica que afecta a Chile desde 1998, por las debilidades del mercado interno, la creciente deuda externa privada y la deteriorada economía global.

El proceso de liberalización de los mercados significó un profundo proceso de precarización del mercado de trabajo. Este proceso, que comienza con el Plan Laboral durante la Dictadura, se basó en la desregulación de las relaciones individuales de trabajo y la rigidización de las normas que regulan las relaciones colectivas de trabajo y las organizaciones sindicales. Este marco normativo, si bien sufrió algunos cambios positivos durante el primer gobierno de la Concertación, mantiene hasta hoy sus pilares fundamentales, acentuados por las últimas reformas laborales. De esta manera, las condiciones de trabajo, particularmente de los trabajadores más pobres y de la mujer trabajadora, han sufrido un creciente deterioro a pesar de los más de 15 años de bonanza y crecimiento sostenido de la economía.

Conjuntamente con este proceso, el mercado de trabajo enfrenta la paradoja de la desarticulación y la concentración. Por una parte, la atomización productiva generada por la desarticulación de la empresa por procesos de externalización y *outsourcing*, produce que la mayor parte de las actividades que “tradicionalmente” se desarrollaban en una sola unidad, es realizada por un conjunto de empresas menores ligadas o dependientes de la empresa matriz. Además, el fenómeno de la intermediación laboral, mediante figuras como la subcontratación de servicios, el trabajo a domicilio y el suministro de trabajadores, se ha extendido y generalizado alcanzando niveles sin precedentes. Sin embargo, la transnacionalización de los capitales y la generación de grandes grupos económicos produce que estos controlen diversos sectores de la economía y coordinen políticas que inciden en el mercado de trabajo, sin que las organizaciones de trabajadores puedan hacerles frente o iniciar procesos de negociación<sup>1</sup>.

Este escenario muestra un mercado de trabajo altamente desarticulado, con condiciones de trabajo precarias y sin que la legislación sea capaz de adecuarse a las nuevas realidades laborales o hacer frente a los nuevos (y cada vez más comunes) sistemas de contratación de mano de obra, mediante los cuales los derechos de los trabajadores son *eludidos* en forma aparentemente legal<sup>2</sup>.

---

1 La legislación laboral chilena establece al sindicato de empresa como núcleo de la organización sindical, y es solo éste quien tiene real posibilidad de negociar colectivamente. De esta forma, su campo de acción se limita a la empresa formalmente considerada, sin poder, en los hechos, negociar con grupos económicos, sectores de la economía o en ámbitos territoriales.

2 Se utiliza en término *elusión* a semejanza de su significado tributario, entendido como un mecanismo aceptado o tolerado por la legislación que es utilizado para evadir las obligaciones tributarias.

En este contexto, los tratados de libre comercio generan preocupación para el mundo de trabajo. Particularmente porque el sector exportador, que representa algo más del 50% de nuestra economía, dado su carácter esencialmente extractivo (cobre, madera, celulosa, harina de pescado), genera poco empleo, siendo este producido principalmente en la micro y pequeña empresa, que atiende al mercado interno<sup>3</sup>.

## 1. Contexto Nacional

### 1.1 *Pre-crisis 1990 – 1998*

La economía chilena en el ámbito macroeconómico en general ha seguido una senda de crecimiento estable por más de una década, situación positiva que también se ha reflejado en los indicadores de otras áreas, tales como la tendencia decreciente de la inflación y el desempleo, el incremento del ahorro interno y la inversión, y el equilibrio fiscal y de balanza de pagos.

Este escenario favorable ha sido producto del actual modelo de desarrollo, donde la política comercial y, en particular, la apertura a las corrientes comerciales y financieras internacionales ha sido un elemento base de la política económica del gobierno. Esta política también ha ido acompañada por un amplio proceso de privatizaciones y cambios en la estructura productiva del país que justifican los resultados positivos en las cifras macroeconómicas. Las políticas de fomento empresarial, de las exportaciones e inversión extranjera impulsada por el gobierno, han sido un motor del crecimiento sostenido de la economía, impulsando cada vez más el volumen de comercio y dinamizando la demanda interna.

A la luz de estos primeros resultados, el gobierno y el sector empresarial establecieron que la primera prioridad de la agenda económica para el desarrollo del país fuera una participación activa en el comercio internacional para mantener de forma sostenida estas altas tasas de crecimiento, niveles de empleo, innovación tecnológica, “reducción de la pobreza” y eficacia en la asignación de recursos. Esta política de apertura económica consistió, primeramente, en una rebaja unilateral y sostenida de las barreras arancelarias y para-arancelarias y, luego, los convenios comerciales bilaterales y regionales de cooperación económica y libre comercio.

---

<sup>3</sup> La microempresa genera el 40% del empleo. Sumadas, en la pequeña y mediana empresa, se generan el 42% del empleo. De esta manera, en la gran empresa, dentro de la cual está la empresa exportadora, solo se genera el 18% del empleo nacional.

Los mismos elementos que reflejan la solidez y potencial de la economía chilena, aparecen como fuentes de fragilidad y tensiones difíciles de resolver en el actual esquema. Entre estos elementos podemos señalar los siguientes:

**a) Presiones Inflacionarias por Precios Internacionales Inestables**

El esfuerzo de la política económica destinado a disminuir la inflación y la evidente tendencia decreciente de este indicador, fue alcanzado gracias al desarrollo de una política monetaria activa. Desde mediados de la década de los ochenta, la autoridad monetaria lleva adelante una política de esta naturaleza, apoyada en una banda de flotación para el tipo de cambio y de instrumentos que permiten un control más efectivo de la tasa de interés.

Si bien la inflación general cayó notoriamente en la economía chilena, la evolución positiva de la oferta exportadora -uno de los motores fundamentales de este ciclo de crecimiento- generó un conjunto de presiones sobre la estructura productiva, las que se traducen en una tendencia alcista ininterrumpida de los precios de los bienes no transables<sup>4</sup>. Más allá de las incidencias estacionales, el comportamiento subyacente de los precios se puede explicar, en último término, por este fenómeno.

Esto abre un importante interrogante acerca de la posibilidad de sostener el crecimiento de la economía a través del incremento en la oferta exportadora, sin tener que recurrir a otros instrumentos de política económica que neutralicen sus efectos y que presentan costosas externalidades. La misma duda surge al observar la evolución, tendencialmente decreciente del precio del principal producto exportador, el cobre, al igual que otros productos principales de las exportaciones (materias primas en general).

**b) Desequilibrio Comercial**

Las exportaciones de bienes y servicios experimentaron un importante incremento desde la recuperación de la economía con posterioridad a la crisis de inicios de los años ochenta<sup>5</sup>. Sin embargo, desde finales de 1995 se observa un saldo comercial negativo creciente.

---

4 Destinados al mercado interno.

5 No debe olvidarse que los resultados positivos de la balanza comercial fueron uno de los principales componentes de la recuperación post-crisis de la economía chilena.

Durante la primera etapa post-crisis de los ochenta, se desarrolló una activa política de promoción y fomento de las exportaciones a través de diferentes políticas públicas. Sin embargo, a pesar de esta preocupación constante y de las distintas iniciativas de integración comercial materializadas, esto no ha impedido la existencia de saldos negativos en la balanza comercial. Dichos resultados no responden a una disminución absoluta de las exportaciones, sino a un efecto combinado de varios factores que superan el clásico problema de los términos de intercambio decrecientes debido a una explosión de la tasa de crecimiento de las importaciones a Chile y el carácter de la oferta exportadora ofrecida por nuestro país, producto de las mismas políticas comerciales aplicadas en la actualidad.

### **c) Desequilibrio Interno: Consumo – Ahorro – Inversión**

Para que una economía -cualquiera sea el modelo seguido- sea estable a largo plazo debe haber un equilibrio entre ahorro e inversión<sup>6</sup>. Una breve revisión de estos componentes en el Chile de los '90 nos muestra una preocupante situación generada en nuestra economía. El consumo, producto del endeudamiento excesivo de las personas de ingresos medios y bajos, ha crecido a lo largo del tiempo más rápidamente que sus ingresos, lo cual se traduce en una constante disminución de la tasa de ahorro de éstas orientada a su mínimo legal que es la Previsión Social.

A su vez, la tasa de inversión presenta ritmos de crecimiento cada vez mayores, debido a los flujos de capital externos y la deuda externa privada. Con una rápida mirada a este escenario es posible concluir que los elementos analizados anteriormente y los que se analizarán a continuación constituyen la base de la crisis económica experimentada. Se confirma la in-sustentabilidad del modelo del "desarrollo sin personas" establecido actualmente en Chile.

### **d) Precarización del Empleo**

En quince años<sup>7</sup> el desempleo bajó de un 30% de la fuerza de trabajo a una tasa no superior al 7%. Adicionalmente, se observa que el comportamiento de los salarios muestra una tendencia ascendente en términos reales, al margen de su reducción en el período previo de la recuperación de los años ochenta.

---

<sup>6</sup> Entendiendo que el ahorro es una parte del consumo futuro que queda del ingreso presente.

<sup>7</sup> Período 1983-1998.

Si bien distintos antecedentes señalan al factor trabajo como una de las principales fuentes de contribución al despegue posterior a la crisis<sup>8</sup>, esto no se ha reflejado en el mejoramiento de la remuneración a este factor con relación a los otros factores productivos. Esto se grafica en la brecha resultante entre salarios y productividad en favor del capital, debido a que el incremento de la productividad de trabajo no ha sido acompañado con el mismo ritmo del crecimiento de los salarios reales.

Por otra parte, la evolución experimentada por la distribución funcional del ingreso, pese a una leve recuperación en los '90, no alcanza a recuperar la participación anterior a la implementación del actual modelo, manteniendo la misma distribución inequitativa de los ingresos, aunque la productividad de los trabajadores se haya incrementado notoriamente.

Por otra parte, es necesario referirse a dos hechos que se han desarrollado paralelamente. En primer lugar, el acentuado proceso de flexibilización productiva, que ha generado un notorio aumento en la precarización del empleo y empeoramiento de las condiciones de trabajo. En segundo lugar, si bien los salarios reales presentan una evolución positiva, lo hacen desde un nivel notablemente insuficiente respecto a la satisfacción de necesidades básicas.

Según cifras oficiales<sup>9</sup>, más de 50% de los trabajadores perciben un ingreso igual o inferior a \$ 150.000 (poco más de 200 dólares americanos). Así, existe una parte significativa de los trabajadores que recibe ingresos aún menores al del Salario Mínimo. Adicionalmente se puede afirmar que, producto de la flexibilización y reestructuración de la forma de pago por el trabajo, el incremento verificado en los salarios reales se explica, en una importante medida, por el crecimiento del componente variable de la remuneración - generalmente horas extras o bonos.

Lo anterior demuestra que la distribución de los beneficios del crecimiento ha sido desigual respecto de los factores productivos, prácticamente estancando la participación relativa del factor Trabajo,

---

8 Ver Agacino, R y Rivas, G., *La industria chilena después del ajuste: evaluación y perspectivas*. Documento de Trabajo PET N° 95, Santiago, 1993. Agacino, R., *El sector industrial chileno: los problemas del crecimiento y la distribución en un contexto de apertura comercial*. Documento de Trabajo PET N° 108. Santiago 1995. Escobar P., *Dos décadas de neoliberalismo en Chile*. En Revista Espacios N° 7, Quito, Ecuador, 1996.

9 Encuesta CASEN 2000.

Llevando al límite su estabilidad y capacidad de compra y/o ahorro, lo que respecto del mercado de trabajo está estrechamente relacionado con el fenómeno de la pobreza.

Si bien en los últimos años de la década pasada se ha observado un descenso de la cantidad de personas que viven en condiciones de pobreza e indigencia, el traspaso desde una situación de pobreza a otra de no-pobreza se debe a la estabilidad en el empleo y las remuneraciones, lo cual precisamente se encuentra en cuestión a partir de las características del mercado de trabajo.

La conclusión es que el propio mercado de trabajo se ha constituido en un mecanismo reproductor y multiplicador de la pobreza, transformándose en un mero instrumento del ajuste de las fluctuaciones macroeconómicas de la economía. De esta forma se impide la estabilidad de largo plazo de las familias de trabajadores de clase media y baja, obligándolas a buscar otras formas de sobrevivencia, como el trabajo por cuenta propia o la opción de convertirse en un mal llamado microempresario.

#### **e) Inestabilidad en los Elementos Claves del Modelo**

Entre los mecanismos destinados a mantener los equilibrios, el control de las tasas de interés juega un rol clave. Este instrumento actúa de modo indirecto a través de la tasa interbancaria fijada por el Banco Central y es el precio que cobra el instituto emisor por los fondos que presta a la banca comercial. También se utiliza la tasa de encaje, aunque con menor frecuencia y con mayor estabilidad.

La consecución de las metas inflacionarias por la vía del control del gasto, mantiene a la economía en una situación de ajuste permanente y dinámico. Es decir, la propia dinámica de crecimiento da lugar a presiones sobre el nivel de los precios internos y, por tanto, la manutención de la senda de crecimiento del producto, acompañada de una caída en la tasa de inflación, sólo se logra mediante una tasa de interés alta en términos relativos, con todos sus costos en el nivel de actividad y de concentración de la riqueza.

También se establece la política cambiaria y no como un mecanismo político destinado a influir sobre los volúmenes del intercambio. Este hecho, a inicios de la década del noventa, incrementa notoriamente los flujos de capitales de corto plazo, atraídos por dichas tasas de interés. Esta situación, a pesar de intentar ser neutralizada por la vía

de imponer restricciones en la forma de encajes especiales y mayor incertidumbre en el mercado, tuvo un efecto duradero en el nivel del tipo de cambio, hasta entrado el año 1998.

Si bien se logró un cierto control sobre estos capitales especulativos, se asistió paralelamente a un importante incremento de la inversión extranjera directa, orientada principalmente al sector minero. La depreciación de la moneda local resultante favoreció el incremento de las importaciones, afectando simultáneamente al sector exportador<sup>10</sup>.

#### **f) Excesivo Endeudamiento de las Personas**

Producto de las disminuciones de los ritmos de la inflación y del crecimiento "sostenido" de la economía, las personas tuvieron la percepción de estabilidad en sus remuneraciones y del crecimiento y, gracias a la implementación creciente de formas de pago a plazo y "facilitadores" del consumo, pudieron incrementar su acceso al mercado de bienes y servicios, lo que se tradujo en un explosivo ritmo de crecimiento del consumo privado, más allá del crecimiento del PIB e ingreso.

A excepción de lo ocurrido en los años 1994 y 1995, el crecimiento del consumo es superior al crecimiento del ingreso, lo cual no es sostenible en el tiempo y puede generar desenlaces poco favorables para la economía doméstica y para la economía en general. De hecho, este desequilibrio macroeconómico, en conjunto con la inadecuada (y poco planificada) política monetaria y fiscal, ha contribuido al desenlace de la última crisis económica que se ha experimentado recientemente.

#### **g) Debilidad e ineficacia en las Políticas de Fomento**

Si bien se reconoce un importante incremento del Gasto Social, no sucede lo mismo con la calidad y focalización adecuada de estos recursos. En los sectores sociales a los cuales se han asignado los montos, cada vez existe una mayor preocupación por la forma y rubro de los gastos. En educación existe una externalización y, en consecuencia, una precarización de los servicios. Como revelan algunos estudios, los niveles de aprendizaje y de comprensión están bajando cada año, a pesar de los incrementos de las subvenciones por alumnado y de la jornada escolar completa<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Otro factor que contribuyó a este efecto fue el alto precio del cobre durante el período.

<sup>11</sup> La reforma educacional encuentra su pilar en la extensión de la jornada escolar.

En el área del fomento productivo, el Estado ha otorgado cada año más capacitación a los trabajadores y microempresarios. Sin embargo, éstos consideran que los servicios de capacitación entregados son de muy mala calidad, ineficientes y poco adecuados a su realidad.

### *1.2 Post-crisis 1999 – 2003*

La economía chilena se encuentra hoy aún bajo los efectos de la crisis iniciada en el año 1997, denominada “Crisis Asiática”. Tras algunos años de desaceleración de la actividad económica, se ha producido un empeoramiento de las condiciones laborales. La inestabilidad económica, sus ritmos de crecimiento lentos y/o decrecientes en algunos países han empujado a más personas a buscar empleo en el sector informal.

Se incrementó el desempleo abierto y encubierto. Por otra parte, dada la precariedad y las desmedradas remuneraciones del sector informal, la expansión de este sector ha estado acompañada de niveles más elevados de pobreza, estancamiento en el desarrollo humano y pérdida de condiciones del bienestar del país. Este fenómeno traspasa sus efectos al mercado de trabajo formal, acentuando su precarización.

La experiencia de Chile, en las crisis anteriores y en esta última, no da muestras de ser la excepción: indica que el pago de “la cuenta” de la crisis recae fundamentalmente en las y los trabajadores y en sus condiciones laborales. Esto podría empeorar la situación económica y las condiciones generales del empleo en forma sin precedentes, pues ya nos encontramos al límite de la precariedad.

Según las autoridades y la mayor parte de los académicos e investigadores, la actual crisis económica comienza con la llamada “crisis asiática” al finalizar el primer semestre de 1997, afectando a nuestro país a mediados del año 1998.

Hasta el año 1998, el 37% del total exportado por Chile se dirigía a la región asiática. La contracción de esas economías provoca una disminución del volumen de bienes que se vendían y, adicionalmente, se produce la caída del precio de estos bienes en los restantes mercados. Por otra parte, Chile enfrenta una caída estructural en el precio del principal bien exportado: el cobre.

Agravando la situación, las autoridades del gobierno en su política económica han seguido ciegamente la fórmula clásica del FMI, procediendo a ajustar el gasto de la economía incrementando las tasas

de interés a niveles exorbitantes, aún previamente a la crisis, con el objeto de disminuir las importaciones y equilibrar las cuentas externas, que ya habían empezado a mostrar signos de desajuste en los años previos a la crisis -1995 y 1996.

Si bien esta política tuvo por objeto mantener la meta de inflación según las proyecciones del instituto emisor – Banco Central –, se tradujo en un aumento muy significativo en las tasas del desempleo abierto, las que no han podido volver a los niveles de pre-crisis. Aquí, cabe señalar que las formas de medición del desempleo esconden una importante realidad de subempleo, que es desocupación disfrazada. Ocupando la metodología de la CEPAL y sin incluir el empleo público, las diferencias son notorias.

Al parecer reconociendo el error cometido en cuanto al sobreajuste, el Banco Central ha empezado a disminuir la tasa de interés a niveles históricamente bajos, sin conseguir, sin embargo, el resultado “reactivador” en el PIB, inversión y consumo.

En los años 2001 y 2002, la productividad aumentó ligeramente por encima de las remuneraciones, en un contexto de desaceleración económica. En los doce meses transcurridos hasta mayo pasado, el diferencial se acentúa. El Índice Mensual de Actividad Económica del Banco Central, que mide la variación en la producción de bienes y servicios, aumentó en dicho lapso en 2,8%, mientras el empleo lo hizo en un 1,1%, creciendo en consecuencia la productividad en 1,7%.

Por su parte, los salarios aumentaban en igual lapso en 1,2%. Si las remuneraciones crecen por debajo de la productividad, obviamente lo hacen en un porcentaje mayor los llamados «excedentes de explotación» – que miden los recursos percibidos como ganancia y renta –, ante todo las utilidades de los actores económicos más poderosos, afectando negativamente la distribución. El nivel salarial es uno de los factores determinantes del deterioro distributivo. De acuerdo a los datos de la encuesta Casen 2000, la mediana de los ingresos en Chile asciende a \$126.000 mensuales, mientras que la moda es de apenas \$100.000, montos inferiores a los que requiere un hogar para adquirir una canasta básica de bienes.

**Cuadro Nº 1**  
Relación Salarios Reales/Productividad 1989-2002

<b>Año</b>	<b>Productividad</b>	<b>Salarios Reales</b>	<b>Sal. Reales/ productividad</b>
1989	100,00	100,00	100,00
1990	101,40	101,80	100,39
1991	107,79	106,79	99,07
1992	115,77	111,59	96,39
1993	117,16	115,49	98,57
1994	122,78	120,69	98,30
1995	134,20	125,52	93,53
1996	141,71	130,67	92,21
1997	149,65	133,81	89,41
1998	152,04	137,42	90,38
1999	151,13	140,72	93,11
2000	157,78	142,69	90,44
2001	162,20	144,97	89,38
2002	163,82	147,87	90,26

Fuente: Banco Central e INE<sup>12</sup>.

En la distribución funcional del ingreso se ha producido una gran regresión, cuyas víctimas son quienes viven de su trabajo remunerado. A comienzos de los setenta, las remuneraciones captaban un 62,9% del ingreso y, en consecuencia, un 37,1% era recibido por los denominados excedentes de explotación. Hoy la participación de las remuneraciones en la distribución del ingreso es de aproximadamente un 40%.

Este retroceso se produjo fundamentalmente en el período de la dictadura. Sin embargo, es muy grave que haya continuado durante los gobiernos de la Concertación. Los programas de gobierno previos a asumir la presidencia hablaban de revertir el proceso de deterioro. No fue así. En el lapso transcurrido entre 1990 y 2002, la evolución de los salarios sistemáticamente por debajo de la productividad lleva a una pérdida acumulada equivalente al 78,55% en la masa salarial existente en 1989.

---

<sup>12</sup> Año 1989 = 100.

La mal llamada *microempresa* enfrenta problemas de financiamiento y disminución del mercado interno: prácticamente la totalidad no tiene ninguna posibilidad de acceder al mercado externo; no tiene capacidad de absorber la mano de obra expulsada del sector formal de la economía. Por otra parte, aún con los programas públicos de incentivo a la contratación y una baja tasa de interés, la gran empresa no ha dado, hasta ahora, señales claras de reactivación de sus actividades, quizás debido a la coyuntura económica internacional no favorable y la poca claridad en las tendencias de evolución de la economía mundial.

Todo este proceso se ha traducido en una coyuntura económica con perfiles bastante inciertos en el corto y mediano plazo. Si bien algunos indicadores muestran progresos en los últimos meses, éstos no son determinantes, como el leve descenso de la tasa de desempleo, que se justifica principalmente por el incremento de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados. Es decir, se genera empleo entre los desempleados. El incremento de empleo formal y «decente» es absolutamente tangencial.

En este mismo sentido, el leve incremento en indicadores de consumo tampoco muestra una tendencia significativa y, además, no se relaciona con un incremento de los salarios reales. Así tampoco se percibe un proceso real de reactivación.

La política monetaria, basada esencialmente en la reducción de la tasa de interés, también ha mostrado su agotamiento. Esto, unido al incremento de impuestos – IVA – para compensar la menor recaudación proyectada por la baja de aranceles establecidas en los tratados de libre comercio, dejan al gobierno con una escasa capacidad de maniobra reactivadora.

## 2. Mercado de Trabajo

*Estamos conscientes de que los trabajadores merecen condiciones dignas, no obstante, los requisitos que se impongan deben ser concordantes con aquellos de nuestros países competidores y mercados, de lo contrario dejaremos de ser competitivos...*<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Luis Schmidt, Presidente de "Fedefruta".

## 2.1 *Diagnóstico del Mercado de Trabajo*

La oferta de trabajo se reduce en forma significativa en los años 1999 y 2001, en los cuales se incrementaron drásticamente las cifras de trabajadoras y trabajadores buscando trabajo a cualquier salario y cualquier condición. La respuesta a la frustración del desempleo se tradujo tanto en la búsqueda de otras alternativas de subsistencia, como en el abandono temporal del esfuerzo por encontrar un empleo<sup>14</sup>.

Así, teniendo el país el mismo crecimiento de la población, las personas que llegaban a la edad de trabajar o que perdieron sus empleos postergaban su entrada al mercado de trabajo, debido a las bajas expectativas de encontrar un empleo, o entraban en el sector informal. De esta forma, mientras el acceso al trabajo en el período de post-crisis fue muy restringido, por otra parte, las condiciones y calidad de los puestos de trabajo “nuevos” en el sector informal deterioraron las expectativas y la posibilidad de encontrar empleos dignos en el conjunto de los trabajadores.

En términos de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para acceder al mercado de trabajo, ésta se vio aún más deteriorada. En cuanto a la calidad del empleo, este efecto se mantiene constante a lo largo del período.

Si observamos la tasa de participación de los últimos años, se puede ver que las oportunidades de empleo, que en la actualidad ofrece el mercado laboral chileno, son limitadas y presentan claros rasgos de segmentación. Sólo alrededor de un 75% de las personas en edad de trabajar se ubican en la población económicamente activa, es decir, que trabaja o busca un trabajo. Esta participación ocurre en forma desigual. En el caso de las mujeres, la tasa de participación, si bien ha aumentado sostenidamente en los últimos 30 años, no supera el 35%, incrementándose a lo largo de la década en sólo 2%. Por otra parte, los grupos de menores ingresos de los primeros dos quintiles no superan el 50% de la tasa.

De la población en edad de trabajar – más de diez millones de personas al año 2000 – cerca de un 50% se encuentran en la categoría de ocupados. Las ramas de la actividad económica en donde se concentra mayor cantidad de oportunidades de empleo son los servicios comunales y sociales, con un 28% de los ocupados; el comercio, con un 19%; la

---

14 El desaliento en la búsqueda de empleo se refleja en una disminución de la fuerza de trabajo activa.

industria manufacturera y el sector agrícola, con un 14%. Pero incluso en estas ramas de actividades con mayores oportunidades de empleo la distribución de la participación es desigual.

Las ramas donde se concentran las oportunidades de empleo para las mujeres son los servicios comunales y sociales, el comercio, los servicios financieros. A la vez, las ramas donde hay una menor participación de las mujeres son agricultura, caza y silvicultura y construcción; sin embargo, al desagregar dicho sector encontramos que en la agricultura es donde se concentra la mayor participación de las mujeres.

Al mirar las oportunidades de empleo en términos del tamaño de la empresa, nos encontramos con que el 75% de los ocupados se concentran en la micro, mediana y pequeña empresa. La microempresa – desde uno hasta nueve trabajadores – concentra la más alta proporción de los ocupados, alcanzando a un 45%, y la PYME – entre 10 a 200 trabajadores – concentra un 30% de los ocupados. Al analizar esta distribución por sexo, observamos que las mujeres ocupadas tienen una tendencia a ubicarse en las empresas de menor tamaño.

**Cuadro N° 2**  
Proporción de ocupados por Tamaño de la Empresa, año 2000

Tamaño de la Empresa	Sexo		Total	
	Hombre	Mujer	%	% Acumulado
	%	%	%	% Acumulado
Una persona	15	26	19	19
2 a 5 personas	21	20	20	39
6 a 9 personas	7	5	6	45
10 a 49 personas	19	17	18	63
50 a 199 personas	12	10	12	75
200 y más personas	21	17	19	94
No sabe	6	4	5	100
<b>Total Ocupados</b>	<b>3.483.765</b>	<b>1.971.416</b>	<b>5.455.181</b>	<b>5.455.181</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuesta CASEN 2000.

Por otra parte, existe una proporción importante de la fuerza de trabajo que no puede acceder a oportunidades de empleo en el mercado de trabajo formal. Solamente observando la tasa de desocupación, se ve que en el mercado de trabajo en Chile existe una sobreoferta de trabajo que se ha mantenido prácticamente constante en los últimos años, a pesar del crecimiento de la economía. Los empresarios se quejan de las bajas ventas, pero no desean pagar a los trabajadores según su productividad para mantener las ganancias lo más altas posible, contrayéndose aún más el consumo.

Esta desigualdad en la distribución de los ingresos es consistente con la menguada recompensa económica que reciben los trabajadores en Chile por su trabajo. Los ocupados en Chile tienen un promedio de ingreso mensual líquido por su ocupación principal cercano a \$300.000. Sin embargo, la mediana en el año 2000 alcanzó los \$123.900 y cerca de 50% de la población de Chile que tiene un trabajo percibe un ingreso igual o inferior a \$150.000. Estos promedios han variado muy poco entre el año 1996 y el 2000.

Realizando un análisis del empleo a través de la variable de ingreso, se puede observar que, en promedio, la mujer siempre accede a empleos más precarios o con remuneraciones menores. Su media de ingreso por la ocupación principal es siempre inferior al promedio de los hombres y esta diferencia ha contribuido a incrementar su nivel de pobreza. En el año 1996, de la población pobre – I y II quintil –, el ingreso de la mujer como proporción del ingreso del hombre – Mujer/Hombre % – alcanzaba a un 71,2%, disminuyendo a un 65,0% para el año 2000. A nivel global de la población ocupada, el ingreso promedio de la mujer como proporción del ingreso masculino, subió de un 69,6% a un 70,9% en este mismo período.

Esta diferencia de ingreso entre hombres y mujeres se explica por dos factores: por un lado, las mujeres reciben menor remuneración en cada una de las ramas de actividad y, por otro, se concentran en sectores de bajas remuneraciones<sup>15</sup>. De hecho, si miramos el ingreso promedio de hombres y mujeres según la distribución por rama, veremos que el ingreso del hombre siempre es mayor<sup>16</sup>.

---

15 Frohmann, Alicia y Romaguera, Pilar, *Los acuerdos de libre comercio y el trabajo de las mujeres: el caso de Chile*. Revista de la CEPAL, 65: 105 – 106, Agosto 1998.

16 Salvo en el caso de la construcción, en que la proporción de mujeres no superaba el 4,5% al año 2000.

**Cuadro N° 3**  
**Ingreso promedio mensual líquido de la ocupación principal<sup>17</sup>**  
**y mediana, en los años 1996, 1998 y 2000<sup>18</sup>**

Sexo	Ingreso del hogar	Año 1996		Año 1998		Año 2000	
		Media	Mediana	Media	Mediana	Media	Mediana
Hombre	Pobre (Q I y II)	116,7	102,5	135,4	116,3	123,9	107,9
	No Pobre (Q III, IV y V)	452,8	256,3	478,7	261,7	464,4	248,3
	Total	328,1	170,2	357,8	186,2	344,1	172,7
Mujer	Pobre (Q I y II)	81,3	77,5	97,1	93,1	88,6	86,3
	No Pobre (Q III, IV y V)	283,4	182,0	311,8	188,5	271,9	187,1
	Total	233,8	130,9	253,2	145,4	223,7	140,3
Total	Pobre (Q I y II)	108,1	96,1	124,3	111,7	113,7	107,9
	No Pobre (Q III, IV y V)	390,3	224,1	416,4	232,7	390,3	215,9
	Total	297,2	157,1	321,5	174,5	299,6	161,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuesta CASEN en los años respectivos.

Al observar la distribución de ingreso según tamaño de la empresa, se confirma que el empleo de la mujer se concentra en sectores de baja remuneración. En el año 2000, el 51% de las mujeres ocupadas trabajaba en la microempresa – empresas de hasta 9 trabajadores – versus el 43% de los hombres. Dentro del sector microempresarial, la mujer se concentra en la microempresa más pobre.

La rama de la actividad económica en que los ocupados obtienen menores ingresos por la ocupación principal resulta ser la agricultura, caza y silvicultura. En esta categoría la mujer obtiene el 59,3 % de ingreso del hombre. Como podremos apreciar al analizar otras variables diferentes del ingreso, en la rama de la agricultura, caza y silvicultura – que agrupaba al año 2000 al 14% de los ocupados – se dan en este sector con mayor frecuencia situaciones de empleo precario.

<sup>17</sup> No incluye la categoría de familiar no remunerado.

<sup>18</sup> Ingreso actualizado en pesos de mayo de 2003.

### Cuadro Nº 4

Ingreso promedio mensual líquido de la ocupación principal  
por Tamaño de la Empresa en los años 1996, 1998 y 2000

Año	Tamaño de la Empresa	Hombre	Mujer	Total
1996	Una persona	330,4	161,6	251,6
	2 a 5 personas	314,6	251,8	295,4
	6 a 9 personas	357,3	257,2	327,9
	10 a 49 personas	306,9	251,2	288,5
	50 a 199 personas	296,4	269,9	288,2
	200 y más personas	434,9	284,5	392,8
	<b>Total</b>	<b>327,4</b>	<b>230,2</b>	<b>294,7</b>
1998	Una persona	325,9	175,3	255,5
	2 a 5 personas	374,4	267,7	339,6
	6 a 9 personas	348,1	262,4	324,0
	10 a 49 personas	346,7	275,2	323,0
	50 a 199 personas	328,5	262,8	306,8
	200 y más personas	423,9	316,3	388,4
	<b>Total</b>	<b>357,8</b>	<b>249,9</b>	<b>319,6</b>
2000	Una persona	298,5	152,9	224,1
	2 a 5 personas	343,4	220,6	301,2
	6 a 9 personas	316,0	257,8	297,9
	10 a 49 personas	382,3	243,0	334,5
	50 a 199 personas	330,1	253,8	305,6
	200 y más personas	392,9	281,7	357,7
	<b>Total</b>	<b>344,1</b>	<b>221,3</b>	<b>299,6</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuesta CASEN en los años respectivos.

Tal como sucede con otras variables en las condiciones laborales, a medida que se hace más pequeña la empresa disminuye el ingreso medio. Si miramos la evolución del ingreso entre los años 1996 y 2000, es posible apreciar que en la microempresa el ingreso medio real bajó.

Finalmente, la diferencia de los ingresos percibidos producto de la ocupación principal entre ocupados hombres y mujeres también se puede explicar por la extensión de la jornada laboral. En efecto, a lo largo de los diferentes períodos, la participación de la mujer en trabajos de jornada parcial es proporcionalmente superior a la del hombre. Sólo en el año 2000, un 22% de las ocupadas mujeres trabajaba parcialmente versus sólo un 9% de los hombres ocupados.

### Cuadro N° 5

Ingreso promedio mensual líquido de la ocupación principal del total de los ocupados por ramas en los años 1996, 1998 y 2000

Año	Rama de Actividad	Hombre	Mujer	Total
1996	Agric.Caza Silvicultura	191,1	113,5	181,0
	Ind.Manufactureras	299,8	226,9	279,7
	Construcción	275,2	726,9	292,9
	Comercio Mayor/Menor Rest. Hoteles	341,3	218,5	287,5
	Servicios Comunales Sociales	364,9	207,7	273,2
	<b>Total</b>	<b>327,4</b>	<b>230,2</b>	<b>294,7</b>
1998	Agric. Caza Silvicultura	217,3	137,2	206,4
	Ind. Manufactureras	326,8	238,7	302,4
	Construcción	326,5	620,6	341,8
	Comercio Mayor/Menor Rest. Hoteles	370,2	242,5	311,8
	Servicios Comunales Sociales	376,7	228,1	287,6
	<b>Total</b>	<b>357,8</b>	<b>249,9</b>	<b>319,6</b>
2000	Agric. Caza Silvicultura	219,6	143,9	208,8
	Ind. Manufactureras	340,3	214,0	304,8
	Construcción	262,8	311,9	265,0
	Comercio Mayor/Menor Rest. Hoteles	332,3	208,5	276,1
	Servicios Comunales Sociales	342,8	211,6	263,5
	<b>Total</b>	<b>344,1</b>	<b>221,3</b>	<b>299,6</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuesta CASEN en los años respectivos.

**Cuadro N° 6**  
Ingreso promedio mensual líquido de la  
ocupación principal – tipo de jornada

Año	Tipo de Jornada	Hombre	Mujer	Total
1996	Trabajo Parcial	236,5	169,4	203,0
	Trabajo tiempo completo	338,0	245,5	309,2
	<b>Total</b>	<b>328,3</b>	<b>231,1</b>	<b>295,6</b>
1998	Trabajo Parcial	283,1	175,5	227,6
	Trabajo tiempo completo	367,1	270,4	335,6
	<b>Total</b>	<b>357,8</b>	<b>249,9</b>	<b>319,6</b>
2000	Trabajo Parcial	256,2	162,3	202,1
	Trabajo tiempo completo	352,2	236,1	313,8
	<b>Total</b>	<b>344,1</b>	<b>221,3</b>	<b>299,6</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuesta CASEN en los años respectivos.

#### a) *Relaciones laborales*

La formalidad de las relaciones laborales, se puede analizar a través del parámetro de existencia de contrato de trabajo escrito.

Del universo de ocupados – cerca de cinco millones y medio el año 2000 – un 76% lo hace de forma dependiente<sup>19</sup> y un 24% de manera independiente. Al mirar esta distribución por sexo, se puede destacar que los hombres presentan más tendencia a trabajar de manera independiente que las mujeres.

---

<sup>19</sup> Fueron considerados como trabajadores independientes los ocupados que trabajaban como patrón, empleador o trabajador por cuenta propia.

**Cuadro N° 7**

Existencia de formalización de relación laboral a través de contrato escrito de trabajo en ocupados dependientes por sexo año 2000

Existencia de contrato escrito	Sexo		Total	Totales
	Hombre	Mujer		
	%	%	%	
Sí, contrato indefinido	63%	61%	62%	2.472.618
Sí, contrato no indefinido	13%	11%	12%	484.560
Sí, no sabe si es indefinido	1%	1%	1%	39.981
No ha firmado contrato	21%	26%	23%	924.576
No se acuerda o no sabe si firmó contrato	2%	1%	1%	58.298
<b>Total</b>	<b>2.456.665</b>	<b>1.523.368</b>	<b>3.980.033</b>	<b>3.980.033</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuesta CASEN 2000.

Cuando se da una relación dependiente de trabajo, sería razonable esperar que se diera una “relación laboral” formalizada por un contrato escrito de trabajo; sin embargo, las cifras muestran una realidad distinta. En los años 1996, 1998 y 2000, la proporción de trabajadores que habían suscrito un contrato de trabajo escrito bordeaba el 75%.

**Cuadro N° 8**

Porcentaje de ocupados que trabajan en forma dependiente que ha firmado un contrato de trabajo, años 1996, 1998 y 2000

Año		Sexo		Ingreso		Total
		Hombre	Mujer	Pobre (Q I y II)	No Pobre (Q III, IV y V)	
		%	%	%	%	
1996	Sí	78	74	66	82	76
	No	20	25	32	16	22
1998	Sí	77	72	65	81	75
	No	22	26	33	18	23
2000	Sí	77	72	62	83	75
	No	21	26	36	16	23

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuesta CASEN en los años respectivos.

La proporción total de ocupados con contrato escrito se redujo en el período. Su evolución, tanto para mujeres como para los ocupados provenientes de hogares pobres, muestra que en los últimos años su empleo se ha hecho más precario en el sentido que existe un número mayor de trabajadores que no median sus relaciones laborales a través de contratos formales, con mayor proporción en los sectores más pobres de la población.

### Cuadro Nº 9

Porcentaje de ocupados que trabajan en forma dependiente que han firmado un contrato de trabajo en Ramas que concentran mayor número de trabajadores, año 2000

Año		Rama de la Actividad					Total
		Agric. Caza Silvicultura	Ind. Manu- factureras	Construcción	Comercio Mayor/Menor Rest. Hoteles	Servicios Comunales Sociales	
		%	%	%	%	%	
1996	Sí	59	83	77	77	76	77
	No	39	15	20	21	22	22
1998	Sí	57	84	70	78	74	75
	No	41	15	28	21	24	23
2000	Sí	60	83	71	78	74	75
	No	38	16	27	21	24	23

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuesta CASEN en los años respectivos.

La rama de la agricultura, caza y silvicultura resalta por la precariedad de los empleos que ofrece. Es en esta rama donde la presencia de contrato escrito de trabajo es menor. Al analizar este indicador por rama, resalta la baja en la proporción de ocupados que firmaron contrato de trabajo que experimentó el sector de la construcción en el período estudiado. Con todo, en los servicios personales, que concentra mucho empleo femenino, la ausencia de contrato escrito de las mujeres dependientes supera el 54%.

La distribución de ocupados con contrato de trabajo escrito por tamaño de la empresa muestra que mientras más pequeña es la empresa, más precario es el empleo. Desde este punto de vista, la mayor precarización se estaría dando en la microempresa y la pequeña empresa.

**Cuadro Nº 10**

Porcentaje de ocupados que trabajan en forma dependiente que han firmado un contrato de trabajo según tamaño de la empresa en los años 1996, 1998 y 2000

Año		Tamaño de la Empresa en Número de Personas						Total
		1	1 – 5	6 – 9	10 – 49	50 – 199	200 – más	
		%	%	%	%	%	%	
1996	Sí	41	59	74	83	88	92	77
	No	57	39	24	16	11	7	22
1998	Sí	39	53	69	80	88	91	75
	No	58	46	29	19	11	8	23
2000	Sí	41	53	68	79	86	91	75
	No	57	45	29	20	13	8	23

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuesta CASEN en los años respectivos.<sup>20</sup>

Otra fórmula para ver la solidez de la vinculación de ocupados con su puesto de trabajo, es mirar la presencia de relaciones laborales indefinidas o temporales. Sólo considerando al segmento de ocupados de forma dependiente que han firmado un contrato de trabajo, tenemos que la proporción de contratos indefinidos ha disminuido levemente y, a su vez, los contratos temporales se hacen más frecuentes.

**Cuadro Nº 11**

Duración del contrato de trabajo que han firmado los ocupados que trabajan en forma dependiente, años 1996, 1998 y 2000

Año	Tipo de contrato	Sexo		Ingreso		Total
		Hombre	Mujer	Pobre (Q I y II)	No Pobre (Q III, IV y V)	
		%	%	%	%	
1996	Contrato Indefinido	84	86	75	89	85
	Contrato no indefinido	16	14	25	11	15
1998	Contrato Indefinido	84	86	79	88	85
	Contrato no indefinido	16	14	21	12	15
2000	Contrato Indefinido	83	85	75	87	84
	Contrato no indefinido	17	15	25	13	16

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuesta CASEN en los años respectivos.

20 Tamaño de empresa 1: corresponde a servicio doméstico puertas adentro y servicio doméstico puertas afuera y no incluye la categoría de trabajador por cuenta propia.

La presencia de contratos temporales tiende a ser levemente superior en los hombres y claramente superior en los ocupados más pobres, llegando a un 16% en el año 2000.

### Cuadro Nº 12

Duración del contrato de trabajo que han firmado los ocupados que trabajan en forma dependiente en Ramas que concentran mayor número de trabajadores en los años 1996, 1998 y 2000

Año	Tipo de contrato	Rama de la Actividad					Total
		Agric. Caza Silvicultura	Ind. Manu- factureras	Construcción	Comercio Mayor/ Menor Rest. Hoteles	Servicios Comunales Sociales	
		%	%	%	%	%	
1996	Contrato Indefinido	68	90	59	88	90	85
	Contrato no indefinido	32	10	41	12	10	15
1998	Contrato Indefinido	69	89	64	89	88	85
	Contrato no indefinido	31	11	36	11	12	15
2000	Contrato Indefinido	70	88	58	89	85	84
	Contrato no indefinido	30	12	42	11	15	16

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuesta CASEN en los años respectivos.

La construcción y la agricultura, caza y silvicultura se destacan entre las otras ramas de actividad económica por una alta proporción de contratos temporales. Llama la atención que en la industria manufacturera – que concentra el año 2000 al 11% de las ocupadas – y los servicios comunales y sociales – que concentra al 46% de las ocupadas el mismo año – la proporción de contratos temporales haya aumentado significativamente.

Al observar la distribución de tipo de contrato según el tamaño de la empresa, se observa una inversión en la relación entre tamaño y precariedad del empleo. Considerando que un contrato temporal es más precario que uno indefinido, existiría más precariedad en las empresas de menor tamaño. De todas formas, debe tomarse en consideración que estas cifras sólo describen los ocupados dependientes que firmaron contrato de trabajo, proporción que disminuye con el tamaño de la empresa.

**Cuadro Nº 13**  
**Duración del contrato de trabajo que han firmado los ocupados**  
**que trabajan en forma dependiente según tamaño de la**  
**empresa en los años 1996, 1998 y 2000**

Año	Tipo de contrato	Tamaño de la Empresa en Número de Personas						Total
		1	1 – 5	6 – 9	10 – 49	50 – 199	200 y más	
		%	%	%	%	%	%	
1996	Contrato Indefinido	91	84	86	85	84	88	85
	Contrato no indefinido	9	16	14	15	16	12	15
1998	Contrato Indefinido	89	86	85	84	83	87	85
	Contrato no indefinido	11	14	15	16	17	13	15
2000	Contrato Indefinido	90	88	87	84	81	83	84
	Contrato no indefinido	10	12	13	16	19	17	16

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de encuesta CASEN en los años respectivos.

### b) *Dimensión física de trabajo*

Cada puesto de trabajo comprende un conjunto de aspectos físicos o materiales particulares. Las características materiales de cada tipo de trabajo determinan diferentes niveles de bienestar de los trabajadores, por lo que condiciones negativas de trabajo pueden generar estrés físico que se traduce en riesgo para la salud del trabajador. Esta dimensión busca describir las condiciones laborales en términos de un diferencial de riesgo, lo que nos permitirá distinguir entre condiciones laborales más o menos riesgosas para la salud del trabajador.

Lamentablemente, en Chile no hay suficientes estudios cuantitativos sobre las condiciones materiales en el lugar de trabajo. Sin embargo, por más escasa que sea, la encuesta ENCLA<sup>21</sup> proporciona algunas pistas de esta dimensión. Según los estudios del año 1999, los cuatro instrumentos de prevención de riesgo a los cuales obliga la legislación laboral son: el deber del empleador de informar del reglamento interno de higiene y seguridad, funcionamiento de los comités paritarios de

<sup>21</sup> Encuesta Laboral realizada por la Dirección del Trabajo.

higiene y seguridad y funcionamiento de los departamentos de prevención de riesgos. Los resultados de medición muestran que no se cumple a cabalidad lo establecido por la ley, destacando en estos incumplimientos un 48,4% que no cuenta con un Reglamento Interno de Higiene y Seguridad, situación que hace riesgosa la vida laboral.

Estos instrumentos miden la existencia de una “preocupación” del empresariado por un ambiente de trabajo seguro e higiénico, que prevenga los accidentes y, por ende, evite un “costo adicional para la empresa”. En esta materia de prevención de riesgos, los resultados no son satisfactorios, ya que estos instrumentos son de exigencia legal, por lo cual su cumplimiento lógicamente debiera ser más que absoluto. Sin embargo, existe un 38,2% de las empresas que no posee ningún tipo de instrumento de prevención de riesgos e higiene en el lugar de trabajo, lo cual es más grave en el escenario de posible profundización de la flexibilidad en el mercado laboral.

Por otra parte, viendo los mismos antecedentes presentados por la agrupación de empresas según su tamaño, la situación se agrava. En Chile, la mayor parte del empleo se encuentra en las micro y pequeñas empresas, pero los instrumentos de prevención de riesgos e higiene muestran una situación particularmente deficiente en este sector, ya que, por ejemplo, en las microempresas un 62% no presenta ningún instrumento de prevención e higiene en el lugar.

En el plano de la distribución y registro de los instrumentos de prevención por actividad económica, la encuesta ENCLA muestra datos interesantes: las empresas que no poseen ningún instrumento de prevención se encuentran en un 50,7% en el sector transporte y almacenamiento, y en un 46,1% en el agropecuario. Por otra parte, los sectores mejor evaluados en el ámbito de la prevención de accidentes son el sector de la minería, industria, electricidad, gas y agua y el sector de la construcción.

Finalmente, al comparar las opiniones de los empresarios y trabajadores se ven con claridad tres puntos de diferencia marcada en torno a la utilidad de los instrumentos, capacitación y mejoría al implementar dichos instrumentos en cerca de 20 puntos porcentuales, lo cual indica una baja sintonía entre empresarios y trabajadores en las discusiones y trabajo conjunto en este tema. Según la opinión de los trabajadores, en el caso del control de los accidentes se muestra una preocupación menor en el control de los sobreesfuerzos y malas posturas y la exposición a excesos de calor o frío.

Sin embargo, a pesar de la existencia de los instrumentos de medición de los accidentes de trabajo y la existencia de la política pública hacia la prevención de los accidentes de trabajo, la tasa de accidentabilidad sigue siendo – según las fuentes oficiales – elevada, destacando las ramas de la economía con mayor accidentabilidad que son a agricultura, construcción, industria y transporte, lo que coincide con aquellas ramas de actividad que tienen mayor precarización y menor asociatividad sindical.

Por otro lado, gran parte de los accidentes de trabajo se explican por la falta de preocupación y fiscalización de los espacios físicos de trabajo, y muchas veces estos indicadores se ocultan para evitar el sobre costo en primas que le significa a las empresas aparecer oficialmente con tasas de accidentabilidad elevada.

### *c) Jornada de trabajo*

En esta dimensión del mercado laboral se determina la duración de trabajo en términos de la extensión de horas de la jornada laboral diaria. Un primer análisis mide la proporción de trabajadores con contrato de jornada parcial versus el de trabajadores con contrato de tiempo completo. Para distinguir entre jornada parcial y de tiempo completo, se utiliza en el análisis de los datos el criterio asumido en la última reforma a la Ley Laboral, que considera como trabajo parcial un máximo de 32 horas a la semana.

Los datos analizados indican que la gran mayoría de los ocupados posee trabajos de tiempo completo y que esta proporción se ha mantenido estable en el período 1998-2000. La distribución por sexo muestra claramente que la proporción de trabajo parcial en las mujeres es mayor y ha crecido más que en los hombres, asimismo, es levemente mayor en los ocupados pobres que en los no pobres.

**Cuadro N° 14**  
Tipo de Jornada de Trabajo 1996, 1998 y 2000

Año	Tipo de Jornada de Trabajo	Sexo		Ingreso		Total
		Hombre	Mujer	Pobre (Q I y II)	No Pobre (Q III, IV y V)	
		%	%	%	%	
1996	Parcial	10	19	15	12	13
	Completa	90	81	85	88	87
1998	Parcial	11	22	18	14	15
	Completa	89	78	82	86	85
2000	Parcial	9	21	14	12	13
	Completa	91	79	86	88	87

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuesta CASEN en los años respectivos.

Al observar el tipo de jornada por rama, vemos que las ramas de servicios comunales y sociales, y el comercio al por mayor y menor, restaurantes y hoteles, tienen la mayor proporción de ocupados trabajando a tiempo parcial.

**Cuadro N° 15**  
Tipo de Jornada de Trabajo en Ramas que concentran mayor número de trabajadores en los años 1996, 1998 y 2000

Año	Tipo de Jornada de Trabajo	Rama de la Actividad					Total
		Agric. Caza Silvicultura	Ind. Manufactureras	Construcción	Comercio Mayor/ Menor Rest. Hoteles	Servicios Comunales Sociales	
		%	%	%	%	%	
1996	Parcial	13	9	10	13	18	13
	Completa	87	91	90	87	82	87
1998	Parcial	16	11	11	16	21	15
	Completa	84	89	89	84	79	85
2000	Parcial	9	9	7	14	20	13
	Completa	91	91	93	86	80	87

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuesta CASEN en los años respectivos.

Al analizar el tipo de jornada acordada en términos del tamaño de la empresa, se aprecia que la mayor proporción de trabajo parcial se concentra – de manera creciente – en la microempresa unipersonal o trabajador por cuenta propia.

Por otra parte, si se analiza la jornada de trabajo en horas trabajadas en el período semana, se puede observar que el promedio de horas ha aumentado levemente de 47,4 el año 1996 a 47,9 el año 2000. Los datos muestran, además, que la duración de la jornada es mayor en hombres, tanto en los ocupados pobres como los no pobres.

**Cuadro Nº 16**  
Tipo de Jornada de Trabajo según tamaño de la empresa,  
en los años 1996, 1998 y 2000

Año	Tipo de Jornada de Trabajo	Tamaño de la Empresa en Número de Personas						Total
		1	1 – 5	6 – 9	10 – 49	50 – 199	200 y más	
		%	%	%	%	%	%	
1996	Parcial	25	14	9	9	9	6	13
	Completa	75	86	91	91	91	94	87
1998	Parcial	29	18	12	10	8	7	15
	Completa	71	82	88	90	92	93	85
2000	Parcial	29	16	9	9	6	5	13
	Completa	71	84	91	91	94	95	87

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuesta CASEN en los años respectivos.

**Cuadro N° 17**  
Jornada de Trabajo en horas semanales promedio y  
Desviación Típica en los años 1996, 1998 y 2000

Sexo	Pobreza por quintil	Año 1996		Año 1998		Año 2000	
		Media	Desv. Típica	Media	Desv. Típica	Media	Desv. Típica
Hombre	Pobre (Q I y II)	48,6	15,5	47,9	15,4	49,7	14,3
	No Pobre (Q III, IV y V)	49,3	15,3	49,2	15,2	50,1	14,2
	Total	49,0	15,3	48,7	15,3	50,0	14,2
Mujer	Pobre (Q I y II)	43,4	17,7	40,3	18,0	42,5	17,8
	No Pobre (Q III, IV y V)	44,4	16,9	44,1	16,1	44,8	15,5
	Total	44,1	17,1	43,1	16,8	44,2	16,2
Total	Pobre (Q I y II)	47,3	16,2	45,7	16,6	47,6	15,7
	No Pobre (Q III, IV y V)	47,4	16,1	47,3	15,7	48,1	14,9
	Total	47,4	16,1	46,7	16,0	47,9	15,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuesta CASEN en los años respectivos.

Al analizar el número de horas trabajadas por rama de actividad económica, podemos observar el alto promedio de horas semanales que se da en el comercio a lo largo del período. Se destaca además el aumento – de 47,6 hrs. en el año 1996 a 50,1 hrs. en el año 2000 – en el promedio de horas que se da en la rama de la construcción.

**Cuadro Nº 18**  
**Jornada de trabajo en horas semanales promedio por**  
**Ramas en los años 1996, 1998 y 2000**

<b>Año</b>	<b>Ramas de actividad</b>	<b>Hombre</b>	<b>Mujer</b>	<b>Total</b>
<b>1996</b>	Agric. Caza Silvicultura	49,9	45,7	49,3
	Ind. Manufactureras	48,8	43,7	47,4
	Construcción	47,6	42,3	47,4
	Comercio Mayor/Menor Rest. Hoteles	51,4	49,4	50,5
	Servicios Comunales Sociales	46,4	43,2	44,5
	<b>Total</b>	<b>49,0</b>	<b>44,8</b>	<b>47,6</b>
<b>1998</b>	Agric. Caza Silvicultura	47,9	42,8	47,2
	Ind. Manufactureras	48,4	42,0	46,6
	Construcción	47,1	45,1	47,0
	Comercio Mayor/Menor Rest. Hoteles	50,7	47,3	49,1
	Servicios Comunales Sociales	46,3	42,1	43,8
	<b>Total</b>	<b>48,8</b>	<b>43,6</b>	<b>46,9</b>
<b>2000</b>	Agric. Caza Silvicultura	49,72	46,89	49,28
	Ind. Manufactureras	50,17	44,35	48,52
	Construcción	50,17	44,88	49,06
	Comercio Mayor/Menor Restaurantes y Hoteles	50,17	48,41	50,13
	Servicios Comunales Sociales	46,93	42,68	44,36
	<b>Total</b>	<b>50,03</b>	<b>44,74</b>	<b>48,11</b>

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de encuesta CASEN en los años respectivos.

### Cuadro N° 19

Jornada de trabajo en horas semanales promedio y desviación típica,  
por Tamaño de la Empresa, en los años 1996, 1998 y 2000

Tamaño de la Empresa	1996			1998			2000		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Una persona	48,9	44,1	46,6	46,7	41,2	44,1	46,4	41,4	43,9
2 a 5 personas	50,3	47,9	49,6	49	46,3	48	50,5	46,7	49,1
6 a 9 personas	49,1	44,2	47,7	48,8	43,5	47,3	50,1	45,1	48,5
10 a 49 personas	48,4	44,1	46,9	49,5	43,9	47,6	50,7	44,4	48,5
50 a 199 personas	48,5	43,4	46,9	49,1	43,3	47,2	50,6	46,2	49,1
200 y más personas	49	45,3	48	49,7	44,9	48,1	50,9	46,7	49,6
<b>Total</b>	<b>49</b>	<b>44,8</b>	<b>47,6</b>	<b>48,8</b>	<b>43,6</b>	<b>46,9</b>	<b>50</b>	<b>44,7</b>	<b>48,1</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de encuesta CASEN.

En la cantidad de horas trabajadas en términos del tamaño de la empresa, si bien no se aprecian grandes diferencias, el promedio tiende a ser mayor en las empresas de mayor tamaño.

#### d) *Dimensión asociativa de trabajo*

Esta característica del mercado laboral se refiere a la posibilidad y capacidad de articular los intereses y el ejercicio de los derechos de trabajadoras y trabajadores, a través de afiliación o participación en organizaciones. Esta dimensión busca conocer cuál es la extensión de la asociatividad, tanto en el mundo de trabajo independiente como en el dependiente, teniendo especial consideración en determinar el cumplimiento de garantías legales que aseguren la asociatividad para trabajadores dependientes.

Una de las mejores maneras de considerar los aspectos asociativos en el trabajo es analizando la evolución de los sindicatos, ya que muestra la formación de grupos de trabajadores que enfrentan el ejercicio de los derechos de las condiciones laborales colectivamente.

**Cuadro Nº 20**  
**Número de sindicatos en el ámbito nacional**

<b>Año</b>	<b>Número de Sindicatos</b>
1990	8.861
1991	9.858
1992	10.756
1993	11.389
1994	12.109
1995	12.715
1996	13.258
1997	13.795
1998	14.276
1999	14.652
2000	14.724

**Fuente:** Dirección del Trabajo.

Como se observa en el cuadro anterior, el número de los sindicatos ha crecido constantemente a lo largo de la década de los noventa. Sin embargo, al comparar este crecimiento de los sindicatos y, particularmente, la afiliación en la población ocupada, se ve con claridad el retroceso de la asociatividad de las personas en el lugar de trabajo, debido principalmente a los procesos de atomización o terciarización de las actividades de las empresas, las políticas antisindicales y otros.

La regresión en los índices de asociatividad se refleja en las principales ramas de la producción, donde el movimiento sindical tuvo históricamente una presencia significativa, como en la minería, en la industria manufacturera y en la banca. En forma más aguda se aprecia en el sector de servicios básicos que, como consecuencia de la privatización de empresas estatales del rubro, ha pasado aceleradamente a niveles de sindicalización similares al resto de las actividades económicas.

**Cuadro N° 21**  
Tasa de sindicalización respecto a la fuerza de trabajo ocupada,  
según actividad económica (en porcentajes)

Actividad económica	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	8,0	8,1	7,6	7,5	7,9	7,7	7,3	7,2	7,1	7,3
Minería	68,8	70,3	60,4	58,8	48,7	47,2	45,2	45,5	45,8	46,4
Industria Manufact.	23,6	22,9	21,7	21,5	18,8	17,8	17,0	17,0	15,7	16,9
Electr., Gas y agua	75,5	60,4	61,4	48,4	53,8	37,1	45,1	36,8	37,3	37,3
Construcción	15,4	15,6	10,9	10,0	10,8	10,2	8,4	9,7	12,2	11,0
Comercio	11,9	11,6	10,7	10,3	10,2	10,6	9,6	9,3	8,6	8,8
Transporte	32,6	30,8	28,0	27,2	24,0	24,7	22,6	22,1	21,9	21,3
Servicios Fin. seg.	32,6	30,8	28,0	27,2	24,0	24,7	22,6	22,1	21,9	21,3
Servicios Personales	14,3	14,1	11,7	11,3	10,7	9,3	8,0	7,3	7,2	6,8

Fuente: Dirección del Trabajo.

El debilitamiento de la asociatividad sindical se ha traducido en una significativa reducción de los conflictos laborales explícitos, medidos en términos de huelgas efectivas. Sin embargo, la acentuada precariedad de las condiciones de trabajo del mundo asalariado genera conflictos que se invisibilizan y no adquieren expresión pública. Este fenómeno, asociado al cada vez más común incumplimiento de las leyes de trabajo, genera un conflicto oculto que puede estallar con fuerza en algún momento. La acumulación de frustraciones de millones de trabajadores, no encuentra vías adecuadas para manifestar sus inquietudes, problemas y aspiraciones.

### 3. Los TLC y su Vinculación con las Condiciones de Trabajo

Se ha sostenido que los acuerdos comerciales, por su impacto y principalmente por la calidad y tamaño de las economías con las que vinculan a Chile, tendrán consecuencias significativas dentro de nuestra economía. Dentro de estos efectos económicos, o como producto de ellos, se incluye el impacto eventual en las condiciones de trabajo en Chile. Los tratados internacionales, en términos generales, son contratos entre Estados, en que las obligaciones superan al gobierno que los suscribe, pues obligan al Estado Nacional.

Los Tratados de Libre Comercio, son acuerdos que tienen por objeto la liberalización de las fronteras nacionales para el intercambio de mercancías, inversiones y servicios y, para ello, los Estados Parte se obligan a la eliminación de aranceles en forma progresiva fijándose ciertas normas de trato y protección a los productos, servicios e inversiones originarias del otro Estado. Estos acuerdos son implementaciones de "Áreas de Libre Comercio", que se inspiran y fundamentan en las directrices de la OMC y los acuerdos del GATT. Así, muchas de sus normas importan derivaciones directas a dichos acuerdos, o importan especificaciones o complementaciones a las recomendaciones y acuerdos multinacionales generados en esos espacios. Incluso, muchos de los supuestos "beneficios" de estos tratados, se fundamentan en la radicación o fijación de cierto trato preferente que existía con anterioridad a la suscripción de los tratados.

### *3.1 El TLC con Corea del Sur*

Este tratado tiene algunas peculiaridades históricas, que se constituyen en un antecedente de inserción o vinculación con las economías asiáticas en su conjunto. Es el primero suscrito entre una economía occidental y una asiática; siendo igualmente el primer TLC transpacífico, que fue gestado en las rondas de la APEC, y es el primero de esta naturaleza que suscribe Corea del Sur. Esta novedad implica un primer paso hacia la apertura de las economías asiáticas, que habían mantenido una política de protección de sus economías nacionales. De ahí las violentas manifestaciones que se han vivido en este país oriental al calor del debate en la opinión pública para su ratificación por los organismos políticos internos.

Este tratado está construido en base a los parámetros dados por la OMC, de forma que su contenido hace referencia precisamente a esta institución y a los acuerdos del GATT. Es así como las normas que contiene se repiten tanto en el tratado con Estados Unidos de América como en el suscrito con la Unión Europea.

En cuanto a los temas de «trabajo», en su texto contiene normas específicas que dan garantías para que determinadas personas y profesionales de un Estado Parte, puedan desarrollar sus actividades en el otro Estado Parte. Las disposiciones de este instrumento no tienen por objetivo la determinación de condiciones de trabajo, sino la regulación de inversiones y el comercio de servicios transfronterizos. En

el marco de estas disposiciones, estas normas no pueden ser interpretadas de forma que violenten las políticas y normativas nacionales de migraciones, y jamás pueden ser entendidas de tal forma que garanticen el ingreso o el establecimiento de un nacional de un Estado Parte en el mercado de trabajo del otro Estado Parte. Es, en esencia, una normativa que regula inversión y servicios, y no condiciones laborales.

Si bien el tratado prohíbe, en general, las trabas o condicionamientos a la inversión extranjera de una parte o de un tercer país en su territorio, ésta no alcanza a que uno de los Estados exija el cumplimiento de requisitos para la ubicación de la producción; la construcción o ampliación de determinadas instalaciones; la realización de investigación o desarrollo; la prestación de servicios; y la capacitación o empleo de trabajadores, para que reciba una ventaja o continúe la recepción de ella.

De esta manera, cada Estado Parte podrá exigir nacionalidad para otorgar beneficios o ventajas solamente a sus nacionales, en la prestación de determinados servicios, y para la capacitación de sus trabajadores nacionales o para el fomento del empleo de los mismos. Esta norma busca que cada Estado parte pueda focalizar los esfuerzos de fomento en capacitación y de fomento del empleo en sus nacionales, de forma que sus recursos no se diluyan al ser percibidos por extranjeros.

Por otro lado, el tratado establece la prohibición para los Estados contratantes de exigir una determina nacionalidad para ocupar altos cargos directivos. Sin perjuicio de ello, se conserva la facultad de exigir a un inversionista que la mayoría de los miembros de un directorio de una empresa sea de una nacionalidad determinada o tenga su residencia en el territorio de una de las partes, siempre que no impida la capacidad del inversionista de controlar su inversión. Se consideran, en este sentido, algunas excepciones referidas a determinadas empresas vinculadas con los rubros de comunicaciones y otras actividades "estratégicas".

Se ratifica el principio de no discriminación y de trato nacional en relación a los servicios y los prestadores de los mismos. Así, un Estado Parte no puede dar un trato menos favorable que el otorgado en similares circunstancias a sus nacionales. Tampoco se puede exigir que el prestador de servicios tenga su residencia en el territorio del Estado Parte en que presta servicios para poder desarrollar su actividad.

Igualmente, el tratado establece ciertos parámetros objetivos que deberán implementar las partes al momento de otorgar licencias o certificaciones a los prestadores de servicios transfronterizos, con el

objeto que no se obstaculice de ninguna forma el comercio transnacional de servicios. En este sentido, si bien se garantizan facilidades para la entrada temporal de personas de negocios – inversionistas y ejecutivos – y prestadores de servicios, se establece la necesidad de garantizar la seguridad de las fronteras y de proteger a la fuerza de trabajo nacional y el empleo permanente en sus respectivos territorios.

En cuanto a la entrada temporal de personas de negocios, ya sea visitantes de negocios, comerciantes e inversionistas, así como la transferencia de personal dentro de una empresa, se establece un conjunto de requisitos adicionales. Estos requisitos adicionales a las normas migratorias generales de cada Estado tienen por objeto que dichas personas realicen efectivamente negocios y que no pretendan o busquen una posibilidad de empleo. Finalmente, se ratifica el principio de que ninguna disposición del tratado impondrá obligación alguna a los Estados Parte respecto de sus medidas migratorias, salvo las que expresamente se señalan en el tratado.

En los anexos del tratado con Corea de Sur se establecen un conjunto de excepciones, que no siguen necesariamente las normas ni los principios de los tratados. Algunas de éstas hacen referencia a la nacionalidad de algunas profesiones y oficios, así como a límites de extranjeros contratados en una empresa. Chile limita los efectos del tratado estableciendo que el 85% de los trabajadores de un mismo empleador deben ser personas naturales chilenas. Esta regla se aplica a empleadores con más de 25 trabajadores con contrato de trabajo. El personal técnico experto, que no pueda ser reemplazado por personal nacional, no estará sujeto a esta disposición, según lo determine la Dirección General del Trabajo.

Se entenderá como trabajador a cualquier persona natural que preste servicios intelectuales o materiales, bajo dependencia o subordinación, en virtud de un contrato de trabajo. Por otra parte, el Estado chileno podrá exigir que quien desempeña el rol de parte empleadora debe constituir representante o mandatario en el país, con residencia y domicilio dentro de su territorio, con poderes y facultades suficientes para responder por las obligaciones que impone la legislación laboral y de seguridad social por dicho contrato, como también de las sanciones que pudieran aplicarse. Este mismo mandatario será el encargado de llevar y mantener la documentación laboral y previsional habitual concerniente a un trabajador, que permitiera cumplir con la fiscalización legal, como también a retener y declarar o pagar las cotizaciones previsionales por el mismo trabajador.

Por otra parte, encontramos normas especiales, como que sólo nacionales chilenos pueden desempeñarse como guardias privados de seguridad armados. Esta norma no tiene por objeto la protección de los nacionales en un determinado oficio, sino razones de "seguridad nacional". Otras excepciones para Chile se relacionan principalmente con los presidentes, directores, administradores, gerentes y representantes de personas jurídicas que deben necesariamente ser de nacionalidad chilena o residir en Chile. Estas reservas se aplican principalmente a las empresas en áreas de comunicaciones, transportes, impresión, publicidad y educación.

Otras reservas tienen relación con el requisito de nacionalidad para el ejercicio de ciertos servicios profesionales como abogados, auxiliares de la administración de justicia, agente de aduanas, etc.

### *3.2 El TLC con Estados Unidos de América*

Este tratado vincula, en forma directa, a nuestra pequeña economía con la principal potencia económica y militar del mundo. Si bien no es el principal socio comercial de Chile<sup>22</sup>, compite codo a codo con nuestro intercambio comercial con Argentina. En este sentido, para nuestra economía abierta, se constituye en un "socio" estratégico.

Este acuerdo pone fin a un largo proceso en que los diferentes gobiernos de la Concertación intentaron incorporar a Chile al NAFTA. Este objetivo, en forma indirecta, se culmina con este acuerdo, dado que ya se han suscrito, anteriormente, tratados similares con México y con Canadá. Tiene además, la connotación de una "punta de lanza", o primera experiencia, en lo que significará la negociación del ALCA, proceso que ha ido ganando adversarios en los últimos años, especialmente Brasil y Venezuela.

El Tratado de Libre Comercio suscrito con los Estados Unidos de América ha generado enormes expectativas en relación a su influencia directa en las condiciones de trabajo. Durante toda su negociación se especuló respecto de las obligaciones que asumirían los Estados Parte en esta materia; incluso se señaló que el Estado de Chile se obligaría a mantener estándares sociolaborales de "primer mundo".

Sin embargo, los temas abordados en este tratado coinciden mayoritariamente con los revisados en el caso del TLC con Corea del Sur respondiendo a las lógicas y los dictámenes construidos en el marco

---

<sup>22</sup> El principal socio es el MERCOSUR.

de la OMC y los acuerdos GATT como, por ejemplo, en materia de servicios prestados por nacionales de un Estado Parte en el otro<sup>23</sup>. Sin embargo, se establece una cuota adicional de visas temporales para los inversionistas y personas de negocios, manteniendo Estados Unidos su normativa interna de limitación global respecto de las personas que pueden ingresar con visas temporales. En este TLC se establece una cuota adicional exclusiva para Chile. Sin embargo, esto no opta a que los chilenos puedan acceder dentro de la cuota general.

Los profesionales tendrán una entrada preferencial en un número de 1.400 personas al año, y les permite prorrogar su visa temporal indefinidamente, mientras se mantengan los hechos que la justificaron. Además, Estados Unidos reconocerá como credenciales chilenas de estudios los títulos concedidos conforme a la legislación nacional.

Sin embargo, el aspecto más significativo, y sin duda más renombrado, se refiere a la inclusión de temas laborales en el mismo cuerpo del tratado. Con ello se produce una importante innovación de forma, pues estos temas habían estado ausentes de los acuerdos o formaban parte de anexos.

Las principales objeciones a la firma de este tratado por parte de un sector del Congreso de Estados Unidos eran precisamente las precarias condiciones laborales en Chile, pues se consideraba que colocaba a Estados Unidos en desventaja. Sin embargo, y pese al avance formal descrito y a las expectativas fundadas en este capítulo, el contenido del mismo no es particularmente significativo, pues se esperaba que el tratado se convirtiera en un instrumento para mejorar, o al menos garantizar, las condiciones de trabajo en Chile y los compromisos se centran en el respeto a la propia legislación interna.

Se establece que ningún Estado Parte podrá dejar de cumplir su propia legislación interna, en forma sistemática, para afectar las condiciones comerciales con el otro Estado Parte. Así, para que se entienda que no se cumple el tratado, debe producirse una vulneración sistemática de la regulación laboral interna, cuyo objeto sea precisamente afectar los términos de comercio entre los Estados Parte. Es más, para ser entendida como infracción al tratado, una vulneración a la legislación laboral debe referirse a derechos laborales fundamentales, descritos por la OIT, acordados en la Asamblea de 1998.

---

23 Se conservan las normas descritas respecto de Corea del Sur.

Sin perjuicio de esto, el tratado contiene un conjunto de disposiciones de buena voluntad como, por ejemplo, que no se utilizarán las rebajas de cánones de protección laboral para fomentar el comercio internacional, declarando comprometerse al respeto y cuidado de los derechos laborales fundamentales. Sin embargo, la infracción a estos compromisos no tiene consecuencia jurídica alguna dentro del tratado, transformándose en sendas declaraciones de buenas intenciones. Los Estados Parte se reservan plena soberanía para modificar su legislación interna, sin limitación, y no se comprenden mecanismos que tiendan a evitar la «erosión de los derechos laborales» establecidos en las legislaciones nacionales. Por el contrario, mientras se cumpla la legislación interna, sea cual fuere ésta, no existe incumplimiento a las disposiciones del tratado.

En lo estrictamente normativo, el presente TLC no significa un avance respecto de la protección ni de las condiciones de trabajo de las trabajadoras y trabajadores de Chile ni de Estados Unidos. Sin embargo, puede convertirse eventualmente en una oportunidad de articulación y cooperación entre organizaciones sindicales y otras organizaciones de la sociedad civil, de ambos países. Establece un acuerdo amplio de cooperación entre los Estados a fin de mejorar y potenciar sus propios órganos de fiscalización laboral y se compromete a esfuerzos comunes respecto de la abolición de las peores formas de trabajo infantil en los territorios de los Estados.

Finalmente, se establecen espacios de participación de la sociedad civil, entre las que se encuentran las organizaciones sindicales y empresariales, principalmente para el Consejo de Asuntos Laborales, así como en relación al mecanismo de cooperación bilateral referido.

### *3.3 Acuerdo de Asociación con la Unión Europea*

El tratado suscrito con la Unión Europea tiene características especiales, que lo distinguen del acuerdo con Corea y Estados Unidos. La primera de ellas es que si bien es un tratado bilateral, no se suscribe con una nación, sino con un conjunto de países, con características continentales. En efecto, hoy en día, la Unión Europea está compuesta por 15 países del viejo continente. Sin embargo, dado que los nuevos miembros de la Unión deben aceptar todo lo obrado y pactado con anterioridad a su incorporación, se constituye en una contraparte en expansión. Este elemento tiene particular importancia pues la Unión Europea se encuentra en un proceso de incorporación de otros países de esa región.

Este tratado es bastante más que un tratado de libre comercio, sosteniéndose que es un tratado de cuarta generación *plus* o Acuerdo de Asociación, pues comprende temas de asociación política, cooperación y libre comercio. Por lo tanto, es bastante más comprensivo y busca más que la sola circulación libre de inversiones, bienes y servicios. Así, declara como “principios”, elementos vinculados a los derechos humanos, el estado de derecho, la promoción del desarrollo económico y social sustentable y el buen gobierno. De esta manera, la asociación es entendida como un proceso que debe ser conducido por los órganos creados en el mismo tratado. Estas características determinan la generalidad de algunas de sus disposiciones, particularmente las relacionadas con temas políticos y de cooperación.

Sin embargo, no hay que confundirse, dentro del tratado de asociación se encuentra un tratado de libre comercio fundado en los mismos principios que los anteriores<sup>24</sup>. En este sentido, no hay que olvidar que la Unión Europea se constituye en el principal inversor extranjero en Chile, y que es la segunda potencia económica mundial.

En cuanto tratado de libre comercio, no contiene normas especiales referidas al trabajo y a las condiciones laborales, incluso es menos explícito que el TLC suscrito con Estados Unidos. Por el contrario, es bastante más similar al TLC acordado con Corea del Sur siendo sus principios similares y las pocas referencias indirectas a servicios prestados por personas naturales centran la mirada en servicios transfronterizos, en facilidades para inversores y sus ejecutivos, personas de negocios, etc.

Si bien en los textos del acuerdo con Europa no se contemplan normas especiales vinculadas al trabajo y a las condiciones en que éstas se desarrollan, indirectamente están contempladas. En el Artículo 1º en su número 1º se señala expresamente que el respeto a los derechos humanos fundamentales, *“tal como se enuncian en la Declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. . . constituyen un elemento esencial del presente acuerdo”*.

*“Artículo 22: Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”*

---

24 Reglas de la OMC y el GATT.

*“Artículo 23: Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.”*

*“Artículo 24: Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración de trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.”*

*“Artículo 25: Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad».*

*La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.”<sup>25</sup>*

Además, si bien los principales órganos de implementación del Acuerdo de Asociación son personeros estatales, comprende un Comité Consultivo Conjunto, de funcionamiento permanente, cuya composición estará integrada por el Comité Económico y Social de la Unión Europea, y por la “institución correspondiente” de Chile. Como en nuestro país no existe un órgano así, deberá ser creado. Así, en forma indirecta, el Estado de Chile se obliga a establecer este órgano en su legislación interna. Este organismo consultivo no puede dejar de estar integrado, entre otros actores, por representantes de los trabajadores.

Asimismo, el tratado establece la realización de reuniones periódicas de la sociedad civil de las partes, con especial mención a la comunidad académica, los interlocutores económicos y sociales, las ONGs, etc. Todos estos espacios de participación, si bien no son vinculantes, permiten generar espacios de diálogo y, esencialmente, de presión en un conjunto de temas de interés para los trabajadores y las trabajadoras en Chile.

---

25 Declaración Universal de Derechos Humanos.

### *3.4 Los impactos económicos de los TLC y su vinculación con el mercado de trabajo*

El efecto precarizador que ha tenido el “exitoso” modelo de desarrollo implementado en Chile por más de 20 años, ha estado basado en la apertura económica y la liberalización de los mercados de bienes, servicios e inversiones. Los acuerdos internacionales recientes constituyen una coronación de este proceso y vienen a consolidar esta apuesta de desarrollo con las tres principales economías del mundo. Los efectos a corto, mediano y largo plazo son inciertos y las proyecciones realizadas no tienen la posibilidad de considerar los cambios cada vez más acelerados de las variables que determinan el comportamiento de las economías en el mundo. Esta liberalización económica, su “coronación” con estos tres tratados y, especialmente, sus beneficios son particularmente inciertos debido al estancamiento y los riesgos y debilidades que presentan las economías con las cuales nos estamos vinculando con estos acuerdos de libre comercio.

Mientras la economía de Estados Unidos mostró durante el último trimestre de 2002 una tasa de crecimiento del PIB de sólo 0,7%, frente a lo cual se ha anunciado rebaja de impuestos y una tasa de interés actual a niveles del 1,25%, en la Unión Europea las cosas no han estado mejor, el crecimiento de su producto en 2002 se ha reducido a tan sólo 1,0%. Los países emergentes de Asia, si bien han presentado un repunte en el año 2000, en el año 2002 nuevamente reducen su ritmo de crecimiento, del mismo modo que nuestro nuevo socio comercial, Corea del Sur, reduce los ritmos de crecimiento de 2,5 a 1,7% en el año 2002.

La guerra desarrollada con Irak es un tema no menor dentro de este cuadro y en estas condiciones no es posible pensar en un acercamiento al crecimiento potencial ni en una pronta recuperación económica en estos mega mercados. Además, el enorme déficit fiscal de la administración Bush hace aún más incierto el panorama de la principal economía del mundo.

Al igual que en las otras regiones, la evolución de la actividad económica en América Latina al año 2001 y 2002 fue desestabilizada por la crisis Argentina que arrastró a Paraguay y Uruguay. La economía de la Argentina cerró con una caída del 11% del PIB; por su parte, Brasil, afectado por la incertidumbre de las elecciones presidenciales de fin del año 2002 y la incierta evolución de los mercados internacionales, registró un 1,5% de crecimiento. Los países que se destacaron por su crecimiento fueron Ecuador con 3,4% y Perú con 4,5%.

En el año 2002 la actividad económica en Chile tuvo un ritmo de crecimiento de 2,1%, debido principalmente al decrecimiento del consumo público y privado en el primer semestre del año en cuestión, respecto de igual período del año anterior, con una sensible recuperación en el tercer trimestre del 2002. Los primeros trimestres del 2003, aún cuando no se puede concluir mucho debido a la incierta coyuntura internacional y la fuerte estacionalidad de nuestra economía, muestra signos de una leve recuperación en el consumo y empleo<sup>26</sup>.

Respecto a los precios de los principales *commodities*, se observó que el cobre y la celulosa presentaron una disminución durante el año anterior, en el caso del cobre se espera un precio promedio para el 2003 de 0,77 dólares. Por su parte el precio de la harina de pescado tuvo un incremento de 20% durante el 2002 debido a la veda de la anchoveta en Chile y Perú. La tendencia del precio de la celulosa si bien mostró signos de recuperación hasta el tercer trimestre del año 2002 llegando a los US\$ 418 tm., en el cuarto trimestre el precio cayó cerrando el año en US\$ 366 tm., registrando de esta forma una disminución de 11,6% en el año y un alza del 7,3% en el precio observado en el mes de diciembre en comparación con diciembre de 2001. Respecto al precio del petróleo, finalizó el año 2002 con un precio promedio de US\$ 25 el barril, un 5,3% más alto que en el 2001.

En los últimos meses las exportaciones chilenas se han visto afectadas por una contraída actividad económica de los principales socios comerciales, un deterioro creciente de los términos de intercambio y un tipo de cambio algo alentador para los exportadores. Sin embargo, las exportaciones aún son el componente más importante como fuente del crecimiento económico, lo cual obviamente se refleja en el empleo y las condiciones de trabajo en Chile. Por otra parte, las exportaciones chilenas "congelan" su ritmo de crecimiento o presentan un levísimo crecimiento, como es el caso de exportaciones a Estados Unidos, pero no sucede lo mismo con las importaciones.

Las importaciones de estos países, a excepción de Corea del Sur, presentaron una reducción debido a la contracción de la demanda interna y reducción de la inversión en conjunto con el deterioro de los términos de intercambio e incremento en el Tipo de Cambio Nominal. Este comportamiento de las importaciones y estancamiento en las exportaciones chilenas hacia estos países explica estos "curiosos" resultados del intercambio comercial tan "positivos" para Chile.

---

26 Aunque éste se sustenta en la generación de empleos de trabajadores por cuenta propia y familiar no remunerado.

Con Estados Unidos, aparentemente, el resultado indica que el intercambio comercial con este país ha mejorado. En realidad, pasa todo lo contrario. Si bien el resultado de la balanza comercial con estados unidos ha mostrado un signo de mejoramiento en productos menores de compras de Chile a este país, en términos de acumulación en el saldo de la balanza comercial con Estados Unidos, éste es más negativo que con todos los demás países en su conjunto.

La concepción teórica de libre comercio se centra en las posibilidades de incrementar los ritmos de crecimiento a partir de la expansión de la demanda por los productos de un país y su especialización, por lo tanto, "eficiencia" y bajos costos de producción. Sin embargo, muchas veces el exceso de la ideologización en materia económica deja de lado el último objetivo de las iniciativas de la integración – liberalización – que es la estrategia del desarrollo y, por lo tanto, un mejoramiento en las condiciones económicas y humanas de toda la sociedad y las personas que la componen.

En el transcurso de la década de los noventa, la atención académica y la del gobierno se concentraron en promover la denominada segunda fase exportadora. Se especula que estos tratados impulsarán el desarrollo de esta fase. Sin embargo, cabe preguntarse cómo se podría desarrollar esta fase exportadora a través de los tratados de libre comercio con estos países si las exportaciones chilenas hacia estos países consisten básicamente en exportaciones de materia prima en bruto o semi-procesada, mientras que las importaciones que vienen de éstos países consisten básicamente en productos industriales, con los que Chile no puede competir.

Chile es un importador neto de productos industriales y un exportador esencialmente de recursos naturales sin procesar o con escaso procesamiento. Si tuviese la capacidad de generar productos industriales con alto valor agregado, no los importaría. Estos productos suelen llegar a nuestras aduanas a un precio inferior – incluyendo costo de fabricación, utilidades del producto y del intermediario, aranceles y costo de transporte –, que al que es capaz nuestra economía de producirlos. De esta manera, no son los aranceles los que han limitado nuestra capacidad de producción de este tipo de bienes.

Ahora bien, si esta limitada capacidad de competir se fundamenta en que, debido a lo reducido de nuestro mercado de consumo interno, no se puede fabricar a escala y con la tecnología adecuada para obtener

precios competitivos, es necesario señalar que estas tecnologías son intensivas en capital, generando escaso empleo. Como consecuencia de lo anterior, tomando en cuenta la evolución y destino de la inversión extranjera, la discusión de la integración económica y financiera existente en estos tratados no puede eludir la reflexión y corrección necesaria en torno de las estrategias del desarrollo económico de nuestro país.

Los tratados de libre comercio con estos tres países “limitarán” a las autoridades del gobierno para utilizar las herramientas de la política económica y poder prevenir los shock externos generados por los movimientos de los capitales especulativos y desequilibrios macroeconómicos producto de la coyuntura externa, sin mencionar la posibilidad de dirigir el desarrollo de la producción e industria nacional e intervenir en la estructura económica del país. La economía nacional, producto estos tratados de libre comercio, se queda desprotegida de los vaivenes de la economía mundial, desestabilizando de esta forma los mercados internos y su limitado desarrollo, lo cual se transmite negativamente al mercado laboral generando una mayor flexibilidad, inestabilidad y precarización.

Por otra parte, mientras las autoridades del gobierno dicen que con la firma de los tratados de libre comercio las exportaciones de bienes y servicio a estos países se incrementarán en corto y mediano plazos, producto de la disminución de los precios de estos productos, y se expandirán las posibilidades de exportar bienes con mayor valor agregado, la realidad empírica muestra lo contrario. Sólo analizando la composición de las exportaciones chilenas a estos países y considerando que los aranceles a estos bienes ya están muy bajos e incluso, en algunos casos, son inexistente – iguales a 0 –, se puede concluir de lo absurdo que sea la afirmación y del exagerado optimismo.

Si bien, los tratados de libre comercio pueden expandir la economía chilena y generar empleo, se debe proyectar en cuánto tiempo se producirán estos efectos; en 10, 20 ó 100 años; y de qué calidad serían estos impactos. Sin embargo, empleando otros tipos de estrategias del desarrollo y los mismos recursos, las autoridades podrían mejorar las condiciones de precariedad existentes y potenciar el mercado interno generando la misma cantidad de empleo y ritmos de expansión en tiempos menores.

No hay duda de que los tratados de libre comercio cuando son realmente libres y equitativos o justos generan beneficios y desarrollo. Sin embargo, en estos tres tratados, el único que podría generar beneficios

reales en el desarrollo es el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, pero después de algunos ajustes e impulsos dirigidos de cooperación.

Lo anterior demuestra que, como uno de los impactos por la reducción de los aranceles de estos países, a excepción tal vez de la Unión Europea – por los aspectos culturales y sociales –, el incremento en la demanda por nuestras exportaciones en estos países será marginal. Si bien los tratados de libre comercio con estos países no generarán mayormente beneficios para nuestro país, sí generarán elevados costos en ámbitos de la política económica y las posibilidades de gasto del fisco en las políticas sociales, en la generación de empleos de calidad con rasgos de estabilidad, agravando de esta forma la ya existente aguda precariedad laboral.

Lo más curioso en estos tratados de libre comercio o, mejor dicho, en la pre-evaluación de los posibles efectos que éstos podrían generar sobre la economía chilena, está en los supuestos irreales que establecen las autoridades. Algunos de los principales supuestos son los siguientes: la “economía chilena” podrá exportar bienes de mayor valor agregado cada vez más elaborados, generando de este modo una segunda fase exportadora; las micro y pequeñas empresas podrán entrar a competir con los productores de estos países, absorbiendo de esta forma la gran masa de los desempleados que tiene el mercado chileno; los volúmenes de exportación de Chile hacia estos países se incrementarán relativamente en corto plazo, notoriamente a partir de la reducción de los aranceles; las condiciones de trabajo van a mejorar por “arte de magia” debido a los estándares internacionales; la inversión extranjera se materializará en aquellos sectores que generan mayor valor agregado – aunque en la práctica sucede todo lo contrario, ya que las inversiones buscan aquellos sectores que brindan mayores utilidades –, etc.

Para concluir, se puede hacer referencia al estudio de la Universidad de Chile<sup>27</sup> realizado por el Departamento de Políticas Públicas, que indica que el impacto relativo de los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos y la Unión Europea destruirán 0,1% del empleo neto cada uno. Los efectos de estos tratados, según este estudio, impactarán al empleo con mayor fuerza en los siguientes sectores: Construcción, entre el -1,6% y -1,3%; Comercio y Servicios, entre el -0,2% y -0,3%; Lácteos, entre el -0,1% y -0,3%; y sector Muebles, entre el -0,6% y -0,6%.

---

27 “Informe Económico. TLC de Chile con EEUU”, Instituto de Asuntos Públicos y Centro de Economía Aplicada del Departamento de Ingeniería Industrial.

Otro estudio similar realizado por PEPALC<sup>28</sup>, si bien mantiene constante la tasa de desempleo, proyecta una destrucción del empleo neto en los sectores Industria y Servicios superiores a 0,5% y 0,02% respectivamente.

Considerando que este tipo de estudios establece como supuestos base la flexibilidad del factor trabajo, su fácil movilidad y la proyección de la creación de los empleos con igual o mejor calidad, etc., se puede predecir que los impactos en la ocupación serían mucho más agudos en estos y otros sectores como Agricultura y Manufactura. Sin mencionar un deterioro de las relaciones laborales y asociatividad sindical, por una parte, y por otra, fuertes impactos negativos en el sector de la micro y pequeña empresa.

## 4. Conclusiones y Propuestas

### 4.1 Conclusiones de Diagnóstico

*1) El modelo de desarrollo neoliberal impuesto en dictadura y administrado en democracia, pese a los años de crecimiento económico, no ha sido capaz de generar condiciones de trabajo dignas.*

El modelo de desarrollo establecido por el gobierno del general Pinochet, y administrado por 12 años de gobiernos elegidos democráticamente, generó cerca de 15 años de crecimiento sostenido de la economía. Sin embargo, este crecimiento económico no se ha traducido en mejores condiciones de trabajo e ingreso para los trabajadores. Por el contrario, si bien permitió reducir la pobreza, ha implicado una distribución cada vez más inequitativa de la riqueza, poniendo a Chile en el penúltimo lugar de América y en el octavo peor lugar del mundo en el ranking de mala distribución.

En términos de distribución de la riqueza generada, ésta se ha mantenido concentrada en altos niveles de rentabilidad del capital. De esta manera, la participación funcional de los salarios es reducida. Por otra parte, el incremento de los ingresos reales, salvo algunos años de excepción, se ha mantenido persistentemente por debajo del crecimiento de la productividad. La diferencia generada se traduce simplemente en incremento de la tasa de rentabilidad del capital.

En términos de condiciones de trabajo, éstas han sufrido un progresivo y permanente proceso de precarización y todos los

---

<sup>28</sup> "Impacto de un acuerdo de Libre Comercio entre Chile y los EEUU: un enfoque de equilibrio general".

estándares de condiciones de trabajo de importantes sectores de la población se encuentran por debajo, incluso, de nuestra ya precarizada legislación laboral.

Es así como la realidad demuestra por sí misma que la política del “chorreo”, en virtud de la cual se supone que el crecimiento concentrado termina generando beneficios para todos, no pasa de ser una fantasía y una justificación para mantener este modelo de desarrollo injusto, que sólo beneficia a los poderosos.

***2) Se constata la aguda precariedad en que se desarrollan las actividades laborales en Chile, particularmente entre los trabajadores más pobres y, con mayor fuerza, en las mujeres.***

El análisis demuestra la gran precariedad de condiciones de trabajo en que se desarrollan las actividades laborales en Chile, indistintamente en la población trabajadora dependiente e independiente. Así, por ejemplo, las trabajadoras agrícolas temporeras -vinculadas a un sector económico que se vería supuestamente favorecido en el contexto de los tratados – no sólo trabajan en precarias condiciones sino también es débil la supervisión de parte de la autoridad. Esta misma realidad, en diferentes niveles y con diferentes características, se replica en la mayoría de los sectores productivos, pero con especial énfasis en los más significativos en términos de generación de puestos de trabajo, como construcción y comercio.

La situación del sector de trabajo independiente es aún más aguda. En primer lugar, por el nivel de informalidad que caracteriza al sector, que les invisibiliza. Además, dada la estructura de las instituciones de la seguridad social – concebidas para el trabajo dependiente y permanente –, se exponen a altos grados de desprotección frente a los riesgos sociales y laborales. Estos grados de precariedad aumentan en el trabajo a domicilio y en las microempresas de subsistencia. Ambas realidades concentran, además, una gran participación de mujeres trabajadoras, radicando en ellas mayores niveles de precariedad laboral.

***3) Se constata que el proceso de reestructuración productiva y la creciente atomización de la empresa no ha sido acompañado de la necesaria modernización en la normativa que regula al movimiento sindical. El sindicato ha perdido su capacidad real para influir en la determinación de las condiciones de trabajo y la protección de los derechos humanos laborales.***

El fin del paradigma de la empresa Taylor-Fordista y el advenimiento de una nueva forma de estructuración de las empresas, que ha gustado de ser denominada como Toyotismo, ha significado importantes transformaciones en estructuración de las empresas. La implementación de este fenómeno de transformación estructural se ha denominado externalización productiva u *outsourcing*. Como resultado de este proceso, la empresa tradicional se ha atomizado, generando encadenamientos productivos donde cada eslabón de la producción se constituye como una empresa formalmente diferente.

La normativa laboral que determina la estructura de la organización sindical en Chile, le sigue vinculando estrechamente al concepto formal de empresa. De esta manera se ha atomizado, generando el fenómeno que si bien cada vez aumenta el número de sindicatos, se reduce permanentemente el número promedio de sus afiliados. Con ello, la fuerza de organización y acción de las organizaciones de trabajadores se ha visto mermada de manera importante.

En este marco de debilidad estructural, las organizaciones sindicales son víctimas de permanentes prácticas antisindicales, son incapaces de defender efectivamente los derechos de sus afiliados y, más aún, de incrementarlos significativamente. Así, el poder de negociación de los mismos se estrella contra la fortaleza de un empresariado que ha sabido mantenerse fuerte mediante la constitución de *holding* de empresas, y otras formas de articulación gremial.

En este contexto, la normativa actual no contribuye a que los derechos y, por ende, las condiciones laborales, sean protegidos/as y/o fomentados/as.

***4) Se revela que las condiciones de trabajo en las microempresas o en las actividades de autoempleo son bajo normas mínimas de protección, particularmente cuando sus actividades laborales se desarrollan dentro del hogar y porque se encuentran fuertemente excluidos de los sistemas de seguridad social.***

Desde el momento en que se hace evidente que la economía chilena pierde su capacidad para generar nuevos puestos de trabajo, las actividades económicas que se encuentran agrupadas bajo el amplio concepto de microempresa se empiezan a hacer relevantes. A pesar de ello y de que ocupan aproximadamente algo más del 40 % de la fuerza de trabajo, siguen siendo un sector invisibilizado tanto en el discurso público como en el

privado. Una consecuencia de esta situación se expresa en los énfasis que observan la aplicación de una serie de políticas públicas dirigidas hacia su fomento. Una primera diferenciación, es que la promoción del sector microempresarial, cuando se da en el marco de una estrategia de superación de pobreza, como la aplicada por FOSIS, se centra fundamentalmente en la cuestión del ingreso de estas unidades.

En cambio, cuando se desarrolla una política en función de mejorar el tejido productivo, sus encadenamientos y su crecimiento, como es el caso de lo que realiza SERCOTEC, se centra fundamentalmente en cuestiones vinculadas a la gestión de estas unidades. La característica común es que ninguna de ellas pone atención en la cuestión de las condiciones laborales en que se desarrolla la actividad económica del sector.

Según antecedentes del SII, el sector microempresarial formalizado en Chile, esto es, con existencia legal, permitiendo identificar a cada una de estas unidades y por lo tanto con alguna probabilidad de ser sujetos de una supervisión y/o inspección de parte de la autoridad, se estimaba al año 2000 en 533.479 unidades. La encuesta Casen, sin embargo, estimaba el sector microempresarial, para el mismo año, en 1.241.668. Obviando incompatibilidades metodológicas, se tendría aproximadamente un 57% de unidades con una bajísima probabilidad de vigilancia, de las condiciones en que dichas labores se desarrollan, por parte de alguna autoridad.

Es posible concluir, sin mucho margen de error, que una parte importante de las utilidades, que son bajas en el sector microempresarial, se generan a costa del sacrificio en las condiciones de trabajo, asumiendo que es una materia imposible de asumir. Tómese como ejemplo que aproximadamente el 37% del sector – sumando formales e informales – trabajan más de 48 horas semanales y difícilmente las horas extras son efectivamente canceladas, situación que, conforme a la encuesta Casen 2000, se acentúa en la categoría de Patrón o Empleador donde aproximadamente la mitad de ellos trabaja un total de horas por sobre la máxima legal.

La exclusión de los sistemas de seguridad social que vive el sector es otro factor de precarización. Si bien la situación es bastante diferenciada respecto de los sistemas de salud y de los de vejez en la microempresa, conforme a la encuesta Casen 2000, sólo respecto del sistema de previsión social el 52% de los patrones o empleadores no cotizan, situación que se agrava para la categoría de trabajadores por cuenta propia aumentando a un 81,76% de ellos y a un 92,63% de los familiares no remunerados. En total, un 63% de los ocupados por el sector microempresarial no cotiza

en ningún sistema de previsión social. Respecto de la previsión de salud, si bien un 79,26 % cotiza en algún sistema, el 26,43 % posee cobertura como grupo A, esto es, en calidad de indigente.

***5) Se aprecia una creciente legitimación al no cumplimiento o elusión de los derechos laborales -incluso los más básicos-, frente a lo cual los órganos de fiscalización y jurisdicción laboral no han tenido la suficiente capacidad para garantizar la protección de las trabajadoras y los trabajadores.***

En esto, tanto las estadísticas como las opiniones de trabajadores y dirigentes consultados son absolutamente coincidentes. No existen estadísticas confiables que midan específicamente el nivel de incumplimiento de la normativa de trabajo. Sin embargo, el simple hecho de que amplios sectores de trabajadores se encuentren trabajando por debajo de los estándares mínimos establecidos en la ley, nos da cuenta de esta realidad. La jornada de trabajo promedio en Chile bordea las 50 horas semanales. Si en este promedio se incluye a todos los trabajadores que trabajan en jornadas parciales, sólo podemos concluir que un importante segmento de trabajadores trabaja ordinariamente más horas que las autorizadas en la ley. Igual cosa ocurre respecto de escrituración de la jornada de trabajo, cobertura de la seguridad social, protección frente a los accidentes de trabajo y, en general, a todas las categorías de condiciones de trabajo consultadas.

El análisis cualitativo de las opiniones de las dirigencias sociolaborales y de los y las trabajadoras tanto dependientes como independientes, es categórico en estas materias. Las prácticas antisindicales y otras artimañas tendientes a debilitar a las organizaciones de trabajadores, las constantes vulneraciones a los derechos laborales establecidos en la ley, el permanente abuso a que son sometidos amplios sectores de trabajadores, la violación a las normas de protección de la maternidad y los derechos que buscan proteger al niño que está por nacer y, en general, a todos los aspectos de la legislación laboral, son sistemáticamente vulnerados.

Una realidad similar se vive en el sector microempresarial. En efecto, las pequeñas unidades productivas vinculadas a encadenamientos productivos -que muchas veces esconden el trabajo a domicilio- son víctimas de la imposición de condiciones por parte de las empresas mandantes. Éstas determinan cargas de trabajo que suelen asociarse a jornadas extensas de trabajo, a eventos de intensidad laboral sobrehumanas y a remuneraciones y/o precios miserables.

En este sentido, se aprecian no sólo fuertes limitaciones a la capacidad de fiscalización del cumplimiento de la ley laboral, sino que limitaciones importantes en la propia normativa de trabajo. En efecto, ésta contempla un conjunto de disposiciones que favorecen esta cultura del no respeto a los derechos de los trabajadores. Además, carece de sanciones eficaces para garantizar de mejor manera los derechos laborales y desincentivar su vulneración.

Los órganos encargados de la fiscalización de la legislación de trabajo carecen de facultades y capacidad real para hacerse cargo de un seguimiento y sanción de los incumplimientos laborales. Es así que las propias autoridades reconocen que, si bien se han logrado algunos avances, éstos son insuficientes. Falta de fiscalizadores, escasez de recursos materiales, falta de capacitación en las cada vez más ingeniosas formas de elusión laboral, etc., son algunos de las carencias indicadas por las autoridades. A ellas hay que agregar un conjunto de prácticas reñidas con la probidad pública de parte de algunos funcionarios y las incesantes demoras en los procesos de fiscalización.

En cuanto a la jurisdicción laboral, ésta es lenta e insuficiente. Como señala el viejo adagio jurídico “la justicia que llega tarde deja de ser justa”. En este sentido, cabe hacer presente que un juicio ordinario laboral, sin mayores complicaciones jurídicas o de prueba, puede tardar cerca de dos años en obtener sentencia y al menos un año adicional en el ejecución efectiva de esta sentencia.

## *4.2 Conclusiones de Proyección*

***1) Aún cuando existen oportunidades para algunos sectores de la economía, las condiciones laborales y previsionales generales de las y los trabajadores en Chile no parecen tener expectativas de mejorar con los tratados.***

Debido a la naturaleza de los tratados, se espera que el efecto en el crecimiento permita beneficiar a la mayoría de la población del país. Aparentemente, la apuesta al crecimiento y al principio del “chorreo” sigue siendo el principal supuesto que permitiría a Chile dar un paso hacia el “primer mundo”. Existen grandes desigualdades observadas en la distribución de la riqueza y la comprobación de que la economía chilena, a pesar de su crecimiento sostenido de los noventa, se encuentra limitada en su capacidad para generar nuevos puestos de trabajo y en peor situación aún de generar empleos de calidad.

En este marco, una profundización de una economía abierta, altamente competitiva, que requiere – entre otras cosas – manejar los costos lo más bajos posible, no se presenta como un panorama esperanzador para los trabajadores y las trabajadoras chilenas. En este escenario, invertir en mejorar las condiciones de trabajo aparece absolutamente fuera de la discusión, situación que se agrava en la medida en que disminuye el tamaño de las empresas, siendo más crítica en el sector microempresarial.

Por el contrario, una mirada razonable hacia el futuro se asocia a la generación de empleos de peor calidad. Pese a los vaticinios optimistas que tienden a presentar a estos acuerdos como oportunidades de empleo en la industria manufacturera, la realidad es que este sector no se beneficiará de la eliminación de las fronteras. Por el contrario, la ya mermada industria de manufacturas se verá mayormente expuesta a la competencia internacional.

En los sectores económicos que probablemente incrementen sus volúmenes de exportaciones, en cambio, se espera que paulatinamente desarrollen un proceso de tecnologización de su producción y este proceso tenderá más bien a generar más desempleo relativo, que a aportar en la construcción de nuevos puestos de trabajo.

***2) Las organizaciones sociolaborales y sindicatos deberán enfrentar la profundización de la atomización productiva, la competitividad y la disminución de las trabajadoras y los trabajadores asalariados.***

Los síntomas del agotamiento del modelo en Chile se vienen expresando desde hace varios años. Una de sus manifestaciones es el incremento que el trabajo independiente y la microempresa ha observado y que responde no sólo a la baja capacidad de la economía chilena de generar nuevos puestos de trabajo, sino a la práctica empresarial extendida de externalizar aquellas funciones productivas que no son parte del “corazón” de la actividad de transformación principal de la empresa.

Los acuerdos comerciales tendrán como un efecto importante el aumento de la competitividad. Esto presionará aun más a las empresas a la tendencia de disminuir costos, ya sea por medio de la incorporación de tecnología que aumente la productividad o, de lo contrario, no invertir en mejoramiento de las condiciones laborales, tanto materiales como no materiales de los trabajadores.

En el sector microempresarial existe una baja presencia de asociatividad y los sindicatos viven una tendencia decreciente del

número de afiliados, lo que ofrece un panorama preocupante para enfrentar no sólo la situación actual de reestructuración productiva, sino las que condicionarán el escenario producto de los nuevos tratados. De esta forma, ven debilitadas sus posibilidades de negociar realmente los precios en estos encadenamientos.

Por otra parte, los asalariados deberán enfrentar la atomización de sus propias organizaciones que, dada la actual legislación laboral, siguen la suerte de la empresa.

***3) Junto a otros factores de la economía, con la implementación de los TLC las autoridades y los grandes empresarios esperan un aumento del empleo en cifras globales, pero este empleo se proyecta de menor calidad, en términos generales.***

Existe coincidencia entre las autoridades y los grandes empresarios respecto de que los acuerdos comerciales permitirían un aumento del empleo, a pesar que diversos estudios de impactos revisados señalarían que éstos tendrán efectos negativos. Sin embargo, también se coincide en que la calidad de los empleos se vería afectada. Es sintomático que éste no sea el mismo diagnóstico de los y las trabajadoras independientes o microempresarios, quienes observan los acuerdos como una amenaza más que como una oportunidad, tanto por la imposibilidad de generar nuevos puestos de trabajo como por la disminución de las condiciones de trabajo ya existentes, particularmente en relación a los trabajadores por cuenta propia.

Es probable que el aumento de empleo proyectado por las autoridades y grandes empresarios se relacione al trabajo asalariado. Sin embargo, todos los antecedentes indican que este aumento, al menos en un primer momento, provendría de las empresas exportadoras y aquellas vinculadas a los encadenamientos productivos. Cabe preguntarse si efectivamente este conjunto de empresas será capaz de generar una cantidad significativa de puestos de trabajo que no sólo absorba a una parte de la población desocupada sino que, en el efecto neto, también absorba a aquella parte que quedará desplazada de sus plazas como producto de los acuerdos.

En este contexto es altamente probable que el eventual aumento del empleo sea hacia el sector microempresarial, que se caracteriza por desarrollar su actividad en bajísimas condiciones laborales, con el elemento adicional que una vez ahí es improbable que se vuelvan a reinsertar en plazas de trabajo dependiente.

***4) La situación de las trabajadoras, en general, se ve amenazada con mayor flexibilización y, en el caso de los sectores más sensibles***

***y/o “perdedores”, se enfrentarán a menos y cada vez más precarizados empleos.***

La situación de la mujer trabajadora, en general, se ve amenazada como producto de los tratados. Desde el punto de las trabajadoras dependientes, las mujeres son consideradas -salvo excepciones- como un mayor costo que deben asumir las empresas por riesgo de embarazo y por el cumplimiento de una serie de normas legales que “encarecerían” su contratación<sup>29</sup> y que aumenta el riesgo de ausencias laborales.

Entre las trabajadoras independientes o microempresariales la situación no es mejor. Sin duda que el sector microempresarial puede ser considerado como un sector perdedor a la luz de los elementos que lo caracterizan en el contexto de los acuerdos. En primer lugar, emplean a la población más pobre y, dentro de ella, a muchas mujeres, quienes además tienen una participación importante en la categoría de Trabajadores por Cuenta Propia, esto es, aquel segmento microempresarial más débil y precario.

En segundo lugar, tienen una mínima capacidad de exportar y, por el contrario, se exponen a tener competencia con el ingreso de una gran cantidad de productos de bajo costo. Con ello se afecta particularmente a aquel sector microempresarial en manos de mujeres, que a pesar de poseer habilidades empresariales y de administración en muchos casos superiores a los de sus colegas varones, se desenvuelven en rubros altamente sensible a las importaciones, como es el caso de las confecciones textiles.

La presión por flexibilizar las relaciones laborales es otro aspecto a considerar. En efecto, la legislación laboral hoy ha sufrido un fuerte proceso de flexibilización normativa y no se ve voluntad política para limitar la flexibilidad oculta, o la flexibilidad en el margen de la ley. Por el contrario, los signos de corto plazo del gobierno tienden a mostrar un aumento de espacios de flexibilidad laboral, acompañado, por tanto, de precarización en las condiciones de trabajo.

***5) La posibilidad de que las microempresarias y los microempresarios se beneficien con los tratados son remotas y más bien parecen amenazados. Los microproductores se deberán reconvertir al comercio menor de productos importados o aumentar su situación de pobreza.***

Se ha señalado como una de las ventajas de los tratados que estos permitirán contribuir al desarrollo del sector empresarial y, por ende,

---

<sup>29</sup> Como salas cunas, el derecho a alimentar al hijo menor, los fueros maternos, etc.

al microempresarial, gracias, fundamentalmente, a las posibilidades de exportar que éstos ofrecen.

A la luz de los antecedentes, se puede constatar que los negociadores no consideraron aquellos elementos que caracterizan de manera importante al sector microempresarial que da empleo al 40% de la fuerza de trabajo en Chile, como los niveles de formalidad, la distribución por rubros, el nivel de unidades exportadoras, su incidencia en el PIB, su nivel educacional, entre otros. Son varios los supuestos que subyacen para afirmar que el sector microempresarial se vería beneficiado por los tratados. Sin embargo, son varios los hechos que respaldan la profunda amenaza que implican para él tanto en términos comerciales como en las condiciones de trabajo en que se desarrolla su actividad.

Conforme a antecedentes del servicio de aduanas, para el año 2000, el sector microempresarial disminuye su presencia dentro del grupo de empresas exportadoras desde el año 1997 de aproximadamente un 11% a aproximadamente un 9,5% que, en términos de los montos totales exportados, pasa de un 0,1% a un 0,07%. Sin embargo, esta disminución es un dato marginal respecto del número absoluto de microempresas que efectivamente exporta que, para el año 2000, llegó a 509, esto es, un 0,09% de la microempresas formales, cifra absolutamente marginal respecto del total de microempresas existentes de acuerdo a la encuesta Casen.

De hecho, el nivel de empresas exportadoras informada por el Servicio de Aduanas es reflejo de esta situación. Aún cuando el 33% vinculada al rubro productivo pudiera superar los bajos niveles de calidad que caracterizan a su producción – que también son un reflejo de las precarias condiciones laborales en que se desarrolla la actividad –, y tuvieran la flexibilidad y velocidad suficientes para incursionar en una acción exportadora como los recursos humanos adecuados<sup>30</sup>, los niveles de volumen requeridos marginan a casi la totalidad del sector microempresarial manufacturero de dicha acción.

Además, la situación “asociativa” del sector no contribuye a que se piense que ésta podría constituir la solución para enfrentar los nuevos escenarios que vienen con los tratados. En efecto, conforme a datos oficiales<sup>31</sup> aproximadamente el 70% de los patrones o empleadores no

---

30 De acuerdo a antecedentes del SENCE en Chile, entre un 50% y un 57% de la fuerza de trabajo tiene un nivel 1 de alfabetización, esto es, no entiende lo que lee.

31 Encuesta Casen 2000.

son parte de ninguna modalidad de participación social, situación que disminuye a aproximadamente un 64% para los trabajadores por cuenta propia, pero que aún así no permite pensar que es un nivel suficiente para abordar este problema del proceso de exportar.

Algunas autoridades han afirmado que un aumento de un 40% de las exportaciones contribuiría a aumentar en un 1% el crecimiento de Chile, lo cual beneficiaría al país en su totalidad. El sector microempresarial contribuye con menos de un 4% del PIB. Esta situación y su bajísima presencia dentro de las empresas exportadoras permiten explicar porqué no fue considerada de manera especial en los tratados a pesar de la gran concentración de mano de obra que presenta.

Aún cuando se reconocen las oportunidades que vienen con los tratados, la opinión cualitativa general de los microempresarios es que se viene un "monstruo" que se desconoce como es y por eso asusta, pero que viene igual y que, además, viene invitado por el gobierno chileno, aunque no por el sector microempresarial de Chile y que existe la posibilidad de que, como señalara una microempresaria entrevistada, "*...en buen chileno, nos haga pebre*".

***6) El aumento de autoempleados seguirá obligando a las mujeres jefas de hogar o a las trabajadoras sin calificación a buscar oportunidades para la sobrevivencia familiar, sin que existan redes de sustento y protección al trabajo de la mujer con hijos.***

Si bien la situación de pobreza dentro del sector microempresarial puede ser relativizada, esto no es igual cuando se analiza la situación de la mujer microempresaria. La participación de la mujer en el sector microempresarial ha ido en aumento llegando a ser el 31,3% de las trabajadoras por cuenta propia en el año 2000, de acuerdo a la Casen del mismo año; pero esta categoría corresponde al sector microempresarial más débil y, por cierto, más pobre. Distintos antecedentes revisados demuestran que los ingresos de las mujeres son menores a los de los hombres. El año 2000, por ejemplo, la encuesta Casen observaba que las trabajadoras por cuenta propia tenían un 74% del ingreso de los hombres teniendo, además, una gran variabilidad.

Pero las limitaciones del acceso al mercado de trabajo de las mujeres se asocian también a la carencia de mecanismos que les permitan suplir el cuidado de los hijos y las labores de reproducción del hogar. De esta manera, en la medida que no existan cambios significativos en la institucionalidad de apoyo a la mujer trabajadora, ésta seguirá condenada

a acceder a trabajos precarios, esencialmente a domicilio, y con altas limitaciones para su capacitación y perfeccionamiento que le permita generar condiciones para acceder a empleos de mejor calidad.

***7) La apuesta del gobierno es que las trabajadoras y los trabajadores expulsados de los sectores no competitivos serán reinsertados en los sectores exportadores o dinámicos. Sin embargo, existen diferencias entre trabajadores sin calificación, una calificación específica o con formación superior técnica o profesional. Esta diferencia se acentúa en el caso de las mujeres, dado que disminuyen las oportunidades para ellas, por razones geográficas y de mayores responsabilidades familiares y sociales.***

La teoría económica neoliberal sostiene que cuando un sector económico deja de ser competitivo, los trabajadores que laboran en él son desplazados hacia otros sectores económicos emergentes. Sin embargo, este "traslado" no es gratuito. El trabajo tiende a generar especialización de las habilidades de las personas. Así, al trasladarse de un sector a otro, las habilidades adquiridas pierden su valor. Por ejemplo, si la producción de flores pierde competitividad, todos los conocimientos en este rubro de quienes trabajan en él carecen de valor al ser desplazados a otro sector productivo que no requiere este conocimiento. De esta manera, si los trabajadores y las trabajadoras logran reinsertarse en un empleo, este será de peor calidad.

Una estrategia tradicional para disminuir este costo asociado lo constituye la capacitación y formación en nuevas destrezas requeridas para las nuevas oportunidades de trabajo. Sin embargo, los mecanismos de fomento y estímulo a la capacitación laboral demuestran su ineficiencia en estos procesos. En efecto, al estar concentrada la decisión en los empleadores de "a quién capacitar y "en qué capacitar", tienden a capacitar exclusivamente a los gerentes y trabajadores de confianza, excluyendo de estas oportunidades a la generalidad de los trabajadores. Por otra parte, las capacitaciones se centran en los requerimientos actuales de la empresa en que se labora. Por tanto, no existe una preparación y formación centrada en los requerimientos futuros de capacitación para trabajadores que deberán buscar trabajo en actividades que requieren de otro tipo de habilidades.

En este marco, los trabajadores más perjudicados son aquellos que han logrado cierta especialización en oficios o actividades técnicas específicas propias de la labor que desempeñan. También será perjudicada la mujer trabajadora, quien, producto de la doble jornada de trabajo asociada a las

actividades de reproducción del hogar y la escasez de mecanismos de cuidado de los hijos, carece de oportunidades para acceder a eventuales capacitaciones que faciliten procesos de reconversión laboral.

En este mismo sentido, probablemente muchos de estos desplazados que no encuentren nuevas oportunidades de empleo, tenderán a desarrollar actividades económicas de subsistencia, engordando el colchón de microempresarios pobres, excluidos de los beneficios del desarrollo.

### *4.3 Propuestas*

***1) Establecer una Política de Seguimiento y Control de los impactos de los tratados en las condiciones laborales, con participación activa de las organizaciones sindicales y sociolaborales.***

Se ha coincidido, fundamentalmente de parte de los actores comprometidos en las negociaciones de los acuerdos, que éstos no afectarán las condiciones laborales sino marginal y transitoriamente. Se ha asumido que, como en el caso del acuerdo con Estados Unidos, con cláusulas que apuntan a reafirmar el cumplimiento de las normativas nacionales así como los convenios firmados con la OIT, esta situación se encontraría subsanada. No obstante, a la luz de las conclusiones del estudio, la situación actual que ya se encuentra bajo la supervisión de estas normativas observa la aguda precariedad en que se desarrollan las actividades laborales.

Como una forma de enfrentar los impactos que tendrán los acuerdos es que proponemos reforzar la vigilancia de las condiciones laborales por medio de la definición de una Política de Seguimiento y Control que involucre a todos los actores potencialmente afectados por los acuerdos, a través de la creación de una instancia independiente de la Inspección del Trabajo pero articulada con ella. Esta unidad podría tener un formato de Observatorio que informe de manera regular y sistemática sobre la situación de las condiciones laborales, tanto a instancias gubernamentales como a aquellas instituciones de la sociedad civil organizada.

***2) En cuanto a la educación y calificación para el empleo, se debería reestructurar la política de fomento y subsidios, de manera que permita capacitar para el nuevo contexto y las nuevas oportunidades y no sólo para los requerimientos actuales de la empresa.***

Dentro de aquellas situaciones estructurales diagnosticadas, sin lugar a dudas la cuestión de la educación y capacitación es un "talón de

Aquiles” para la fuerza de trabajo y su capacidad de enfrentar su situación bajo el contexto de los acuerdos comerciales. Las características de la fuerza de trabajo distan de ser las óptimas para utilizar las oportunidades que se ofrecen en los tratados.

Según antecedentes del SENCE, el 15,8% de los ocupados ha cursado menos de siete años de escolaridad, el 20% de la población económicamente activa no ha terminado la enseñanza básica y sólo un 44,2% de la misma población ha terminado la enseñanza media. Sin embargo, la situación más crítica se relaciona con la situación en términos cualitativos. Entre un 50% y un 57% de la población en Chile tiene nivel «uno» de alfabetización, que significa que no entiende lo que lee y que no es capaz de hacer inferencias muy básicas sobre la base de información en material impreso. La tasa de participación en programas de educación y formación continua para población entre 15 y 65 años en Chile es de 18,9%, muy por debajo de otros países como Holanda, que tiene un 33%, y Finlandia y Nueva Zelanda, que cuenta con un 50%. Es en este contexto que proponemos la definición de una política que subsidie la demanda de capacitación.

Por otra parte, la determinación de qué estudiar o en qué capacitarse, debe dejar de radicarse en la empresa pues ésta tiende a velar por sus propios requerimientos e intereses y no por la necesidad futura de capacitación del trabajador.

Por otra parte, el Estado a través de los programas de reconversión laboral<sup>32</sup>, ha mostrado cierta incapacidad para articular estos procesos. De esta manera, la determinación de quién y en qué capacitar con franquicias tipo SENCE debe admitir y privilegiar a los trabajadores en la toma de estas decisiones.

El sector microempresarial ha sido bombardeado con cursos y cursillos financiados desde el Estado. Sin embargo, la evaluación de los mismos deja bastante que desear. Debe reformularse la lógica con que se capacita al sector, privilegiando capacitaciones de más largo aliento que, valorando las potencialidades y experiencias propias de los receptores de cursos, permitan ir desarrollando capacidades que se instalen en las micro unidades económicas como reales potenciadores de su actividad.

---

32 En este sentido es significativa la experiencia del proceso de reconversión laboral implementado a causa del cierre de las minas de carbón en Lota.

***3) Modificar la legislación para adecuar la organización sindical a la nueva estructura productiva, desvinculándola del concepto formal de empresa.***

Se requiere modificar la legislación laboral a fin de adecuar la estructura de la organización sindical conforme las nuevas formas de producción, con empresas atomizadas, organizaciones de empresas en *holding*, tercerización de servicios, etc.

Para ello, no basta que la legislación otorgue facultades abstractas a los trabajadores para constituir organizaciones sindicales de cualquier naturaleza, sino que debe dotarlas de las facultades mínimas que le permitan desarrollar su acción. Entre estas está el fuero sindical para sus dirigentes, la obligación de negociar para las empresas donde esta organización tenga representación y facilidades para estructurar esta negociación, la posibilidad de negociar más allá de la empresa, sin requerir el consentimiento del empleador, el derecho a huelga, incluso más allá del procedimiento de negociación colectiva reglada, y los demás derechos y prerrogativas sindicales. Si no se realizan estas modificaciones a la legislación laboral, los trabajadores y sus organizaciones se verán imposibilitados de defender y construir sus derechos conforme a las nuevas y cambiantes realidades del mercado de trabajo.

***4) Fomentar a la micro actividad económica – microempresa urbana y pequeña producción agrícola – con políticas en sintonía con la realidad política económica del país y sus apuestas de desarrollo.***

Debido a la importante presencia de actividades microempresariales que de manera creciente se incorporarán en la dinámica económica, pero fundamentalmente social del país, es de vital importancia la definición de una política transversal que fomente y apoye a este sector dado el estado de agotamiento de las políticas hacia el mismo.

Las necesidades más sentidas siguen siendo la cuestión comercial y la financiera. Para ello, esta política deberá tener en consideración cómo apoyar a un sector que se encuentra en su totalidad volcado al mercado interno y, en este contexto, cómo se verá afectado a la luz de los futuros acuerdos. Desde otro ángulo, y en función de la gran presencia de unidades precarias y pobres que se encuentran en el sector, se requiere apoyar la estructuración de un sistema microfinanciero que contribuya a resolver los problemas de financiamiento de las microempresas más precarias y sus trabajadores y trabajadoras.

**5) *Que se promueva la asociatividad en la producción y en la comercialización, fortaleciendo su inserción en mercados, con más oportunidades, tanto internos o externos.***

A pesar de los bajos niveles de asociación presentes en el mundo microempresarial, la asociatividad – bajo alguna de las modalidades existentes como el cooperativismo – constituye una de las alternativas reales y a la mano para la apropiación de las oportunidades que ofrece el nuevo contexto con los tratados. Ésta no sólo permitirá abordar los potenciales efectos negativos que tendrá para su actividad comercial, sino también mejorar los niveles gremiales, constituyéndose así en una contraparte representativa de las demandas del sector. Su debilidad actual tuvo como consecuencia la casi nula participación de representantes del sector en las negociaciones de los actuales acuerdos.

**6) *Mejoramiento de la normativa laboral para las condiciones materiales y de trabajo, de acuerdo a nuevas condiciones de producción y generación de servicios.***

En un marco de mayor apertura económica y mayores exigencias de competitividad de la producción nacional, se hace indispensable un “aggiornamento” de la legislación laboral nacional. Sin embargo, esta puesta al día de la legislación no pasa por flexibilizar aún más nuestro ya escuálido Código del Trabajo, sino que – por el contrario – se requiere regular las nuevas formas de contratación de personal, garantizándole a sus trabajadores el real ejercicio de todos los derechos laborales, mejorar la regulación a fin de evitar la elusión de los derechos de trabajo, incrementar sanciones para desincentivar los atropellos a la ley de trabajo.

Otro elemento esencial se refiere al mejoramiento y puesta al día de los mecanismos de Seguridad Social. En efecto, en un mercado de trabajo donde el trabajador asalariado con contrato de trabajo duradero y remuneración adecuada es cada vez más escaso, se requiere modificar las lógicas basadas en la protección por el trabajo dependiente, la capitalización individual del sistema previsional y del seguro de desempleo, y el sistema de seguro privado de salud. En efecto, estos institutos y la forma como están establecidos, exige un supuesto cada vez menos real: empleos dignos y estables.

En materia de accidentes de trabajo, se requiere que la actual normativa elimine los incentivos a la elusión de derechos y al ocultamiento de la información sobre accidentes de origen laboral.

Además, se requiere urgentemente mejorar la fiscalización y el seguimiento del comportamiento de las empresas agrícolas, mineras y, en general, las que operan apartadas de los centros urbanos. En efecto, en ellas las condiciones materiales de trabajo, en términos de seguridad, son particularmente precarias. Igualmente es necesario mejorar el sistema de sanciones y de indemnizaciones a los trabajadores afectados por estas malas prácticas.

Otro desafío se refiere a la forma de implementar sistemas de fomento para introducir elementos de seguridad en la producción microempresarial. En efecto, dado su escaso desarrollo y su carácter esencialmente de subsistencia, no tienen las condiciones para implementar mecanismos adecuados de seguridad con recursos propios.

***7) Respecto a la fiscalización, se debería otorgar posibilidades a las organizaciones sindicales y sociolaborales para participar efectivamente en el cumplimiento de la normativa, dotar de herramientas y recursos a las inspecciones y reformar el sistema judicial laboral.***

La ley tiene por objeto determinar el comportamiento humano. Si el comportamiento de los sujetos regulados se aparta de lo ordenado por la ley, se abren los espacios a la "ley del más fuerte" y a la dominación del poderoso por sobre el débil. Esta es la esencia de la ley.

En materia de derechos de trabajo, esta brecha se ha abierto sustancialmente en los últimos tiempos y, con la mayor apertura económica, se tiende a separar aún más. De esta forma, se hace indispensable mejorar sustancialmente el funcionamiento y capacidades de los organismos generados por el Estado para velar por el cumplimiento de la ley. De lo contrario, cualquier mejora legislativa no será otra cosa que mejorar la poesía de la ley, pero no tendrá efectos reales sobre las condiciones de trabajo. En este proceso, es necesario dotar a las organizaciones de trabajadores de facultades y potestades para fiscalizar el comportamiento de las empresas en estas materias.

En este mismo sentido, los esfuerzos deben centrarse tanto en los órganos fiscalizadores, como la Dirección del Trabajo y sus inspecciones, Servicios de Salud, etc.; como en los órganos jurisdiccionales de trabajo.

# Globalización y Exclusión Laboral en Centroamérica

*Juan Pablo Pérez Sáinz*<sup>1</sup>

Se puede afirmar que, con el actual modelo acumulativo signado por la globalización, las tendencias excluyentes predominan en los mercados latinoamericanos de trabajo. Los niveles de desempleo, a pesar del dinamismo de las economías en los 90, no han descendido sino, por el contrario, han tendido a crecer. Se puede hablar de crisis del empleo formal dada la pérdida de importancia del empleo público, núcleo duro de este tipo de ocupación, y las tendencias hacia la precarización de trabajo asalariado. Y hay persistencia del autoempleo no sostenible en áreas urbanas pero, sobre todo, rurales. En el transfondo de estas tendencias hay que buscar la progresiva pérdida de centralidad que ha tenido el empleo formal que, durante la modernización nacional, fue sinónimo de empleo moderno y mecanismo de integración social. Era el que estructuraba las dinámicas laborales tanto en términos de los flujos migratorios desde áreas rurales y ciudades menores a zonas metropolitanas (territorialidad, por excelencia, de la modernidad nacional) como de la movilidad ocupacional hacia este sector que se erigió como el punto de referencia. La crisis de la deuda de los 80 mostró los límites históricos de este proceso modernizador y los

---

<sup>1</sup> Juan Pablo Pérez Sáinz es sociólogo. Actualmente es profesor e investigador de FLACSO-Costa Rica. Entre sus publicaciones cabe destacar: *From the Finca to the Maquila. Labor and Capitalist Development in Central America*, (Boulder, Westview Press, 1999); y, conjuntamente, con K. Andrade-Eekhoff: *Communities in Globalization. The Invisible Mayan Nahual*, (Lanham, Rowman and Littlefield, 2003).

programas posteriores de ajuste estructural funcionaron como auténticas acumulaciones originarias del nuevo modelo orientado hacia el mercado global. La principal expresión laboral de estas transformaciones ha sido la pérdida progresiva de esta centralidad del empleo formal (Pérez Sáinz, 2003).

A partir de estas premisas, el presente trabajo pretende ver cómo se están manifestando estas tendencias excluyentes en Centroamérica.<sup>2</sup> Respecto a esta región hay que tomar en cuenta tres fenómenos. Primero, ha sido un área de modernización tardía cuyo primer momento fue la diversificación agroexportadora en los años '50 del siglo pasado donde algodón, caña de azúcar y carne vacuna complementaron al café y al banano. Posteriormente, en los años '60, se intentó un proceso industrializador sustitutivo de importaciones pero con la peculiaridad que tuvo un alcance regional. Segundo, a pesar de estas similitudes, hay diferencias entre los países, destacando Costa Rica por su excepcionalidad cuya explicación más inmediata hay que buscarla en la resolución democrática de la crisis oligárquica de los '40 que permitió el surgimiento de un Estado desarrollista y benefactor, prácticamente ausente en los otros países de la región. Y finalmente, hay que tomar en cuenta que la crisis de los '80 y el inicio de los programas de ajuste estructural vienen marcados por los conflictos bélicos que asolaron a la región en esos años.

Este trabajo está organizado en cuatro apartados. El primero analiza la crisis del empleo formal tomando en cuenta tanto la pérdida de importancia del empleo público como las tendencias hacia la precarización de las relaciones salariales que afecta no sólo las relaciones ya existentes sino también las emergentes inducidas por el nuevo modelo acumulativo. En un segundo acápite tomaremos en cuenta tendencias expulsoras; o sea, el fenómeno del desempleo abierto pero también el de la migración transnacional, que es clave en Centroamérica. Por su parte, en el tercer apartado se considerará la persistencia de un autoempleo de subsistencia que genera una economía de la pobreza: pobres produciendo para pobres. Se concluirá haciendo un balance de estas tendencias e identificando cuáles son nuevas y cuáles son prolongación de procesos históricos más largos.

---

<sup>2</sup> Centroamérica, en este trabajo, comprende los siguientes países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Estos cinco países comparten un mismo proceso histórico de inserción al mercado mundial desde el siglo XIX que fue iniciado con la producción y la exportación de café y banano.

## 1. La crisis del empleo formal: declive del empleo público y precarización de las relaciones salariales

Como se ha señalado en la introducción, el empleo público ha constituido el núcleo duro del empleo formal y su declive es muestra inequívoca de crisis del referente laboral central del modelo acumulativo precedente. La evolución del peso del empleo público en Centroamérica, durante la década pasada, se puede observar en el siguiente cuadro.

**Cuadro 1**  
Centroamérica: evolución del empleo público en la población ocupada urbana durante la década de los '90 (porcentajes)

País	1990	1999
Costa Rica	25.0	17.2
El Salvador	13.8	12.3
Guatemala	14.4 <sup>a</sup>	8.2 <sup>b</sup>
Honduras	14.4	9.7
Nicaragua	20.3 <sup>c</sup>	-

a:1989    b:1998    c:1993  
Fuente: CEPAL (cuadro 4).

Hay un par de fenómenos a destacar. Por un lado, el peso del empleo público dentro de la PEA ocupada urbana desciende en todos los países. No obstante, por otro lado, merece la pena considerar tres casos. El primero es Costa Rica, ya que históricamente ha sido el país donde el empleo público ha tenido más importancia y ha sido elemento fundamental en la configuración de los amplios sectores medios que caracterizan esa sociedad. El segundo es Guatemala que, a fines de la década, es el país latinoamericano donde el peso del empleo público en la ocupación urbana es menor, sólo superado por el Perú, con el 7.2%, después de los ajustes de la era de Fujimori (OIT, 1999: cuadro 5-A). Y tercero, no hay datos para estimar tal descenso en Nicaragua, que es el país donde tal pérdida ha sido más pronunciada por el nivel que alcanzó el empleo público en el marco del modelo de economía mixta implementado durante la experiencia sandinista. La reducción del mismo se inició ya en ese período con la política de compactación que llegó a afectar a unas 21.000 personas en el bienio 1988-89 que fueron a parar sea

a actividades informales o al desempleo (Evans, 1995: 223). Con el gobierno de Barrios de Chamorro se puso en funcionamiento, en 1991, el Programa de Conversión Ocupacional que, planteándose como objetivo «desmovilizar» a 10.000 personas, superó ampliamente esta meta alcanzando la cifra de 25.000. En 1994 tuvo lugar una nueva iniciativa, el Programa de Movilidad Laboral, con la finalidad de reducir 13.500 puestos de trabajo de manera escalonada. A mediados de 1995 los logros alcanzados era inferiores a los esperados. Además de este conjunto de programas, tal vez la medida más impactante fue la que afectó a los Ministerios de Defensa y Gobernación con la finalización del conflicto bélico de los años '80. Se estima en torno de 75.000 las personas afectadas (Pérez Sáinz y Cordero, 1997: cuadro 13). Así, el empleo público representaba, en 1985, el 31,0% del total de la PEA de ese país y se redujo, entre ese año y 1993, a una tasa anual del 7,7% (Funkhouser y Pérez Sáinz, 1998). O sea, la reforma del Estado, con su consiguiente impacto en el empleo público, debe ser entendida en este país como el desmantelamiento del Estado que configuró la experiencia sandinista.

Por consiguiente, esta expresión de crisis del empleo formal se manifiesta también en Centroamérica. No obstante, habría que indagar las redefiniciones que ha conllevado en términos de la composición de este espacio ocupacional. Al respecto, nuestra hipótesis es que los perdedores de este declive son la mano de obra menos calificada teniendo como corolario una cierta tecnificación y/o profesionalización del aparato estatal.

Precarización de relaciones salariales sería una segunda manifestación de la crisis del empleo formal. Hay que advertir que precarización es un término que ha sido utilizado en América Latina de manera empírica y con poca precisión analítica. Mora (2000) nos ha mostrado el camino para comenzar a apuntalarlo conceptualmente. Para éllo propone tomar en cuenta tres dimensiones de este fenómeno: reestructuración productiva y flexibilidad laboral; desregulación laboral; y debilitamiento del actor sindical. Veamos las dos últimas en relación a Centroamérica.<sup>3</sup>

Del estudio realizado por la OIT (2000), sobre reformas laborales en América Latina durante la década de los '90, se señala – en primer lugar – que ni en Honduras ni en Costa Rica, los códigos de trabajo tuvieron

---

3 No podemos tomar en cuenta la primera dimensión, la referida a flexibilidad laboral, ya que no se cuenta en Centroamérica, al contrario de otras latitudes latinoamericanas, con estudios al respecto. Este es un gran vacío en la comprensión de las transformaciones laborales en Centroamérica.

modificaciones. No obstante, en el último país, en 1993, se promulgó una ley que afectó a la legislación de asociaciones solidaristas, al propio código del Trabajo y a la ley orgánica del Ministerio del Trabajo. En Nicaragua, se ha regulado, por primera vez, el período de prueba pero sólo para contratos de duración indeterminada. En Guatemala se ha generalizado a todos los sectores un mínimo de 15 días de vacaciones. En estos dos países se ha extendido la duración de licencias con goce de sueldo. En cuanto a dimensiones colectivas de las relaciones laborales, es tal vez en El Salvador donde se ha logrado más transformaciones suprimiendo normas restrictivas de derecho de asociación, facilitando los trámites de inscripción de sindicatos y estableciendo el fuero sindical. Respecto al mismo hay que mencionar que, en Costa Rica, se han establecido normas de protección al sindicato, especialmente en sus relaciones conflictivas con el solidarismo. En estos dos países se ha intentado fortalecer la contratación colectiva prohibiendo la misma fuera del sindicato cuando éste existe. Y, en el país cuscatleco se ha establecido la presunción de legalidad en el caso de huelga. Respecto a este fortalecimiento de derechos laborales colectivos, hay que tener en cuenta la solicitud que elevó la AFL-CIO ante el Congreso de Estados Unidos de excluir del Sistema General de Preferencias a aquellos países que violaran las libertades sindicales.<sup>4</sup> Este hecho, está ligado a los nuevos procesos de proletarianización y a sus consecuencias en términos de globalización de la acción laboral, fenómeno al que nos referiremos más adelante.

Por consiguiente, lo que se puede concluir del párrafo precedente es que las reformas laborales en la región centroamericana presentan varias características. Primeramente, son limitadas, lo que implica que la desregulación laboral no ha sido una cuestión central en las estrategias de ajuste estructural en estos países. Segundo, no parecen que hayan inducido flexibilización en los mercados de trabajo.<sup>5</sup> Y, tercero, en algunos casos se han extendido y fortalecido los derechos laborales colectivos. En nuestra opinión, estos rasgos responden a dos fenómenos. Por un lado,

---

4 Se debe tener en cuenta que en el capítulo V del "*Trade and Tariff Act of 1984*", se establecen cinco garantías laborales que han de ser respetadas para acceder a las ventajas que se derivan de este sistema. Estas garantías son las siguientes: general de asociación; específico de sindicalización; prohibición de trabajos forzados; utilización de menores; y de régimen aceptable de condiciones de trabajo (Pérez Sáinz, 1993).

5 En términos de la evaluación hecha por el Banco Mundial, institución que apoya sin reservas la flexibilización de los mercados laborales, Centroamérica estaría en una posición intermedia en el espectro latinoamericano. La excepción sería Nicaragua que, junto a México, aparecen los casos de mayor "rigidez" laboral (Burki y Perry, 1997); un legado del sandinismo.

los mercados laborales centroamericanos, históricamente, han sido flexibles y, por tanto, no había muchas “rigideces” que remover. Y, por otro lado, la democratización iniciada con la finalización de los conflictos bélicos tenía que tomar en cuenta los derechos de los trabajadores. El caso más elocuente, al respecto, es El Salvador donde el conflicto finalizó en un empate y las fuerzas insurgentes lo hicieron valer en la reconstrucción democrática.

En cuanto la dimensión del actor sindical, el cuadro 2 nos muestra la evolución de la tasa de sindicalización durante la década pasada.

**Cuadro 2**  
Centroamérica: evolución de la tasa de sindicalización  
durante la década de los 90 (porcentajes de la fuerza de trabajo)

País	1990-1995	1996-2000
Costa Rica	20.8	13.1
El Salvador	27.0	5.2
Guatemala	11.2	4.4
Honduras	14.3	6.0
Nicaragua	9.6	22.6

Fuente: OIT (2002: cuadro 3b)

Como se puede observar, con la excepción nicaragüense, en el resto de los países ha descendido de manera significativa, especialmente en el caso salvadoreño. Este fenómeno no es de extrañar ya que refleja una tendencia histórica del mundo laboral de esa región donde los actores laborales, por la represión a la que han sido sometidos, han presentado gran debilidad (Pérez Sáinz, 1999). En cuanto al incremento en el caso nicaragüense, la hipótesis a avanzar es que la migración ha realzado el peso de los trabajadores sindicalizados que, probablemente, por su empleo protegido no se han visto obligados a abandonar el país.

Por lo tanto, es clara la precarización salarial en términos de debilidad de la acción sindical. No obstante, es importante señalar cambios que se están operando en la naturaleza de la acción colectiva dentro del mundo laboral centroamericano. Nos referimos a la transnacionalización de la acción laboral que se ha dado en los últimos años y que hemos mencionado

previamente. El análisis clave sobre este fenómeno lo provee Quinteros (2000).<sup>6</sup> Esta autora identifica cinco tendencias relevantes. La primera tiene que ver con el cuestionamiento del Estado nacional como garante de derechos laborales colectivos y la emergencia de mecanismos no estatales en la resolución de conflictos al respecto. Segundo, se detecta una mayor presencia de actores no sindicales en los conflictos sobre derechos laborales, individuales o colectivos; presencia que cuestiona el monopolio histórico ejercido por las organizaciones sindicales. Tercero, los éxitos alcanzados en algunos de estos casos son limitados; ésto muestra la existencia de límites estructurales. Cuarto, se percibe una creciente transnacionalización de la acción laboral con incorporación de actores centroamericanos, sindicales y no sindicales, en redes internacionales de activismo laboral. Y quinto, también en este campo, Costa Rica mantiene su excepcionalidad debido a varios factores: presencia importante del solidarismo<sup>7</sup>; amenaza permanente de cierre de empresas ante los costos relativamente altos, respecto a otros países de la región, por las cargas sociales; y la incidencia histórica de la ciudadanía pasiva que ha configurado la acción colectiva en este país durante las décadas pasadas.

## **2. Desempleo y migración transnacional**

El mundo laboral centroamericano se ha visto igualmente afectado por tendencias excluyentes durante la última década. Un fenómeno que ha mostrado una cara conocida, como la del desempleo, pero también otra menos conocida: la migración transnacional.

La evolución del desempleo abierto urbano, incluyendo su incidencia en las dos categorías socio-demográficas de mayor impacto históricamente, puede ser analizado en el cuadro 3 que se limita a los tres países que contienen información.

---

<sup>6</sup> Esta autora ha llevado a cabo el análisis de un conjunto de estudios de casos de empresas, en toda la región, en distintos escenarios identificados según la presencia de actores sindicales y no sindicales y ámbitos locales y globales de acción laboral.

<sup>7</sup> Es un movimiento, de iniciativa patronal, que busca la armonía y cooperación obrero-patronal mediante un pacto donde los trabajadores obtienen ciertos beneficios sociales a cambio de renunciar a la organización sindical.

**Cuadro 3**  
Centroamérica: evolución del desempleo abierto urbano  
durante la década de los '90 (tasas)

País y año	Total	Femenino	Juvenil <sup>a</sup>
<b>Costa Rica</b>			
1990	5.4	6.2	10.4 <sup>b</sup>
1999	4.9	8.2	14.9 <sup>b</sup>
<b>El Salvador</b>			
1990	9.9	9.8	18.6 <sup>c</sup>
1999	8.0	5.8	13.9 <sup>c</sup>
<b>Honduras</b>			
1990	6.9	5.2	10.7 <sup>d</sup>
1999	3.7	3.8	10.0 <sup>d</sup>

a: total nacional      b: de 12 a 24 años      c: de 15 a 24 años      d: de 10 a 24 años  
Fuente: (OIT, 2002: cuadros 1-A, 2-A y 3-A)

En los tres casos, los niveles de desocupación no superan los dos dígitos y, además, no ha habido incremento a lo largo de la década. O sea, se insinúan dos fenómenos. Por un lado, el desempleo abierto, como en el pasado, sigue sin ser un mecanismo de ajuste importante de los mercados centroamericanos de trabajo. Y por otro lado, parece mantener su naturaleza cíclica y no presentar rasgos estructurales como en otros países latinoamericanos. La mayor incidencia de la desocupación en la fuerza de trabajo femenina acaece sólo en el caso costarricense. Este cuadro no sugiere que haya asociación clara entre este fenómeno y el aumento de la participación femenina en el empleo que se ha dado en la década pasada. Así, en Costa Rica, la tasa de participación se ha incrementado del 39% en 1990 al 45% en 1999, mientras que en El Salvador ha permanecido prácticamente estable: 51% y 52% (CEPAL, 2001, cuadro 2). Estos datos sugerirían asociación pero los resultados de Honduras lo cuestiona ya que la tasas de participación femenina ha aumentado (del 43% en 1990 al 54% en 1999) mientras el desempleo femenino ha descendido.

Por el contrario, la evidencia es contundente respecto a los jóvenes, a pesar que las tasas que se manejan tienen cobertura nacional que reflejan niveles inferiores de desocupación a los existentes en áreas urbanas. Al respecto hay que recordar los efectos erosionadores en términos identitarios ya que el trabajo como fuente de identidad se ve cuestionado. La

consecuencia son los comportamientos anómicos como la delincuencia, expresión cruda de la desintegración social. La problemática de las pandillas juveniles, conocidas en la región como "maras", es uno de las cuestiones sociales más preocupantes en Guatemala, El Salvador y Honduras.

Aunque no aparece reflejado en el cuadro, mención especial requiere el caso nicaragüense donde hubo un descenso desde una tasa del 21,9%, en 1993, a un nivel del 12,9% en 1998 (OIT, 1998, cuadros 3-A). La razón no debe buscarse en la generación de empleo en ese país sino en el fenómeno de la emigración, especialmente hacia Costa Rica, como válvula de escape de ese mercado laboral. Lo que se insinúa es que el nuevo modelo, a pesar de su dinamismo económico, genera también un excedente estructural de fuerza de trabajo y que el mismo se va a mantener. Por otro lado, y esto sería una diferencia con el modelo anterior, los altos niveles alcanzados ya por el autoempleo suponen que la sustitución de esta lógica de exclusión por la de autogeneración de empleo no va a ser tan fácil como antes. El caso nicaragüense es ejemplar al respecto. Además, no debe olvidarse la desocupación generada por el impacto del huracán Mitch en ese mismo país y, sobre todo, en Honduras (CEPAL, 1999a; 1999b).

No sólo en Nicaragua pero también en el resto de los países, con la excepción costarricense, los niveles de desempleo son bajos gracias a la función de ajuste de mercados de trabajo que está jugando la emigración. Además, este fenómeno representa una de las principales modalidades de inserción de Centroamérica en el proceso globalizador; inserción originada en la propia sociedad y no resultado de políticas estatales o estrategias empresariales.

Lo que se quiere enfatizar son sus efectos en términos laborales, que serían dos. Primero, la emigración se ha erigido, en algunos países de la región, en un mecanismo importante de ajuste del mercado de trabajo, como ya se ha mencionado. Y segundo, este fenómeno muestra la globalización de los mercados laborales cuestionando el carácter nacional de los mismos. Es decir, en el período previo de modernización, las migraciones internas, especialmente la rural-urbana, permitieron la movilidad espacial de la mano de obra y la configuración de lo que se podría identificar como mercado nacional de trabajo. (Obviamente, la territorialidad del mismo se concentraba en las áreas urbanas, especialmente, en las metropolitanas que fue el escenario privilegiado por ese tipo de modernización). En la actualidad esta centralidad está cuestionada por el fenómeno de la emigración, que internacionaliza tal mercado, pero también por su fragmentación a nivel local.

Por la indocumentación de muchos de los desplazamientos, sólo se puede tener una idea aproximada de la magnitud de este fenómeno. Así, el último censo de los Estados Unidos, de 2000, muestra una presencia de 1,7 millones de centroamericanos; de ellos 655.000 son salvadoreños y 372.000 guatemaltecos que serían las dos nacionalidades de mayor peso (Guzmán, 2001). Esta población no corresponde ni a los estratos más pobres ni a los más ricos de sus respectivas sociedades; además muestran un perfil educativo, en promedio, más elevado (Mahler, 2001).

En términos de emigración hacia el Norte, El Salvador es el país donde este fenómeno ha tenido mayor incidencia. Se ha estimado que en torno al 15% de la población de este país ha emigrado en los '80. La fuerza laboral que lo ha hecho se caracteriza por su condición masculina, edad entre los 20 y 29 años y mayor educación. A su vez, el envío de remesas ha tenido múltiples impactos en el mercado laboral salvadoreño: ha incidido negativamente en la tasa de participación de los no migrantes; ha afectado los salarios; y ha reducido las presiones en términos de desempleo (Funkhouser, 1992a).<sup>8</sup> También para el caso nicaragüense se detecta que la población emigrante se encuentra en edad de trabajar, tiene mayor nivel de escolarización y proviene de ocupaciones no manuales. Igualmente las remesas han impactado, negativamente, sobre la participación laboral pero han tenido efectos positivos, aunque moderados, en la generación de autoempleo (Funkhouser, 1992b).

El caso nicaragüense es de importancia especial ya que el mercado laboral de ese país ha sido el que ha sufrido transformaciones mayores con la aplicación de medidas de ajuste estructural; medidas que han supuesto, ante todo, el dismantelamiento de la economía mixta desarrollada durante el régimen sandinista. Así, se dió un descenso drástico del empleo público y el autoempleo parece haber alcanzado sus límites estructurales de absorción de excedente laboral.<sup>9</sup> El mercado de trabajo se ajustó, a inicios de la década pasada, con un incremento espectacular del desempleo abierto, como se ha mencionado previamente. Y, posteriormente, además de la recuperación económica, la migración hacia Costa Rica está actuando como una verdadera válvula de escape y de

---

<sup>8</sup> Es importante también resaltar el impacto a nivel local de la migración tal como muestra, para el caso de la comunidad de Santa Elena en Usulután (El Salvador), el primer estudio binacional realizado tanto en esta localidad salvadoreña como en Los Angeles (Andrade-Eekhoff, 1998).

<sup>9</sup> Datos para las tres principales ciudades, indican que el denominado sector informal ha incrementado su peso, en el total del empleo, del 59,1%, en 1992, al 66,2%, en 1998 (Acurto, 1998: cuadro 1).

ajuste de ese mercado de trabajo (Funkhouser y Pérez Sáinz, 1998). Los cambios laborales del país meridional han favorecido la incorporación de los migrantes nicaragüenses los cuales se han empleado en actividades poco calificadas donde se requiere una fuerza de trabajo joven en condiciones de ofrecer un rendimiento laboral intenso. Además de constituir una mano de obra más barata es en términos de derechos laborales que parece que se establecen las diferencias más significativas con los trabajadores costarricenses (Morales y Castro, 1999).

Por consiguiente, la nueva modernización globalizada implica la permanencia de tendencias de exclusión laboral, especialmente en su manifestación más explícita como lo es el desempleo. Esta persistencia es la otra cara de la generación insuficiente de empleo por parte de las nuevas actividades acumulativas. Pero, a la vez, ha emergido un nuevo fenómeno de naturaleza altamente paradójica: la migración transnacional. Por un lado, supone una modalidad de exclusión extrema conllevando desarraigo territorial. Pero, por otro lado, incorpora plenamente, aunque de manera penosa, a la fuerza de trabajo al proceso globalizador.

### **3. Autoempleo de subsistencia y economía de la pobreza**

Historicamente, una parte significativa de la fuerza de trabajo centroamericana ha debido autogenerarse empleo el cual, además, ha estado signado por lógicas de subsistencia. El resultado ha sido la constitución de una amplia economía de la pobreza: pobres produciendo para pobres.

Así, la modernización del agro centroamericano se basó en el famoso binomio: grandes fincas agroexportadoras y pequeñas propiedades para fines de subsistencia.<sup>10</sup> Esto dio lugar a que la dinámica del empleo estuviera signada por cuatro fenómenos. En primer lugar, los puestos de trabajo generados en el sector agrícola durante este período modernizador fueron escasos. Segundo, se mantuvo la estructura de inserción ocupacional ya que, a inicios de los '80, todavía un poco más de la mitad de la fuerza laboral se ubicaba en pequeñas parcelas como trabajadores familiares. Tercero, el sector moderno (fincas dedicadas a productos de exportación) generaba pleno empleo por períodos cortos

---

<sup>10</sup> Las excepciones fueron el café en Costa Rica y Honduras, donde predominaron las propiedades medianas y pequeñas, y el arroz que, basado en grandes propiedades, se orientó hacia el mercado interno.

de tres a cuatro meses correspondiendo con las temporadas de cosecha, demandando mano de obra temporal. El excedente laboral era revertido al sector campesino tradicional que, dada su baja productividad, se caracterizaba por un alto subempleo. Es esta combinación de temporalidad del pleno empleo en el sector moderno, con alto subempleo en el sector tradicional, lo que el análisis del PREALC (1986) identificó como el problema básico del agro centroamericano. Y, cuarto, la remuneración de los trabajadores permanentes en fincas no estaba asociada al desarrollo de la productividad sino a las condiciones del mercado influido por la sobreoferta de trabajadores eventuales. Por su parte, los salarios de estos últimos servían, junto a la diversificación hacia actividades no agrícolas, para intentar compensar el deterioro del ingreso campesino.

Pero, a este panorama tampoco escaparon los medios urbanos. La limitada dinámica del sector formal llevó a que, ya desde los '70, la principal fuente de ocupación se generase en actividades informales. Las mismas, también en su mayoría, estuvieron signadas por lógicas de subsistencia. Como se mostró para los años '80 en las principales ciudades de la región, con la excepción de San José, los altos niveles de pauperización indujeron el predominio de una informalidad no dinámica orientada hacia la subsistencia y, por lo tanto, reproductora de pobreza (Pérez Sáinz y Menjívar Larín, 1994).

Pasando a los años '90, el cuadro 4 nos muestra la incidencia de la pobreza en el trabajo por cuenta propia, no profesional, y nos permite comparar tal impacto con los niveles de pauperización del total de los ocupados tanto en áreas rurales como urbanas.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Recordemos que la pobreza es un atributo de los hogares por lo que los niveles de pauperización de este cuadro son inferiores ya que no contemplan la totalidad de las unidades domésticas; en concreto, no están considerados los desempleados y los casos de hogares sin ocupados. En estos dos tipos de situaciones, la incidencia de la pobreza es mayor.

**Cuadro 4**  
 Centroamérica. Incidencias de la pobreza en el trabajo  
 por cuenta propia (porcentajes)

País y año	Total ocupados		Trabajo por cuenta propia		
	Zonas rurales	Zonas urbanas	Agricultura	Industria y construcción	Comercio y servicios
<b>Costa Rica</b>					
1990	17	15	27	28	24
1999	12	10	21	17	26
<b>El Salvador</b>					
1995	53	34	72	50	41
1999	55	29	80	43	35
<b>Guatemala</b>					
1989	70	42	76	48	35
1998	66	40	69	51	46
<b>Honduras</b>					
1990	83	60	90	81	73
1999	81	64	89	80	72
<b>Nicaragua</b>					
1993	75	52	89	60	45
1998	70	54	87	59	52

Fuente: CEPAL (2001, cuadros 17 y 18)

Observando las dos primeras columnas hay que destacar la conocida mayor incidencia de la pobreza en áreas rurales que en urbanas, aunque en Honduras y Nicaragua se incrementa en el tiempo tal incidencia en las áreas urbanas mientras en las rurales tiende a descender. El segundo hecho a destacar es la diferencia entre países donde Costa Rica destaca dentro de la región por sus niveles, sensiblemente, más inferiores de pauperización. Un efecto del desarrollo modernizador previo donde, como se señaló en la introducción, la salida democrática a la crisis oligárquica permitió el desarrollo de un Estado benefactor. Honduras y Nicaragua representan el extremo opuesto con generalización de la pobreza. En términos urbanos, Guatemala y El Salvador se ubicarían en

una posición intermedia. Hay que destacar este último caso porque representa el proceso de mayor reducción de pauperización urbana; un fenómeno que no es ajeno al impacto aliviador de las remesas originadas por la migración. Pero en términos rurales, nos sentimos inclinados a agrupar a estos dos países con Honduras y Nicaragua; incluso en el caso salvadoreño, ya que ha habido deterioro en sus áreas rurales. O sea, la gran diferencia entre Costa Rica y el resto de la región se establece, principalmente, en términos rurales.

Estas dos primeras columnas nos sirven como referentes para evaluar la incidencia de la pobreza en el trabajo por cuenta propia, expresión más nítida de autoempleo. Al respecto, se pueden hacer varias observaciones. Primero, en todos los países la incidencia de la pauperización en el trabajo por cuenta propia agrícola ("proxi" de campesinado) es mayor que la del total de ocupados. O sea, se sugiere asociación entre esta categoría ocupacional y la pobreza. No obstante, hay que diferenciar situaciones. En Costa Rica y Guatemala, los descensos de pobreza son mayores en el campesinado, lo que insinuaría cierta reconversión productiva. En Honduras y Nicaragua, son más lentos mostrándose la inercia de estructuras históricas que limitan las posibilidades de transformación del campesinado. Y la situación más preocupante es la salvadoreña por el deterioro social creciente. Una segunda observación tiene que ver con la mayor incidencia de la pobreza en el trabajo por cuenta propia productivo que en el improductivo en áreas urbanas. O sea, se sugiere que en las actividades comerciales y de servicios, donde la productividad tiene menor poder discriminatorio, el trabajo por cuenta propia puede encontrar nichos dinámicos. Y la tercera observación es que en Guatemala, para 1989, y en Nicaragua, para las dos observaciones, el trabajo por cuenta propia improductivo tiene niveles de pauperización inferiores al promedio de trabajadores urbanos.

Por consiguiente, el autoempleo de subsistencia, signado por la pobreza, sigue siendo relevante en la región. No obstante, hay cierta tendencia hacia su reducción en áreas urbanas pero no se puede afirmar lo mismo para las zonas rurales. Respecto a estas áreas, lo más significativo a destacar es la tendencia hacia la descampesinización. El deterioro de los ingresos de origen agrícola ha llevado a que algunas unidades campesinas hayan desplegado estrategias de diversificación de obtención de recursos monetarios a través de la realización de actividades rurales no agrícolas; además no hay que olvidar la recepción de remesas debido a la emigración. De hecho, hay evidencia que apunta a que una parte creciente de los ingresos de los hogares rurales de la región provienen de actividades no

agrícolas (Weller, 1997). Esto ha supuesto que se comience a cuestionar el binomio latifundio-minifundio que ha predominado en la dinámica agraria de la región por décadas (Baumeister, 1991).

#### 4. Conclusiones

Como anunciamos en la introducción queremos concluir reflexionando, haciendo un balance de este conjunto de tendencias excluyentes, enmarcándolas históricamente para ver cuáles han sido inducidas por la globalización y cuáles no.

Lo primero que hay que destacar es que el empleo formal nunca ha tenido en Centroamérica la centralidad que mostró en otros países latinoamericanos, especialmente los de modernización temprana. Hasta los años '60 del siglo pasado, estamos hablando de sociedades fundamentalmente agrarias, donde la lógica predominante era el ya mencionado binomio finca exportadora/parcela de subsistencia, con la generación de empleo temporal, claramente precario, en el sector moderno, complementado con un alto subempleo en el sector tradicional. De ahí los altos niveles de pauperización que caracterizaron al agro de la región y que constituyeron la condición necesaria de los conflictos bélicos posteriores.<sup>12</sup> En la década de los 60, considerada la década de "oro" en términos del desarrollo centroamericano, se atisbó la centralidad del empleo formal en el marco del intento industrializador sustitutivo de importaciones. Pero fue un momento "dorado" de corta duración ya que en el siguiente decenio, los límites de este proceso fueron obvios y se estancó la generación de empleo formal. De hecho, ya desde los '70, el empleo informal tuvo un mayor ritmo de crecimiento. La gran excepción de estas tendencias la representó Costa Rica, por las razones ya mencionadas, donde el empleo formal sí jugó un papel central con el desarrollo de un importante proceso de generación de empleo público, que constituyó el núcleo duro de empleo formal.

Por lo tanto, la crisis del empleo formal es relativa en Centroamérica porque su centralidad en la modernización pasada ha sido también relativa. Hemos visto que ha habido un declive del empleo público que debe ser matizado por el peso que tenía este ámbito ocupacional. Y en cuanto a la precarización salarial, los resultados son mixtos. El marco de conflictos

---

<sup>12</sup> La condición suficiente la representó la involución autoritaria que degeneró en terrorismo de Estado.

bélicos supuso que, paradójicamente, se diera cierta regulación laboral pero vino acompañada de una acción sindical drásticamente disminuida. Esto último remite también a patrones históricos previos. De todas las maneras, en los nuevos ejes acumulativos (nuevas agroexportaciones, industria de la maquila y turismo) no se vislumbra nitidamente la generación de empleos no precarios. El turismo presenta el balance más favorable pero esta actividad está signada por la estacionalidad. La gran excepción son las actividades de alta tecnología, concentradas en Costa Rica que prolonga así relativamente su excepcionalidad, pero su impacto en términos de volumen de empleo es mínimo.

También se mantiene como tendencia histórica la poca relevancia del desempleo abierto. En este sentido, la región centroamericana se aparta del carácter más bien estructural que ha adquirido este fenómeno en otras latitudes latinoamericanas. Pero esto no significa que no haya tendencias hacia la expulsión de la fuerza de trabajo. Por el contrario, hay que destacar el fenómeno de la migración transnacional que tiene una doble importancia. Por un lado, juega un papel crucial en los ajustes de los mercados de trabajo de la región y, por otro lado, constituye la principal modalidad de inserción en la globalización de Centroamérica. Se puede argumentar que tampoco estamos ante un fenómeno nuevo ya que se han dado procesos migratorios al interior de la propia región, especialmente los que acaecieron con la actividad bananera (salvadoreños a Honduras y nicaragüenses a Costa Rica). No obstante, la magnitud de los flujos, el destino hacia el Norte (preferentemente, hacia los Estados Unidos) y el impacto de la remesas, supone que se está inequívocamente ante un fenómeno nuevo. Incluso el desplazamiento de nicaragüenses hacia Costa Rica, por el tipo de ocupaciones y su destino hacia el área metropolitana de San José, rompe con patrones previos. Es decir, la migración transnacional es, sin duda, la expresión laboral más novedosa y puede ser atribuida a la globalización.

Finalmente, se mantiene el autoempleo de subsistencia, especialmente en áreas rurales. Sin embargo, el actual campesinado de subsistencia se encuentra en un contexto diferente, signado por la crisis del binomio latifundio/minifundio que caracterizó el desarrollo del agro centroamericano en las décadas pasadas. Se está ante una situación más compleja donde se percibe la emergencia de una nueva ruralidad donde lo agrícola está perdiendo centralidad. En este sentido, argumentaríamos que hay prolongación de esta tendencia histórica pero su naturaleza está siendo redefinida por la propia globalización.

Por consiguiente, se puede decir que las tendencias laborales excluyentes en Centroamérica tienen raíces históricas profundas pero la globalización las está redefiniendo. Así, la precariedad salarial está siendo refuncionalizada dentro del nuevo modelo acumulativo y el autoempleo de subsistencia adquiere nuevos significados con la emergencia de una nueva ruralidad. Lo que no cabe duda es que el fenómeno de la migración transnacional, central en la configuración del actual mundo laboral centroamericano, es propio al proceso globalizador. Es decir, la globalización ha encontrado en Centroamérica un contexto propicio donde históricamente la exclusión se ha impuesto a la integración laboral.

## Bibliografía

AGURTO, S., (1998), "El sector informal urbano, 1992-1998", *El Observador Económico*, No. 83.

ANDRADE-EEKHOFF, K., (1998), "Las Hermanas y Los Hermanos Cercanos: A Case Study on International Migration, Santa Elena, Usulután, El Salvador," ponencia presentada en la reunión de Latin American Studies Association, Chicago, septiembre.

BAUMEISTER, E., (1991), "La agricultura centroamericana en los ochenta", *Polémica*, Nos. 14-15.

BURKI, S. J. y PERRY, G. E., (1997), *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Washington, The World Bank.

CEPAL, (1999a), Nicaragua: evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1998, documento, México, CEPAL.

\_\_\_\_\_ (1999b), Honduras: evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1998, documento, México, CEPAL.

\_\_\_\_\_ (2001), *Panorama social de América Latina 2000-2001*, Santiago, CEPAL.

EVANS, T., (1995), "Ajuste estructural y sector público en Nicaragua", en T. Evans (coord.): *La transformación neoliberal del sector público. Ajuste estructural y sector público en Centroamérica y El Caribe*, Managua, Latino Editores.

FUNKHOUSER, E., (1992a), "Mass Emigration, Remittances and Economic Adjustment: The Case of El Salvador in the 1980s", en R. Freeman y G. Borjas (eds.): *The Economic Effects of Immigration in Source and Receiving Countries*, Chicago, The Chicago University Press.

\_\_\_\_\_ (1992b), "Migration from Managua. Some Recent Evidence", *World Development*, Vol.20, No.8.

FUNKHOUSER, E. y PÉREZ SÁINZ, J. P., (1998), "Ajuste estructural,

- mercado laboral y pobreza en Centroamérica: una perspectiva regional", en E. Funkhouser y J. P. Pérez Sáinz (coord.): *Mercado laboral y pobreza en Centroamérica. Ganadores y perdedores del ajuste estructural*, San José, SSRC/FLACSO.
- GUZMÁN, B., (2001), *The Hispanic Population: Census 2000 Brief, C2KBR/01-3*, United States Department of Commerce, Bureau of the Census.
- MAHLER, S. J., (2001), *Migration and Transnational Issues. Recent Trends and Prospects for 2020, CA2020: Working Paper, No.4*
- MORA, M., (2000), *Tendencias de precarización de empleo en América Latina, ponencia presentada al Seminario "Latin American Labor and Globalization: Trends Following a Decade of Economic Adjustment"* organizado por el Social Science Research Council y FLACSO-costa Rica, San José, Costa Rica, 10 y 11 de julio
- MORALES, A. y CASTRO, C., (1999), *Immigración laboral nicaragüense en Costa Rica*, San José, FLACSO/Friedrich Ebert/IIDH/La Defensoría de los Habitantes.
- OIT, (1998), *Panorama laboral 98*, Lima, OIT.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Panorama laboral 99*, Lima, OIT.
- \_\_\_\_\_ (2000), *La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado, Documentos de Trabajo, No.123*, Lima, OIT.
- PÉREZ SÁINZ, J. P., (1999), *From the Finca to the Maquila. Labor and Capitalist Development in Central America*, Boulder, Westview Press.
- \_\_\_\_\_ (2003), *"Exclusión laboral en América Latina: viejas y nuevas tendencias"*, *Sociología del Trabajo*, No.47
- PÉREZ SÁINZ, J. P. y Menjívar Larín, R., (1994), *"Central American Men and Women in the Urban Informal Sector"*, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 26, Part 2.
- PÉREZ SÁINZ, J. P. y CORDERO, A., (1997), *Globalización, empleo y políticas laborales en América Central. Los nuevos retos del movimiento sindical*, San Salvador, Fundación Paz y Solidaridad.
- PREALC, (1986), *Cambio y polarización ocupacional en Centroamérica*, San José, EDUCA/PREALC.
- QUINTEROS, C., (2000), *Resistiendo creativamente. Actores y acción laboral en las maquilas de ropa en Centroamérica*, ponencia presentada al Seminario 'Latin American Labor and Globalization: Trends Following a Decade of Economic Adjustment' organizado por el Social Science Research Council y FLACSO-costa Rica, San José, Costa Rica, 10 y 11 de julio.
- WELLER, J., (1997), *"El empleo rural no agropecuario en el Istmo Centroamericano"*, *Revista de la CEPAL*, No.62.

## Parte III

---

# Diversidade no Mundo do Trabalho

Diversidade no Mundo do Trabalho:  
Tópicos para uma Comparação de Categorias

*Silvia C. Yannoulas e Cid Garcia*

A Experiência do Reconhecimento da Diversidade

*Syomara Deslandes Tindera*

# Diversidade no Mundo do Trabalho: Tópicos para uma Comparação de Categorias

*Silvia C. Yannoulas*<sup>1</sup>  
*Cid Garcia*<sup>2</sup>

## **Apresentação**

Este texto, concluído em setembro de 2003, constitui um dos produtos do Convênio UNESCO/FLACSO-Brasil (2003), desenvolvido na Sede Acadêmica Brasil da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO/Brasil. No entanto, vale ressaltar que recupera resultados atingidos por outros projetos e convênios executados pela FLACSO/Brasil.

---

1 Silvia C. Yannoulas é argentina, licenciada em Ciências da Educação pela Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade de Buenos Aires, mestre em Ciências Sociais com menção em Educação pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO/Argentina, e doutora em Ciências Sociais pelo Programa de Doutorado Conjunto FLACSO/Universidade de Brasília (Brasil) em Estudos Comparados sobre a América Latina e o Caribe. Especialista em relações de gênero na educação, na ciência e no trabalho, com ênfase na formulação de políticas públicas. Professora-Pesquisadora Internacional da FLACSO/Brasil. Coordenadora do Projeto de Pesquisa "Mulheres e Políticas Públicas de Trabalho e Renda: Entre a Descentralização e a Integração Supranacional – Um olhar a partir do Brasil (1988-2002)". Participou como colaboradora de diversos projetos da FLACSO/Brasil, entre eles o Convênio UNICEF/FLACSO/Brasil sobre "Meninas e Adolescentes no Brasil" (1992-1994), e Parceria Nacional MTE/FLACSO/Brasil (1998-2003).

2 Cid Garcia é brasileiro, arquiteto e mestre em Engenharia de Produção pela Coppe, Universidade Federal de Rio de Janeiro – UFRJ. É membro da FLACSO Sede Acadêmica Brasil desde 1981, Professor-Pesquisador Internacional da instituição. Pesquisa atualmente a área de portadores de deficiência. Participou, e participa, como colaborador de inúmeros projetos da FLACSO/Brasil, entre eles o Convênio UNICEF/FLACSO/Brasil sobre "Meninas e Adolescentes no Brasil" (1992-1994). Participa, desde 1998, da Parceria Nacional MTE/FLACSO/Brasil.

A FLACSO é um organismo internacional, intergovernamental, autônomo, fundado em 1957, pelos Estados latino-americanos, a partir de uma proposta da UNESCO. A FLACSO tem o mandato institucional de:

- desenvolver a docência de pós-graduação, a pesquisa e a cooperação científica e assistência técnica, no campo das Ciências Sociais e suas aplicações;
- para apoiar o desenvolvimento e a integração dos países da América Latina e Caribe.

Como espaço privilegiado para a reflexão/ação, podemos dizer que a FLACSO/Sede Acadêmica Brasil tem se preocupado especialmente, ao longo de sua história, com algumas problemáticas especiais que dizem respeito à relação entre as ciências humanas e as políticas públicas:

- a) o tema das **relações de gênero**, por meio de várias pesquisas e convênios desde sua criação em 1981, sendo sobre as mulheres, a participação e a saúde sua primeira publicação institucional;
- b) desde 1986, a Sede Acadêmica Brasil da FLACSO desenvolve e aplica a **metodologia participativa**, em diferentes contextos relativos ao diálogo social: conselhos de saúde, Conselhos Tutelares da criança e do adolescente, conselhos de trabalho, entre outros;
- c) a partir de 1988, a FLACSO/Brasil tem participado de vários projetos sobre o tema do **trabalho e geração de renda**, particularmente no que diz respeito ao **diálogo social** (no sistema tripartite e paritário, mas também no que diz respeito às negociações coletivas);
- d) finalmente, a Instituição tem se dedicado em diferentes oportunidades ao estudo das categorias que, atualmente, estão incluídas no conceito de **diversidade** (além da mencionada categoria de gênero, especialmente trabalhou sobre **infância** e sobre **portadores de deficiência**).

Um dos convênios que permitiu começar a visualizar o enramado de conseqüências decorrentes de diversos tipos de discriminação foi o Projeto de Cooperação Científica "**Meninas e Adolescentes no Brasil**", desenvolvido entre 1992 e 1994 em parceria com o UNICEF. O mencionado projeto visava elaborar um quadro da situação das meninas e adolescentes no Brasil bem como estimular a incorporação gradativa e constante das questões de gênero no incipiente desenvolvimento dos Conselhos Tutelares.

Com posterioridade à execução do Convênio UNICEF/FLACSO/Brasil, duas pesquisadoras engajadas no projeto tiveram oportunidade de desenvolver algumas reflexões sobre o tema das múltiplas relações

existentes entre os tipos de discriminação, com ênfase na relação entre gênero e idade (ver RODRIGUES & YANNOULAS, 1998).

Outro convênio que definitivamente marcou a história da FLACSO/Brasil na construção da reflexão sobre a diversidade no mundo do trabalho foi a Parceria Nacional MTE/FLACSO/Brasil, desenvolvida entre 1998 e 2003 por meio dos **Projetos Replanfor, Formap e Milenium**. Vários dos resultados da Parceria Nacional permitiram trabalhar a concatenação de diversos tipos de discriminação no mundo do trabalho, com especial ênfase nas questões de gênero, raça/cor e portadores de deficiência.

Assim, nosso interesse atual é, retomando essas antigas preocupações, refletir sobre a **inserção das mulheres e dos portadores de deficiência no mundo do trabalho**, considerando para tanto alguns eixos estruturantes:

1) Semelhanças e divergências conceituais entre as categorias de gênero e de deficiência, bem como sua articulação com os atuais conceitos de diversidade (CUELLAR, 1997) e interseccionalidade (CRENSHAW in *Revista Estudos Feministas*, 2002).

2) Origem e desenvolvimento dos movimentos sociais e da reflexão científica sobre essas duas categorias, especialmente no que diz respeito à inserção das mulheres e dos portadores de deficiência no mundo do trabalho.

3) Recomendações para as políticas públicas de trabalho decorrentes da análise das ditas duas categorias, com uma dupla abordagem: a participação efetiva dos e das envolvidas nessas categorias na formulação de políticas públicas (por intermédio dos conselhos de trabalho e/ou intersetoriais), e a inclusão efetiva da problemática da diversidade no conteúdo das políticas públicas de trabalho e renda.

Neste artigo pretende-se avançar na proposta de integração de saberes provenientes de diversos tipos de estudos da discriminação e da diversidade, num esforço de ultrapassar a análise de posições isoladas de determinados segmentos sociais para pensar as inter-relações e mudanças necessárias (desejáveis). Destarte, localiza-se num campo de reflexão transversal às Ciências Sociais, para o qual concorrem distintas disciplinas: Sociologia, Antropologia, Psicologia, Pedagogia, Economia, História, Política, Filosofia, entre outras.

É necessário advertir sobre a desigualdade na produção de dados e na análise científica sobre cada um dos dois temas, isto é, gênero e portadores de deficiência. Enquanto a inserção das mulheres no mun-

do do trabalho, tem sido objeto de uma produção histórica e sistemática, a inserção de portadores de deficiência foi ainda pouco considerada pelas análises acadêmicas das Ciências Sociais, o que corresponde a uma grande disparidade na produção de dados. De todo modo, essas limitações desafiam, ao mesmo tempo em que potencializam a importância dessa iniciativa da FLACSO, a qual pretende contribuir também para ampliar o número de interessados no tema.

### **Semelhanças e divergências conceituais**

*“O exercício arbitrário do poder pode ser identificado em quase todos os tipos de relação pessoal. De alguma forma, o autoritarismo encontra espaço próprio para seu desenvolvimento nas relações desiguais estabelecidas sobre a base da diferença de classe, de gênero, de idade/geração, étnica, cultural, entre outras.”* (RODRIGUES & YANNOULAS, 1998, p. 64)

Comparando os distintos tipos de relações sociais assimétricas e de dominação estabelecidas entre os sujeitos e grupos que ocupam diferentes posições com relação às diferenças de classe, de gênero, de idade, de etnia, de cultura, entre outras categorias possíveis das Ciências Sociais, pode-se dizer que as diferenças de idade se caracterizam por sua inexorável fluidez. A condição etário-geracional é a única necessariamente mutante para todos os sujeitos, remetendo à transitoriedade da vida. A condição de portador de deficiência pode, ou não, ter a característica de inexorabilidade, visto que há indivíduos que passam da categoria de não portador para aquela de portador temporário e voltam à anterior. Quanto ao gênero, à etnia e aos portadores não-temporários, o sujeito ocupa sempre posições fixas e excludentes. Por outro lado, as posições de classe e cultura podem transformar-se no tempo e de acordo com as experiências de vida, mas essa transformação não é biologicamente condicionada e depende tanto de fatores sociais como individuais.

Assim, pode-se dizer que as condições etário-geracionais são as mais “democráticas e universais” do ponto de vista das pessoas, porque necessariamente o sujeito passa por todas as posições, assimilando variadas experiências de identidade etário-geracional. Essa característica de fluidez permite ao sujeito adulto a possibilidade de identificar-se com o sujeito criança, de reconhecer no Outro o Si Mesmo anterior. O que não acontece necessariamente com as demais categorias analisadas.

No caso das condições de gênero e etnia, essa possibilidade de identificar-se com o Outro em função da experiência vivida não se coloca *a priori*<sup>3</sup>. Enquanto o gênero e a etnia se instauram, os tempos de vida vão se acumulando e, ao fazê-lo, transformam-se e transformam o sujeito e suas relações sociais. Meninos e meninas, com o tempo, serão velhos e velhas. Esse movimento sucede quando o curso da vida segue seu rumo e não é afetado por acasos e contratempos (catástrofes, acidentes, enfermidades mortais), por ações próprias (suicídio) e alheias (homicídios) pondo fim à existência humana, que é finita.

Ao pensarmos o caso dos portadores de deficiência, do mesmo modo, a possibilidade de identificação não se coloca *a priori*, tendo em vista que as diferenças entre os portadores e os não portadores – os “normais” –, são consideradas, ainda, anomalias, que se possível devem ser “corrigidas” ou devem aproximar-se, o mais possível, do estado considerado “normal”. Somente é possível pensar na identificação com o Outro, no caso das deficiências temporais. Nesse sentido, acreditamos que toda mulher que passou por uma gravidez tem maiores possibilidades de identificação com o portador de certos tipos de deficiência (especialmente as motoras), pois temporariamente ficou sujeita à falta de equilíbrio constante (ou melhor, à constante mudança no equilíbrio corporal), aos cuidados especiais com relação ao corpo (aos corpos), às necessidades mais frequentes de descanso, às vezes até dificuldades de visão (vista embaçada como conseqüência das transformações hormonais), entre outros aspectos que poderiam levar à identificação com o Outro.

Outra diferença importante entre as relações de dominação é o sentimento socialmente construído subjacente a tais relações. A identidade infantil se constrói sobre a base da obediência devida pelas crianças aos adultos responsáveis por elas, obediência que estabelece um contrato temporalmente finito. Em contrapartida, a identidade feminina desde criança se estabelece com base no amor/entrega, do ser para os outros, da heteronomia, em um contrato temporalmente infinito. No caso dos portadores de deficiência, a dependência de certos tipos de cuidados a serem realizados por outras pessoas não portadoras de deficiência pode-

---

3 Com relação ao gênero, recomendamos a leitura do romance *Orlando*, de Virgínia Woolf (também há um excelente filme baseado no romance). A escritora feminista descreve com magistral lucidez a fluidez possível (e as identificações decorrentes) incluídas na passagem do masculino ao feminino, ao mesmo tempo em que atravessa diferentes momentos da história da humanidade. Há outros romances e estudos jornalísticos baseados na mudança de gênero vivida pelas pessoas, inclusive alguns refletem histórias baseadas nos conflitos sociais e pessoais decorrentes das mudanças de orientação sexual (por exemplo, *La vie en rose*).

ria acarretar o estabelecimento de contratos temporalmente finitos (portadores temporários) ou infinitos (portadores não-temporários).

Finalmente, dos seis cinco tipos de categoria utilizados pela análise sociológica e considerados neste texto, isto é, sexo/gênero, portadores de deficiência, idade, raça/etnia, classe e cultura (ocidental/oriental, urbano/rural, identidades nacionais, identidades religiosas, entre outras), apenas as duas últimas não expressam nenhuma correspondência com uma base física ou biológica. As outras requerem, entretanto, um esforço adicional para sua compreensão como fenômenos sociais. Esse esforço, lentamente desenvolvido nas Ciências Sociais graças aos estudos específicos, denomina-se desnaturalização.

### **Origem da reflexão acadêmica sobre as categorias**

Uma análise preliminar da relação histórica entre as mulheres e as instituições universitárias é necessária para a compreensão das **origens da reflexão feminista na Academia**. As primeiras universidades, criadas na Europa no transcurso do século XII, foram as de Bolonha e Paris, que permaneceram fechadas para as mulheres até o século XIX. A primeira instituição universitária européia a admitir mulheres como estudantes foi a de Zurique, em 1865, e a última, a da Prússia, em 1908. O ingresso das mulheres nos estudos universitários e no exercício profissional se constituiu em duro combate, na Europa e nos demais continentes, combate esse que não foi vitorioso até que se passassem oito séculos da criação da universidade. “Os que se opunham à educação superior para as jovens utilizavam todos os argumentos tradicionais: esta educação as debilitaria como futuras mães; seus corpos frágeis se ‘degenerariam’ com o uso demasiado do cérebro; as mulheres haviam nascido para viver subordinadas.” (ANDERSON e ZINSSER, 1992, p. 215-216, tradução livre)

Nas academias científicas ocorreu algo parecido, já que seus integrantes eram escolhidos pelos catedráticos: “Nem a astrônoma Maria Winkelman, nem a matemática Sophie Germain, nem mesmo a ganhadora por duas vezes do Prêmio Nobel de Química, Marie Curie, já em 1911, foram admitidas. Curie, depois de grandes discussões no Comitê Secreto, foi recusada pelo fato de ser mulher. Alguns membros da Academia consideravam que a admissão de uma mulher era suficientemente importante para justificar uma sessão plenária das cinco Academias que constituíam o Instituto da França. A sessão não chegou a tratar o tema e Curie não foi admitida. Até 1979, trezentos anos depois da constituição

da Academia, quando já não era uma instituição de poder, não se dá a admissão de uma mulher como membro de pleno direito da Academia de Ciências de Paris.” (PAIRO, 1997, tradução livre)

A prolongada luta das mulheres pelo acesso ao conhecimento (e ao reconhecimento) científico teve como contexto inicial a denominada “Querela das Mulheres”, que foi o primeiro debate documentado entre homens e mulheres acerca da natureza e do valor das mulheres na sociedade. Iniciada na França, esta Querela logo se ampliou para toda a Europa. Participaram da Querela eruditos e eruditas das cortes, universidades, salões e círculos científicos, durante quase 300 anos (séculos XIV a XVII). A importância desse debate para a história da relação entre os gêneros é de tal magnitude que algumas historiadoras datam o início do feminismo por esta Querela.

A “Querela das Mulheres” foi um processo importante na história das relações entre os gêneros por três motivos: em primeiro lugar, porque pela primeira vez algumas mulheres instruídas puderam documentar suas opiniões sobre o significado de ser mulher; em segundo lugar, porque para se referir à condição de ser mulher se apoiaram em sua própria existência e na consciência de si mesmas, denunciando o princípio de autoridade vigente na ciência, o qual não era nada mais nada menos que o princípio de autoridade masculina; em terceiro lugar, porque, por meio deste debate, as duas formas extremas de se conceber a relação entre homens e mulheres, o feminino e o masculino, pôde ser explicitada: uma de caráter essencialista, que postula uma diferença sexual natural e imutável, e outra de caráter racionalista, que postula uma diferença de gênero construída social e culturalmente.

Desde a Querela, feminismo político e reflexão científica sobre as relações de gênero estão imbricados. Ou seja: os problemas da pesquisa feminista surgem do compromisso político com a emancipação das mulheres. A entrada das mulheres na cena coletiva, pela reivindicação de seus direitos civis e políticos, pela incorporação expressiva no mercado de trabalho remunerado fora do lar, e pelo acesso aos diferentes níveis educativos, trouxe ao mesmo tempo uma fratura do espaço público, tradicionalmente considerado território masculino, com a constituição paralela de um espaço social predominantemente feminino.<sup>4</sup> Nesse sentido, o feminismo constituiu movimento social que se torna signo do século XX.

---

<sup>4</sup> Sobre a história da incorporação das mulheres no espaço público, ver PERROT, 1998. Sobre o conceito de espaço social, ver ARENDT, 1993. Sobre o espaço social feminilizado, ver YANNOULAS, 1994.

Por outro lado, a presença das mulheres, e especialmente das acadêmicas feministas nas universidades, contribuiu para a percepção das mulheres como sujeito e objeto de pesquisa, e simultaneamente para a transformação da ciência androcêntrica. A institucionalização de espaços acadêmicos como os de Estudos da Mulher, Estudos Feministas, Estudos de Gênero e Relações de Gênero produziram o aporte de importantes categorias críticas de análise.<sup>5</sup>

E quanto ao conteúdo dos Estudos de Gênero? Lembrar o contexto familiar. Na década de 80, o debate das acadêmicas feministas se concentrou em torno da distinção entre os conceitos de sexo e gênero. Nos anos 90, o debate se ampliou (parcialmente) a partir da distinção entre sexo/orientação sexual ou sexualidade/gênero. Além disso, estas categorias se enriqueceram mediante a teorização do conteúdo relacional masculino-feminino, isto é, das relações de gênero. Tais relações são concebidas de maneira cada vez mais complexa e completa, quando se opera o entrecruzamento com a trama das classes sociais, e com as categorias de raça/etnia, geração e idade, religião, nacionalidade, (in)capacidades ou (d)eficiências, e identidades múltiplas.

Quando observamos a **história da problematização dos portadores de deficiência**, constatamos que é muito antiga a reflexão acadêmica no que diz respeito ao campo da Medicina. Ela está relacionada ao complexo saúde-doença, normalidade-patologia. Os estudos realizados a partir do século XIX sobre as causas das doenças deformantes, da cegueira e surdez, das doenças mentais congênicas ou não, fazem parte da literatura da pesquisa médica com processos de desenvolvimento que alcançam os nossos dias. Não tão antiga, a reflexão sobre a educação de deficientes, particularmente, os portadores de deficiência mental, também registra farta produção no meio acadêmico.

Já a inserção do tema tomado pelo ponto de vista da não-discriminação é recente. Há autores que situam seu início no mundo ocidental, na segunda metade do século XX, nos países europeus e nos Estados Unidos. Pode-se imaginar que o resultado das duas grandes guerras, que provocaram o aparecimento de enorme quantidade de portadores de deficiência física, das mais variadas maneiras, acrescentou novos estudos e pesquisas às áreas já desenvolvidas, como a Medicina.

---

<sup>5</sup> Para uma visão da incorporação dos Estudos de Gênero nas universidades latino-americanas, ver MONTECINO y OBACH, 1999.

Durante as guerras mundiais, especialidades médicas como a cirurgia geral tiveram um desenvolvimento muito acentuado. Paralelamente, começaram a surgir interesses específicos em áreas mais recentes do conhecimento científico, como a psicologia, a ergonomia, a educação física, a sociologia, para citar apenas estas.

No Brasil, o aparecimento do tema não-discriminação ou, aproximando-nos da modernização da categoria, do tema da inclusão dos portadores de deficiência, é muito recente. Pode-se dizer que as universidades começaram recentemente a incluir programas nesse sentido em suas atividades, geralmente voltados para a efetivação do conceito de acessibilidade total do portador de deficiência às atividades da academia, particularmente, àquelas acadêmicas como tal.

Os campos do conhecimento empregados na promoção desse conceito de acessibilidade são os mais variados. Isso fica claro à medida que se compreende que não existem dois portadores de deficiência iguais, isto é, o agravo causa seqüelas, permanentes, ou transitórias, que por sua vez, causam necessidades distintas a cada portador, o que, por sua vez, gera novas invenções de "ferramentas" que facilitem ou resolvam a questão da acessibilidade.

Pode-se dizer que o campo de estudos dos portadores de deficiência é ainda incipiente, mas tem caminhado de modo sistemático, gerando conhecimentos e tecnologias a serem absorvidos por toda a sociedade. Para um conhecimento mais aprofundado, aconselhamos, como exemplo, a visita aos portais da Universidade de São Paulo (USP), da Universidade de Campinas (Unicamp), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e da Universidade de Brasília (UnB). Particularmente, a USP tem em sua biblioteca virtual uma coletânea de leis sobre o tema inclusão, que presta um significativo apoio aos que querem aprofundar o tema.

Pelo caráter novo da discussão, ainda se formam categorias e conceitos, que são discutidos como a própria categoria gênese de definição. Debate-se, por exemplo, as ambigüidades entre **portadores de deficiência ou portadores de necessidades especiais**. Como já está claro, demos preferência neste texto à categoria de portadores de deficiência, pois portadores de necessidades especiais parece-nos incluir uma gama muito mais ampla de indivíduos como os idosos, as mulheres grávidas, e por que não pensar nas crianças? É uma categoria tão ampla que mais se assemelha a um eufemismo do que à busca de uma caracte-

rização científica. No entanto, existem muitas opiniões contrárias a esta e, por exemplo, a área governamental prefere o uso do termo portadores de necessidades especiais.

Um conjunto de debates que chama a atenção, nascido na Europa e nos Estados Unidos, mas que já se espalha pela América Latina e Brasil, desde a última década do século passado, aponta para a transição de um modelo no qual a pessoa portadora de deficiência passa de uma condição de dependente àquela de ter os todos os direitos e obrigações da cidadania. Outro tema é o do necessário ajustamento dos portadores de deficiência aos modos da sociedade em geral, em luta pela proposta de uma sociedade inclusiva, capaz de ajustar-se e munir-se de instrumentos para absorver a todos em igualdade de condições.

Lentamente, sob o ponto de vista do portador de deficiência que vive hoje de modo cada vez mais sistemático, essas questões, e outras mais específicas, não são menos importantes, vão assentando-se no temário acadêmico e gerando conhecimento. Há de se pensar o avanço conquistado, mirando a situação de 20, ou menos, anos atrás e o modo como as sociedades absorvem, em sua miríade de aspectos, novas exigências de grupos considerados minorias. Desse modo, talvez se elimine o advérbio “lentamente” do vocabulário de tratamento comum do tema.

## **Discriminação no mundo do trabalho**

Nos mercados de trabalho, como em outras áreas (por exemplo, nos sistemas educativos), distinguem-se, no mínimo, **três formas de discriminação**: a direta ou manifesta, a indireta ou encoberta e a autodiscriminação. A **discriminação direta ou manifesta** refere-se às regras e códigos instituídos para salvaguardar espaços de poder, ou seja, a exclusão explícita de um grupo social, em função de seu sexo/gênero, raça/etnia, religião, idade, deficiência, nacionalidade, entre outros aspectos. Tem como consequência a manutenção dos membros de um determinado grupo em situação desvantajosa ou desfavorável.

A discriminação não poderia ser hoje manifesta ou direta como já foi no passado, já que, nas sociedades ocidentais, tem primazia o valor da igualdade (ao menos no aspecto jurídico-formal). Assim, a discriminação foi proibida por normas internacionais, como a Declaração sobre os Direitos das Pessoas Mentalmente Retardadas, de 1971, e quatro anos depois, como a Declaração sobre os Direitos das Pessoas Deficientes; ou como a Convenção da ONU de 1979 sobre a Eliminação

de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. No mundo do trabalho, podemos citar as Convenções da OIT n° 100, de 1951, n° 111, de 1958, sobre igualdade de remuneração e sobre eliminação da discriminação no emprego e na profissão, respectivamente, e também a Convenção da OIT n° 159, que trata da readaptação profissional e do emprego para pessoas inválidas. A discriminação também foi proibida, às vezes de maneira conseqüente, pelas legislações nacionais (por exemplo, em todos os países membros do Mercosul o direito à igualdade está consagrado pelas suas constituições e regulado pelos códigos Civil, Penal e do Trabalho).

Examinando-se pela vertente temporal, os acordos internacionais constituem um avanço muito significativo, no que respeita à redução da discriminação no geral, e particularmente no caso dos portadores de deficiência. Eles constituem um ponto de inflexão na história dos movimentos de países europeus e dos Estados Unidos da América, ao mesmo tempo que um "início" para aqueles movimentos na América Latina, particularmente, no Brasil. Com essa afirmação quer-se dizer que os movimentos pró-portadores de deficiência dos países europeus e dos EUA é que colocaram na pauta de discussão das organizações internacionais suas reivindicações e, portanto, a tradução destas em convenções a serem reconhecidas pelos Estados-membros, estabelecendo-se um outro patamar para esses movimentos nos seus próprios países. Enquanto isso, na América Latina, a organização do movimento, que era baixa ou inexistente, é que se beneficia pela adesão dos Estados-membros às convenções referidas.

Entretanto, embora a ausência de leis ou medidas administrativas discriminadoras já constitua um avanço, os problemas derivados da discriminação não ficam solucionados, porque existe margem para o desenvolvimento de práticas sutis de mais difícil percepção. A **discriminação encoberta ou indireta** consiste em idéias e práticas admitidas informalmente, influenciando um comportamento "usual" e "válido" para cada grupo social. Essas práticas, que parecem neutras, criam desigualdades entre pessoas com condições idênticas por sua raça/etnia, sexo/gênero, idade, religião, nacionalidade, por portadores de deficiências, entre outros aspectos.

Um exemplo claro disso está nos anúncios solicitando empregadas com "boa aparência", o que coloca o grupo de mulheres negras, ou de mulheres portadoras de deficiência, em desvantagem. "O lugar da mulher negra no mercado de trabalho está demarcado no imaginário de chefias

e profissionais de recursos humanos pelo estereótipo de beleza branca, a tão falada 'boa aparência'. Em funções como vendedora, recepcionista e secretária, são exigidos determinados atributos estéticos, considerados exclusividades das brancas. Estas e as amarelas estão representadas de quatro a cinco vezes mais que as negras, com respectivamente 8,9%, 11% e 2,2%." (BRITO, 1997)

Finalmente, o terceiro tipo de discriminação: a **autodiscriminação**. É uma espécie de vigilância internalizada que assegura o comportamento de acordo com os parâmetros delimitados pela manifestação encoberta ou indireta. Constitui-se de mecanismos internos de repressão que modelam nossos desejos, expectativas, anseios e motivações, de forma que algumas opções educacionais ou profissionais tornam-se impensáveis e outras fortemente orientadas ou condicionadas.

Foi difícil, por exemplo, para as primeiras juízas de futebol e para as primeiras motoristas de ônibus, ou de táxi, imaginarem-se exercendo essas profissões. Por outro lado, o custo interno de optar por profissões como enfermagem, ou magistério é relativamente inferior, mesmo que se conheçam as limitações de remuneração e as condições de trabalho dessas profissões. Os mecanismos de repressão internos que derivam da autodiscriminação tornam-se tão naturais que, muitas vezes, são interpretados como autodeterminação e não como escolhas pautadas, sutilmente, pelas normas sociais.

Existe também o fenômeno da **discriminação composta**, associado ao conceito de **interseccionalidade**, que faz referência ao cruzamento de vários eixos de discriminação (classe, raça, gênero, orientação sexual, idade, deficiência, entre outros possíveis).

*"Utilizando uma metáfora de intersecção, faremos inicialmente uma analogia em que os vários eixos de poder, isto é, raça, etnia, gênero e classe constituem as avenidas que estruturam os terrenos sociais, econômicos e políticos. É por meio delas que as dinâmicas do desempoderamento se movem. Essas vias são por vezes definidas como eixos de poder distintos e mutuamente excludentes, o racismo, por exemplo, é distinto do patriarcalismo, que por sua vez é diferente da opressão de classe. Na verdade, tais sistemas, freqüentemente, se sobrepõem e se cruzam, criando intersecções complexas nas quais dois, três ou quatro eixos se entrecruzam. (...) No emprego, na educação e em outras esferas, há mulheres sujeitas a discriminações e outras opressões, especificamente por não serem membros dos grupos étnicos e raciais dominantes na sociedade. Sem dúvida, isto se trata de discriminação composta: com base na raça, elas são excluídas de empregos designados como femininos,*

*sendo também excluídas de empregos reservados aos homens com base no gênero. De fato, elas são especificamente excluídas como mulheres étnicas ou de minorias porque não há ocupações para as candidatas com tal perfil étnico-racial e de gênero. Por exemplo, em alguns mercados de trabalho, especialmente aqueles segregados por gênero e raça, as mulheres racializadas podem se confrontar com a discriminação composta, onde, como regra, as mulheres sejam contratadas para funções de escritório ou posições que envolvem interação com o público, enquanto que as minorias étnicas ou raciais sejam empregadas no trabalho industrial ou em alguma outra forma de trabalho segregado por gênero. Nesses casos, mulheres racializadas enfrentam discriminação porque os empregos femininos não são apropriados para elas e o trabalho designado para homens racializados é definido como inapropriado para mulheres.” (CRENSHAW in Revista Estudos Feministas, 2002, p. 179)*

As conseqüências da discriminação manifestam-se, sobretudo, na constituição fragilizada da subjetividade, no desemprego, ou assim como na “escolha” por parte dos discriminados de profissões e ocupações pouco prestigiadas e mal remuneradas. Outras conseqüências importantes no campo profissional são: impedimentos ao acesso e promoção no emprego, salários inferiores<sup>6</sup>, dificuldades para ascensão profissional em razão de responsabilidades familiares, dificuldades para admissão ou causa de demissão com base na maternidade (solicitação de certificado de esterilização ou de não estar grávida para admissão na empresa, apesar da proibição legal expressa), assédio sexual, pela seleção diretamente voltada à condição de portador de deficiência – falta de acessibilidade para deslocar-se para locais de trabalho, entre outras.

*“Entre as imagens de gênero que mais contribuem para a persistência e reprodução de distintas formas de discriminação contra a mulher, estão aquela que define a mulher como uma ‘força de trabalho secundária’ e a que afirma*

---

6 “A hierarquia das remunerações no mercado de trabalho brasileiro situa os homens brancos nas posições mais altas, seguidas dos homens afro-brasileiros, em seguida as mulheres brancas e, por último, as mulheres afro-brasileiras” (VALENZUELA in: OIT/MTb, 1997, p. 47). Por outro lado, o relatório CEDAW (2002, p. 104), ressalta outras características complementares da hierarquia das remunerações no Brasil: “Destaca-se, em primeiro lugar, o fato de que a educação não é o fator prioritário que explica por que não-brancos e mulheres têm rendimentos inferiores. O preconceito de cor reflete-se no fato de tanto homens como mulheres brancas terem rendimentos superiores aos seus congêneres não-brancos, qualquer que seja o nível educacional. O preconceito de gênero reflete-se no fato dos homens brancos e não-brancos terem rendimentos superiores às mulheres brancas e não-brancas, qualquer que seja o nível educacional. Finalmente há que observar que as diferenças de rendimento entre homens e mulheres (sejam brancos ou não-brancos) diminuem na medida em que aumenta o nível educacional. No nível de até 3 anos de estudo, as mulheres brancas recebem 40% do que recebem os homens brancos. Entre os não-brancos, as mulheres recebem 42% do que recebem os homens. Por outro lado, entre os/as que possuem formação universitária, as mulheres recebem 55% do que recebem os homens, tanto na população branca quanto na população não-branca.”

*que os custos associados à sua contratação são superiores aos custos da mão-de-obra masculina. A idéia de que é mais caro contratar uma mulher do que um homem (devido, basicamente, aos custos indiretos associados à maternidade e ao cuidado infantil), apesar de seus salários serem em média inferiores, tem uma forte presença no imaginário social e empresarial. Segundo essa concepção, esses supostos maiores custos justificariam, inclusive, as desigualdades salariais que continuam existindo entre homens e mulheres. Porém, tais afirmações e suposições não se baseiam em cifras e estatísticas. Pesquisa realizada recentemente pela OIT em 5 países da América Latina mostra que os custos indiretos associados à maternidade e ao cuidado infantil são muito reduzidos: eles representam menos de 2% da remuneração bruta mensal das mulheres (no Brasil, representam 1,2%). Por outro lado, entre os indicadores que evidenciam a inadequação cada vez maior da definição das mulheres como uma 'força de trabalho secundária' estão o crescente e constante aumento de suas taxas de participação e ocupação, o aumento do número de anos de vida economicamente ativa, o aumento do número de mulheres 'chefes de família' (condição na qual elas, em geral, são as principais ou únicas provedoras) e o aumento da sua participação nos rendimentos familiares no caso de família onde há mais de uma pessoa gerando renda." (ABRAMO in OIT/MTE, 2002, p. 35)*

Por outro lado, persiste em grande escala a imagem social de que o portador de deficiência, tomando-se aqui a categoria mais geral, é um problema de dependência dos demais – o que em alguns casos ainda o é, e neste caso, deve ser provido de suas necessidades básicas. Assim, também existe o suposto de que contratar portadores de deficiência eleva os custos, pelas necessidades de adaptação dos locais de trabalho, decorrentes de treinamento específico para o pessoal das organizações lidarem com os futuros colegas portadores de deficiência, ou ainda, pelas eventuais necessidades de licenças para tratamento de saúde. Há quem não considere essa visão justa, argumentando que os mesmos foram impedidos de se desenvolverem naquilo que sabiam e podiam fazer. Estudos histórico-sociais seriam indispensáveis para cotizar a capacidade de resposta diferente da sociedade à “anormalidade” contextualizada. Falamos dos séculos XIX e XX, este em sua primeira metade. No entanto, talvez o mais importante seja aí situar a base das posteriores assertivas que negam essa imagem, e que alegam que as barreiras ao pleno desenvolvimento dos portadores de deficiência estão situadas fora dele, na própria inércia da sociedade em criar condições para o seu desenvolvimento. Outra vertente do mesmo debate expressa-

se nas opiniões que sustentam a necessidade de manter-se um equilíbrio entre as características do portador de deficiência e aquelas do entorno.

No novo contexto internacional, configurado na última década do século XX com base nas inovações tecnológicas, na globalização da produção e do comércio, e na reestruturação econômica mundial, o objetivo da **igualdade entre todos os seres humanos homens e mulheres** deveria estar colocado no centro do debate. As inovações tecnológicas tiveram forte impacto nas formas de organização e gestão do trabalho, alterando significativamente as relações sociais no mundo do trabalho e introduzindo mudanças que desabilitam na prática antigas limitações socialmente construídas (especialmente aquelas associadas aos estereótipos sobre as mulheres, os negros, os portadores de deficiência, os idosos, as crianças etc.).

No entanto, as dinâmicas globalizadora e reestruturadora também aumentaram as brechas sociais e econômicas, não só entre os países latino-americanos, mas também no interior dos mesmos, o que é particularmente grave em razão das fortes disparidades preexistentes na distribuição da renda (ver VALENZUELA in CINTERFOR/OIT, 1995). Essas mudanças afetaram os trabalhadores em geral, porém com especificidades derivadas da continuidade, ou das novas formas de discriminação no mundo do trabalho, baseadas no gênero, na raça e na deficiência, entre outros fatores importantes.

Tomemos como exemplo as relações de gênero. Durante as últimas décadas do século XX têm acontecido mudanças significativas no mundo do trabalho e na participação das mulheres nesse mundo. **Não se registrou, porém, uma diminuição significativa das desigualdades entre homens e mulheres:** o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho está mais vinculado à expansão de atividades “femininas” do que ao acesso a atividades “masculinas”; as discriminações vertical e horizontal dos mercados de trabalho se reproduzem; a brecha salarial não foi reduzida (é maior quanto maior é o nível de instrução); a taxa de desemprego feminina continua sendo superior à dos homens; e aumenta a presença de mulheres nas ocupações mais precárias.

Destarte, poder-se-ia dizer que as relações igualitárias no mundo do trabalho ainda devem ser fomentadas especificamente pelas políticas públicas, pois **os mercados não conseguem regular espontaneamente esse tipo de desigualdades visando sua desapareção**, inclusive em contextos de mudanças significativas.

## **Institucionalidade das problemáticas**

**Institucionalidade** é o conceito utilizado para fazer referência aos mecanismos institucionais (secretarias, unidades ou conselhos), implementados dentro das estruturas organizativas dos Estados a partir da incorporação da problemática de gênero e de portadores de deficiência nas políticas públicas. O caráter da institucionalidade de ambas as categorias foi sendo modificado no decorrer do tempo, como conseqüência dos avanços no conhecimento sobre as relações de gênero, das transformações sociais e econômicas nas diferentes regiões do mundo, dos debates sobre o Estado e da própria experiência institucional.

### *No caso gênero:*

Inicialmente – anos 70, com destaque para a Conferência Mundial da Mulher de México, 1975 –, a definição de objetivos das secretarias e conselhos da mulher esteve influenciada pelo enfoque da **Mulher e Desenvolvimento (MED)**, que promovia a incorporação das mulheres ao desenvolvimento sem considerar as relações existentes entre a posição ocupada pelas mulheres nas estruturas econômicas e as relações de gênero num sentido mais amplo. O acionar dessas primeiras secretarias teve ênfase na atenção aos grupos extremamente vulneráveis.

Posteriormente – anos 80, com destaque para a Conferência Mundial da Mulher de Nairobi, 1985 – foi desenvolvido um novo marco conceitual, denominado **Gênero no Desenvolvimento (GAD)**, que focalizou sua atenção nas estruturas que geram desigualdade entre homens e mulheres. A criação da maioria dos conselhos ou secretarias da mulher na América Latina aconteceu nessa fase, em conjunturas politicamente extraordinárias, com maior receptividade dos atores políticos e das autoridades públicas às demandas sociais. Esse fato, porém, também condicionou posteriormente a estabilidade da institucionalidade de gênero, quando essas conjunturas e receptividade ficaram relativizadas.

Finalmente – anos 90, com destaque para a Conferência Mundial da Mulher de Beijing, 1995 – foi delineada uma nova maneira de enfocar a relação entre a problemática de gênero e o Estado. A nova proposta trata da criação de um órgão responsável pela formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas, **introduzindo de forma transversal a questão de gênero**. Assim, na atualidade, a institucionalidade de gênero teria como principal função a tarefa de coordenar a introdução da problemática de gênero em todas as políticas públicas e as ações de

governo, opondo-se aos mecanismos que geram desigualdade, implementando políticas de caráter integral e favorecendo a participação das mulheres nos espaços públicos e institucionais.

O Brasil assinou em 1984 a **Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)**, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1979. Também assinou o Protocolo Facultativo em março de 2001. A Convenção conta hoje com 170 Estados Partes<sup>7</sup>. A Convenção inclui, entre seus artigos, vários destinados à questão das mulheres no mercado de trabalho.

Além disso, o Brasil ratificou em 1968 a **Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD)**, aprovada pela ONU em 1965<sup>8</sup>; e em 1995 a **Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher**, aprovada em 1994 pela Organização dos Estados Americanos (OEA).

O Brasil também ratificou um conjunto de instrumentos internacionais relativo especificamente à questão das relações de gênero no mundo do trabalho: Convenções da OIT n° 100, de 1951, e n° 111, de 1958, sobre igualdade de remuneração e sobre eliminação da discriminação no emprego e na profissão, respectivamente. Por outro lado, ratificou a Convenção da OIT n° 159, de 1983.

A Convenção da OIT n° 3, de 1919, também foi ratificada pelo Brasil. Essa Convenção sobre proteção à maternidade incluía o direito à licença-maternidade, a pausas para amamentar e a pagamento de benefícios médicos, além de proibir a demissão da gestante e da lactante. Em 1998, a OIT decidiu rever essa convenção, iniciando um processo de debate e culminando com a elaboração de uma nova Convenção (Convenção OIT n° 183/2000) para permitir que uma maior quantidade de países a ratificassem. Quanto aos ganhos, a nova convenção é mais abrangente, incluindo proteção a todas as mulheres trabalhadoras (inclusive em formas de emprego atípicas). Quanto às perdas, existe um menor rigor na

---

7 Os Estados Partes têm obrigação de apresentar relatórios sobre as medidas adotadas para cumprir os objetivos da Convenção. O primeiro relatório elaborado pelo governo brasileiro foi concluído em 2002 (CEDAW, 2002), e apresentado em New York no mês de julho de 2003. O relatório resgata e consolida informação sobre o período 1985-2002 (período posterior à ratificação da Convenção pelo Brasil). Sua elaboração e apresentação envolveu um consórcio de entidades referenciais e pessoas que trabalham em prol dos direitos das mulheres no Brasil.

8 A CERD tem o grande mérito de convalidar as políticas de ação afirmativa enquanto remédios temporários de inclusão social de grupos étnicos e raciais. Conforme descrito nos artigos 8º e 9º, a Convenção criou o **Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial**, composto por 18 especialistas, com o mandato de monitorar a implementação do tratado, por meio do exame de relatórios dos Estados Partes, relatórios esses que devem ser apresentados a cada quatro anos.

proteção contra a demissão, e o valor dos benefícios pagos foram restringidos. (ver CEDAW, 2002)

Finalmente, o governo brasileiro assinou as **Declarações e Planos de Ação** emanadas das quatro Conferências Mundiais sobre a Mulher (México/1975, Copenhague/1980, Nairóbi/1985 e Beijing/1995). Em todas elas são explicitadas recomendações para fomentar a igualdade nas relações de gênero no mundo do trabalho.

O ponto H da Plataforma de Ação aprovada na Conferência de Beijing trata da criação de um órgão de governo responsável pela formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas, introduzindo de forma transversal a questão de gênero (ver ONU, 1996). No Brasil, o organismo específico é o **Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)**, criado em 1985 (Lei nº 7.353/85) no contexto de saída do regime militar e transição à democracia. O CNDM é um órgão colegiado, de caráter deliberativo, que tem a finalidade de promover em âmbito nacional políticas públicas voltadas para a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres, assegurando plena participação nas atividades políticas, econômicas, sociais e socioculturais. Também foram criados na maioria dos Estados os Conselhos Estaduais dos Direitos da Mulher (CEDM), com missões e limitações semelhantes. Em 2002 existiam 97 conselhos da mulher (19 estaduais e 78 municipais). O CNDM realiza encontros periódicos com os CEDMs, com o fim de discutir estratégias conjuntas de atuação. Em 2003 foi criada a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, na tentativa de renovar a relevância do organismo dentro da estrutura do Poder Executivo. O CNDM está também em fase de reformulação, visando à ampliação da participação da sociedade civil (especialmente dos movimentos de mulheres) na sua conformação.

O sentido e as funções da institucionalidade de gênero (secretarias ou conselhos da mulher) nos Estados têm sido objeto de inúmeros debates e avaliações em estudos comparativos e reuniões de especialistas, **contrastando o funcionamento real da institucionalidade de gênero com o modelo ideal** sugerido pelas recomendações internacionais (ver YANNOULAS, 2002). Os estudos e reuniões mais recentes coincidem em ressaltar que:

- 1) haveria uma clara contradição entre a magnitude e o volume das tarefas assumidas pelos conselhos da mulher por um lado, e os recursos (humanos e financeiros) disponíveis por outro;
- 2) os conselhos não teriam autoridade suficiente para debater políticas públicas em condição de pares com os demais setores do Estado

- (principalmente os encarregados das políticas econômicas), em razão da sua posição hierárquica subordinada na estrutura do Estado;
- 3) haveria uma compreensão diferente sobre as relações de gênero nos conselhos da mulher e nos outros setores do Estado;
  - 4) os demais setores do Estado se desentenderiam ao tratar da problemática das relações de gênero, pois não seria tema de suas carteiras específicas;
  - 5) existiria uma (real e potencial) instabilidade dos conselhos da mulher.

No que diz respeito às políticas públicas de trabalho e geração de renda, a **incorporação dos problemas das mulheres trabalhadoras nas agendas públicas** é relativamente recente. Suas demandas foram colocadas pelos organismos internacionais e geralmente passam a integrar as legislações nacionais (quando não contradizem o sistema da legislação nacional), porém encontram sérias dificuldades para ser veiculadas num contexto de ajuste estrutural e diminuição do gasto público (principalmente em políticas sociais). Por outro lado, os sindicatos nem sempre têm lideranças capacitadas para negociações coletivas que pressionem pela realização destes direitos já reconhecidos.

### *No caso dos portadores de deficiência:*

O alicerce onde se apóia toda a institucionalização relativa aos direitos do portador de deficiência é a Declaração Universal dos Humanos da ONU, onde está assinalada a igualdade quanto à dignidade e direitos. Malgrado não estarem citados os portadores de deficiência, ao contrário de outras categorias como raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política, a abrangência se afirma na citação que proclama a **igualdade em qualquer outra condição além daquelas descritas**. Na época, a problemática dos portadores de deficiência ainda não era uma questão que fizesse parte da agenda social.

No entanto, o início cronológico da resposta dos organismos internacionais à questão dos portadores de deficiência deu-se por intermédio das convenções da OIT e de modo não-sistemático<sup>9</sup>. Deu-se buscando resolver problemas afetos a este mundo. Essa resposta parece responder às demandas apresentadas pelos movimentos de trabalhado-

---

9 Não está considerada aqui a ampla produção da Organização Mundial de Saúde e de sua afiliada, a Organização Pan-Americana de Saúde, pois, só recentemente, há pouco mais de uma década, vem consolidando e abandonando o viés "médico", específico, no tratamento do tema.

res que lutaram para estabelecer direitos, principalmente, aqueles da Europa e dos Estados Unidos.

Senão, vejamos. Na OIT, em 1933 aprovam-se as Convenções 37 e 38, que tratam, respectivamente, da questão do seguro obrigatório do trabalho dos **inválidos**<sup>10</sup> da indústria, comércio e profissionais liberais, e dos trabalhadores agrícolas. Isto é, que tratam da proteção aos portadores de deficiência, sob o enfoque da capacidade de manter-se trabalhando, ou não. No mesmo sentido, em 1944 é aprovada a Resolução 67, que trata da renda mínima para os incapacitados a trabalhar, aí incluídos os idosos.

Em 1946, acorda-se a Convenção 77 que dita norma para o exame físico de menores que trabalhem na indústria e obriga a autoridade competente a fixar normas para a orientação profissional e readaptação física e profissional para menores portadores de ‘**anomalias ou deficiências**’. No mesmo ano e com a mesma finalidade, acorda-se a Convenção 78, que trata do tema exame físico de menores que trabalhem em ocupações não industriais.

Em 1948 é acordada a mencionada Declaração dos Direitos Humanos na recém-criada Organização das Nações Unidas. Pela primeira vez “**todos**” os países do mundo declaram o “reconhecimento da dignidade intrínseca e dos direitos iguais e inalienáveis de todos os membros da família humana” (ver Declaração Universal dos Direitos Humanos, ONU, 1948). Notar-se-á uma mudança na compreensão e, conseqüentemente, no discurso dos organismos internacionais, em momentos distintos, a partir desse verdadeiro ponto de inflexão.

No mesmo ano, são aprovadas a Convenção 88 e a Recomendação 83 da OIT, que tratam do serviço de emprego, onde é recomendado aos governos que “satisfaçam, de modo adequado, as necessidades de categorias especiais de solicitantes de emprego, como os inválidos”.

Já em 1951 a Convenção 99 cria a possibilidade de fixação de salários mínimos excepcionais para trabalhadores agrícolas com “diminuição da capacidade física ou mental”.

A Convenção 102 do ano de 1952 propõe a fixação de normas mínimas para a previdência social a serem estabelecidas nos países membros, tratando em seu bojo dos **direitos** das pessoas portadoras de deficiência, chamadas “**peças com capacidade reduzida**”, ou “**incapaci-**

---

<sup>10</sup> O termo inválido será utilizado com um duplo significado. Ora como um indivíduo que está incapacitado, por deficiência física ou mental, de exercer atividades profissionais, ora como o temporariamente incapacitado de exercer tais atividades.

tados” (ver Convenção 102, OIT, artigo 35). Em 1964 são aprovadas a Convenção 122 e Recomendação 122, que ditam normas para a política de emprego. Em ambas não é citado o portador de deficiência, no entanto elas fazem referência a outras convenções e recomendações em que o portador está incluído.

A Recomendação 150, de 1975, trata da formação de recursos humanos, estabelecendo de modo claro a necessidade de inclusão da pessoa portadora de deficiência. Ainda em 1975 é aprovada na ONU a Declaração sobre os Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiência. É muito interessante observar-se a definição dada por essa declaração sobre pessoa portadora de deficiência, vista como alguém incapaz de assegurar por si mesmo, total, ou parcialmente, as necessidades de uma vida normal, considerado individualmente e socialmente. Asseguram, entretanto, que essas pessoas têm o direito inerente ao respeito de sua dignidade humana, qualquer que seja a origem, a natureza ou a seriedade de sua deficiência. Ademais, tal declaração amplia a anterior sobre os direitos das pessoas mentalmente retardadas, de 1971.

O ano de 1981 é declarado pela ONU o Ano Internacional das Pessoas Deficientes, prática adotada por aquela instituição na concentração de esforços para a busca do desenvolvimento de soluções de questões que estão em pauta nos países membros. Uma das conseqüências mais importantes dessa iniciativa foi o Programa Mundial para Pessoas Deficientes, cujos dois objetivos declarados eram a igualdade e a total participação das pessoas portadoras de deficiência na vida social e no desenvolvimento. Esse mesmo programa adota o período de 1983 a 1992 como a década das pessoas portadoras de deficiência.

Em 1983 a OIT adota a Convenção 159 que trata da readaptação profissional e emprego para pessoas inválidas. Em 1988, ainda a OIT acorda a Convenção 168 que incentiva a promoção suplementar de emprego para as categorias desfavorecidas, como as mulheres, os deficientes e os jovens. Por outro lado, a Organização dos Estados Americanos acorda em 1988 o Protocolo adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, o qual obriga à não-discriminação por quaisquer condições dos cidadãos dos países signatários. Esse protocolo entrou em vigor em 1999.

No ano de 1989 o governo federal publica a Lei nº 7.853, amplo diploma que institui a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE), define o apoio ao portador de deficiência em sua integração social, institui a tutela de interesses

coletivos ou difusos e dá atribuições ao Ministério Público para atuar em defesa dos portadores de deficiência. Da formulação desse diploma legal participam algumas organizações da sociedade civil voltadas para a promoção dos portadores de deficiência.

Essa lei estabelece em caráter nacional, dentre outros, tratamento prioritário no âmbito dos governos à formação profissional e ao trabalho. Fica estabelecida a obrigação dos governos em apoiarem a formação e orientação profissional, a inserção dos portadores de deficiência no setor público e privado, inclusive para casos especiais, o regime de meio expediente e, principalmente o estabelecimento de reserva de vagas, tanto em entidades governamentais, quanto nas empresas. A posterior regulamentação dessa lei fixou a reserva nas empresas do seguinte modo:

- a) com até duzentos empregados: 2% de vagas reservadas a portadores de deficiência;
- b) de duzentos e um a quinhentos empregados: 3%;
- c) de quinhentos e um a mil empregados: 4%; ou
- d) mais de mil empregados: 5%. (ver DECRETO n° 3.298, de 20 de dezembro de 1999)

Outras leis com caráter de proteção aos portadores de deficiência, tratando de temas específicos, como o direito à acessibilidade, a proteção aos portadores de transtornos mentais, a que reconhece como meio legal de comunicação e expressão a Linguagem Brasileira de Sinais (LIBRAS), dentre outras, são promulgadas, formando uma robusta estrutura legal. José Carlos Ferreira afirma que um levantamento da evolução de leis e decretos voltados aos portadores de deficiência estabelecem uma maior cobertura, do que, por exemplo, às mulheres negras, no que toca ao acesso ao trabalho. (ver *Newsletter IBASE* 5/9/2003)

Ainda assim, com esse robusto arcabouço normativo, é difícil o caminho da integração da pessoa portadora de deficiência à sociedade. Leis e disposições ainda não são cumpridas e com o consentimento da sociedade, seja por falta de fiscalização e baixo esclarecimento geral sobre o tema seja por falta de estudos acurados que formem um arcabouço de conhecimentos que modifique a imagem dos portadores de deficiência em toda a sociedade. Com algumas semelhanças, a mesma situação reitera-se para as mulheres, especialmente para as trabalhadoras.

GUZMAN (2001) propõe uma outra leitura da institucionalidade, analisando-a como parte de um processo mais abrangente: a **legitimação de uma nova problemática na sociedade e no Estado**. Tal legitimação não ocorre no vazio, e as características próprias de cada país

(econômicas, políticas, legais e institucionais) condicionam o processo. Assim, a análise da institucionalidade de gênero e dos portadores de deficiência deveria ser mais sistêmica e dinâmica, incluindo os diversos atores, cenários e instituições que participam do processo de legitimação de uma nova problemática, e procurando apontar alianças políticas e estratégias de ação visando à transversalização dessas problemáticas nas políticas públicas e ao fortalecimento das mulheres e dos portadores de deficiência como atores/atrizes sociais e políticas.

Sob este enfoque, a **elaboração das agendas e das políticas públicas** está condicionada pelo grau de abertura às mudanças da vida pública de uma sociedade e pela transparência e funcionamento democrático (grau e profundidade) de suas instituições. A interpretação e definição dos problemas, bem como a elaboração de alternativas de solução, ocorrem num marco de confrontação e procura de consensos entre atores e instituições que participam da elaboração das agendas. Por esse motivo, significado e importância dos problemas variam no tempo e nos espaços, ou cenários, onde estes são discutidos, segundo os atores que participam e as alianças e os compromissos que se estabelecem entre eles.

Nesse sentido, podemos afirmar que **foi diferente o processo de institucionalização de ambas as problemáticas na agenda e nas políticas públicas**. No processo de incorporação da problemática de gênero, os primórdios correspondem à mobilização das mulheres organizadas a partir da sociedade civil. Uma vez institucionalizado o tema no Estado por pressão do movimento (no Brasil, claramente a partir da reforma constitucional de 1988), outros atores políticos e institucionais mobilizam problemas de gênero na agenda pública. No caso dos portadores de deficiência, a aprovação de convenções internacionais provocou a ampliação e afirmação do movimento nos países latino-americanos. Foi então, a partir da incorporação da temática pelo Estado, que se ampliou de modo significativo o número de atores diretamente envolvidos, os quais começaram a se organizar e lutar pelos seus direitos (à semelhança do acontecido com as exigências internacionais de proteção à infância e adolescência).

No entanto, entre as **semelhanças**, devemos ressaltar que para que as temáticas sejam cabalmente incorporadas nas agendas e políticas públicas, é necessário que os problemas de gênero e dos portadores de deficiência sejam formulados em termos compreensíveis, de acordo com os **referenciais cognitivos e valorativos** prevalentes numa cultura ou numa sociedade. Por outro lado, é preciso levar em conta que nem todos os atores dispõem dos mesmos recursos para condicionar a elaboração das

agendas e políticas públicas, e que nem todos os cenários são igualmente permeáveis à incorporação de novas temáticas. Isto é: **os espaços públicos estabelecem barreiras** à incorporação de alguns sujeitos (e sujeitas!) e algumas problemáticas sociais.

O tratamento transversal e integral dos problemas de gênero e dos portadores de deficiência nas políticas públicas atuais defronta-se com inúmeros condicionantes, já que contradiz a **lógica setorial prevalecente nos Estados**. No Estado opera um conjunto de lógicas diferentes, segundo seja o setor (saúde, educação, economia, trabalho etc.), que podem agir contra a equidade. Por exemplo, a política econômica pode entrar em contradição com as propostas de mais e melhores oportunidades para as mulheres e para os portadores de deficiência no mercado de trabalho e na geração de renda. Além disso, os atores públicos geralmente aceitam a problemática de gênero ou a problemática dos portadores de deficiência nas suas agendas institucionais quando essa aceitação significa recursos suplementares ou maior grau de aceitação e legitimidade social.

## **Diversidade e Políticas Públicas de Trabalho no Brasil**

O princípio da **democratização** tem permeado a organização do Estado brasileiro e se apresenta a partir do art. 1º da Constituição Federal, que define que a República Federativa do Brasil “constitui-se em Estado democrático de Direito”. Diferentes artigos da Constituição Federal definem como diretrizes a **descentralização político-administrativa e a participação popular**. O Estado assume sua insuficiência em responder sozinho às demandas sociais, mesmo reconhecendo-se como imprescindível e insubstituível, no que diz respeito à responsabilidade do financiamento e à condução das políticas públicas.

Foram introduzidas mudanças fundamentais na arquitetura das instituições de governo, incorporando mecanismos criativos para a participação social na formulação de políticas públicas e no controle dos atos (e recursos) de governo. No caso da Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR), foi criado em 1990 o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).<sup>11</sup>

---

11 O FAT é formado dos seguintes recursos: a) arrecadação do Programa de Integração Social – PIS (0,65% sobre a receita bruta das empresas) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP (1% do total das receitas correntes e de capital das empresas do setor público); b) remuneração de empréstimos do BNDES (40% dos recursos do FAT são repassados ao BNDES para aplicação em projetos de investimento com garantia de geração de emprego e renda; o retorno desses investimentos é incorporado ao patrimônio do FAT); c) remuneração de depósitos especiais (recursos depositados nas instituições financeiras oficiais para programas gerenciados pelo FAT como PRONAF e PROGER); d) remuneração dos saldos remanescentes do pagamento do seguro-desemprego e abono salarial; e e) 20% da contribuição sindical prevista na CLT.

Assim, os últimos anos da formulação e gestão de PPTRs no Brasil têm se caracterizado pelo crescente envolvimento da sociedade civil, principalmente por meio da deliberação em colegiados tripartites e paritários, com representantes do governo, do empresariado, e dos trabalhadores: o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) –, que elabora diretrizes ou orientações em nível federal para destinação e aplicação dos recursos do FAT; as Comissões Estaduais de Trabalho (CETs), que formulam os planos específicos das diferentes dimensões da PPTR adaptando as diretrizes do CODEFAT à realidade estadual, e também realizam as funções de avaliação e controle social; e as Comissões Municipais de Trabalho (CMTs), que funcionam como “antenas locais” em nível municipal.

Combater a pobreza e, paralelamente, incorporar segmentos da população trabalhadora tradicionalmente excluídos, entre eles a PEA feminina e os portadores de deficiência, tem sido um dos objetivos fundamentais do sistema tripartite e paritário para a formulação, gestão e avaliação da PPTR no Brasil da última década. No caso das mulheres, a preferência, ou foco, dar-se-ia por segmentos específicos de risco social: chefia de família, baixa escolaridade, jovens e trabalhadoras rurais.

Por exemplo, os documentos que organizaram as orientações federais (diretrizes) do CODEFAT e da SPPE/MTE para a elaboração dos projetos em matéria de educação profissional foram, entre 1996 e 2002:

- Resoluções 126/96 e 194/98 do CODEFAT, que definem a população prioritária dos projetos financiados pelos FAT, determinando especial atenção a determinados grupos vulneráveis da PEA (entre esses, as mulheres e os portadores de deficiência).
- Cadernos temáticos: “A experiência da mulher”, e “Diversidade e Igualdade de Oportunidades”, do MTE, Brasília, 1998 e 2000;
- Referencial de Planejamento: “Diversidade e Educação Profissional”, do MTE/OIT, Brasília, 2002.

Todos esses documentos apresentaram expressamente e ilustraram (por meio de estatísticas, exemplos de planejamento e relatos de experiências inovadoras) a necessidade de incorporar a diretriz de igualdade de oportunidades na PPTR descentralizada.

Com relação à **problemática de gênero**, segundo esses documentos, o significativo aumento da participação feminina na PEA brasileira dos últimos 30 anos não foi acompanhado de uma reformulação nas maneiras

de inserção das mulheres no mercado de trabalho. A grande maioria da PEA feminina continua vulnerável, uma vez que: recebem salários inferiores, estão mais sujeitas à perda do emprego, têm menos chances de qualificação profissional nas empresas, são preteridas nas oportunidades de promoção, e estão mais sujeitas a pressões e assédio sexual no âmbito de trabalho. Por isso, foi assinado o protocolo com vistas à promoção da igualdade entre homens e mulheres no trabalho, celebrado pelo MTE e pelo Ministério da Justiça/Conselho Nacional dos Direitos da Mulher em 8/3/1996. Esse protocolo estabelece o compromisso de um mínimo de 30% de participação feminina nos programas do PLANFOR, o desenho de programas focalizados em mulheres chefes de família e jovens em situação de risco social, o desenvolvimento de pesquisas e experiências para promover o avanço conceitual e metodológico sobre a questão de gênero nas políticas públicas de trabalho e renda.

O MTE estimou que o investimento do FAT na qualificação da PEA feminina passou de R\$ 100 milhões em 1996 e R\$ 180 milhões em 1997, totalizando R\$ 280 milhões só em relação ao PLANFOR. Por outro lado e conforme já mencionado, têm-se multiplicado experiências inovadoras especificamente destinadas às mulheres, totalizando 20, só entre 1996 e 1997, que valorizam novos nichos de trabalho e geração de renda para mulheres, além da melhoria da qualidade de vida familiar e comunitária de populações de baixa renda.

A análise dos resultados quantitativos alcançados pelo PLANFOR entre 1996 e 1998 revela um interessante avanço, dado que se mostrou como uma atenção preferencial às mulheres, inclusive superando as metas inicialmente propostas pelo protocolo celebrado. Segundo as informações oficiais, a média da participação feminina alcançada no PLANFOR para os anos 1995-1999 foi de 50% (mais de 4 milhões de trabalhadoras). Desse total, 20% são chefas de família. (MTE, 2000)<sup>12</sup>

No entanto, a análise do perfil da população feminina atingida pelo PLANFOR e do acompanhamento de egressos revela que, apesar de ter atingido preferencialmente mulheres chefas de família e jovens (entre

---

12 Outro programa financiado pelo FAT com destaque pela atenção preferencial de mulheres é o PROGER (Programa de Geração de Emprego e Renda). Segundo o relatório de avaliação elaborado pelo IBASE em 1999, 42% dos empregos gerados e mantidos pelos empreendimentos financiados tiveram mulheres como beneficiárias. Porém, 68% dos beneficiários diretos do PROGER são homens. Um programa discriminatório em sua execução seria o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), pois quase a totalidade dos beneficiários é de homens, apesar de que o volume de propostas encaminhadas por mulheres aos projetos que dão acesso ao crédito é grande – sendo poucas aprovadas. (Ver: IBASE, 1999; e também ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS, 2000).

outros grupos vulneráveis selecionados), existem algumas dificuldades com a focalização dos cursos e atividades com o público-alvo, principalmente com relação à população rural (maior concentração de atendimento nas áreas urbanas), e à escolaridade (pois a escolaridade das participantes dos cursos do PLANFOR é relativamente alta, concentrada na faixa de segundo e terceiro graus).

Algumas especialistas alertam para o fato de que esses resultados quantitativos não refletiriam a vontade política, mas o desejo e as necessidades das próprias mulheres: “Só que, na prática, essa participação elevada revela pressão por parte da oferta de mão-de-obra feminina, isto é, como as mulheres continuam adentrando o mercado de trabalho e enfrentando dificuldades, buscam, simultaneamente, incrementar seu grau de empregabilidade e, em conseqüência, inscrevem-se em cursos de formação e capacitação, notadamente no SPE (Sistema Público de Emprego). Em outras palavras, índices elevados de participação feminina são, antes de tudo, expressões da pressão espontânea exercida pelas mulheres e não reflexo de uma política voluntarista, com objetivos explícitos. O ponto positivo a registrar, mas por si insuficiente, é que não há reação contrária a tal pressão feminina.” (LAVINAS, 1999, p. 185)

A avaliação dos resultados do PLANFOR deve, por outro lado, englobar considerações qualitativas, principalmente no que diz respeito aos problemas de “empregabilidade”: “... revela-se a necessidade de, por um lado, construir e monitorar indicadores que possam medir como está mudando qualitativamente a forma de inserção ocupacional das mulheres, considerando sua entrada em setores em que estão pouco presentes (ramos e atividades). Por outro lado, observar como evolui o rendimento médio feminino nas ocupações e atividades em que elas já são maioria entre os ocupados, de modo a inferir se acompanha a evolução dos rendimentos em geral ou se aponta ganhos indicando mobilidade ascendente na hierarquia funcional.” (LAVINAS in OIT/MTE, 1999, p. 202)

Finalmente, apesar do apoio esporádico (por exemplo, Conselho da Mulher do Distrito Federal, ALAST, Dieese, UNIFEM), e da existência de algumas parcerias nacionais com vistas ao avanço conceitual na questão de gênero (por exemplo, com OIT/Brasil, ETM da OIT/Chile, e com FLACSO/Brasil), pouco se têm avançado no que diz respeito à sensibilização de atores e à formação de multiplicadores nos Estados da Federação, bem como na aproximação dos movimentos de mulheres ao planejamento, execução e avaliação da formação profissional.

Vejamos agora a **participação das brasileiras na definição da PPTR** dentro do sistema FAT. Em fevereiro de 1999:

- 1) não se registraram mulheres entre os nove membros titulares do CODEFAT (na época, três membros por cada bancada);<sup>13</sup> havia, sim, duas suplentes, uma pela bancada do governo (MTE), e outra pela bancada dos empresários (Confederação Nacional das Instituições Financeiras);
- 2) a secretária-executiva do CODEFAT era uma mulher, bem como sua suplente;
- 3) dos 27 cargos de presidente de Comissão Estadual de Emprego somente quatro eram ocupados por mulheres (ES, RN, RO, RS);
- 4) já entre os secretários-executivos, a participação feminina era maior: 12 das 27 secretarias eram ocupadas por mulheres (DF, MA, MG, MT, PE, PR, RN, RO, RR, RS, SE, TO);
- 5) dos 710 conselheiros estaduais de trabalho (titulares e suplentes), só 126 eram mulheres (52 titulares e 74 suplentes).<sup>14</sup>

Apesar das antigas e novas instituições estarem aí, esperando serem utilizadas/apropriadas pelas mulheres, é possível verificar que seu aproveitamento pelos/as interessados/as é ainda embrionário. Um breve relevamento das ações promovidas pelos movimentos organizados de mulheres leva-nos a concluir que: a) se por um lado cresceu a participação societária por meio das ONGs que advogam (ou fazem *advocacy*) perante o poder político (especialmente o Executivo e o Legislativo), pressionando para a consideração dos interesses das mulheres; b) por outro lado, foram estabelecidas cotas nas principais centrais sindicais com assento no CODEFAT; c) **não houve uma estratégia clara para a apropriação dos antigos e novos espaços de participação democrática** (poderes Legislativo e Executivo; e sistema CODEFAT/CETs/CMTs), espaços esses em que as mulheres organizadas poderiam intervir formalmente no próprio processo de tomada de decisões no que diz respeito às PPTRs.

Com relação aos **portadores de deficiência**, há um número consideravelmente crescente de entidades que oferecem oportunidades de formação profissional. É de se prever que a decisão do CODEFAT

---

13 Esta composição foi alterada ainda em 1999, por meio da Resolução 226/99 do CODEFAT, que consignou a participação de mais um organismo em cada uma das três bancadas, porém sem registro de presença feminina alguma.

14 Em 2003, ainda não se registraram mulheres entre os 12 titulares do CODEFAT, porém há duas suplentes na bancada do governo, do MTE e do BNDES. Mantém-se a presença feminina na secretaria executiva do CODEFAT (titular e suplente), bem como o número de 4 presidentes mulheres de CETs (AC, AM, GO e RR). Porém, diminuiu para 10 o número de secretárias-executivas de CETs (AM, AP, DF, ES, MS, MT, RR, RS, SE, TO). Finalmente, o número de mulheres nas CETs aumentou para 167 (66 titulares e 101 suplentes mulheres). Fonte: *site* do MTE, julho de 2003.

de incluí-los no grupo preferencial haja incentivado o aumento do número das mesmas.

Há dois tipos de organizações: por um lado, aquelas sob a forma de oficina abrigada, onde o portador de deficiência, após a formação, passa a trabalhar na produção de mercadorias que são vendidas ao mercado no âmbito da organização; por outro lado, aquelas organizações que formam e buscam encaminhar o recém-formado para o mercado de trabalho. Observam-se aí duas questões: a primeira, caso o formado possa desenvolver seu processo de trabalho na oficina abrigada, terapêutica ou não, e colocar seu produto no mercado. No entanto, se o trabalho exige a inserção do portador de deficiência na própria empresa, o sistema abrigado não pode cumprir sozinho o papel de inclusão do trabalhador no mercado. Além disso, há indícios de pesquisa de que o preço pago pelos produtos produzidos nas oficinas abrigadas são menores do que aqueles pagos por produtos produzidos no mercado em geral. Que se saiba não há estatísticas.

As profissões desempenhadas pelos portadores de deficiência ainda precisam ser melhor pesquisadas, no entanto há indícios que permitem supor que os postos de trabalho ocupados por portadores de deficiência sejam, ainda, subalternos.

No entanto, não se conhecem os dados referentes aos empregados no serviço público, nos três níveis de governo, que em razão da reserva de vagas em concursos, têm aumentado a cada ano. Nesses casos, os portadores de deficiência concorrem por postos em igualdade com os não-portadores. Do mesmo modo, a legislação que reserva postos nas empresas, também tem propiciado o aumento da quantidade de postos de trabalho para os portadores de deficiência.

Por outro lado, cada vez mais se acentua o conceito de que o portador de deficiência deve concorrer em igualdade de condições com os demais, já que à empresa interessaria, de modo radical, a capacidade e as habilidades de seus empregados, não considerando se portam ou não qualquer tipo de deficiência. (ver CARREIRA, 1992)

Parece que neste momento vive-se um período de transição. Por um lado, está em vigência a tutela do Estado em defesa dos direitos dos portadores de deficiência, o qual cria leis e incentivos para a plena empregabilidade por meio de legislações, enquanto por outro, uma significativa parcela dos movimentos de portadores de deficiência, ainda sem questionar essa tutela, luta por uma integração total a toda a estrutura

social, integração esta que dispense a proteção do Estado, pouco a pouco, reduzindo sua abrangência àqueles casos mais severos de deficiência, onde não for possível a integração pura e simples.

Para finalizar as considerações sobre as diretrizes federais que orientam a formulação de políticas públicas de trabalho no Brasil, é preciso destacar uma questão particularmente importante nesta nova PPTR inaugurada pelo FAT: o reconhecimento expresso ao direito e à necessidade da participação ativa de diferentes segmentos da sociedade na sua orientação, implementação e controle, por meio de comissões e conselhos (nas esferas federal, estadual e municipal). Não seriam as leis do mercado a demarcar o público dos programas incluídos nessa política pública, mas critérios políticos que consideram os programas uma alavanca de mudança socioeconômica e de acesso à cidadania. A gestão descentralizada e participativa é condição necessária, porém não suficiente para o sucesso dessa nova política em construção. A concretização desses direitos já reconhecidos não é tarefa fácil e requer **vontade política local, qualificação dos atores e atrizes estratégicos, e responsabilidade social e cidadã.**

## Recomendações

- Analisar e harmonizar o conjunto de normativas que norteiam os direitos dos portadores de deficiência e das trabalhadoras e as relações de gênero no mundo do trabalho (legislação nacional, outras normas federais, normas internacionais, acordos supranacionais, acordos e convenções coletivas);
- Aprofundar as pesquisas regionais sobre os efeitos da globalização e os impactos da integração supranacional (atuais e potenciais) na vida das trabalhadoras e das pessoas portadoras de deficiência;
- Fortalecer a organização das mulheres e sua ativa participação nas instâncias de decisão de todas as instituições formuladoras de políticas públicas de trabalho e geração de renda;
- Sensibilizar e capacitar lideranças sindicais, empresariais, parlamentares e governamentais, visando uma inclusão sistêmica e regional da igualdade de gênero e da inclusão dos deficientes no mundo do trabalho;
- Proteger o exercício da paternidade responsável;
- Desenvolver uma rede de proteção social, promovida pelo Estado, porém com envolvimento da comunidade, criando os mecanismos legais necessários;

- Fomentar o desenvolvimento de uma visão mais abrangente das necessidades das mulheres trabalhadoras, não limitada a sua função maternal;
- Apoiar a inclusão de mulheres sindicalistas em posições de liderança e nas mesas de negociação coletiva;
- Desenvolver amplas campanhas de sensibilização da sociedade como um todo, no intuito de modificar as causas que conduzem à feminização da pobreza;
- Articular estratégias de sensibilização e debate nas instâncias que formulam políticas públicas, visando remover os obstáculos existentes para a formulação de políticas de ação afirmativa;
- Divulgar entre os gestores públicos os estudos de gênero e sobre as deficiências, e outros estudos que outorgam visibilidade à inter-relação entre as esferas pública e privada, e entre a economia e a sociedade;
- Promover o diálogo entre os formuladores de políticas econômicas e de políticas sociais, insistindo na necessidade e potencialidade de incluir a perspectiva de gênero na formulação do conjunto de políticas públicas, visando à construção de uma sociedade mais justa e a uma vida mais gratificante para todos e todas;
- Promover a acessibilidade dos portadores de deficiência no espaço urbano, onde necessário;
- Ampliar a atuação do Ministério Público e dos organismos governamentais no tocante à defesa dos direitos dos portadores de deficiência.

## Glossário

*ação afirmativa ou discriminação positiva* – trata-se da adoção temporal de medidas especiais – legislativas, administrativas, judiciais –, destinadas à promoção da igualdade de oportunidades, em diferentes âmbitos, para grupos historicamente discriminados. São ações corretivas que têm por objetivo corrigir as defasagens entre o ideal igualitário, consagrado nas normas e na legislação, e um sistema de relações sociais marcado pelas desigualdades e hierarquias. A discriminação positiva refere-se ao conjunto de medidas de ação positiva adotado como política pública, para uma transformação ampla e planejada, a fim de assegurar a igualdade de oportunidades a todos os cidadãos e cidadãs. (ver CFEMEA, 1996)

**advocacy** – o termo *advocacy* vem sendo utilizado para significar a defesa de direitos, mediante sensibilização e argumentação, visando à formulação e implementação de políticas públicas e à mudança de valores e práticas sociais.

**androcentrismo** – provém do grego *andros*. Refere-se à concepção ou saber supostamente neutral e universal, que privilegia o ponto de vista dos homens como eixo articulador do discurso social e lógico-científico, sem considerar ou desvalorizando o ponto de vista das mulheres.

**assédio sexual** – “... é uma conduta que se manifesta por meio de palavras, atos ou gestos de caráter sexual, repetida e indesejadamente, e que tende a atingir a dignidade ou a integridade física ou psicológica da pessoa.” (OIT/MTb, 1998). O assédio sexual implica sempre uma situação de exercício arbitrário de poder, na qual a vítima vê-se constrangida, por medo de perder o emprego ou de não obter uma promoção. São exemplos de assédio sexual: as brincadeiras, comentários e pedidos de favores sexuais; como também a intimidação, recusa de promoção ou demissão provocadas por não ceder aos favores sexuais solicitados.

**convenção** – é um acordo internacional escrito, celebrado entre Estados, e regido pelo Direito Internacional. Recebe várias denominações, entre elas: tratado, protocolo, carta, pacto, estatuto. **Ratificação de uma convenção**: é a aceitação dos princípios contidos no instrumento internacional por parte de um Estado, que se obriga a aplicar as políticas nele formuladas. **Convenção da OIT**: consiste num tratado aberto à ratificação dos países membros da organização, emanado da Conferência Internacional do Trabalho, e adotado após discussão de caráter tripartite (com participação dos trabalhadores, empregadores e governos, em igualdade de condições). Esse instrumento, quando ratificado, implica aceitação dos princípios nele contidos, que passam a integrar o ordenamento jurídico interno do país- membro em questão.

**cotas** – o primeiro país a implementar políticas de cotas por sexo no sistema de governo foi a Noruega (1978). O primeiro país da América latina a implantar o sistema de cotas no Legislativo foi a Argentina (1991). Percentagem mínima para as mulheres nos partidos políticos dos países do Mercosul: Argentina 30%, Brasil 20%, Paraguai 20%, Uruguai não tem lei de cotas reservadas às mulheres na direção dos partidos políticos ou na composição das listas de candidatos (ver PITANGUY & HERINGER, 2001). “No Brasil, a primeira experiência

de cotas acontece em 1991, com o Partido dos Trabalhadores assegurando uma representação mínima de 30% para qualquer um dos sexos nos seus órgãos de direção. Em agosto de 1993, a CUT, após intensa discussão decide pela adoção de um percentual mínimo de 30% e máximo de 70% para cada sexo, nas instâncias de suas direções, em âmbito nacional, estadual e regional. A partir daí, alguns outros partidos e sindicatos também passam a adotar de diferentes formas o sistema de cotas. Em 1995, esse movimento chega ao legislativo brasileiro, com a aprovação de um artigo na legislação que regulamentaria as eleições de 1996, assegurando uma cota mínima de 20% para as candidaturas de mulheres às câmaras municipais. Decisão esta reafirmada e ampliada, em 1997, quando da discussão da lei eleitoral que regulamentaria as eleições de 1998, para os demais cargos do legislativo, eleitos pelo voto proporcional." (MIGUEL, 2000, p. 22)

**deficiência** – toda perda ou anormalidade de uma estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica que gere incapacidade para o desempenho de atividade, dentro do padrão considerado normal para o ser humano.

**deficiência auditiva** – perda parcial ou total das possibilidades auditivas sonoras, variando de graus e níveis na forma seguinte:

- a) de 25 a 40 decibéis (dB) – surdez leve;
- b) de 41 a 55 dB – surdez moderada;
- c) de 56 a 70 dB – surdez acentuada;
- d) de 71 a 90 dB – surdez severa;
- e) acima de 91 dB – surdez profunda; e
- f) anacusia (perda total ou parcial da audição)

**deficiência permanente** – aquela que ocorreu ou se estabilizou durante um período de tempo suficiente para não permitir recuperação ou ter probabilidade de que se altere, apesar de novos tratamentos.

**deficiência física** – alteração completa ou parcial de um ou mais segmentos do corpo humano, acarretando o comprometimento da função física, apresentando-se sob a forma de paraplegia, paraparesia, monoplegia, monoparesia, tetraplegia, tetraparesia, triplicia, triparlesia, hemiplegia, hemiparesia, amputação ou ausência de membro, paralisia cerebral, membros com deformidade congênita ou adquirida, exceto as deformidades estéticas e as que não produzam dificuldades para o desempenho de funções.

**deficiência mental** – funcionamento intelectual significativamente inferior à média, com manifestação antes dos dezoito anos e limitações associadas a duas ou mais áreas de habilidades adaptativas, tais como:

- a) comunicação;
- b) cuidado pessoal;
- c) habilidades sociais;
- d) utilização da comunidade;
- e) saúde e segurança;
- f) habilidades acadêmicas;
- g) lazer; e
- h) trabalho.

**deficiência múltipla** – associação de duas ou mais deficiências.

**deficiência visual** – acuidade visual igual ou menor que 20/200 no melhor olho, após a melhor correção, ou campo visual inferior a 20° (tabela de Snellen), ou ocorrência simultânea de ambas as situações.

**discriminação** – “Discriminação é o nome que se dá para a conduta (ação ou omissão) que viola direitos das pessoas com base em critérios injustificados e injustos tais como a raça, o sexo, a idade, a opção religiosa e outros. A discriminação é algo assim como a tradução prática, a exteriorização, a manifestação, a materialização do racismo, do preconceito e do estereótipo. Como o próprio nome diz, é uma ação (no sentido de fazer ou deixar de fazer algo) que resulta em violação de direitos.” (extraído de OIT/MTb, 1998, p. 15)

**discriminação composta e interseccionalidade** – “Assim como é verdadeiro o fato de que todas as mulheres estão, de algum modo, sujeitas ao peso da discriminação de gênero, também é verdade que outros fatores relacionados a suas identidades sociais, tais como classe, casta, raça, cor, etnia, religião, origem nacional e orientação sexual, são ‘diferenças que fazem diferença’ na forma como vários grupos de mulheres vivenciam a discriminação (...). A associação de sistemas múltiplos de subordinação tem sido descrita de vários modos: discriminação composta, cargas múltiplas, ou como dupla ou tripla discriminação. A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as conseqüências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que

estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento." (CRENSHAW in *Revista Estudos Feministas*, 2002, p. 177)

***discriminação contra a mulher*** – "Discriminação contra a mulher significa toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou o exercício pela mulher, independente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo." (Convenção da ONU para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), extraído de OIT/MTb, 1998, p. 15). O *Committee on the elimination of discrimination against women* – é o órgão encarregado de supervisionar a observância das disposições contidas na Convenção. Ver também "ação afirmativa ou discriminação positiva".

***discriminação racial*** – "significa qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseadas em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica, que tenha por objeto ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, o gozo ou o exercício, em condições de igualdade, dos direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político, econômico, social e cultural ou em qualquer outro domínio da vida pública." (Convenção da ONU para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD), 1965; extraído de OIT/MTE; 2002, p. 19)

***diversidade*** – Segundo o MTE, "Diversidade é uma noção emprestada da biologia, utilizada para caracterizar a variedade de espécies em uma dada área do planeta. A partir dos anos 80, esse conceito ganhou espaço nas políticas públicas de desenvolvimento sustentado, de resgate de direitos civis, de promoção de igualdade de oportunidades e de combate à discriminação. Desde essa época, grandes corporações transnacionais passaram a adotar políticas de recursos humanos que resgatam e valorizam as diferenças pessoais em matéria de gênero, raça, idade, aptidão física, orientação sexual, crenças, entre outros aspectos. Não por uma questão de bondade ou humanitarismo, mas porque se deram conta de que a diversidade é vantajosa, é criativa (cfr. CUELLAR, 1996), melhora a imagem, promove qualidade, eleva produtividade." (MTE, 2000, p. 8). Há controvérsias sobre o uso desse conceito: "É importante destacar aqui que o termo diversidade não raro é utilizado pelas instituições do

Estado e pelos empregadores para relativizar e evitar o enfrentamento da discriminação racial. Problemas de dimensões completamente diferentes, como os relativos aos portadores de deficiência, aos homossexuais, às mulheres e aos negros no mercado de trabalho, são tratados como se fossem similares e usualmente negros são citados mas não são alvos desses programas.” (BENTO, 2000, p. 29)

*divisão sexual do trabalho* – é uma categoria utilizada pelas Ciências Sociais para indicar que, em todas as sociedades, homens e mulheres realizam tarefas distintas. Entretanto, as tarefas atribuídas a cada sexo variam de cultura para cultura, ou ainda dentro da mesma cultura, de uma época para outra. Ressaltamos a questão temporal porque é uma característica fundamental das relações de gênero: sua mutabilidade no tempo. Por exemplo: a docência era uma tarefa fundamentalmente masculina nos inícios da profissão, na Europa. Quando nos defrontamos com essas mudanças temporais no exercício de uma profissão, é importante observar quais foram os fundamentos que deram origem a tal mudança, pois exprimem novas formulações culturais das relações entre os gêneros. Ressaltamos também a questão espacial (no sentido da geografia humana) porque é outra característica fundamental das relações de gênero: sua mutabilidade no espaço. Por exemplo: grande parte das atividades da construção civil é exercida exclusivamente por homens na maioria dos países, exceto na Índia, onde as mulheres trabalham normalmente nesse setor. Quando nos defrontamos com essas diferenças espaciais no exercício de uma profissão, é importante observar quais são os fundamentos que justificam uma ou outra divisão sexual do trabalho, pois exprimem diferentes formulações culturais das relações entre os gêneros.

“Em sociologia, existem inúmeras explicações da divisão sexual do trabalho e nem sempre são mutuamente exclusivas. Pode-se enumerar, sem a preocupação de ser exaustivo, aquelas em termos de desigualdade, de dominação, de segregação sexual dos postos e das profissões, de construção social das diferenças de sexo etc. Entretanto, pode-se considerar que, hoje, duas grandes teorias da divisão sexual do trabalho se opõem e divergem. A primeira remete mais a uma conceitualização em termos de vínculo social, por meio de seus conteúdos conceituais (solidariedade orgânica, complementaridade, conciliação, coordenação, parceria, especialização e divisão dos papéis). A segunda remete mais a uma conceitualização em termos de relação social (divisão do trabalho, contradição, antagonismo, oposição, dominação, opressão, poder) e a uma teoria geral das relações sociais.” (HIRATA, 2002, p. 279)

**empoderamento** – provém do inglês *empowerment*. No contexto dos estudos de gênero, refere-se à potencialidade profissional das mulheres, aumentando sua informação, aprimorando suas percepções e trocando idéias e expressando sentimentos. Seu objetivo mais amplo é fortalecer as capacidades, habilidades e disposições para o exercício legítimo do poder. Pode-se identificar um conjunto de práticas para desencadear o processo de empoderamento, como por exemplo: apresentação de textos novos, exclusivamente pensados a partir da ótica das relações de gênero; novas leituras de textos antigos, não escritos com base nas relações de gênero, mas lidos sob essa ótica; análise da experiência pessoal por meio da reconstrução da história de vida. Destacam-se as técnicas de colaboração, cooperativa e interativa, com muito diálogo, jogos de papéis, redação de periódicos, relatos.

**estereótipos** – provem das palavras gregas *estereós* e *typos*. A primeira significa sólido e a segunda, molde ou modelo. Os estereótipos são preconceitos sobre grupos humanos, que se aplicam às pessoas, mesmo sem conhecê-las. Por exemplo: “as mulheres são fracas e os homens são fortes”; “as mulheres são sensíveis e os homens são violentos”. Os estereótipos baseados no sexo das pessoas promovem a imitação de certos modelos rígidos para as mulheres e outros, igualmente rígidos, para os homens. “...as imagens de gênero sobre os homens e as mulheres no trabalho são, também, elementos poderosos no processo de reprodução das desigualdades que continuam sendo observadas e vivenciadas pelas mulheres trabalhadoras. Os estereótipos relativos aos homens e mulheres no trabalho, que em geral desvalorizam a mulher como trabalhadora, continuam tendo forte permanência, a despeito das significativas mudanças que vêm ocorrendo na realidade. Eles projetam uma imagem da mulher trabalhadora como fundamentalmente ligada à vida familiar e doméstica, o que limitaria a sua adequada inserção e desempenho profissional.” (ABRAMO in OIT/MTE, 2002, p. 34-35)

**feminismos** – refere-se aos movimentos (práticas organizativas e mobilizadoras) ou conjuntos de pensamento (práticas discursivas e teóricas) que defendem a igualdade de direitos entre os homens e as mulheres. Criticam e se opõem a toda forma de discriminação e violência contra as mulheres. Muitas vezes são alvo de conotações pejorativas, por entender-se que se trata do contrário de machismo. No entanto, o contrário do machismo, que prega a superioridade do homem sobre a mulher, seria o femeanismo (que pregaria a superioridade da mulher sobre o homem).

***Gender Mainstreaming ou transversalidade de gênero*** – significa a inclusão da problemática das relações de gênero como princípio transversal integrado, que deveria permear a formulação e a implementação de todas as políticas públicas e planos de ação de governo. Na atualidade, a institucionalidade de gênero teria como principal função a tarefa de coordenar a introdução da problemática de gênero em todas as políticas públicas, opondo-se aos mecanismos que geram desigualdade, implementando políticas de caráter integral (atendendo à multicausalidade da desigualdade de gênero) e favorecendo a participação das mulheres nos espaços públicos e institucionais.

***gênero/sexo*** – A palavra sexo provém do latim “sexus” e refere-se à condição orgânica (anatômico-fisiológica), que distingue o macho da fêmea. Seu poder de distinção reside na estabilidade através do tempo. A categoria de gênero provém do latim “genus” e refere-se ao código de conduta que rege a organização social das relações entre homens e mulheres. Em outras palavras, o gênero é o modo como as culturas interpretam e organizam a diferença sexual entre homens e mulheres. Sua principal característica está na mutabilidade, isto é, na possibilidade de mudança na relação entre homens e mulheres através do tempo. Não se trata de um atributo individual, mas que se adquire a partir da interação com os outros e contribui para a reprodução da ordem social. Em todas as culturas, realiza-se uma interpretação bipolar (feminino/masculino) e hierárquica (o masculino mais valorizado do que o feminino) das relações entre homens e mulheres. Quando se discute essa questão, pretende-se debater e transformar a construção social e cultural das relações de gênero, no sentido de pluralizá-las e democratizá-las, eliminando discriminações baseadas em dicotomias e hierarquias estereotipantes. O conceito de gênero, mais do que o sexo, permite reconhecer as diferenças existentes entre as próprias mulheres (e entre os próprios homens), a partir de características étnicas, raciais, de classe, de orientação sexual, de idade, entre outras possíveis (ver discriminação composta; também ver orientação sexual).

***incapacidade*** – uma redução efetiva e acentuada da capacidade de integração social, com necessidade de equipamentos, adaptações, meios ou recursos especiais para que a pessoa portadora de deficiência possa receber ou transmitir informações necessárias ao seu bem-estar pessoal e ao desempenho de função ou atividade a ser exercida.

***orientação sexual ou sexualidade*** – Na década de 80, o debate das acadêmicas feministas se concentrou em torno da distinção entre

os conceitos de sexo e gênero. Nos anos 90, o debate se ampliou (parcialmente) a partir da distinção entre sexo/orientação sexual ou sexualidade/gênero (ver RODRIGUES, 1998). “A orientação sexual é um conceito que abarca o conjunto de manifestações sexuais e afetivas existente entre os seres humanos, indicando, portanto, que a heterossexualidade, embora considerada como um padrão, não é a única possibilidade de expressão sexual e/ou amorosa, entre as pessoas. A sociedade educa para a heterossexualidade, da mesma forma que cria normas, estereótipos e padrões de comportamento num contexto histórico, servindo a interesses específicos. Entretanto, as pessoas não correspondem invariavelmente a tais padrões. A orientação sexual é definida em função do gênero das pessoas por quem sentimos atração ou afeto, tanto física quanto emocionalmente, é o que faz uma pessoa ser heterossexual, bissexual ou homossexual.” (DIAS in OIT/MTE, 2002, p. 98). Segundo DIAS, sabe-se que os homossexuais de ambos os sexos são alvo de discriminação e preconceito em locais públicos e instituições, incluído aqui o âmbito do trabalho: assédio sexual, dificuldade de inserção, bloqueio na ascensão funcional, piores condições de trabalho e demissão. As conseqüências de tais discriminações levam ao isolamento, à clandestinidade e à marginalização dos homossexuais. Apesar da existência de leis que proíbem a discriminação por orientação sexual, não existem mecanismos eficazes de sanção, o que representa uma lacuna no sistema jurídico brasileiro, amplamente criticada pelo movimento homossexual que luta pela criminalização dessa conduta.

**patriarcado** – o termo foi utilizado pela primeira vez em princípios dos anos 70 com um sentido diferente daquele outorgado pela Antropologia, por Kate Millett no seu livro *Sexual Politics*. Esse enfoque, que inaugurou a teoria feminista radical, considera que a causa básica da opressão das mulheres é o patriarcado, entendido como um conflito sexual trans-histórico que os homens haveriam solucionado a seu favor, controlando os corpos, a sexualidade e os processos reprodutivos das mulheres. (ver CASTELLS, 1996)

**raça/cor** – “São vários os termos adotados para nomear as raças/etnias que compõem a população brasileira. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) usa a autoclassificação racial tendo por base a cor da pele (quesito cor). As pessoas entrevistadas definem em qual grupo elas consideram que se incluem, entre as opções: branco, preto, pardo, amarelo ou indígena. Quando se usa o termo **população negra**, estão sendo consideradas em conjunto as populações preta e

parda. A “cor” amarela identifica povos de origem asiática. E na classificação “indígena” estão circunscritas diferentes etnias. Essa metodologia tem sido criticada por ativistas do movimento negro brasileiro, por conta das ambigüidades que suscita. (...) Apesar das críticas, o quesito cor do IBGE é a metodologia de classificação racial/étnica oficial do Brasil e é o parâmetro utilizado nos estudos de diferentes enfoques com recorte racial/étnico, sendo adotado também por outros órgãos de pesquisa e nos estudos das Ciências Sociais em geral.” (ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS, 2001, p. 9)

### **Bibliografia Citada**

- ANDERSON, Bonnie y ZINSSER, Judith (1992), *Historia de las Mujeres*, Crítica, Barcelona.
- ARENDDT, Hannah (1993), *A Condição Humana*, Forense Universitária, Rio de Janeiro.
- ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS (2001), *Mulheres Negras. Um retrato da discriminação racial no Brasil*, Brasília.
- BENTO, Maria A. S. (org.) (2000), *Ação afirmativa e diversidade no trabalho. Desafios e possibilidades*, CEERT/Conselho Regional de Psicologia SP, São Paulo.
- BRASIL (1999), DECRETO n° 3.298. Disponível em <<http://www.mj.gov.br/sedh/dpdh>>. Acessado em 12 ago. 2001.
- BRITO, Benilda R. P. (1997), “Mulher, negra e pobre, a tripla discriminação”, *Revista Teoria e Debate*, n. 36.
- CARREIRA, Dorival (1992), “A integração da pessoa deficiente no mercado de trabalho. Disponível em <[http://www.fgvsp.br/academico/professores/Dorival\\_Carreira/Omercado.doc](http://www.fgvsp.br/academico/professores/Dorival_Carreira/Omercado.doc)>. Acessado em 2 set. 2003.
- CASTELLS, Carme (comp.) (1996), *Perspectivas feministas en teoria política*, Paidós, Barcelona.
- CEDAW (2002), *Relatório Nacional Brasileiro*, Brasília.
- CFEMEA (1996), *Discriminação positiva. Ações Afirmitivas: em busca da igualdade*, CFEMEA/ELAS, Brasília/São Paulo.
- CINTERFOR/OIT (1995), *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional. Entrega Especial: La participación de la mujer en la formación y en el empleo*, Montevideo, julio-diciembre.

CUELLAR, Javier P. de y otros (1997), *Nuestra diversidad creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo*, UNESCO, México.

DAEREN, Lieve (2001), *Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.

DELGADO, Dídice, CAPELLIN, Paola & SOARES, Vera (orgs.) (2000), *Mulher e Trabalho: experiências de ação afirmativa*, ELAS/Boitempo, São Paulo.

FAUSTO, Ayrton, PRONKO, Marcela e YANNOULAS, Silvia (orgs.) (2003), *Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe*, 2 vol., Abaré/FLACSO, Brasília.

GUZMAN, Virginia (2001), *La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis*, CEPAL, Santiago de Chile.

HIRATA, Helena (2002), *Nova divisão sexual do trabalho? Um olhar voltado para a empresa e a sociedade*, Boitempo Editorial, São Paulo.

IBASE, (2003), "Procura-se trabalhador com boa aparência", in *Newsletter 5* de setembro de 2003. Disponível em < <http://www.ibase.br/pubibase/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=2&inford=331> >. Acessado em 5 set. 2003.

MIGUEL, Sônia M. (2000), *A política de cotas por sexo: um estudo das primeiras experiências no Legislativo Brasileiro*, CFEMEA, Brasília.

MONTECINO, Sonia y OBACH, Alexandra (comps.) (1999), *Género y Epistemología. Mujeres y disciplinas*, Universidad de Chile/LOM, Santiago.

MTE (2000), *PLANFOR – Diversidade & Igualdade de Oportunidades: qualificação profissional na perspectiva de gênero*, Brasília.

OIT (1952), *Convenção 102*. Disponível em <<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp2.htm>>. Acessado em 08 set. 2003

OIT/MTb (1998), *Brasil, gênero e raça. Todos unidos pela igualdade de oportunidades. Discriminação: teoria e prática. Programa Nacional de Direitos Humanos, Programa de Cooperação Técnica MTb/OIT*, Brasília, janeiro.

OIT/MTE (1999), *Brasil: Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil*, Editora 34, São Paulo.

OIT/MTE (2002), *Diversidade – Avanço Conceitual para a Educação Profissional e o Trabalho: Ensaio e Reflexões*, Brasília.

ONU (1948), *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em <<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/spn.htm>>. Acessado em 4 fev. 2001.

ONU (1996), *IV Conferência Mundial sobre a Mulher. Beijing, China – 1995*, CNDM/Editora Fiocruz, Rio de Janeiro.

- PAIRO, Nuria S. i (1997), *Mujeres científicas de todos los tiempos*, TALASA, Madrid.
- PAUTASSI, Laura (2001), "Recetas para todo, trabajo para pocos. La transformación de trabajo y de la política social en América Latina", in *Iconos*, FLACSO, n. 11, Quito, julio de 2001.
- PERROT, Michelle (1998), *Mulheres Públicas*, Editora UNESP, São Paulo.
- PITANGUY, Jacqueline & HERINGER, Rosana (orgs.) (2001), *Direitos Humanos no Mercosul*, CEPIA/Fórum da Sociedade Civil nas Américas, Rio de Janeiro.
- Revista Estudos Feministas* (2002), v. 10, n. 1, CFH/CEE/UFSC, Florianópolis.
- RODRIGUES, Almira (1998), *Cidadania nas Relações Afetivo-Sexuais no Brasil Contemporâneo: uma questão de políticas públicas*, Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, Tese de Doutorado, Brasília (mimeo).
- RODRIGUES, Almira & YANNOULAS, Silvia (1998), "Gener-idade – Primeiras aproximações ao estudo do gênero na infância", in *Cadernos da Área Estudos de Gênero*, n. 7, Universidade Católica de Goiás, p. 61-77.
- VOGEL, Arno & NASCIMENTO, Edson (orgs.) (1999), *Mulher e Mercosul – Volume II*, FLACSO, Fortaleza.
- YANNOULAS, Silvia (1994), "Iguais mas não idênticos", *Estudos Feministas*, v. 2, n. 3, Escola de Comunicação Social da Universidade Federal de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1994, p. 7-16.
- YANNOULAS, Silvia (2002), *Dossiê: Políticas Públicas e Relações de Gênero no Mercado de Trabalho*, CFEMEA-FIG/CIDA, Brasília.

# A Experiência de Reconhecimento da Diversidade

*Syomara Deslandes Tindera*<sup>1</sup>

Com todo respeito aos integrantes da mesa e a cada pessoa do auditório, gostaria de começar dizendo que, *stricto sensu*, não sou uma especialista. Sou funcionária de uma Secretaria de Governo em Minas Gerais e integrante da primeira turma do pós-graduação *lato sensu* do Sistema Integrado de Pós-Graduação (SIP) da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO/Sede Acadêmica Brasil). Quando minha participação nesta mesa foi proposta, senti muita apreensão, mas acabei aceitando com a esperança de que pudéssemos trabalhar juntos apesar dessa diferença quanto ao credenciamento do saber.

Pretendo falar como se fossemos todos portadores de diversidade e, a exemplo de Luciana da Silva Barros, que no primeiro momento deste encontro se identificou por marcas de diversidade, gostaria de me rerepresentar dizendo que me incomoda ser contada como subdesenvolvida e sentir-me herdeira de formas de raciocínio que parecem se relacionar a pensamento colonizado.

Como não especialista, o que posso fazer é trazer alguma coisa da prática e submetê-la à reflexão. Não tenho a graça nem da Vilma Rejane de Medeiros, nem da Zélia Maria de Abreu Paim para contar casos,

---

<sup>1</sup> Funcionária da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes de Minas Gerais e integrante da primeira turma do Sistema Integrado de Pós-Graduação (SIP) da FLACSO.

mas gostaria de me apoiar em alguns exemplos para tentar fazer com que a reflexão passasse por três pontos:

- a experiência do reconhecimento da diversidade intensifica a percepção de demanda, ou consciência, da enorme necessidade de recursos, colocando muito *stress* na capacidade tanto do governo como da sociedade para gerar ambiência que possibilite vivência de dignidade, ou identidade, apontando assim para impasse político;
- estamos testemunhando uma série de chamamentos para tratar em conjunto de questões como estas;
- à medida que comparecemos aos espaços de interlocução propostos, levamos diversidade de postura, e é para uma marca de diferença quanto à postura que gostaria de chamar atenção.

Para evocar a prática da Secretaria, gostaria de lembrar um encontro que reuniu 11 Comissões Municipais de Emprego em Araçuaí. Para quem não sabe, Araçuaí fica no vale do Jequitinhonha e há quem diga que o Vale é o Piauí de Minas. A proposta de construção da Usina de Irapé catalisou muito interesse e contribuiu para a recorrência de temas durante todo o dia. Um tema foi a intermediação. Não é só o Sistema Nacional de Emprego (SINE) ou a Agência Integrada do Trabalhador (AGIT) que fazem intermediação. O que aconteceu lá foram casos de colocar gerentes do SINE, vereadores, prefeitos, deputados ou assessores, presidentes de comissão de emprego próximos da Centrais Elétricas de Minas Gerais (Cemig) e da empreiteira, no empenho de assegurar vaga, e se os casos eram engraçados, eles também falavam da nossa pobreza. Frequentemente, saía o argumento de que até então a região só dispunha de eletricidade, mas que agora ia passar a ter energia. Quando se falava da energia como motor de desenvolvimento, vinha à baila a preocupação com a escala do que deveria ser um desenvolvimento sustentado e o reconhecimento de que essa escala exigia sacrifício. A água era preocupação inegável e a racionalização de seu uso também exigia sacrifício. Tanto em forma de denúncia como de auto-acusação, falava-se da dominância de uma mentalidade extrativista. Como contrapor essa mentalidade à necessidade do sacrifício? Uma voz foi peremptória: “quem ficar vai ter que se sacrificar.” O silêncio dos pequenos produtores parecia uma forma de consentimento; um dos mais velhos chegou a dizer que para eles, a vida já estava no fim, mas e os mais jovens? Não havia perspectiva para os jovens.

Fazia calor, passava da hora, e o encontro terminava com a sensação que ficava tudo na mesma. Começamos a limpar o espaço que fora

cedido e ouço uma mulher dizer como que num desabafo: “ora, deixa Deus com seu mundo.”

Parece fala antiga, de um tempo agrário, apesar de contemporâneo, que pode querer dizer que a realidade é entendida como fato dado. Aqui neste seminário, que propõe debater em processo de diálogo não só a diversidade mas a harmonização de políticas públicas para seu enfrentamento, o pressuposto é que “neste mundo de meu Deus”, que parece regido pela diferença, a realidade social não é entendida como um fato dado mas como fato social continuamente construído. Essa visão anima e mobiliza esforço pela co-construção de mudança. Neste momento gostaria de lembrar Manuel Razeto Barry que, na mesa-redonda anterior, pediu atenção para seu relato enquanto “versão parcial” explicando que sua preocupação em não afirmar que a realidade “era” assim, ou assado, era um “valor”. É para esse valor, como marca de diversidade, que pretendo conduzir a reflexão.

Antes, no entanto, gostaria de lembrar um outro caso. Estava no SINE, em final de expediente, e ouço um colega perguntar a outro por pessoa que vira no atendimento. O que perguntou parecia cheio de impaciência; parecia não agüentar mais a frustração do atendimento diário às pessoas das filas do SINE. O que respondeu ainda tinha paciência. Percebendo meu interesse, ele disse que entendia a moça não querer a vaga disponível. Talvez seja importante dizer que esse colega não tem curso superior, o que não o impede de teorizar sobre o que acontece à sua volta. “Eu acho que entendo porque isto acontece,” ele disse, “eu acho que é porque liberaram o desejo; antes era mais fácil as pessoas aceitarem qualquer emprego, agora não. Ela quer coisa de televisão; coisa de televisão não tem.”

Entendido pelo senso comum, o que ele chamou de liberação do desejo pode ser articulado a efeitos dos movimentos sociais por afirmação, emancipação ou empoderamento; ao apelo da publicidade e estímulo do consumo; a promessas embutidas em ideologias, utopias, discursos de oportunidades e mudança, ao anseio de inclusão. A concentração demográfica e as formas de ocupação dos espaços urbanos concorrem tanto para a intensificação da experiência de diversidade como para a demonstração da impossibilidade de geração de bens ou serviços que possam ser utilizados em igualdade de condições de uso.

Um exemplo simples pode esclarecer a noção de desigualdade nas condições de uso ou consumo de bens. Não deve ser raro o testemunho de quem já viu em restaurante de comida a quilo doação de uma

“quentinha” para pessoa que, a poucos metros dali, se senta no meio-fio ou sob uma marquise para almoçar. Pode-se dizer que o alimento é o mesmo; as condições de uso são diferentes.

A experiência da diversidade não se refere apenas aos processos correntes de conscientização e reivindicação de direitos em reconhecimento à diferenciação de gênero, etnias, culturas, gerações, capacidades físicas; a diversidade também se apresenta como demanda por espaço de livre emergência das diferenças individuais, como oportunidade de manifestação das próprias possibilidades do ser humano.

Uma medida do *stress* sentido com a intensificação da demanda em tensão com as restrições à sua realização pode ser apreendida pela discrepância ou divergência entre tudo que se prega, anuncia ou promete e a realidade. (Nós que trabalhamos com um programa educacional devemos pensar que podemos de fato estar fazendo mais promessa que qualificação profissional ou social.) Governo e sociedade têm sua adaptabilidade ou capacidade de resposta testadas em ambiente onde mudança de valores, como os de deferência, evidenciam desgaste de senso de autoridade atribuído a governantes, lideranças empresariais, meios de comunicação, com perda concomitante de confiança e credibilidade.

Em meio a esta situação, vários chamamentos (haja vista nosso seminário!) estão sendo feitos em prol da condução de debate e encaminhamento dessas questões em âmbito caracterizado pela participação e pelo propósito de equanimidade. Ao se promover a criação e manutenção de espaços de interlocução, tenta-se fazer com que a multiplicidade de aportes possa ser levada em conta em processo de geração de entendimento e de formulação de políticas públicas. É processo complexo em que, como bem advertiu o professor Franklin Dias Coelho na primeira mesa-redonda, é preciso prosseguir dispendo ou não de modelos para a ação.

Para promover espaços de interlocução, parte-se do pressuposto que, utilizando recursos da racionalidade, é possível dar sustentabilidade ao processo de diálogo. No entanto, em meio ao processo de comunicação, desgasta-se o valor “racionalidade” a favor de uma emocionalidade com pouco suporte de racionalidade. É para essa marca de diversidade que queria chamar atenção, na medida em que parece necessário antecipar como essa diferença haverá de fazer diferença.



## Parte IV

---

# A Proposta de Política Pública de Trabalho, Emprego e Renda: 2004-2007

Desafios para a Construção do  
Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

*Remígio Todeschini*

Plano Nacional de Qualificação (PNQ):  
Novos Horizontes para a Qualificação

*Antonio Almerico Biondi Lima*

# Desafios para a Construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

*Remígio Todeschini<sup>1</sup>*

## **Introdução**

O século XXI começa apontando o desemprego como um dos seus maiores problemas. Embora a intensidade das conseqüências do desemprego seja diferente em cada país, dependendo do seu grau de desenvolvimento e do estágio dos seus mecanismos de proteção social, o fato é que a maior parte dos países do mundo tem de desenvolver políticas para lidar com esse problema.

No Brasil não é diferente. Desde o fim da década de 70, a economia brasileira vem apresentando um crescimento aquém do necessário para gerar postos de trabalho para a crescente população economicamente ativa. O agravamento do desemprego, aliado à ausência de políticas universais de garantia do bem-estar da população, gerou um quadro de crescente exclusão social.

É importante destacar que essa situação, que já vinha se formando nos anos 80, foi agravada na primeira metade dos anos 90 pela política econômica voltada para a estabilidade monetária, que se baseou em juros elevados, abertura da economia e sobrevalorização cambial, desestruturando cadeias produtivas e elevando a dependência externa da economia brasileira.

---

<sup>1</sup> Remígio Todeschini é Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego. Mestre em Direitos Sociais pela PUC/SP.

No mundo do trabalho, essa nova estrutura econômica refletiu-se no aumento do desemprego, diminuição da renda do trabalhador e na precarização das relações de trabalho, com um aumento expressivo da informalidade, o que colocou um grande número de trabalhadores fora do alcance das políticas públicas de bem-estar, cada vez mais focalizadas e restritivas.

Esse foi o quadro recebido pelo novo governo federal, liderado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva. E é sobre esse quadro que devem aplicar-se um conjunto de políticas voltadas para a geração e distribuição de riqueza e para a elevação do bem-estar de toda a população brasileira. Nesse sentido, as políticas públicas de geração de emprego, trabalho e renda exercem um papel importante. Mas elas não podem ser analisadas e avaliadas em um contexto isolado. Tais políticas interagem com outros campos da administração pública, como, por exemplo, as políticas de assistência social, a política tributária e, principalmente, a política econômica.

A contribuição das políticas públicas de emprego, por meio de um Sistema Público de Emprego, está em três áreas. Primeiramente, existem políticas de apoio ao desempregado, de caráter compensatório, que auxiliam na sobrevivência desses cidadãos, como é o caso do seguro-desemprego. Também estão presentes políticas que buscam reduzir a assimetria de informações no mercado de trabalho, como a qualificação profissional e a intermediação de mão-de-obra. Um outro conjunto de políticas, de caráter mais ativo, são as políticas de crédito direcionadas a diversos setores produtivos capazes de gerar trabalho, emprego e renda.

Esse conjunto de políticas atua sobre o mercado de trabalho, tanto do ponto de vista da oferta, como da demanda. Por isso, é importante lembrar que existem outros fatores que alteram a dinâmica do mercado de trabalho, entre os quais tem importância fundamental o crescimento econômico, que depende de uma série de outras medidas. Neste trabalho, limitaremos a análise às políticas públicas de emprego. Porém, é sempre necessário ter em mente o contexto econômico em que estas políticas estão sendo aplicadas.

## O grande desafio diante do desemprego e nossas respostas

A preocupação central de todos hoje é o desemprego. Todas as pesquisas de opinião pública colocam o desemprego como o centro de todas as atenções. O grande desafio, portanto, hoje, é como vencer o desemprego, que pode resultar das mais variadas causas.

O desemprego pode decorrer do próprio funcionamento do mercado de trabalho, ou seja, pode ser causado por novos paradigmas gerenciais, pelo emprego de novas tecnologias – caso sejam poupadoras de mão-de-obra, pela incompatibilidade entre o perfil demandado e ofertado da mão-de-obra, e pela assimetria de informação no mercado de trabalho – que dificulta a interposição de desempregados e vagas.

Por outro lado, o desemprego pode decorrer também da política macroeconômica implementada no país, necessária para dirimir as incertezas em relação ao novo governo federal e para assegurar a estabilidade econômica, mas que resulta num cenário de baixa atividade econômica e, conseqüentemente, limita as possibilidades de geração de emprego e oportunidades de obtenção de renda para a População Economicamente Ativa (PEA) em situação de desemprego.

Essa conjunção de fatores contribuiu para que a taxa de desemprego, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), passasse de 6,1%, em 1995, a 9,1%, em 2002. Outras pesquisas de emprego e desemprego, com metodologias diferentes daquela utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para a PNAD, encontram taxas de desemprego ainda mais elevadas.

Estamos assistindo à desindustrialização do emprego. Na América Latina em 1970 tínhamos 20,8% dos empregos na indústria, e no ano de 2000 o número de empregos passou a responder somente a 11,8%<sup>2</sup>. Não há um setor dinâmico no setor de serviços para absorver a totalidade da mão-de-obra expulsa da indústria. A pujante agroindústria de exportação que é de intensiva tecnologia e capital agravam o êxodo rural. Estamos assistindo, portanto, a um processo de exclusão em que aumenta o trabalho informal para a mera sobrevivência<sup>3</sup>. Ainda nas grandes decisões econômicas prevalece a política da estabilidade econômica, inflação e moeda, e não entram as decisões que dizem respeito ao emprego. Para

---

2 *Trade and Development Report*. 2003. UNCTAD – In Capital Accumulation, Growth and Structural Change. [www.uncatd.org](http://www.uncatd.org)  
3 RICUPERO, Rubens. *Desindustrialização precoce e desemprego de massa*. Folha de S. Paulo. 5/10/2003, Caderno B, 2A.

citar um exemplo, o Ministério do Trabalho e Emprego e os trabalhadores não têm assento nas decisões do Conselho Monetário Nacional<sup>4</sup>.

Como vencer esse desafio do desemprego crescente e da exclusão social? Há uma série de remédios que deverão ser testados e aplicados. A Coligação Lula Presidente 2002<sup>5</sup> apontou alguns caminhos importantes, como a construção de um novo modelo econômico que tenha como eixo estruturante o Desenvolvimento Sustentável e Solidário, com a inclusão dos que vivem em extrema precariedade, por meio de programas sociais, criação de novos empregos, ampliação do direito do trabalho e da proteção social, universalização de serviços, atendimento aos setores mais vulneráveis.

O documento “Mais e melhores empregos – 2002”, da Coligação Lula Presidente estabeleceu um Plano Nacional de Emprego e Trabalho (2003-2006), com a meta de 10 milhões de empregos, com as seguintes premissas: 5% de crescimento do PIB anual, gerando 5,33 milhões de empregos; a redução da jornada e horas extras podendo gerar 3,20 milhões de novos empregos, e uma política de gastos públicos gerando 1,47 milhões de emprego. Todo esse plano está calcado em 11 pontos: A) Ampliação da Reforma Agrária; B) Política Agrícola e de Fortalecimento da Agricultura Familiar; C) Estímulo ao Empreendedorismo Rural; D) Investimentos em Infra-estrutura; E) Habitação Popular; F) Sistema Público de Emprego e Trabalho; G) Políticas de Redistribuição da Renda; H) Inserção Social; I) Programa de Estágios e 1º Emprego para Jovens; J) Formalização de Empresas e Empregos e K) Estímulo à Indústria do Turismo.

Quando o documento detalha o item “F” – Sistema Público de Emprego e Trabalho –, reforça a reformulação dos critérios de concessão do seguro-desemprego, aumentando a cobertura e melhorando a eficácia. Qualificação e requalificação integrada com as políticas de educação básica e o Sistema “S” integrado e incorporado a um programa nacional de qualificação profissional. Uma rede nacional de agências públicas para atender ao trabalhador.

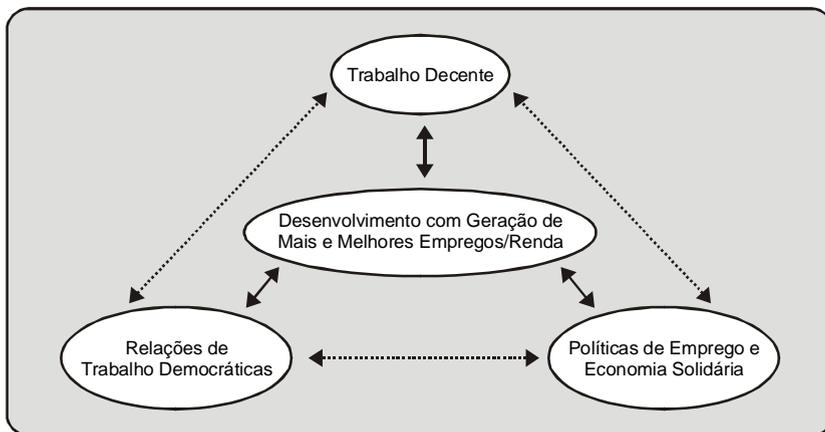
O atual governo, no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, coloca como centro a estratégia de desenvolvimento com inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego. Crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de massa, por investimentos e pela

---

4 BARELLI, Walter. *O futuro do emprego*. Miguel de Almeida, Sérgio Mendonça e Pedro Paulo M. Branco (colab.). São Paulo: Lazuli, 2002, p. 26.

5 Coligação LULA PRESIDENTE. *Mais e Melhores Empregos*. São Paulo, 2002. 29 p.

elevação da produtividade. Redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão de atividades competitivas que viabilizem esse crescimento sustentado. Toda essa estratégia de desenvolvimento será sustentada por mega objetivos que são: inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor de desigualdades; promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia<sup>6</sup>.



No âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, para vencer o desafio do desemprego, temos a missão de fortalecer um Sistema Público de Emprego, na ótica do desenvolvimento sustentável com geração de mais e melhores empregos, trabalho e renda com o fortalecimento do trabalho decente, políticas ativas de emprego e economia solidária e um sistema democrático de relações de trabalho.

Por fim, para que construamos um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda precisamos ampliar as oportunidades de emprego e geração de renda por meio de políticas integradas sob a ótica do desenvolvimento nacional, regional, local, com amplo processo participativo, com ênfase em políticas ativas para a verdadeira inclusão social.

O desafio está posto para vencer essa batalha difícil do desemprego. É preciso ter o trabalho como direito, atendendo ao interesse da maioria cidadã e fortalecendo a democracia<sup>7</sup>. Precisamos integrar todas as políticas

6 Ministério do Planejamento e Orçamento. PPA 2004-2007. Brasília, 2003.

7 DE ASSIS, José Carlos. Trabalho como Direito. Fundamentos para uma política de promoção do pleno emprego no Brasil. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002, p.9.

públicas de emprego, para termos um sistema integrado, quer com o seguro-desemprego, políticas de crédito, fomento ao empreendedorismo individual e coletivo, intermediação e qualificação profissional que tenham como “pontaria certa” na ação do governo e de toda sociedade a manutenção de novos postos de emprego e a geração de trabalho e renda.

## **Antecedentes e fundamentos do Sistema Público de Emprego**

Como diz a profa. Maria Cristina Cacciamali: “O Sistema Público de Emprego partiu da política de bem-estar”<sup>8</sup>. A construção desse sistema surgiu da própria constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Temos inicialmente as Convenções 1 e 2 que tratam do seguro-desemprego, obras públicas e intermediação. (...) Estamos atrasados na construção do Sistema Público de Emprego, pois o SINE só surgiu em 1976, o seguro-desemprego só começou a operar a partir de 1986 e os Programas de Geração de Crédito só se iniciaram em 1991.

Alguns princípios devem nortear o Sistema Público de Emprego, segundo a Convenção 88: a) o Sistema Público de Emprego deve garantir um serviço gratuito que contribua para a melhor organização do mercado de trabalho; b) gestão tripartite, inclusive por meio da criação de comissões nacionais, regionais e locais, de caráter consultivo, assegurando a participação paritária de representantes do governo, trabalhadores e empregadores; c) articulação das políticas de emprego e renda como formação profissional, seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, programas de geração de emprego e renda e outras iniciativas destinadas a auxiliar os trabalhadores; d) descentralização das ações, sob a coordenação de um órgão central, facilitando o acesso ao sistema e contemplando especificidades regionais e locais; e) Articulação das iniciativas governamentais e não-governamentais no campo das políticas públicas de emprego e renda com a consolidação das políticas nacionais.

A idéia básica ao ser proposto o sistema público de emprego, ou o serviço de emprego pela Convenção 88 da OIT, foi “*articular a assistência financeira temporária (seguro-desemprego), a colocação (intermediação) e a formação e capacitação profissional do trabalhador “desempregado”*”<sup>9</sup>.

---

8 CACCIAMALI, Maria Cristina. Debate sobre Sistema Público de Emprego com o Comitê Intersetorial do Ministério do Trabalho e Emprego. Brasília, Ministério do Trabalho e Emprego, 30 de maio de 2003.

9 Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do PR/MTE/DES. Intermediação de mão-de-obra. Termo de Referência para o Sistema Nacional de Emprego. 2002, p. 17.

A Recomendação 117, da OIT, de 1962, estabelecia que *“cada país deverá dispor de um sistema de meios de formação cujos números, distribuição geográfica e programas se adaptem às necessidades econômicas e às possibilidades de emprego (grifo nosso) do país, considerando em sua totalidade ou de cada região ou localidade, segundo o que mais convenha, a fim de satisfazer às necessidades dos seus residentes e ainda, dever-se-ia definir com clareza as respectivas competências das autoridades públicas em matéria de formação”*.<sup>10</sup>

A Convenção 122 da OIT, relativa à política de emprego, diz que cada país-membro deverá aplicar como objetivo essencial *“uma política ativa com vista a promover o pleno emprego, produtivo e livremente escolhido”* (art.1º).

A Convenção 142 e a Recomendação 150, do ano de 1975, da OIT, que tratam da formação profissional reforçam a necessidade dessa integração com as políticas públicas de emprego quando estabelecem também diversos princípios como: a) políticas de orientação e formação profissional que facilitem a mobilidade e ampliem as possibilidades do trabalhador manter-se num posto de trabalho decente; b) formação de trabalhadores pelas empresas seguindo orientações de um sistema oficial de formação; c) articulação das políticas de orientação e formação profissional com as políticas de desenvolvimento social e econômico; d) orientação e formação profissional para os grupos mais vulneráveis; e) orientação e formação profissional com relação estreita com o emprego, ou seja a formação deve ter como *“pontaria”* o emprego; f) ações de formação profissional regidas por normas gerais fixadas ou aprovadas por um organismo competente; g) expansão e harmonização progressiva dos sistemas de formação profissional em todos os setores da economia.

Na construção das políticas públicas de emprego, deverão ser atendidos os grupos mais vulneráveis como expressa a Convenção 159 da OIT sobre Reabilitação Profissional e Emprego de Pessoas Deficientes.

O Centro de Estudos de Formação Profissional para as Américas (CINTEFOR), organismo da OIT, já em 1974 criticava a formação profissional sem vinculação com a formação de recursos humanos e não integrada às demais políticas de emprego, criando frustrações e inconveniências para o progresso<sup>11</sup>.

A legislação nacional inicia a incorporação das recomendações e convenções da OIT, sobre matéria do Sistema Público de Emprego e For-

---

10 OIT. Organización Internacional de Trabajo. Convenios y Recomendaciones – 1919-1966, p. 1.098.

11 CINTEFOR (Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional), Costa Rica, 1974.

mação Profissional quando é aprovado o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra (PIPMO) pelo Decreto 53.324, de 18/12/1963. A Lei 4.923 de 23/12/1965, cria o Fundo de Assistência ao Desempregado, criando também a Comissão de Estudo do Seguro-Desemprego.

O Decreto 70.882, de 27/07/72, transforma o PIPMO em Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra, vinculado ao MEC. O Decreto 74.296, de 16/07/1974 cria o Conselho Consultivo de Mão-de-Obra vinculado ao Ministério do Trabalho, com a participação obrigatória do Sistema "S" e o Decreto 75.081, de 12/12/74, vincula o PIPMO ao Ministério do Trabalho. O Decreto 76.403, de 08/10/1975, cria o Sistema Nacional de Emprego (SINE), estabelecendo convênios com todos os estados. O Decreto 77.362, de 1º/04/1976, instituiu o Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra, que conforme o art. 2º do decreto era *"destinado a proporcionar oportunidades de formação, qualificação, aperfeiçoamento e treinamento profissional ao trabalhador, em todos os níveis, com vistas a sua mais efetiva participação no processo de desenvolvimento nacional."*

A Constituição Federal (CF) de 1988 nos dá pistas para a consolidação desse sistema quando no art. 1º afirma que os fundamentos do Estado democrático de Direito são os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. A mesma Constituição, nos arts. 6º e 7º estabelece como um dos direitos sociais o trabalho para todos os cidadãos. Estabelece também a gestão participativa no art. 10 de trabalhadores e empregadores *"nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação"*.

A CF deu competência privativa à União de legislar e organizar o Sistema Nacional de Emprego e condições para o exercício de profissões, por meio do art. 22, inciso XVI. O Capítulo da Ordem Econômica e Financeira, no art. 170, inciso VIII, reza que a ordem econômica fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, sob os ditames da justiça social, deve **buscar o pleno emprego**.

Os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), geridos pelo Conselho Deliberativo ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), que financiam o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, tem respaldo no art. 239 da Constituição Federal, que destina esses recursos para programas de desenvolvimento econômico e programas de seguro-desemprego e abono salarial.

## **Objetivo, estratégia, princípios e diretrizes para a integração e articulação de programas e políticas que compõem o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda**

O objetivo central de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda deve ser a inclusão social com emprego, trabalho e renda. Diante de recursos extremamente escassos, precisamos mais do que nunca acertar na “pontaria” do emprego, trabalho e renda, nas diversas ações e programas do governo combinados com recursos da sociedade.

Tal “pontaria” precisa estar estruturada a partir de uma estratégia de desenvolvimento nacional, regional e local, com a efetiva participação dos atores sociais. Aqui precisamos consolidar Conselhos de Desenvolvimento Econômico Social, com participação de trabalhadores, empresários, atores da sociedade civil e gestores públicos das três esferas de governo (federal, estadual e municipal). O desafio que temos também é integrar os vários conselhos que atuam no campo do desenvolvimento urbano e rural, do emprego e também agora os recém-formados Conselhos de Segurança Alimentar do Fome Zero, lançados em janeiro de 2003 pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva. Esses conselhos precisam pensar e pesquisar cientificamente qual é a realidade econômica, e do mercado de trabalho, de cada uma das regiões e localidades do Brasil, para acertar numa ação concreta de saídas viáveis para a questão do emprego, trabalho e renda. Esse papel de articulação e de busca de soluções requer integração de ações e esforços políticos intensivos, sem dúvida uma verdadeira “pedreira”, onde devem ser burilados e afinados interesses muitas vezes díspares. Sem falar nas vaidades políticas de cada uma das organizações, e das respectivas esferas de governo. O que deve prevalecer, enfim, é o interesse público e o bem-estar da coletividade. Cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao CODEFAT dar mais suporte para o empoderamento, informações, conhecimento e inteligência às Comissões Estaduais e Municipais de Emprego para que não fiquem sujeitas a “lobbies” clientelistas e corporativos e ao autoritarismo dos poderes constituídos locais, enfim, dar suporte para uma ação em função do interesse público. As comissões precisam ser mais “*profissionalizadas para que não haja desvios*”<sup>12</sup>.

---

12 CACCIAMALI, Maria Cristina. Debate sobre Sistema Público de Emprego com o Comitê Intersetorial do Ministério do Trabalho e Emprego. Brasília, Ministério do Trabalho e Emprego, 30 de maio de 2003.

A partir do objetivo geral e da estratégia de desenvolver as ações e programas a partir da centralidade e do eixo estruturante do desenvolvimento sustentável, é necessário perseguir alguns princípios/diretrizes gerais para a consolidação de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda:

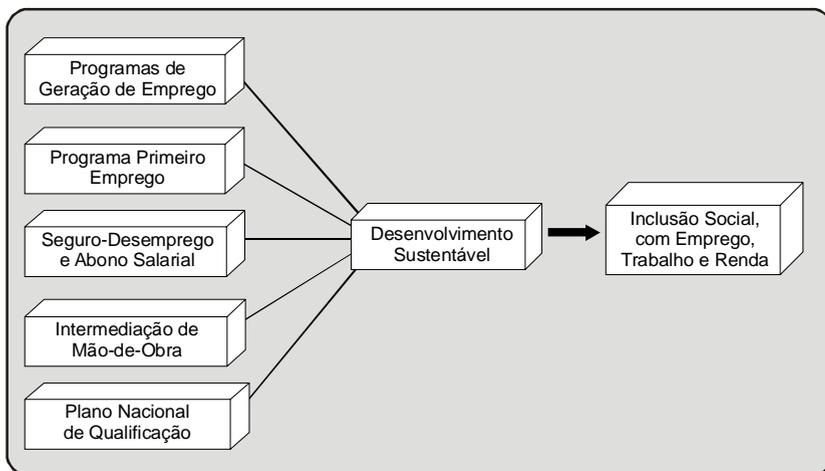
1. Prioridade às políticas ativas de emprego, inclusive redesenhando políticas tradicionalmente passivas, como seguro-desemprego – focado para a busca de emprego, dotando-as de elementos que contribuam para a obtenção de emprego, trabalho e renda;
2. Modelo de gestão que aumente a participação social e reforce o papel institucional que cabe às Comissões de Emprego;
3. Integração das políticas de emprego financiadas pelo FAT (intermediação de mão-de-obra, seguro-desemprego, qualificação profissional, programas de crédito para geração de emprego e renda), combinadas também com outras políticas sociais como de educação, saúde, combate à fome e programas assistenciais (bolsa-família);
4. Programas de crédito voltados para os setores econômicos que mantenham e gerem novos postos de trabalho e que, nos novos investimentos, dêem prioridade de contratação aos grupos mais vulneráveis (jovens, afrodescendentes, mulheres, pessoas com mais de 40 anos, desempregados de longa duração);
5. Programa de microcrédito que incentive o empreendedorismo individual ou solidário, com a assistência, fomento e incubação dos mesmos;
6. Combinar a qualificação profissional com mais qualidade com o foco para emprego, trabalho e renda, atendendo a 100% dos que procuram emprego, os grupos mais vulneráveis, os que desejam saídas concretas para trabalho e renda, além de combinar a elevação de escolaridade;
7. Ter um Sistema Nacional de Formação Profissional integrado e articulado com o Sistema Público de Emprego, integrando “Sistema S” (SENAI, SENAC, SENAR, SESCOOP, SENAT), escolas técnicas federais, estaduais e municipais nessa cruzada nacional de formação para um ofício, profissão, emprego, forma empreendedora de trabalho e renda, além de um Sistema Nacional de Certificação Profissional;
8. Focalização das políticas públicas de emprego, trabalho e renda para os que tenham maior dificuldade de inserção (jovens,

afrodescendentes, mulheres, portadores de deficiência, desempregados de longa duração);

9. Aperfeiçoamento dos mecanismos de controle das ações, monitoramento e avaliação para verificar se os objetivos foram alcançados e conferir os acertos de "pontaria" na geração de emprego, trabalho e renda;

10. Ampliar a capilaridade da ação das Políticas Públicas de Emprego com prioridade a estados e municípios (grandes municípios e consórcios intermunicipais que tenham capacidade de planejamento e execução de ações de Políticas Públicas de Emprego);

11. Melhorar a qualidade e ampliar a abrangência das bases de informações e indicadores do mercado de trabalho e das novas profissões e ocupações.



## **Operadores do Sistema e Gestão Participativa do CODEFAT, Comissões Estaduais e Municipais**

São diversos os operadores do Sistema, possibilitando uma grande capilaridade. O seguro-desemprego é operado pela Caixa Econômica Federal, postos da Delegacia Regional do Trabalho (DRT) e postos do SINE, sendo a maior porta de entrada do Sistema. O programa Intermediação de Mão-de-obra e o programa Primeiro Emprego são operados pelo SINE nos 26 estados e no Distrito Federal, por meio de convênios com as Secretarias Estaduais do Trabalho, que por sua vez também conveniam com prefeituras municipais (1.097 postos) e centrais sindicais (21 postos). Os programas de crédito do FAT são agenciados pelos bancos públicos oficiais, por meio de sua rede de agências bancárias. O Plano Nacional de Qualificação Profissional é operado pelas Secretarias Estaduais de Trabalho, grandes municípios e consórcios intermunicipais (Planteqs) e por entidades nacionais (Proesqs).

A principal porta de entrada do sistema que busca, de fato, a inserção no mercado de trabalho hoje é a intermediação de mão-de-obra por possuir uma grande rede capilar, com estados e municípios conveniados. A Resolução 333 do CODEFAT, referente ao Plano Nacional de Qualificação, determina que o primeiro público a ser atendido no processo de qualificação é o que busca a intermediação nos postos do SINE.

O nosso desafio é que tenhamos municípios, estados e postos da DRT atuando de forma sinérgica e integrada na ponta, para podermos ampliar sobremaneira a capilaridade.

Precisamos reforçar o empoderamento dos atores sociais. O CODEFAT, por meio da Lei 7.998/1990, tem poder deliberativo tripartite, com o rodízio bianual de sua presidência, e atribuições de normatizar o Sistema Público de Emprego no que diz respeito à intermediação, qualificação profissional, diversos programas de crédito do FAT, seguro-desemprego e abono salarial. Hoje o CODEFAT tem mais poder deliberativo do que, por exemplo, a Comissão Nacional de Previdência Social<sup>13</sup>.

As Comissões Estaduais e Municipais precisam ser sem dúvida revitalizadas, para que não se submetam aos caprichos e clientelismo do poder local. Precisamos profissionalizar mais as comissões e dar a

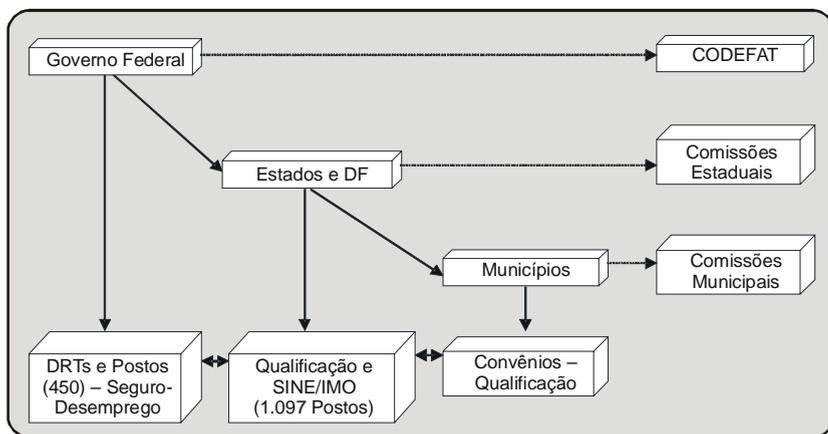
---

13 TODESCHINI, Remígio. *Gestão da Previdência Pública e Fundos de Pensão: A participação da comunidade*. São Paulo: LTR, 2000, p. 96.

elas mais conhecimento e poder para a sua atuação. Por meio da Portaria 179/2003, do ministro Jaques Wagner, retornaram as DRTs a participar das Comissões Estaduais. A Lei 10.748/2003 do programa Primeiro Emprego reforça o papel participativo das Comissões Estaduais e Municipais no seu art. 3. Na própria Resolução 333, nos planos especiais de qualificação, no seu art. 3, o CODEFAT quer fortalecer o empoderamento das Comissões de Emprego. Tudo isso, por meio de um processo contínuo de formação, que atende também o conjunto de comissões e conselhos de todas as políticas públicas. Na sociedade de conhecimento, segundo a OIT, “*es crecientemente necesaria la acumulación de conocimiento e información*”.<sup>14</sup>

Para a reafirmação da gestão participativa é necessário que nos estados e municípios o Poder Legislativo estadual e municipal institucionalize o seu papel, como vem ocorrendo já em diversos estados, como por exemplo, em Minas Gerais.

Se a estratégia governamental no plano plurianual é focar no desenvolvimento, precisamos ter as comissões preparadas para esse papel central, a fim de atuarem propositivamente nos diversos territórios com poder de interferir na realidade econômica e social acertando na “pontaria” de ações finalísticas que busquem obsessivamente emprego, trabalho e renda.



14 OIT – CINTERFOR. Trabajo Decente y Formación Profesional. Boletín 151. Montevideo: OIT/CINTERFOR, 2001, p. 19.

## **Programas de Crédito do FAT, Microcrédito e Assistência ao Empreendedorismo Individual e Coletivo**

Parcela importante dos recursos do FAT é destinada ao financiamento de programas de desenvolvimento e de geração de emprego e renda, atualmente operacionalizados por intermédio de instituições oficiais de crédito: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco da Amazônia (BASA) e Banco Nacional do Nordeste (BNB).

Os recursos alocados por deliberação do CODEFAT são aplicados para melhoria da qualidade de vida do trabalhador, mediante concessão de crédito em condições especiais, destinado ao financiamento de atividades produtivas, nos setores formal e informal da economia, nas áreas urbana e rural.

Determinados programas são destinados a atender necessidades de investimento em setores e regiões específicas, visando ao desenvolvimento assistido e sustentado, sob o enfoque da geração de novas oportunidades de trabalho e renda.

Houve algumas inovações na atual gestão. O CODEFAT, por meio da resolução do novo Programa PROGER Turismo, em abril de 2003, e resoluções subseqüentes, estabeleceu que os novos investimentos quando da contratação de pessoal deverá priorizar os intermediados pelo SINE, principalmente dando atenção aos jovens de 16 a 24 anos e às pessoas desempregadas com mais de 40 anos.

Também buscamos o aperfeiçoamento de dados e informações dessas mesmas linhas de crédito para sabermos se os financiamentos têm "pontaria" na manutenção e geração de postos de trabalho e ocupações que gerem trabalho e renda. Portanto, é necessário termos indicadores cada vez mais precisos para ver se atingimos nossos objetivos. Diante de um processo em que a indústria tem diminuído drasticamente os postos de trabalho, precisamos dar crédito subsidiado àqueles setores que demandam mais mão-de-obra. É preciso ficarmos atentos a todos os indicadores. Por exemplo, na indústria de transformação os empregos com carteira assinada estão basicamente na indústria de alimentos e bebidas, vestuário, couro, produtos de metal e têxteis<sup>15</sup>. A FIESP<sup>16</sup>

---

15 RAIS. Ministério do Trabalho e Emprego, 2001.

16 FIESP. *Onde o emprego acabou*. Revista *Época*, 6.10.03, p. 48 a 51.

apresentou uma pesquisa sobre os setores econômicos paulistas que mais demitiram e admitiram trabalhadores, no período de junho de 1994 a setembro de 2003. Os setores campeões de demissão foram em primeiro lugar materiais e equipamentos ferroviários (-60,22%); em segundo, fiação e tecelagem (-57,73%); e em terceiro, esquadrias e construções metálicas (-56,56%). Os setores que mais admitiram foram perfumaria (+12,31%), rações (+8,22%) e farmacêutico (+5,17%).

No microcrédito é fundamental dar apoio assistido na gestão do auto-emprego (autônomos), dos micro e pequenos negócios individuais ou cooperativos. A assistência com formação gestora é fundamental para termos "pontaria" na geração de emprego, trabalho e renda. Há uma infinidade de ofícios e profissões de auto-emprego que deverão ser financiados, além de darmos cursos de qualificação para o ensino e aperfeiçoamento.

Recente estudo sobre o ciclo de vida das firmas e seu impacto sobre o emprego, no período 1995/2000 concluiu que é importante formular políticas públicas que aumentem a sobrevivência das pequenas empresas e/ou cooperativas, pois *"a criação de incentivos que minimizam os riscos do sistema financeiro e o induzam a disponibilizar mais crédito para essas firmas terá forte impacto no emprego"*.<sup>17</sup>

Interessante observar nesse estudo citado que somente as microempresas, após 5 anos de existência, apresentaram saldo positivo no estoque de empregos, entre 173,8 mil firmas que sobreviveram. A variação líquida positiva para as micro entre 0-4 funcionários foi de 68 mil. Para as micro entre 5-19 empregados, foi negativa, de 56 mil. Nas pequenas, entre 20-99 funcionários, a variação foi negativa, de 62 mil. As empresas médias, entre 100 e 499 funcionários, tiveram saldo negativo de 91 mil empregos e as grandes, com mais de 500 empregados, também tiveram saldo negativo de 62 mil empregos.<sup>18</sup>

Os programas de crédito, portanto, precisam estar mais integrados a programas de assistência, ou seja, formação para a gestão empreendedora, quer individual ou coletiva. O PNQ já estabelece que é preciso dar formação a grupos empreendedores para geração de trabalho e renda e economia solidária. O desafio é integrarmos nossas ações com a Secretaria Nacional de Economia Solidária, o Sebrae, e o próprio Sistema "S",

---

17 NAJBERG, Sheila e PUGA, Fernando Pimentel. *O ciclo de vida das firmas e seu impacto no emprego: O caso brasileiro 1995/2000*. In Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 149-162, dez. 2002.

18 Idem, *ibidem* p. 159.

para termos resultados concretos nessa ação, atendendo principalmente os grupos mais vulneráveis e dispostos a essa ação, com pesquisas de mercado e das vocações econômicas de cada localidade. Essa assistência deverá contar com recursos de um fundo a ser criado no próprio ministério ou programa que dê mais fôlego a essa iniciativa de assistência creditícia com parceria de entidades congêneres.

O desafio não é só esse. Precisamos estimular para que na estratégia de fortalecer o desenvolvimento sustentável nacional, regional e local haja um processo integrado dos empreendedores individuais e coletivos, como a experiência italiana, dos Distritos Industriais ou “clusters”, do norte da Itália, onde as pequenas empresas atuam de forma integrada, estabelecendo “novas relações entre a fábrica e o território, entre as forças de trabalho e a sociedade, entre os serviços e os usuários, entre a produção e o consumo”<sup>19</sup>. Fortalecer, sem dúvida, a integração dos arranjos produtivos locais.

O dado comparativo de operações do PROGER Urbano, voltado para micro e pequenos empreendedores, teve uma variação quatro vezes maior, no atual governo do que no mesmo período do ano passado, o que mostra a preocupação do atual governo em aprofundar o microcrédito. Abaixo temos um quadro do número de operações e dos desembolsos dos principais programas de crédito e quanto o CODEFAT disponibilizou para cada um dos Programas em 2003.

---

19 COCCO, Giuseppe; URANI, André; PATEZ GALVÃO, Alexander (org.) *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos – O caso da terceira Itália*. Tradução: Frederia Monié, Eliana Aguiar e Sieni Maria Campos. Rio de Janeiro: DP&A, 1999, p. 20.

**Programas de Geração de Emprego e Renda – 2003  
(jan-set): Montante Repassado aos Bancos e  
Número e Valor de Operações.**

Programas	Montante Repassado	Quantidade de Operações	Valor das Operações
	2003 (Jan-Out)	2003 (Jan-Out)	2003 (Jan-Out)
PROGER Urbano	458.022,56	287.165	1.340.165.269
PROGER Turismo	115.000,00	-	-
PROGER Exportação	-	-	-
PROGER – Bens de Consumo Duráveis	200.000,00	317	241.544
Empreendedor Popular	200.000,00	72.646	228.925.697
PROGER Rural	150.000,05	12.786	163.357.928
Estiagem	0,00	-	-
PRONAF	3.672.000,00	252.907	778.920.323
PROEMPREGO *	1.000.000,00	24	1.123.653.000
PROTRABALHO *	-	16	2.946.000
PCPP **	-	47.097	56.219.000
FAT – HABITAÇÃO **	200.000,00	1.945	110.388.000
FAT – Material de Construção	100.000,00	-	-
FAT – EXPORTAR	-	-	-
FAT – FOMENTAR	-	-	-
FAT – REVITALIZAÇÃO	-	-	-
FINEP *	28.153,33	19	186.140.000
TOTAL	6.123.175,94	674.922	3.990.956.761

Fonte: CGEM/DES/MTE.

## Programa do seguro-desemprego e abono salarial

O seguro-desemprego consiste na assistência financeira (política passiva) temporária ao trabalhador com registro do rompimento do vínculo na carteira de trabalho (mercado de trabalho formal), sem justa causa, por um período que varia de 3 a 5 meses, de acordo com o número de meses trabalhados nos últimos 3 anos. O desempregado que trabalhou de 6 a 11 meses recebe três parcelas. Se o desempregado trabalhou de 12 a 23 meses, recebe 4 parcelas. Se o desempregado trabalhou 24 meses ou mais, recebe 5 parcelas. O seguro-desemprego também atende o desempregado doméstico que receba o FGTS e tenha trabalhado minimamente 15 meses, com 3 parcelas. Também são atendidos os pescadores no período do defeso, com até 6 parcelas (dependendo do período definido para o defeso). O valor mínimo do seguro-desemprego é o salário mínimo, e o máximo em novembro de 2003 era de R\$ 449,04.

Sem dúvida, precisamos sempre combinar que o segurado volte ao mercado de trabalho por meio da intermediação operada pelo SINE, e combinar uma ação integrada com a Qualificação Profissional para dar uma alternativa permanente de geração de trabalho e renda com um novo ofício ou profissão autônoma. O desafio mais difícil é com os desempregados de longa duração com quem precisamos ter uma “pontaria” certa para respostas concretas. Mais à frente, no tema do Primeiro Emprego e grupos vulneráveis, aprofundaremos essa abordagem.

O seguro-desemprego precisa de novos desenhos. Hoje só atende aos egressos do emprego formal, necessitando criar estímulos ao desempregado para procurar novas oportunidades, novas qualificações e saídas concretas para a sua situação. O Banco Mundial sugere que o *“redirecionamento do sistema atual do seguro-desemprego para atender às pessoas de baixa renda poderá ser uma maneira de baixo custo de ajudar os mais pobres do Brasil e a maioria dos trabalhadores propensos ao desemprego”*.<sup>20</sup> Sugere também a eliminação de subsídios à rotatividade da mão-de-obra e à eliminação de sobreposições de programas de segurança de renda e expansão de sua cobertura. Abaixo, apresentamos a evolução dos valores pagos do seguro-desemprego e o número de beneficiados atendidos de 1995 a 2002.

---

20 Escritório do Banco Mundial no Brasil, Região da América Latina e Caribe e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Empregos no Brasil – Prioridades de Políticas*. Brasília: Grupo Banco Mundial, 2002, p. 9. [www.obancomundial.org](http://www.obancomundial.org).

### Seguro-Desemprego 1995-2002: Beneficiários e Despesas

Ano	Beneficiários (milhões)	Despesa (R\$ milhões)
1995	4,7	2,8
1996	4,3	3,1
1997	4,4	3,3
1998	4,3	3,8
1999	4,6	3,9
2000	4,2	4,0
2001	4,7	4,9
2002	4,8	5,7

Fonte: DES/MTE.

O abono salarial consiste em benefício voltado para trabalhadores do segmento formal da economia (estatutários e celetistas) que tenham ganhado, em média, menos de 2 salários mínimos mensais no ano de referência, trabalhado pelo menos 30 dias e estejam cadastrados há pelo menos 5 anos no PIS, no PASEP ou Cadastro Nacional do Trabalhador. Na prática, tal benefício para os que ganham até 2 salários mínimos constitui-se num 14<sup>o</sup> salário, com efeito-renda importante sobre a economia e o emprego. Vide a evolução do pagamento desse benefício aos trabalhadores de 1995 a 2002 (ver Tabela a seguir).

### Abono Salarial 1995-2002: Beneficiários e Despesas

Ano	Beneficiários (mil)	Despesa (R\$ milhões)
1995	5126,39	453,9
1996	6235,886	515,9
1997	5121,202	511,7
1998	4673,863	449,1
1999	4949,628	582,5
2000	5602,699	680
2001	5884,956	896,5
2002	6471,731	1216,975451

Fonte: DES/MTE.

## Programa de intermediação de mão-de-obra

A intermediação, com a criação do SINE em 1975, mais o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra, em 1963, porém só operando em 1972, foram precursores do Sistema Público de Emprego.

O SINE é a porta de entrada por meio da qual 4,5 milhões de trabalhadores/ano procuram de fato um posto de trabalho, sendo a mais visível porta de entrada do Sistema Público de Emprego. É operacionalizada em 27 estados com 1.077 postos e mais 21 das centrais sindicais totalizando 1.098 postos em 2003.

A intermediação é *“instrumento de política pública de combate ao desemprego, na medida em que busca recolocar ou inserir o trabalhador no mercado de trabalho”*.<sup>21</sup>

A intermediação minimiza o tempo de procura por emprego. Combate o desemprego friccional (pelo fato de o trabalhador não saber quais as vagas disponibilizadas pelo empregador), e é um referencial de informações e estudos sobre o mercado de trabalho para os agentes econômicos e o próprio governo.

O período em que o trabalhador recebe o seguro-desemprego deve permitir ao indivíduo um maior tempo para que ele procure um novo emprego (*Job Search*). O seguro-desemprego integra-se assim ao Sistema Público de Emprego, com a intermediação e com a oferta também de cursos para que o trabalhador possa se requalificar, como está colocado no Plano Nacional de Qualificação de que falaremos mais adiante.

A intermediação é um dos mais fortes instrumentos de política pública ativa. Por meio dela poderão ser ofertadas linhas de crédito para que o mesmo possa abrir seu próprio negócio ou formar uma cooperativa. Sem esquecer que, combinada com um processo de qualificação prático poderemos também dar alternativa aos desempregados, com o ensino de ofícios e profissões autônomos, e organizá-los em cooperativas/associações e centros de hospedagem (condomínio de autônomos) para dar uma alternativa de trabalho e renda, garantindo com isso também seus direitos previdenciários.

O papel principal do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, por meio da intermediação deverá atender aos grupos mais vulneráveis. A Resolução 318/03, da gestão Brasil para Todos, estabelece uma remuneração de 30% a mais para os conveniados da intermediação

---

21 Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho PR/MTE/DES. Intermediação de Mão-de-Obra. Termo de Referência para o Sistema Nacional de Emprego. 2002, p. 9.

pública, a fim de ampliar o esforço de colocação de afrodescendentes, jovens, mulheres e desempregados de longa duração. Essa é uma medida concreta que visa dar prioridade pública a esses grupos que têm maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho. Precisamos continuar o processo de integração do Sistema Público de Emprego possibilitando também o ingresso de grandes municípios nesse processo, como já iniciado com o novo Plano Nacional de Qualificação. Vejamos a seguir os principais dados de intermediação de 1995 até 2002.

### IMO 1995-2002: Colocados e Investimento

Ano	Beneficiários (mil)	Despesa (R\$ milhões)
1995	149,399	51,9
1996	154,958	43,2
1997	210,06	50
1998	287,58	66,5
1999	422,498	50,4
2000	581,708	80,4
2001	747,026	104,6
2002	869,277	92,4

Fonte: CGEM/DES/MTE.

## Plano Nacional de Qualificação Profissional

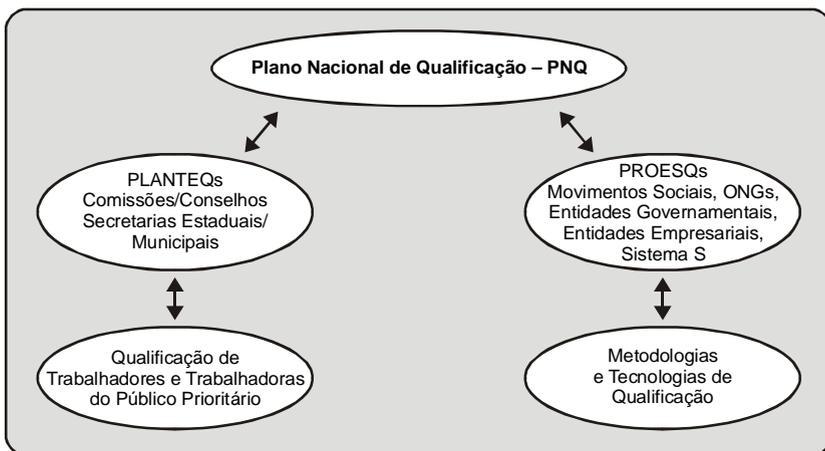
O novo Plano Nacional de Qualificação profissional é um dos elos fundamentais para a eficiência, eficácia e efetividade social do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Ele visa melhorar a qualidade pedagógica com cursos de média e longa duração, atuar sobre o território na estratégia combinativa de ações articuladas com o desenvolvimento regional e local. Visa, também, fortalecer o empoderamento dos atores sociais por meio da gestão participativa dos Conselhos de Políticas Públicas, notadamente das Comissões de Emprego. A qualificação profissional é: *“Parte indissociável das Políticas Públicas de emprego, trabalho e renda, voltadas à construção de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda do país”*.<sup>22</sup>

---

22 MTE/SPE/DEQ. *Orientações para a elaboração dos Planos Territoriais de Qualificação – Planets Municipais, Micro e Macro Regionais 2004*. Versão Preliminar. Brasília, out.2003, p. 2.

A resolução do CODEFAT 333/2003 estabeleceu obrigatoriamente, a partir de 2004, a obrigatoriedade de 100% de encaminhamento das pessoas qualificadas ao mercado de trabalho e para a elevação de escolaridade. A qualificação deve acertar seguramente na “pontaria”, para que o qualificado tenha uma oportunidade de emprego ou trabalho gerador de renda, como o encaminhamento para negócios individuais ou por meio da economia solidária, conforme estabelecido no art. 7º da resolução. A qualificação deve ter um papel determinante para que os desempregados, populações de baixa renda e baixa escolaridade, combinada com a elevação de escolaridade tenham o aperfeiçoamento de sua profissão, a oportunidade de aprender em novo ofício ou profissão, aprender a empreender para ter de fato um emprego e um trabalho garantidor de renda.

O Fórum Nacional do Trabalho instituiu um grupo de trabalho para discutir a qualificação profissional e a certificação profissional. Também há um Grupo de Trabalho entre o MEC e o Ministério do Trabalho e Emprego (Portaria Interministerial 13/2003) para discussão de um Sistema Nacional de Formação Profissional e um Sistema Nacional de Certificação Ocupacional e Profissional que tenham como centro de atuação o fortalecimento de políticas públicas nessas áreas, fortalecendo assim a melhor capacitação de mão-de-obra voltada ao emprego, trabalho e renda, e integradas também a um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.



## O Sistema “S”

A criação do SENAI em 1942, pelo Decreto-Lei 4.048 e do SENAC em 1946, pelo Decreto Lei 8.621, deram início a um processo de formação profissional voltada para o mercado de trabalho para atender gratuitamente aos industriários, “comerciários, seus filhos, ou estudantes a que provavelmente faltarem os recursos necessários” (art. 3º, Decreto-Lei 8.621/46).

O SENAI e SENAC foram criados para atender à demanda do processo de desenvolvimento nacional, notadamente no setor industrial e no de serviços na década de 40 e 50<sup>23</sup>. Nasceram e se desenvolveram e até hoje estabelecem um processo de formação profissional que tem mais acertado na “pontaria” do emprego. Da escola do SENAI saiu nosso atual presidente Luis Inácio Lula da Silva.

O Sistema “S” (SENAI, SENAC, SENAR, SESCOOP, SENAT), que são os “S” da formação profissional são organizações que recebem recursos públicos, provindos das contribuições sociais (do Sistema de Seguridade Social) e têm uma gestão privada desses recursos a partir das respectivas corporações empresariais. O SENAR, com gestão da Confederação Nacional da Agricultura (Empresarial), tem também no seu Conselho a participação de representantes do governo e dos trabalhadores. O SENAI, entre seus 29 conselheiros, dos quais 27 são representantes das federações empresariais estaduais, tem uma representação do Ministério do Trabalho e Emprego e outra do Ministério da Educação, sem haver qualquer participação dos trabalhadores.

Somente a partir de 1974, SENAI e SENAC participaram do Conselho Consultivo de Mão-de-Obra, presidido pelo Ministério do Trabalho. Anteriormente (1972) essas instituições participavam do Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra, coordenado pelo Departamento de Ensino Médio do MEC.

De 1976, quando foram criados o Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra e o Conselho Federal de Mão-de-Obra, até 15.01.1989, quando foi extinto pela Medida Provisória 27, vigorou uma política de integração e articulação do Sistema “S”, sob o comando do Ministério do Trabalho e Emprego *“para melhor aproveitamento de recursos e meios disponíveis, em âmbito nacional, regional ou local, visando à compatibilização de suas atividades com*

---

23 Para conhecer o sistema desde a sua fundação, gestão, financiamento, atividades educacionais, matrículas e atendimento ver relatórios do próprio sistema. Recomenda-se a leitura de: MANFREDI, Sílvia Maria. *Educação Profissional no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2002. Capítulo III – O Sistema S, p. 177 a 206.

*os objetivos e metas dos planos de desenvolvimento do governo federal e com as diretrizes do Conselho Federal de Mão-de-Obra” (art. 4º, Decreto 77.362/76).*

O Conselho Federal de Mão-de-Obra estabelecia normas e diretrizes sobre a política de formação de mão-de-obra, destinada a dar oportunidades de formação, qualificação, aperfeiçoamento e treinamento profissional ao trabalhador em todos os níveis, a fim de atender aos setores econômicos necessitados de mão-de-obra qualificada (arts. 2º e 3º, Decreto 77.362/76).

De 1989 até o início de 2003, o Sistema “S” ficou somente com a obrigação de apresentar contas ao Tribunal de Contas da União e de apresentar o Orçamento ao Ministério do Trabalho e Emprego anualmente. Durante esse período, o sistema preparou-se às investidas do fim das contribuições compulsórias. Aumentou as contrapartidas por parte dos coexistas e empresas, ampliando os cursos técnicos e tecnológicos. Ampliou consultorias e assessorias diretamente às empresas, reduzindo a aprendizagem e cursos gratuitos de qualificação básica<sup>24</sup>.

O governo do Presidente Lula, diante da cobrança da sociedade quanto a transparência das contas do Sistema “S”, quanto a uma gestão tripartite e integração e articulação do mesmo, iniciou um processo de discussão, sob a Presidência do presidente do SESI (Jair Meneghelli) com empresários, governo e trabalhadores. Criou, no 2º semestre de 2003, com a concordância dos empresários, apesar de algumas resistências, o “Fórum do Sistema “S”, estabelecendo na minuta de lançamento a seguinte pauta: a) Aperfeiçoar o ganho de produtividade do Sistema; b) Democratização do Sistema; c) Articulação do Sistema às exigências do desenvolvimento econômico, com distribuição de renda, geração de empregos e sustentabilidade ambiental; d) Questões referentes à qualidade de vida do trabalhador e à inclusão social.

O Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, que detém os vários assentos nos Conselhos dos “S” da Formação Profissional estabeleceu uma série de contatos visando uma integração maior às políticas públicas de emprego, notadamente as de qualificação profissional, a fim de estabelecer uma integração de fato com o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, recordando que o Sistema dispõe de contribuições sociais,

---

<sup>24</sup> Para conhecer melhor esse período, recomendo a leitura de CUNHA, Luiz Antonio. *O ensino profissional na irradiação do Industrialismo*. Capítulo 6: O Ensino profissional na virada do século (p. 213 a 264). Brasília: Editora UNESP/Fiacos, 2000.

providas da seguridade social (art. 240 da Constituição Federal), cujo principal arrecadador é o INSS, no valor de 4 bilhões de reais (2002).

Principais pontos de pauta colocados para o Sistema "S" no nível das direções nacionais: a) Ampliação das vagas de aprendizagem para dar suporte ao Programa do Primeiro Emprego; b) Ampliar os cursos para a população de baixa renda e baixa escolaridade, com ampliação da gratuidade dos cursos, notadamente para os jovens de 16 a 24 anos e demais grupos vulneráveis e os intermediados pelo SINE; c) Maior integração do Ensino Médio/Técnico/Educação de Jovens e Adultos/Educação Profissional Básica com os "S" sociais (SESI, SESC); d) Democratizar a gestão do Sistema; e) Certificação Profissional: discutir papel do Ministério do Trabalho e Emprego como regulador e do Sistema "S" como certificador; construção do Sistema Nacional de Certificação e contribuição à Classificação Brasileira de Ocupações (CBO); f) Articulação das ações do Sistema "S" com as ações e/ou políticas de qualificação e educação profissional de todo o governo num Sistema Nacional de Formação Profissional, que deverão estar efetivamente articuladas com o Sistema Público de Emprego; g) Reforço em programas de qualificação profissional que atendam sempre à demanda concreta de geração de emprego e renda, fazendo com que esses programas estejam inseridos no processo de desenvolvimento regional e local sustentável atendendo aos arranjos produtivos locais; h) integração e articulação das ações de todos os programas de qualificação profissional do Sistema "S", para evitar superposições.

O Sistema "S", que tem acertado mais na "pontaria" do emprego, deve estar mais afinado com o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, voltando, como ocorreu no período de 1974 a 1989, a submeter suas ações, programas e metas ao Ministério do Trabalho, que deverá ter um papel normatizador, articulador, integrador e orientador de ações que combinem com as políticas públicas de emprego dos planos plurianuais do governo. Não cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego um papel meramente fiscalizatório de ações ou de aprovação burocrática do orçamento e dos planos de trabalho.

O Sistema deverá democratizar a sua gestão com participação mais ativa do governo, trabalhadores e empresários. Além do aperfeiçoamento dos que estão no mercado diante das novas tecnologias, o Sistema "S" deverá dar acesso prioritário aos grupos mais vulneráveis que demandam formação profissional para o emprego, o auto-emprego, o empreendedorismo e diversas formas de geração de trabalho e renda.

Tais ações deverão estar combinadas com a estratégia de desenvolvimento sustentável nacional, regional e local com ampla gestão participativa dos atores sociais.

Para que haja de fato a articulação e a integração do Sistema “S”, deverá o Ministério do Trabalho e Emprego atuar inicialmente no sentido de: a) Ter reuniões periódicas de intercâmbio com o Sistema, notadamente no campo de formação profissional no sentido de alinhamento às políticas públicas de emprego; b) Ampliação da oferta de vagas para os aprendizes e públicos vulneráveis, atendendo gênero, raça, jovens e desempregados de longa duração com gratuidade; c) Elaboração de metodologia e normalização para a certificação por competências; d) Aperfeiçoamento das normas relativas à aprendizagem; e) Desenvolvimento e intercâmbio de metodologias para públicos de baixa renda e escolaridade, notadamente jovens, e ações integradoras com a Intermediação de Mão-de-Obra e o Plano Nacional de Qualificação<sup>25</sup>.

## **O Programa Primeiro Emprego e novos programas de atenção aos grupos mais vulneráveis na inserção do mercado de trabalho**

O Programa Primeiro Emprego foi concebido como parte integrante do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Atende o público jovem de 16 a 24 anos, que corresponde a 47% do total de desempregados, portanto, o grupo mais vulnerável que sofre as conseqüências pela não-inserção no mercado do trabalho.

O Programa tem três linhas principais: 1<sup>a</sup>) Prepara os jovens para o primeiro emprego; 2<sup>a</sup>) Insere os jovens no mercado de trabalho; 3<sup>a</sup>) Busca a mais ampla participação da sociedade para a construção de uma política pública nacional de emprego, trabalho e renda para a juventude.

Na primeira linha de preparação ao primeiro emprego, estão contidas quatro modalidades: qualificação, aprendizagem, estágio e trabalho comunitário.

A qualificação profissional é operada pelo Plano Nacional de Qualificação, por meio de convênios com estados e municípios, tendo

---

25 Grande parte dessa pauta o SENAI confirmou por meio de carta enviada pelo presidente da CNI e do Conselho do SENAI sr. Armando Monteiro Neto, ao ministro do Trabalho e Emprego, Jaques Wagner em 03 de novembro de 2003 – Ofício 3.226 da Diretoria Geral CNI/SENAI. Comprometeu-se o SENAI, nessa missiva, também, em ampliar os cursos de aprendizagem para 2004, redimensionamento do atendimento aos jovens de 16 a 24 anos, público do programa do 1º emprego, entre outros compromissos.

como meta de atendimento, de novembro de 2003 a janeiro de 2004, cerca de 40 mil jovens, sendo 75% desses jovens encaminhados ao mercado de trabalho no processo integrativo emprego–qualificação. Houve solicitações do Ministério do Trabalho e Emprego para o Sistema “S” a fim de que sejam disponibilizadas mais vagas de cursos básicos e técnicos, gratuitamente, para o público jovem de baixa renda e baixa escolaridade.

Outra modalidade de preparação é a aprendizagem, destinada a jovens de 14 a 18 anos, em cursos básicos ou técnicos, o que foi objeto de ampla discussão com o Sistema “S”, conforme relatado no item anterior.

O estágio está sendo incentivado, porém, buscando atender às determinações do Conselho Nacional de Educação, que o limita a somente dois anos, com jornada diária não-excedente a 6 horas, no caso de ensino superior ou técnico, e de três horas para o caso de ensino médio. Tal proposta está em discussão num novo projeto de lei no Congresso Nacional.

O trabalho comunitário também é uma das formas de preparação ao primeiro emprego, atendendo principalmente àqueles jovens mais vulneráveis, que não chegam aos postos do SINE, por serem egressos do sistema penal e/ou estarem em conflito com a lei. Tal modalidade estará sendo viabilizada de duas formas, por meio do Programa Primeiro Emprego: (1) por meio de consórcios sociais da juventude, formado por ONGs que tenham experiência no trabalho de inclusão social com jovens e (2) por meio de convênio com a Secretaria Nacional de Direitos Humanos e com as Secretarias de Trabalho, mediante o Serviço Civil Voluntário. Nos dois casos, os jovens receberão durante seis meses uma ajuda de custo de 150 reais e terão uma qualificação profissional de 400 a 600 horas, preparando-se, por meio de oficinas pedagógicas para uma atividade ocupacional, ofício ou profissão, sendo que 20% deles deverão ser colocados no mercado de trabalho ou numa atividade permanente de geração de emprego e renda. Ou seja, essa modalidade também deve acertar na “pontaria” das políticas públicas de emprego, trabalho e renda.

A terceira linha do Programa consiste na construção de uma política pública de trabalho, emprego e renda para a juventude brasileira, mediante um processo de conferências regionais e temáticas, como gênero, rurais, indígenas, raça e portadores de deficiência. Tais eventos ocorrerão no decorrer no primeiro semestre de 2004, concluindo com a Conferência Nacional da Juventude sobre Primeiro Emprego. Não

olvidamos também o contínuo trabalho de aperfeiçoamento da atuação das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, ressaltado pela própria Lei 10.748/2003, que trata do primeiro emprego. Precisaremos também, da atuação de ouvidorias jovens no SINE.

Foi elaborada construída também uma proposta de trabalho social (mutirões sociais), no final de outubro de 2003, para os desempregados há mais de um ano e com idade superior a 35 anos. Tal proposta foi construída pelo Ministério do Trabalho e Emprego e enviada ao presidente Lula, após solicitação feita pela CUT. Prevê uma bolsa-trabalho de um salário mínimo, com vale- transporte e seguro de vida, e um processo de qualificação profissional de 80 horas semanais.

## **Conclusões**

A construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda de forma articulada e integrada depende de uma série de fatores:

- a) No campo da macroeconomia depende de uma política de crescimento e desenvolvimento econômico, baseada nas premissas colocadas no PPA 2004-2007, e da integração das diversas políticas existentes no interior do Ministério do Trabalho e Emprego, como a busca do trabalho decente e a democratização das relações de trabalho e estímulo ao empreendedorismo solidário;
- b) Deve estar sempre atenta a indicadores e pesquisas sociais e econômicos daqueles setores e atividades econômicas que mantenham emprego e criem novos postos de trabalho, com estímulo dirigido de crédito do FAT e demais fundos governamentais a esses setores;
- c) Deve estar centrada no eixo estruturante do desenvolvimento regional/local, onde todos os atores sociais sejam eles empresários, trabalhadores, gestores públicos das diversas esferas e a sociedade civil como um todo, estejam imbuídos da cruzada obsessiva da busca de emprego, trabalho e renda, fortalecendo os arranjos produtivos locais;
- d) É preciso repactuar a integração dos serviços de emprego e sua reformulação. A intermediação deve ser uma das principais portas de entrada nessa "pontaria". O seguro-desemprego voltado para a busca de emprego, trabalho e renda. A qualificação profissional ampliando a cidadania e treinando e requalificando para um ofício ou ocupação. Programas de crédito e microcrédito assistido, estimulando o autoemprego, empreendedorismo individual ou

solidário. As esferas federais, estaduais e municipais, centrais sindicais, agentes financeiros, repactuados para que tenhamos de fato um sistema de emprego, com a ativa participação das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, DRTs, SINEs, prefeituras. Gestão pública de todos os atores sociais no sistema, maior capilaridade e sem dispersão e pulverização de recursos;

e) A formação profissional tem um papel fundamental no sistema, e deverá atender às demandas dos grupos mais vulneráveis que buscam emprego, auto-emprego ou forma empreendedora individual ou solidária. Buscar um Sistema Nacional de Educação Profissional (integrando ações dos diversos ministérios, principalmente visando à elevação da escolaridade com metodologias apropriadas, e buscando também a sinergia de todo o Sistema "S", para essa mesma ação) integrado ao Sistema Público de Emprego;

f) Ampliar a gestão participativa dos atores sociais, fortalecendo o CODEFAT, as Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, com ampla participação de empresários, trabalhadores, gestores públicos e sociedade civil;

g) Nessa construção, o Sistema, como política pública, deve estar voltado a programas e ações para atender aos grupos mais vulneráveis, para equilibrar a busca de emprego no mercado de trabalho. Buscar a integração com as diversas esferas governamentais e atores sociais como o Programa Primeiro Emprego para os jovens, e programas voltados para os desempregados de longa duração.

# Plano Nacional de Qualificação (PNQ): Novos Horizontes para a Qualificação

*Antonio Almerico Biondi Lima<sup>1</sup>*

O Governo Lula tem como um dos seus papéis principais desatar os “nós” do Brasil, os nós que amarram a cidadania. E a força dos movimentos sociais têm um papel mobilizador fundamental. Caso se continue imaginando que o “Estado provedor” resolverá todos os problemas, ou as mudanças serão muito poucas e tímidas ou não acontecerão.

Somente a mobilização popular pode garantir que, de fato, irão ocorrer mudanças neste país. Somente com o fortalecimento do campo democrático poderá acontecer o tipo de transformação mais profunda e radical de que o Brasil precisa.

Por isso, o compromisso com a mudança tem de estar presente em todos os debates e ações do Governo. Uma das ênfases que o Ministério do Trabalho e Emprego está dando é modificar as estruturas anteriores. Não basta apenas melhorar a gestão. Não basta apenas eticamente melhorar os recursos públicos.

É preciso modificar profundamente a herança que recebemos. E essa herança nos atrapalha e amarra o tempo todo, dificulta o nosso trabalho, pois herdamos orçamentos e valores que não são os nossos, equipes que estão formadas em uma outra lógica, em outra perspectiva,

---

<sup>1</sup> Educador popular. Pedagogo. Doutorando em Educação. Diretor do Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego.

outra cultura. E isso muitas vezes amarra a capacidade de execução, a rapidez de respostas.

O tempo do Estado, o federal, estadual e municipal, é bastante diferente, e muitas vezes ficamos *estressados* porque “a coisa não anda” nos ministérios.

Quais os compromissos fundamentais que nosso Governo está levantando para construir o Plano Plurianual, base de um novo ciclo de desenvolvimento para o Brasil?

- Primeiro, o Brasil deve ser para todos, já que hoje ele é um país de poucos.
- Segundo, ainda dentro dessa idéia de um Brasil de todos, é fundamental a questão da inclusão, da redução das desigualdades sociais. Não podemos ser um país de todos se temos um número imenso de pessoas na miséria, na exclusão total, discriminadas de todas as maneiras possíveis.
- Terceiro, uma visão de desenvolvimento, que o compreende não como um crescimento qualquer, meramente econômico, mas como inseparável da distribuição de renda, da geração de trabalho e renda. Não qualquer trabalho, mas o trabalho decente, de qualidade. Não o trabalho precário, não o “bico”, mas a formalização do trabalho. Um desenvolvimento que apresente ainda um viés ambiental e que se oriente fortemente para a redução das desigualdades regionais.
- Quarto ponto dessa idéia do Brasil de todos é a questão da promoção e expansão da cidadania, e o fortalecimento da democracia. O Brasil continua sendo um país extremamente antidemocrático em vários aspectos. A participação nas grandes, ou mesmo nas pequenas decisões estratégicas em espaço local são muito reduzidas.

As políticas públicas de qualificação se inserem nesse contexto, por apresentarem uma transversalidade que perpassa os tópicos anteriores. “A verdadeira inclusão social se dá com o trabalho”, diz o ministro Jaques Wagner, com toda razão. Deve-se acrescentar que somente é possível uma inserção no mundo do trabalho de forma cidadã, quando se considera o acesso à qualificação social e profissional como direito.

Muitas pessoas, ao ouvir falar de qualificação profissional com recursos federais, lembram do PLANFOR. Apesar de certos avanços, esse plano se esgotou em diversas dimensões, fazendo com que fossem necessárias profundas mudanças para que a política pública de qualificação saísse da situação em que se encontrava.

Torna-se importante, para compreender o novo Plano Nacional de Qualificação (PNQ) compreender as mudanças que ele traz e que o diferencia significativamente de seu antecessor.

A primeira mudança é na dimensão política: é aquela que nos permite entender que as políticas públicas têm de ser encaminhadas para o universal, como direito, porém priorizando – e aí a palavra prioridade é fundamental, porque o país sempre priorizou os que já tinham – aqueles com maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho. Aqui se insere o olhar para os excluídos, mudando a política para que sejam beneficiados aqueles e aquelas que mais precisam dela.

Outra questão fundamental é a compreensão do papel do Estado no processo. Ele não pode ser visto nem como o provedor, como o grande saco de dinheiro que todo mundo mete a mão, mas, também, não pode ser visto como um Estado mínimo que transfere suas responsabilidades para que terceiros passem a executá-las.

Torna-se importantíssima essa compreensão do equilíbrio do papel do Estado democrático, pois pensar o Estado também implica pensar a democracia e a participação. Finalmente, dentro dessa dimensão política, é o pacto federativo, é entender que a assimetria entre os governos federal, estadual e municipal adquire no Brasil uma forma extremamente perversa. Na ponta, onde acontecem as coisas, chegam os menores recursos. E são recursos marcados pela injunção política, pelo controle político e isso precisa ser mudado de alguma maneira.

Na mudança da dimensão conceitual, o novo PNQ revela que é fundamental retomar a idéia do trabalho. Não se aceita a idéia de o trabalho perder sua validade como categoria de explicação da sociedade. De fato, estamos reforçando o sentido desse trabalho, que é múltiplo e plural, mas que muda e continua sendo, em sua essência, um trabalho. Também apresenta a noção de qualificação como uma relação social, algo fundamental para definir esses novos aspectos do trabalho. Sem dúvida, uma relação conflituosa, uma relação de poder no local de trabalho que é fundamental ser negociada entre trabalhadores e empresários.

Mas o Estado tem um papel nesse processo, acenando para a possibilidade de políticas públicas de qualificação. E a política pública é ambígua, híbrida, pois, ao mesmo tempo, é uma política de trabalho e renda, e é uma política educacional. Ela tem um espaço intermediário que a localiza numa ponte entre Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério da Educação, ou seja, entre o campo da Educação e o campo do Trabalho.

E que também tenta discutir a questão do território como algo fundamental. Inclusive, a noção de território, que foi encontrada em Milton Santos, como “espaço com história”, ajuda a entender porque podemos imaginar outros arranjos que não o federal, estadual ou municipal, mas, por exemplo, arranjos microrregionais, mesorregionais, macrorregionais, ou seja, a compreensão do território como um espaço de intervenção.

Algo também muito importante é entender que para o Ministério do Trabalho e Emprego as políticas públicas de qualificação não se resumem a cursos. Também incluem políticas de certificação, orientação, estudos e pesquisas sobre esses processos. E documentação e memória, sem esquecer o que fizemos neste país, o que se construiu e as lutas para se conseguir políticas públicas de qualificação.

Do ponto de vista da mudança na dimensão institucional, há algo muito importante que é o papel dos atores que trabalham no campo da qualificação.

Não está claro. Houve uma confusão, a chamada Resolução nº 258 do CODEFAT confundiu tudo. Então, o que o Estado faz, o que a central sindical faz e o que o Sistema “S” faz? Torna-se preciso clarear qual o papel de cada ator nesse processo. Nesse sentido, está a discussão sobre estados e municípios.

Os municípios devem ter acesso a recursos para executar qualificação profissional? Nós achamos que sim. Mas, em que condições? Esse é o debate que vai se abrir para discutir em que tipo de condição haveria isso, porque a questão não é o repasse de recursos, o problema é que política de trabalho e renda deve sempre estar associada à qualificação.

Outro ponto é a integração com as demais políticas públicas de emprego, um sonho acalentado há muito tempo. Caso o trabalhador receba microcrédito, ou se ele estiver no movimento de Economia Solidária ou se ele receber o seguro-desemprego, ele deve participar de um processo de qualificação. Infelizmente, isso não acontece hoje, pois há descompasso de recursos e de tempo entre essas políticas de qualificação.

Outro elemento institucional é a questão das Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs). O ministro Jaques Wagner reintegrou as DRTs e as subdelegacias às Comissões Estaduais e Municipais. Isso foi proibido no governo anterior. Agora isso foi restabelecido, e a DRT tem um papel não só no acompanhamento da política como também na sua elaboração.

Outra significativa mudança é na dimensão pedagógica: a baixa qualidade da maioria dos cursos deve ser modificada. A questão

metodológica, da ligação com a elevação da escolaridade, com metodologias que ao mesmo tempo elevem a escolaridade e qualifiquem, a questão da elevação da carga horária média. É um absurdo que se tenha, no antigo PLANFOR, 60 horas de carga horária média nos últimos dois anos. Em sua época de melhor atuação eram 150 horas, e o PNQ apresenta o objetivo de elevar o patamar para 200 horas médias.

Finalmente, a mudança na dimensão ética, exatamente para regularizar a situação encontrada, as prestações de contas, a incorporação de recomendações do Tribunal de Contas da União, da Secretaria Federal de Controle da Presidência da República e dar autonomia à avaliação externa. Manter um monitoramento permanente, com ações corretivas em tempo real e, ao mesmo tempo, garantir a transparência na distribuição de recursos, com critérios objetivos e de conhecimento público.

O PNQ não é uma construção solitária, começou realizando uma consulta pública sobre as políticas de qualificação, por meio de um seminário nacional, em junho. Foram ouvidas secretarias e Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho, entidades sindicais de trabalhadores e de empresários, educadores(as), técnicos(as) de diversos ministérios, Delegados(as) Regionais de Trabalho e acadêmicos(as) que pesquisam qualificação. Depois se seguirão atividades regionais para que as Comissões Municipais e as Secretarias Municipais de Emprego, Desenvolvimento e Educação possam participar do debate, porque isso nos garantirá que o novo Plano Nacional de Qualificação tenha a cara dos trabalhadores e trabalhadoras do Brasil.

## **Referências Bibliográficas**

Plano Nacional de Qualificação (PNQ) 2003-2007 (2003). Brasília: MTE, SPPE, 2003. 56 p.

Brasil. Plano Nacional de Qualificação (PNQ) (2003). Resolução n° 333 CODEFAT, Brasília, MTE, SPPE, 30p.



# Anexos

---

## I. Novas Aproximações ao Perfil dos Atores Estratégicos da Política Pública de Trabalho e Renda no Brasil

*Lilia Rodríguez Farrell (atualização)*

*Silvia C. Yannoulas (coordenação)*

## II. Agenda da Fase Presencial do Seminário

## III. Lista de Participantes do Seminário

## IV. Abreviaturas e Siglas

# I

## Novas Aproximações ao Perfil dos Atores Estratégicos da Política Pública de Trabalho e Renda no Brasil

*Atualização elaborada por Lilia Rodríguez Farrell<sup>1</sup>  
Estudo coordenado por Silvia C. Yannoulas*

### Apresentação

Este documento constitui um dos produtos do Projeto Milenium, financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), por meio de Convênio ABC/MRE – SPPE/MTE – FLACSO/Brasil e executado pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais/Sede Acadêmica Brasil (FLACSO/Brasil). Neste projeto, a FLACSO/Brasil cumpre uma função fundamental de apoio à formação e atualização de atores estratégicos para a formulação, gestão e avaliação participativas e colegiadas da Política Pública de Trabalho e Renda no Brasil.<sup>2</sup>

O documento tem por finalidade apresentar o perfil de interessados e participantes dos seminários de pós-graduação sobre Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR)<sup>3</sup> oferecidos pelo Convênio ABC/MRE –

---

1 Lilia Mabel Rodríguez Farrell é argentina, formada em Geografia na Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade de Buenos Aires. Atualmente é professora-pesquisadora (Pessoal Internacional) da FLACSO/Sede Acadêmica Brasil e membro da equipe de estudos de gênero.

Silvia C. Yannoulas é argentina, licenciada em Ciências da Educação pela Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade de Buenos Aires, mestre em Ciências Sociais com menção em Educação pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO/Argentina, e doutora em Ciências Sociais pelo Programa de Doutorado Conjunto FLACSO/Universidade de Brasília (Brasil) em Estudos Comparados sobre a América Latina e o Caribe. Especialista em relações de gênero na educação, na ciência e no trabalho, com ênfase na formulação de políticas públicas. Professora-Pesquisadora Internacional da FLACSO/Brasil.

2 Sobre a FLACSO/Sede Acadêmica Brasil e sobre o Convênio ABC/MRE – SPPE/MTE – FLACSO/Brasil, ver [www.flacso.org.br](http://www.flacso.org.br).

3 A expressão *Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR)* é aqui utilizada para referir-se ao conjunto de mecanismos financiados pelo FAT, a partir de 1993: crédito popular, seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, programas de geração de emprego e renda, informações sobre o mercado de trabalho, e qualificação profissional.

SPPE/MTE – FLACSO/Brasil no decorrer do ano de 2002 (Projeto *Milenium*). Complementa estudos anteriores, da mesma natureza, no sentido de atualizar os dados e comparar os diferentes perfis elaborados no contexto do mencionado Convênio.<sup>4</sup>

O esforço de levantamento de dados e análise sucessiva do perfil dos interessados e participantes dos mencionados seminários foi realizado com o objetivo de aprimorar os futuros processos de qualificação de atores estratégicos, oferecendo programas cada vez mais adequados à natureza específica dos potenciais participantes. A formação de atores estratégicos é necessária, pois apesar dos notáveis avanços registrados com relação à constituição e funcionamento do sistema tripartite e paritário para a formulação, gestão e avaliação participativas e colegiadas da PPTR no Brasil, o sistema ainda é muito novo, e os atores estratégicos envolvidos precisam de espaços, metodologias e ferramentas específicas para refletir sobre sua função e seu desempenho (passado, atual e futuro). Além disso, uma das características fundamentais do sistema tripartite é a rotatividade de seus membros, o que significa necessariamente a qualificação permanente dos corpos colegiados.

## O Sistema Tripartite<sup>5</sup>

O princípio da **democratização** tem permeado a organização do Estado brasileiro e se apresenta a partir do art. 1º da Constituição Federal, que define que a República Federativa do Brasil “constitui-se em Estado democrático de Direito”. Diferentes artigos da Constituição Federal definem como diretrizes a **descentralização político-administrativa** e a **participação popular**. O Estado assume sua insuficiência em responder sozinho às demandas sociais, mesmo reconhecendo-se como imprescindível e insubstituível no que diz respeito à responsabilidade na gestão do financiamento, à condução e à publicidade das políticas públicas.

Paralelamente, assume-se o compromisso de eliminar, gradativamente, o clientelismo e o assistencialismo das políticas públicas, procurando

---

4 As anteriores aproximações ao perfil dos atores estratégicos da PPTR no Brasil podem ser consultadas em: VOGEL, Arno & YANNOULAS, Sílvia (orgs.), *Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático: a qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil*, FLACSO – UNESP, São Paulo, 2001; e também YANNOULAS, Sílvia (org.), *Controle Democrático, Descentralização e Reforma do Estado*, FLACSO – Paralelo 15, Brasília, 2001.

5 Sobre as características do sistema tripartite e colegiado para a formulação, gestão e avaliação participativas e descentralizadas da PPTR no Brasil ver MEHEDFF, Carmen Guimarães, *Trabalho, Renda & Participação Social*, FLACSO/Editora Plano, Brasília, 2002; e também FAUSTO, Ayrton, PRONKO, Marcela & YANNOULAS, Sílvia (orgs.), *Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe*, FLACSO/Abaré, Brasília, 2003.

formular e executar políticas públicas que contribuam ao **desenvolvimento sustentável** (melhoria da qualidade de vida de todas as pessoas, hoje e no futuro). Nessa perspectiva, o Estado, reconhecido como necessário e imprescindível, não é suficiente, devendo-se lançar mão de parcerias e buscar sinergia entre todos os setores: Estado, mercado e sociedade civil, para a promoção do desenvolvimento. Destarte, política pública não mais significaria sinônimo de política governamental, nem o Estado detém o monopólio do público, existindo uma esfera pública não estatal em expansão (sociedade civil organizada).

Dessa forma, o Estado amplia sua interlocução com a sociedade por meio de suas diferentes formas de organização, instituindo assim um novo modelo de gestão, no qual os agentes e beneficiários dessa política exercem o controle social. Nesse novo contexto, a sociedade civil organizada participa de forma colegiada da **formulação, gestão e avaliação das políticas públicas**, com propostas revestidas de caráter transformador diante dos novos paradigmas de proteção social. Participa na formulação, para garantir que o desenho das políticas responda efetivamente às necessidades e especificidades dos diferentes grupos sociais; e na avaliação, para fiscalizar a ação do Estado. Assim, está obrigatoriamente presente a preocupação com a eficiência, a eficácia e a efetividade social das ações de governo, com monitoramento, avaliação, fiscalização e controle por parte da sociedade civil.

Como decorrência dos novos princípios constitucionais, foram introduzidas mudanças fundamentais na arquitetura das instituições de governo, incorporando mecanismos criativos para a participação social na formulação de políticas públicas e no controle dos atos (e recursos) de governo. No caso da PPTR, foi criado, em 1990, o FAT, que é formado por contribuições sociais do setor público e do setor privado incidentes sobre o faturamento das empresas, e gerenciado, em nível federal, pelo Conselho Deliberativo do FAT (CODEFAT).

Os últimos 12 anos da formulação e gestão de PPTRs no Brasil têm se caracterizado pelo crescente envolvimento da sociedade civil, principalmente por meio da deliberação em colegiados tripartites e paritários, com representantes do governo, do empresariado, e dos trabalhadores: CODEFAT, em nível federal; Conselhos Estaduais de Trabalho (CETs) em nível estadual; e Conselhos Municipais de Trabalho (CMTs) em nível municipal. Nesse envolvimento da sociedade civil surgem novos atores estratégicos.

O tripartismo não resolve por si só qualquer problema, mas é um importante instrumento de construção de consenso, porque na verdade os interesses dos trabalhadores e os interesses dos empresários foram e serão sempre contraditórios, e isso é assim historicamente. A importância do tripartismo reside, justamente, na construção coletiva das diretrizes da PPTR a partir dessa confrontação de interesses.

## Os novos atores estratégicos

Do ponto de vista quantitativo, multiplica-se de maneira acelerada o número de pessoas envolvidas nas tarefas de formulação, gestão e avaliação participativas e colegiadas da PPTR. Calcula-se que o número de técnicos que integram as equipes de qualificação das Secretarias de Trabalho (STBs) passou de 350, em 1995, a 1.500 aproximadamente, em 1998; e os pesquisadores de universidades e institutos públicos envolvidos em projetos de avaliação externa e outros projetos especiais dos PEQs/Parcerias são aproximadamente 900<sup>6</sup>. Por outro lado, estima-se em mais de 800 os integrantes de CETs, calculando-se 15 titulares e 15 suplentes em média para cada uma. Se considerarmos que já existem mais de 2 mil CMTs com uma média de 20 integrantes (titulares e suplentes) em cada conselho, o conjunto de pessoas que gerenciam a qualificação profissional já supera as 6 mil, e tende a crescer, estimando-se neste momento um conjunto potencial de atores estratégicos de mais de 80 mil pessoas.

Do ponto de vista qualitativo, a qualificação de excelência e focada para formadores<sup>7</sup> torna-se necessária pelo fato de esses atores estratégicos enfrentarem atualmente um universo de tarefas, múltiplas e diversificadas, que não existiam nos últimos sete anos. Essas tarefas são decorrência:

- do avanço da gradativa integração da PPTR e desta com outras políticas públicas, traduzido na nova estrutura regimental do MTE;
- da ruptura com paradigmas vigentes nas diferentes áreas que compõem a PPTR;
- da necessidade de imaginar, desenvolver, gerenciar e avaliar novas informações e novos conteúdos;

---

6 Ver MTE, *PLANFOR – Avaliação gerencial 1995/1998: balanço de um projeto para o desenvolvimento sustentado*, Brasília, junho de 1999.

7 Entende-se por “formadores” o amplo universo de profissionais atuantes no planejamento, gestão, supervisão e acompanhamento, avaliação (gerencial e externa), análise e aprovação de programas e projetos, e execução direta de ações de EP, integrantes da Rede de Educação Profissional, e envolvidos ou não atualmente na execução do PLANFOR.

- do surgimento de novas clientelas, aumentando a heterogeneidade das populações-alvo;
- do incremento quantitativo das pessoas atendidas pela PPTR, e a necessidade de conceber, desenvolver, gerir e avaliar novas estratégias para garantir um atendimento que não implique concessões em matéria de qualidade, em função do cumprimento de metas quantitativas; e
- da necessidade resultante de redefinição conceitual, metodológica e operacional de novos critérios de qualidade para um sistema maior, mais heterogêneo e mais dinâmico de geração de trabalho, emprego e renda.

Assim, o aperfeiçoamento conceitual e metodológico das equipes das STbs, dos membros de CETs e CMTs, e das equipes responsáveis pela avaliação externa dos PEQs torna-se crucial para assegurar a médio e longo prazo um avanço crítico e reflexivo da PPTR integrada. O perfil elaborado inicialmente em 1999, posteriormente atualizado em 2000 e novamente atualizado nesta oportunidade, visa conhecer especificidades dos novos atores envolvidos na formulação, gestão e avaliação da PPTR.

Sendo uma espécie de “instantâneo” dos colegiados e demais instituições que participam do Sistema Público de Emprego no Brasil, este documento deve ser permanentemente atualizado (e, de acordo com as diferentes demandas, contemplar níveis de desagregação que lhe sejam mais específicos), principalmente em virtude da característica de rotatividade que marca o exercício do mandato dos conselheiros de trabalho.

Não obstante as limitações, este estudo oferece subsídios importantes para um maior conhecimento da composição e características de tais organismos, não apenas para a concepção de atividades de qualificação mais compatíveis. Pode ser particularmente útil para uma análise sociológica ainda a ser construída no Brasil, tendo por objeto fenômenos tais como a emergência de outros protagonistas políticos, uma inédita e recente forma de poder, uma nova correlação de forças conferindo concretude ao conceito de público (Estado e sociedade civil), novos paradigmas para a elaboração e gestão em políticas públicas.

O texto também pode ser especialmente valioso em um processo mais amplo de avaliação e redirecionamento dos mecanismos da PPTR e suas estratégias de implementação, como o que está ocorrendo na atualidade a partir da mudança no governo federal e também em vários estados da Federação. A identificação e equacionamento de determinados obstáculos, que dificultam a consolidação da PPTR no Brasil, serão tanto

mais factíveis quanto mais bem identificados os gestores locais, em suas diversas características, de modo a se ter mais clareza quanto às suas potencialidades e fragilidades. Consideramos essa tarefa indispensável para avançar nos objetivos constitucionais de desenvolvimento com justiça social, consolidação e aprofundamento da democracia participativa. Assim, o resultado do trabalho realizado pode ser imediatamente útil às instâncias executivas e deliberativas que definirão as novas diretrizes da PPTR no Brasil.

Finalmente, este documento objetiva reunir alguns dados e informações destinados à reflexão dos próprios gestores locais. As instituições que compõem o sistema tripartite e colegiado, uma vez dispostas de um auto-retrato mais nítido, podem empreender esforços mais produtivos com vistas ao enfrentamento de distorções e tensões no exercício de um novo e ampliado jogo democrático, buscando o fortalecimento institucional dos denominados novos protagonistas ou atores estratégicos, e a efetividade de valores, tais como a descentralização, participação e democratização.

Dados sobre as relações de gênero entre os atores estratégicos, por exemplo, poderiam fornecer os primeiros elementos para uma análise da participação das mulheres na formulação, gestão e avaliação participativas e descentralizadas da PPTR no Brasil, isto é, sobre a capacidade decisória das mulheres brasileiras com relação à PPTR implementada.

Por sua vez, os dados sobre a escolaridade dos atores estratégicos (quantidade de anos e tipo de escolaridade) informam as iniciativas a serem empreendidas para garantir o acesso equânime aos diferentes saberes pelos distintos atores estratégicos envolvidos e, por conseguinte, para um efetivo exercício da colegialidade tripartite e paritária.

A estrutura do documento compreende: descrição da cooperação MTE/FLACSO/Brasil como contexto geral do procedimento de coleta de dados, descrição da base empírica considerada para essa atualização do perfil, os resultados obtidos do processamento e análise dos dados sobre os atores estratégicos considerados em 2002 e, finalmente, a análise comparada das sucessivas aproximações ao perfil dos atores estratégicos (1999, 2000 e 2002). A análise efetuada procura descrever os resultados nos seguintes níveis de desagregação: gênero, idade, escolaridade, domínio de idiomas, renda mensal, estado civil, tempo de atuação na PPTR, cargo e qualificação específica para o desempenho das funções no sistema tripartite e paritário. Em todos os casos foram consideradas as diferenças regionais.

## A experiência da FLACSO/Brasil

Desde 1981, a FLACSO/Sede Acadêmica Brasil tem desenvolvido uma **experiência continuada de cooperação com o MTE**, em torno das seguintes ações de formação de formadores:

- apoio à formulação de uma política nacional para o artesanato;
- qualificação de mediadores;
- apoio à implantação da arbitragem nos conflitos do trabalho;
- análise do trabalho infantil e adolescente no Brasil urbano;
- apoio à formulação do Plano Nacional de Qualificação dos Trabalhadores (PLANFOR);
- qualificação de atores da PPTR.

A partir de 1995, essa cooperação dá um salto qualitativo iniciado com o apoio à formulação do PLANFOR. A parceria nacional MTE–FLACSO consolidou-se posteriormente com o acordo de cooperação entre o governo brasileiro e a FLACSO/Brasil, celebrado em 1998 (Projeto Replanfor) e ampliado em 1999/2003 (Projetos Formap e *Milenium*), por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, para a implementação da **formação de formadores** no âmbito do PLANFOR (Convênio ABC/MRE–SPPE/MTE–FLACSO/Brasil).

Duas **características fundamentais da Instituição** foram levadas em conta na escolha da FLACSO/Brasil como parceira nacional do MTE na formação de formadores:

- seu caráter de organismo intergovernamental e internacional, com **maior isenção** em relação às três instâncias diretamente envolvidas na formulação e gestão da PPTR (governo + trabalhadores + empresários),
- sua **experiência institucional**, em processos de formação para o planejamento e gestão participativos, com metodologia e sistema de pós-graduação próprios (SIP).

A FLACSO/Brasil realizou, igualmente, **atividades de cooperação científica, com estados e municípios**. Tais atividades contribuíram para a necessária articulação dos diferentes níveis de governo na execução da PPTR e de outras políticas públicas. Foram desenvolvidos projetos de:

- avaliação de programas de PPTR;
- cadastro de entidades de educação profissional;
- programas estaduais de artesanato (qualificação, promoção etc.);
- qualificação de comissões estaduais e municipais de trabalho;

- estudos sobre reestruturação produtiva industrial;
- qualificação de beneficiários de crédito popular.

Adicionalmente, entre 1995 e 2003, a FLACSO contribuiu para a projeção internacional (especialmente na América Latina) da experiência brasileira em educação profissional e outros mecanismos da PPTR, participando de projetos em parceria com:

- UNIFEM (Programa Mulher e Mercosul, realização de um seminário internacional e duas publicações sobre integração, mercados de trabalho e gênero),
- IPE/UNESCO (Serviço Civil Voluntário no Estado do Rio de Janeiro);
- OIT (diversidade no PLANFOR: análise de experiências inovadoras de gênero);
- UNESCO (produção de vídeos sobre as propostas do PLANFOR);
- FIG-CIDA (Projeto sobre relações de gênero no mercado de trabalho, coordenado pelo CFEMEA e com participação dos departamentos ou secretarias da mulher de todas as centrais sindicais e o Dieese/DF).

Em virtude da sua natureza institucional e à necessidade de dar um uso catalítico a seus limitados recursos, a FLACSO/Brasil procura consolidar sua função de **espaço de reflexão**, em que os responsáveis políticos, os especialistas, os intelectuais, e os numerosos atores da sociedade civil, possam intercambiar experiências e pontos de vista com inteira liberdade, e apresentar perspectivas, estabelecer pontos de referência, formular alternativas para reintroduzir a lógica da escolha nos casos em que a premência da situação costuma favorecer medidas paliativas.

A FLACSO/Brasil, por seu próprio caráter intergovernamental, pode contribuir à urgência de **mobilizar os responsáveis políticos** para participarem de um diálogo aberto com os demais atores sociais relevantes, comprometido com a determinação de objetivos, o estabelecimento de planos de ação, e o sério propósito de adoção de medidas cuja aplicação permita alcançar tais objetivos.

No contexto do Convênio ABC/MRE–SPPE/MTE–FLACSO/Brasil, foram realizadas as seguintes ações de qualificação de atores estratégicos da PPTR:

- entre 1998 e 1999, 81 processos estaduais de qualificação de cerca de 1.600 atores estratégicos (1.000 técnicos das 27 STBs em conceitos básicos e metodologias para o planejamento dos PEQs 1999/2002, e

cerca de 600 membros das 27 CETs em conceitos básicos e metodologias para a elaboração de seus planos de trabalho 1999/2002)<sup>8</sup>;

- entre 1999 e 2003, 14 seminários de pós-graduação *lato sensu* (5 regionais, 7 nacionais e 2 internacionais), com uma participação total de aproximadamente 200 atores estratégicos da PPTR (membros das equipes técnicas das STbs, membros dos CETs, membros das equipes de avaliação externa dos PEQs, e outros interessados na temática).<sup>9</sup>

## Procedimento de coleta de dados

O levantamento dos dados utilizados para a construção do perfil dos atores estratégicos e suas sucessivas atualizações foi realizado com base nos formulários de inscrição preenchidos pelos candidatos a participar nas atividades de qualificação acima mencionadas. No ano de 2002, especificamente, houve 3 seminários de pós-graduação: 2 de formação de multiplicadores<sup>10</sup>, e 1 seminário internacional<sup>11</sup>. Os seguintes dados informam sobre a evolução do número e origem dos participantes efetivos no Projeto *Milenium* (2002-2003):

- **Número e tipo de participantes diretamente beneficiados (concluintes da fase presencial dos seminários):** 87 técnicos indicados pelas STbs ou secretarias afins, conselheiros estaduais de trabalho ou

---

8 Sobre esses processos estaduais de qualificação de atores estratégicos, ver FAUSTO, Ayrton, GARCIA, Cid & ACKERMANN, Werner (orgs.), *Planejando com foco na demanda do mercado de trabalho: apoio à elaboração dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional (PEQs) 1999-2002*, FLACSO – UNESP, São Paulo, 2001; e VOGEL, Arno & YANNOULAS, Sílvia (orgs.), *Políticas Públicas de Trabalho e Renda e Controle Democrático: a qualificação dos Conselheiros Estaduais de Trabalho no Brasil*, FLACSO – UNESP, São Paulo, 2001.

9 Sobre os seminários de pós-graduação do Projeto Formap, ver "Introdução", in FAUSTO, Ayrton & YANNOULAS, Sílvia (orgs.), *Anais do Seminário Internacional – Ideias Sociais e Políticas na América Latina e Caribe – Estudos Comparados das PPTRs*, FLACSO – Intertexto, Brasília, 2002. Sobre os seminários de pós-graduação realizados em 2002 pelo Projeto *Milenium*, ver "Introdução", in FAUSTO, Ayrton, PRONKO, Marcela & YANNOULAS, Sílvia (orgs.), *Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e no Caribe*, FLACSO/Abará, Brasília, 2003.

10 Os multiplicadores formados por meio de dois seminários de formação de multiplicadores coordenaram, por sua vez, processos locais de formação de conselheiros e técnicos municipais. Foram realizados processos locais de qualificação de conselheiros municipais de trabalho e outros atores estratégicos relevantes na formulação de PPTR nos seguintes 11 estados: Alagoas, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, São Paulo e Sergipe. Lamentavelmente, não foi possível realizar processos locais de qualificação nas seguintes sete UF's (que igualmente participaram dos seminários de formação de multiplicadores): Amapá, Distrito Federal, Ceará, Espírito Santo, Paraíba, Piauí e Santa Catarina. Por diversas razões, não participaram dos seminários de Formação de Multiplicadores do Projeto *Milenium* as Secretarias Estaduais de Trabalho dos seguintes 9 Estados: Amazonas, Acre, Bahia, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Tocantins.

11 Participaram do Seminário Acadêmico Internacional representantes das seguintes 15 UF's: Alagoas, Amazonas, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins. Por diversas razões, não participaram do Seminário Acadêmico Internacional do Projeto *Milenium* os seguintes 12 Estados: Acre, Amapá, Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Sergipe.

conselhos afins, membros de equipes de avaliação externa dos Planos Estaduais de Qualificação Profissional, e estudantes do programa de especialização Diplomado Superior em PPTR, da FLACSO/Sede Acadêmica Brasil;

- Número e tipo de participantes indiretamente beneficiados (concluintes da fase presencial dos processos locais de qualificação): 748 conselheiros e técnicos municipais de trabalho;
- UFs mobilizadas (que apresentaram candidatos para algum dos seminários): AC, AL, AM, AP, BA, CE, DF, ES, GO, MA, MG, PA, PB, PI, PR, RJ, RN, RO, RR, SC, SE, SP e TO;
- UFs que não participaram do Projeto *Milenium*: PE, MT, MS e RS.

#### Quadro resumo dos candidatos e participantes dos 4 seminários de pós-graduação do Projeto *Milenium* (2002-2003)

	SFM (2002) <sup>12</sup>	SAI (2002) <sup>13</sup>	SBP (2003) <sup>14</sup>	Total (2002-2003)
Total de candidaturas recebidas	63	48	42	153
Total de selecionados que confirmaram sua presença (programados)	60	31	27	118
Total de candidaturas aceitas (selecionados)	48	26	26	100
Total de selecionados que participaram efetivamente (concluintes)	38	23	26	87
Total de selecionados que não completaram a presença requerida (evadidos)	1	2	0	3
Total de participantes que foram aprovados	29	17	25	71

Em seguida, apresentamos algumas reflexões sobre:

- a) os dados relevantes sobre os candidatos e participantes dos seminários realizados pelo convênio no ano de 2002 (Projeto *Milenium*; 2 seminários de formação de formadores de atores estratégicos de nível municipal; e um seminário acadêmico internacional);
- b) a análise comparada das três aproximações ao perfil dos atores estratégicos da PPTR no Brasil (1999, 2000 e 2002).

12 SFM: Seminários de Formação de Multiplicadores (2002).

13 SAI: Seminário Acadêmico Internacional (2002).

14 SBP: Seminário Balanço e Perspectivas da PPTR no Brasil (2003).

## Base empírica

Do total de formulários de inscrição recebidas para os seminários do Projeto *Milenium* oferecido pela FLACSO/Brasil no ano 2002, foram processados 63 correspondentes a funcionários das Secretarias de Trabalho, 7 a representantes da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério de Trabalho e Emprego, 14 a membros dos Conselhos Municipais e Estaduais de Trabalho, 9 a membros das equipes de avaliação externa do Plano Estadual de Qualificação Profissional e 10 a outras pessoas interessadas na temática.

Conforme já mencionado, o universo estimado nas fontes oficiais é de 1.500 funcionários das STbs e do MTE/SPPE, 800 integrantes de CMTs/CETs e aproximadamente 900 membros das equipes de avaliação externa dos PEQs.

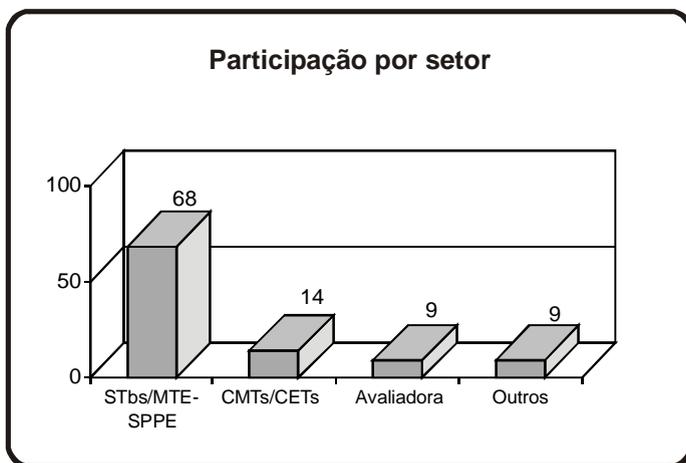
Segundo esses dados, nossa base empírica tem a seguinte representatividade relativa<sup>15</sup>:

	Universo	Base Empírica	Representatividade (%)
STbs-MTE/SPPE	1.500	70	5
CMTs/CETs	800	14	2
Avaliadora	900	9	1

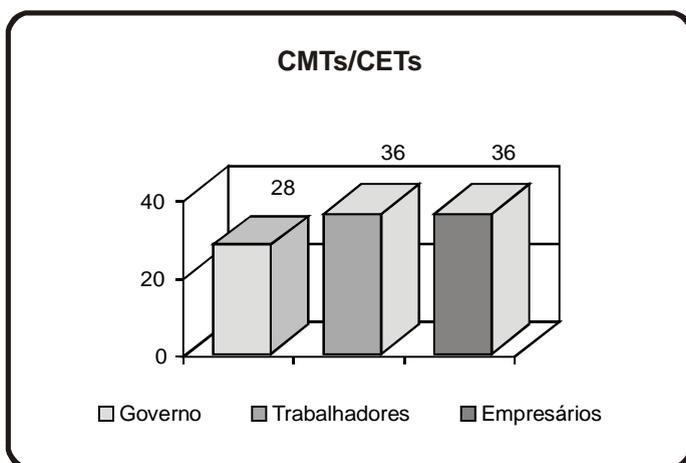
Sobre os tipos de atores estratégicos considerados, podemos dizer que das fichas ou formulários de inscrição processados, 68% correspondem a membros das STbs e da SPPE/MTE, 14% a membros dos CETs e CMTs, 9% a membros das equipes de avaliação externa dos PEQs e 9% a outros participantes.

---

<sup>15</sup> O universo considerado corresponde a candidatos inscritos de maneira espontânea em atividades do Projeto *Milenium* e, portanto, sua representatividade com relação ao universo total permite somente realizar uma aproximação à definição do perfil dos conselheiros.

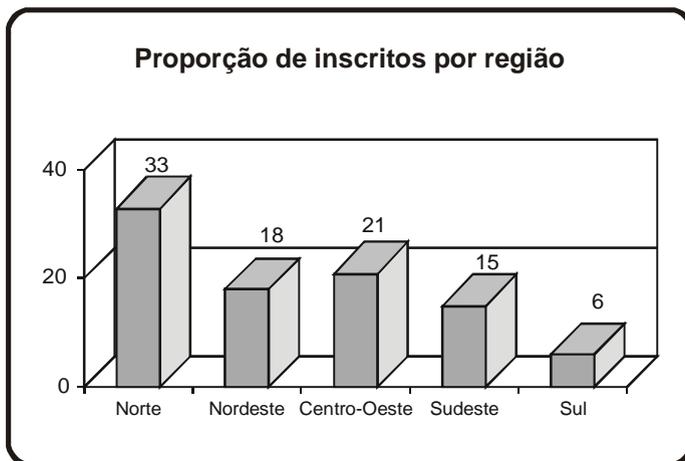


Os membros de CETs representam 92% do universo de conselheiros que participam da amostra, enquanto os membros de CMTs alcançam somente os 8% restantes. Quanto a sua representação, 28% pertencem ao setor do governo, 36%, ao setor dos trabalhadores e 36%, ao empresariado.



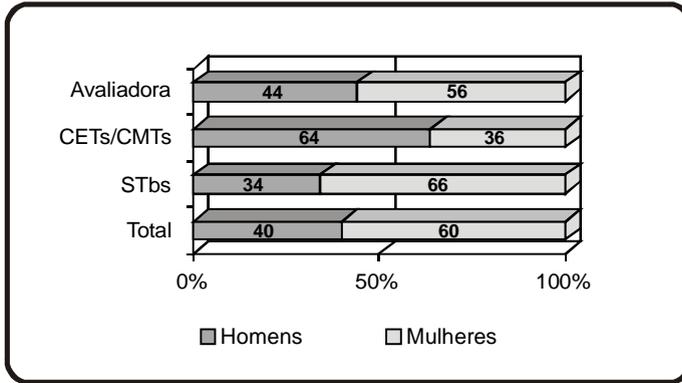
Tal como se observa no gráfico, esses setores apresentam uma proporcionalidade equilibrada, notando-se um ligeiro predomínio dos setores de trabalhadores e empresários sobre o setor do governo.

Com relação à distribuição dos participantes segundo a região, o maior número de casos provém da região Norte cujos representantes compõem 33% da amostra considerada. Em segundo lugar se localizam as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Sudoeste, com valores superiores a 15% e uma diferença entre si menor de 5%. A região menos representada é a região Sul com uma participação inferior a 10% da amostra total.

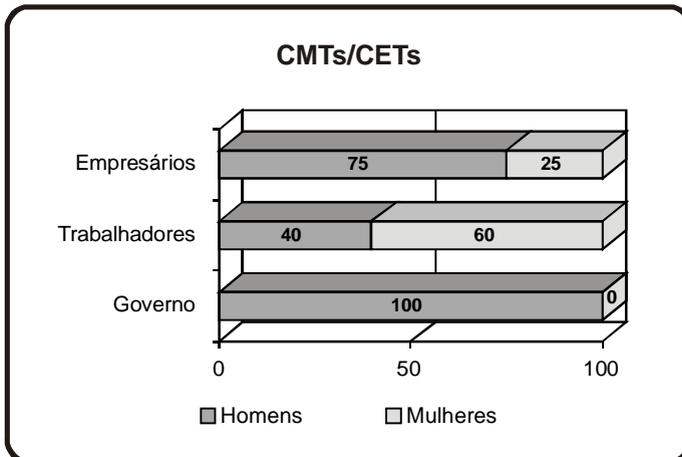


## Resultados 2002

Participação segundo o gênero: tomando o total da base empírica, o número de mulheres (60%) é superior ao de homens (40%).

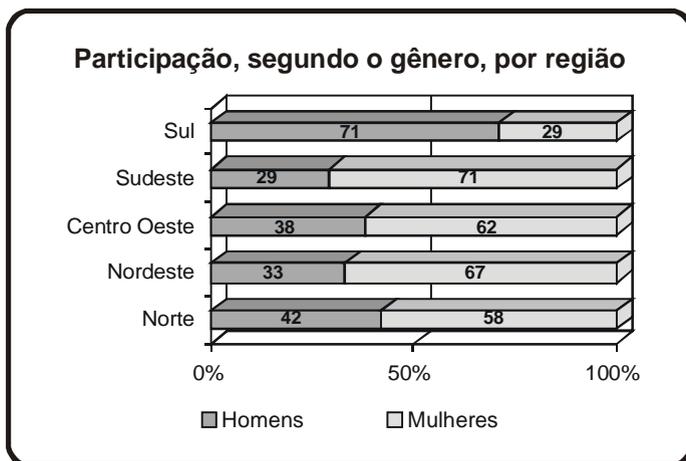


Nas Secretarias de Trabalho e nas equipes de avaliação externa dos PEQs é maior o número de mulheres. No entanto, nos conselhos a maioria dos conselheiros considerados na nossa base empírica é de homens. Dentro dos conselhos a participação dos homens na bancada do governo<sup>16</sup> e dos empresários é maior do que a das mulheres enquanto no setor dos trabalhadores o número de mulheres é superior.



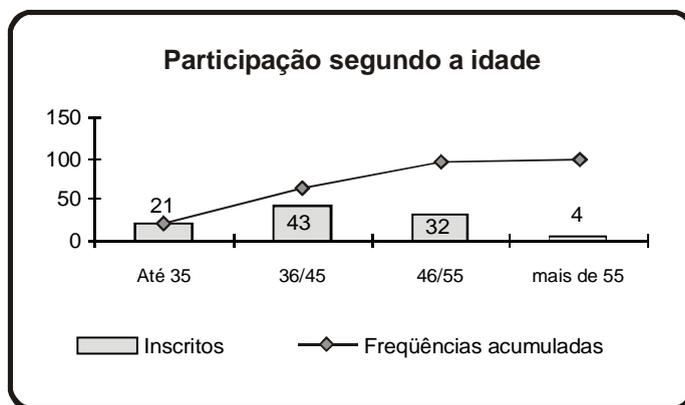
<sup>16</sup> No universo dos participantes que conformaram nossa base empírica não havia nenhuma representante do setor governo nos CETs/CMTs.

Do ponto de vista da análise regional, pode-se observar que em todas as regiões existe um predomínio das mulheres (na região Sudeste apresenta-se a maior frequência, alcançando um valor de 71%), com exceção da região Sul, onde os homens superam 70% dos casos.



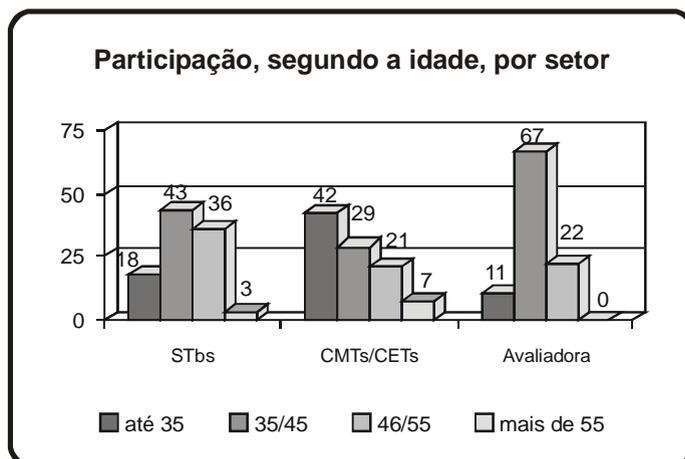
**Participação segundo a idade:** do total de inscritos considerados<sup>17</sup>, 75% têm entre 36 e 55 anos (com uma frequência acumulada de 96%). A maior frequência absoluta localiza-se no grupo de idade que compreende os participantes que têm entre 36 e 45 anos, localizando-se nesse grupo a frequência modal (classe modal com uma frequência relativa de 0,43 (43%) sendo a moda nos 42 anos). Os menores de 35 anos representam 21% e os maiores de 55 são o grupo com menor presença, alcançando 4% do total.

<sup>17</sup> Percentagens consideradas com base no número de pessoas que responderam à pergunta sobre data de nascimento; 3% não responderam a essa pergunta.



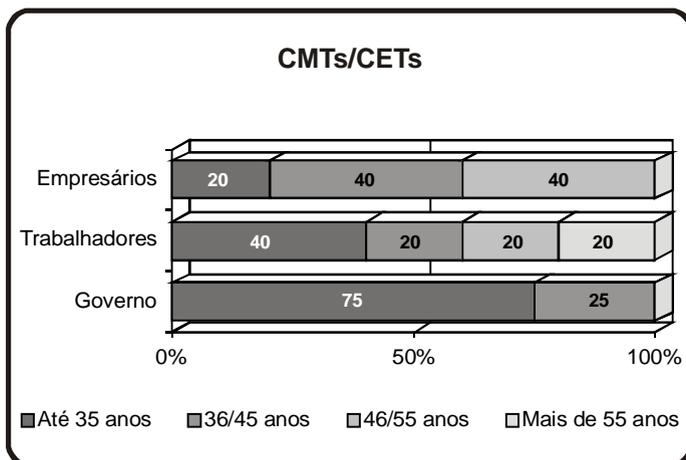
Nos integrantes da amostra que representam as Secretarias de Trabalho, pode-se apreciar grande coincidência com os resultados da tabela geral, sendo os grupos de 36 a 45 anos e 46 a 55 anos os que concentram 79% do total. Essa correspondência também existe, mas com distinta proporcionalidade nas equipes de avaliadores externos dos PEQs onde observa-se um predomínio do grupo que conforma os que têm entre 35 e 45 anos, concentrando 67% do total e em segundo término lugar os que têm entre 46 e 55, com 22%, totalizando entre ambos 89% da amostra.

Dentro dos CMTs/CETs, a predominância dos grupos de idade varia, sendo o grupo mais jovem (menos de 35 anos) aquele que apresenta a maior porcentagem (42%).



Nos três setores considerados, o grupo minoritário é aquele cujos integrantes superam os 55 anos de idade.

Ao analisar a conformação dos conselhos aprecia-se um predomínio de jovens, em particular entre os representantes do governo (75% dos conselheiros incluídos na amostra têm menos de 35 anos) e os trabalhadores (40% dos conselheiros considerados têm menos de 35 anos), enquanto entre os empresários esses valores se reduzem a 20%, e o restante, 80%, se concentra nas faixas dos 36 aos 55 anos. Somente no setor dos trabalhadores, 20% corresponde a conselheiros maiores de 55 anos – nos outros setores esse grupo não tem representantes.

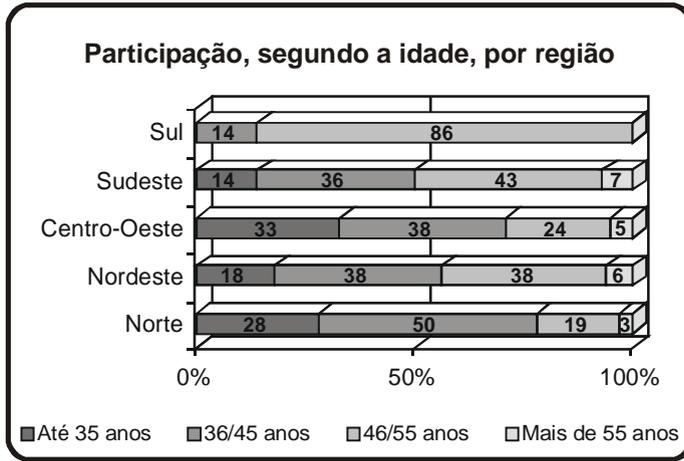


Desde uma perspectiva regional, a região Norte é a que apresenta o perfil mais jovem. Dos participantes, 28% são menores de 35 anos e 78% possuem menos de 45 anos. O segundo lugar é ocupado pela região Centro-Oeste com uma percentagem de 71% para as duas primeiras faixas etárias (menos de 45 anos).

A distribuição mais equilibrada dos grupos de idade é apresentada pela região Centro-Oeste onde entre as três primeiras faixas as diferenças oscilam entre 24% e 38%, com a exceção do grupo de pessoas maiores de 55 anos (que representa menos de 5%, como nas outras regiões).

A distribuição menos equilibrada é apresentada pela região Sul, com um predomínio de pessoas de idade intermédia com relação às outras

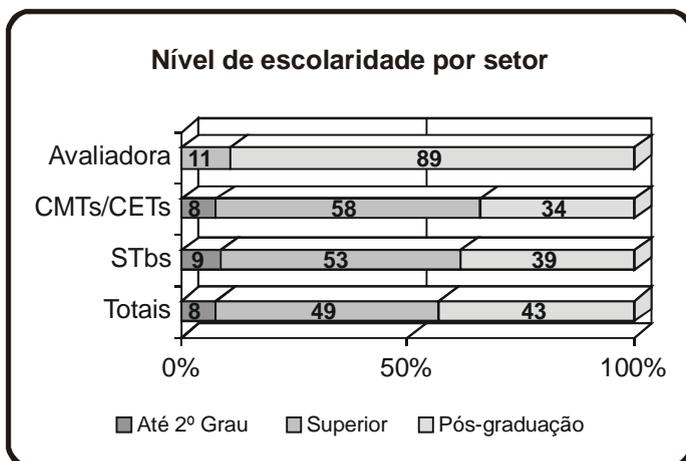
regiões, apresentando a particularidade de não ter representantes no grupo de maiores de 55 anos nem menores de 35 anos. Dos participantes desta região, 86% correspondem a um perfil etário de 46 a 55 anos.



**Nível de escolaridade:** segundo os dados recolhidos sobre o nível de escolaridade dos participantes, observa-se que entre os avaliadores externos apresenta-se o maior número de pessoas que alcançaram títulos de pós-graduação (89%), não se apresentando nesse grupo casos de participantes que somente tenham alcançado o segundo grau<sup>18</sup>.

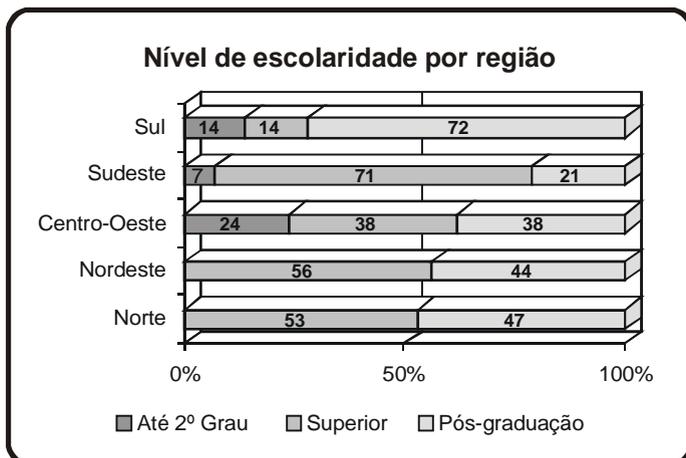
Nos CMTs/CETs e nas STBs, os valores se aproximam comparativamente aos apresentados pela amostra em geral. Menos de 10% dos casos apresenta níveis de escolaridade de até o segundo grau concluído, aproximadamente 55% apresentam o nível superior concluído e ao redor de 35% apresenta estudos de pós-graduação.

<sup>18</sup> Cabe lembrar que as equipes de avaliação externa se acham constituídas majoritariamente por membros das universidades e, portanto, não é chamativo que apresentem grande quantidade de casos de pessoas que possuem cursos de pós-graduação em relação ao resto dos participantes.



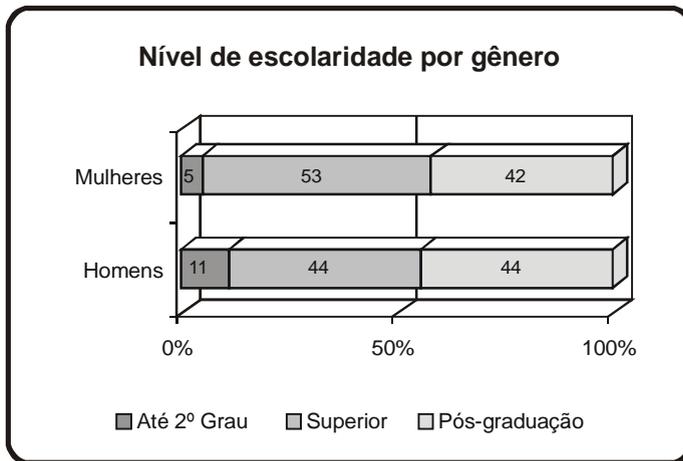
Somente nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentaram-se casos de participantes que alcançaram até o segundo grau. Na região Centro-Oeste, esses casos representam quase 25%. A região Sul apresenta o maior número de casos entre os pós-graduados (72%), sendo os titulados em cursos superiores a minoria (14%). A região Sudeste apresenta o maior número de casos de titulados no nível superior (71%) e a menor freqüência de casos de pós-graduação.

Nas regiões Norte e Nordeste apresenta-se uma distribuição semelhante entre graduados e pós-graduados (aproximadamente 50% de graduados do nível superior e 50% de pós-graduados).



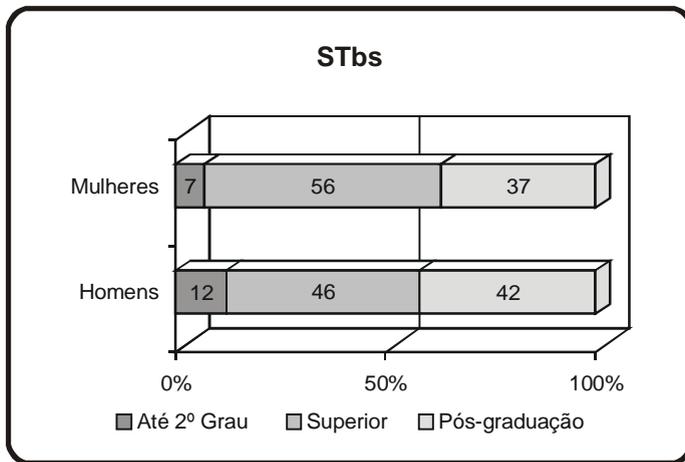
Considerando as fichas processadas segundo o gênero, tal como se aprecia no gráfico, são as mulheres as que comparativamente apresentam maior número de casos com estudos superiores ou de pós-graduação (95% do total de mulheres, enquanto os homens alcançam 88%).

Desagregando essa informação, também são as mulheres as que apresentam maior frequência relativa de estudos superiores concluídos, sendo a diferença com os valores alcançados pelos homens de 9% (44% do total de homens e 53% das mulheres concluíram estudos superiores), no entanto ao considerar os estudos de pós-graduação, são os homens os que comparativamente apresentam a maior frequência relativa, sendo a diferença a respeito da alcançada pelas mulheres de 2%.

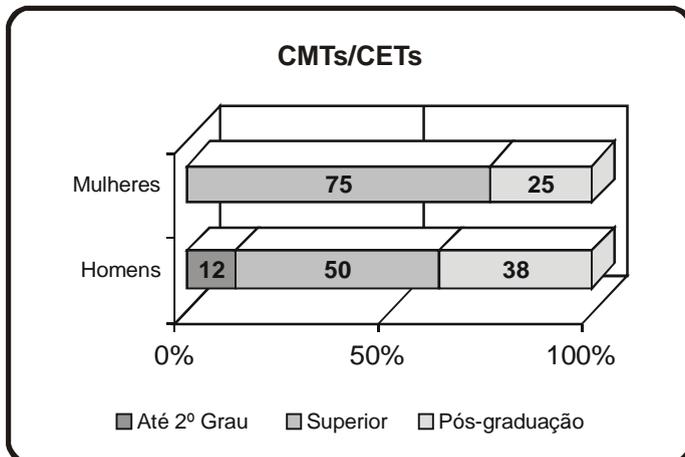


O grupo dos que possuem até o segundo grau é o menor em ambos os casos, contudo em termos relativos é maior no grupo de homens, representando 11% do total.

Ao observar a distribuição por gênero dos níveis de escolaridade alcançados nas STbs pode-se apreciar a mesma tendência nas três categorias consideradas.

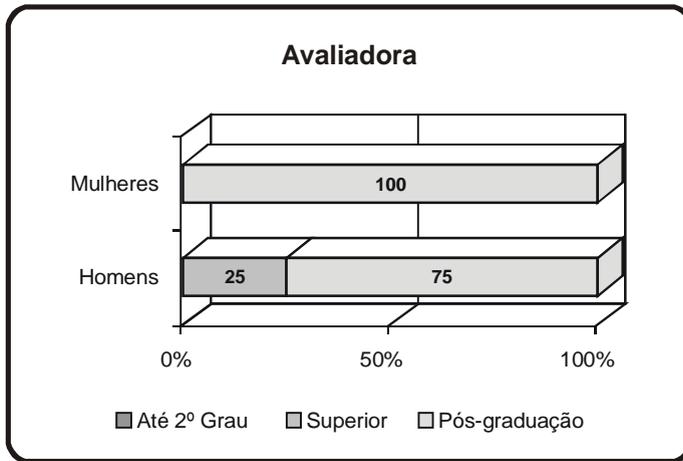


Nos conselhos observa-se a tendência geral, sendo as mulheres as que têm maior quantidade de casos com estudos superiores e de pós-graduação (nesse caso não há representantes que possam ter até o segundo grau). Já os homens mantêm as mesmas frequências relativas da amostra geral, sendo maior o número de pós-graduados em relação às mulheres.



Nas equipes de avaliação externa dos PEQs não se registram casos que tenham alcançado até o segundo grau de escolaridade.

Todas as mulheres integrantes das equipes consideradas nessa amostra possuem estudos concluídos de pós-graduação. No caso dos homens é maior o número dos que concluíram estudos de pós-graduação (75%), mas, diferentemente do caso das mulheres, apresentam-se casos de avaliadores que somente possuem estudos superiores.



Comparativamente, o maior número de pós-graduações encontra-se entre os avaliadores externos e o menor número entre os conselheiros.

Ao analisar a informação que apresentam os pós-graduados, o maior número de pós-graduações declaradas são cursos de especialização. Tal como se observa na tabela, é comparativamente menor o número de casos nos quais os participantes têm concluído mestrados e doutorados, ou se encontram em processo de obtê-los.

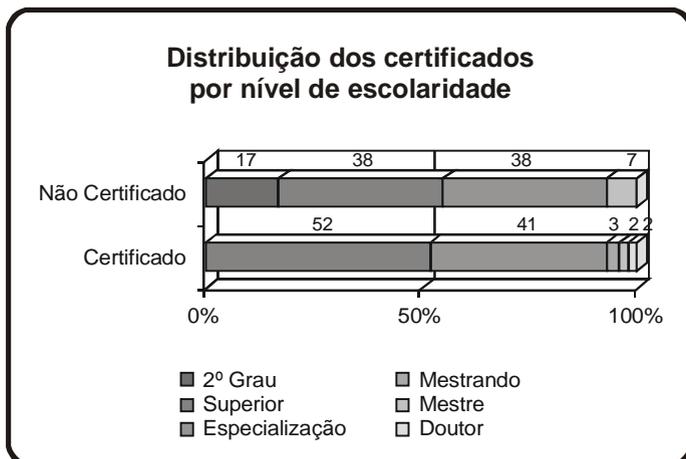
Considerando os dados segundo o gênero, ainda que se apresentem grandes aproximações, são os homens os que têm realizado a maior quantidade de cursos de especialização, enquanto as mulheres possuem a maior quantidade de mestrados e doutorados concluídos ou em processo de obtê-los.

### Pós-graduação (em porcentagem)

	Homens	Mulheres
Especialização	85	82
Mestrando	5	7
Mestre	10	7
Doutorando	-	-
Doutor	-	4

**Distribuição dos certificados outorgados:** dos candidatos considerados, 85 foram escolhidos para participar dos seminários (83%). Desses, conforme os critérios especificados (computando 80% ou mais de assistência, os participantes têm direito a receber o certificado de participação), 72% tiveram direito a receber certificado. O restante (28%) não teve acesso ao certificado por tratar-se de pessoas não-selecionadas, desistentes de participar do curso, ou evadidos (não completaram a assistência requerida).

Dentre os participantes que receberam certificados de participação, mais da metade possui um grau superior alcançado (52%). Nesse grupo, 41% têm cursos de especialização concluídos, e o restante (7%) se encontra realizando ou têm concluído algum mestrado, ou são doutores. Entre os que não receberam certificados, 17% representam candidatos que alcançaram até o segundo grau.



No que diz respeito ao curso superior concluído, percebe-se, em geral, certa dispersão nas áreas de interesse, tal como se pode observar no quadro<sup>19</sup>. Considerando a participação no total da amostra, a maior frequência está representada por aqueles participantes que concluíram estudos em Ciências Humanas e Sociais, representando 31%, geralmente membros das STbs (25%). E essa é também a área de interesse com maior frequência entre os avaliadores externos, representando 4% do total.

Em segundo lugar, apresenta-se uma concentração entre aqueles que concluíram estudos na área de Administração, que representam 23% do total analisado, sendo a maioria (17%) membros das STbs. Nos conselhos, a maior frequência também se observa na área de Administração, representando 5% do total.

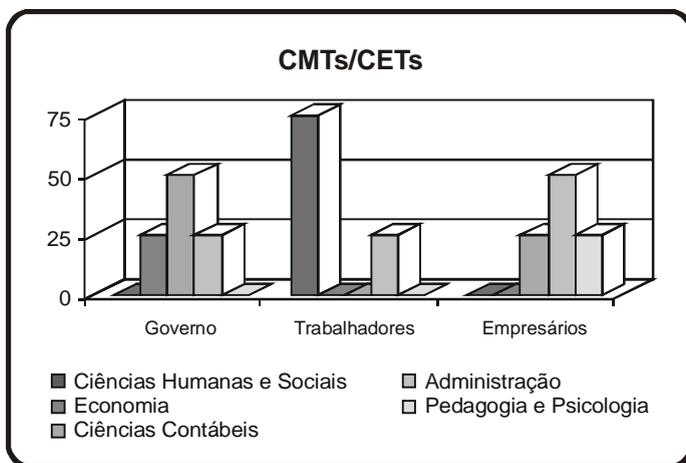
CURSO SUPERIOR COMPLETO <sup>20</sup>	Totais	STbs			CMT/CET			Avaliadora		
		T	H	M	T	H	M	T	H	M
Ciências Humanas e Sociais	31	25	7	18	2	-	2	4	3	1
Serviço Social	8	7	-	7	-	-	-	1	-	1
Economia	2	1	-	1	1	1	-	-	-	-
Ciências Contábeis	9	5	3	2	4	4	-	-	-	-
Direito	6	5	1	4	-	-	-	1	-	1
Agronomia	5	4	2	2	-	-	-	1	-	1
Administração	23	17	12	5	5	4	1	1	1	-
Pedagogia e Psicologia	9	7	-	7	1	-	1	1	-	1
Arquitetura	1	-	-	-	-	-	-	1	1	-
Ciências Exatas e Naturais	4	4	2	2	-	-	-	-	-	-
Artes Plásticas e Desenho	1	1	-	1	-	-	-	-	-	-
Educação Física	1	1	-	1	-	-	-	-	-	-

T: totais H: homens M: mulheres

<sup>19</sup> A base empírica considerada está formada por aqueles que apresentaram curso superior completo.

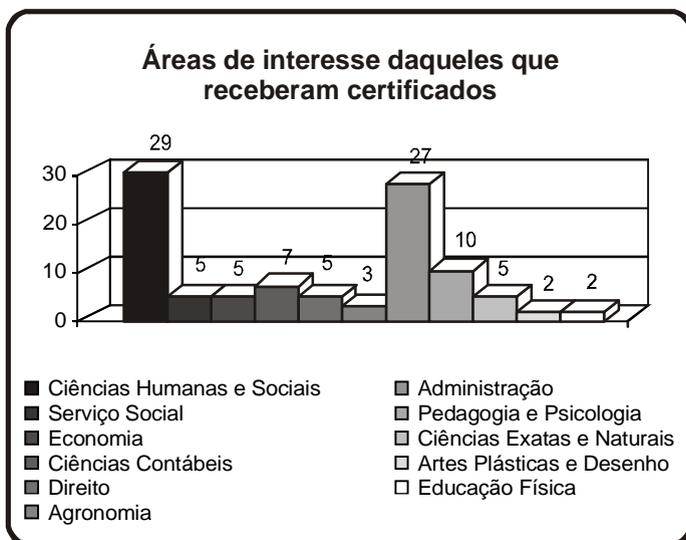
<sup>20</sup> O quadro foi realizado considerando a participação de cada setor com relação ao total da amostra.

Na distribuição das áreas de interesse segundo o gênero percebe-se entre os membros das Secretarias de Trabalho uma segmentação da tendência geral, sendo maior a freqüência que se produz entre as mulheres tituladas em Ciências Humanas e Sociais (18%) e nos homens titulados em Administração (12%). Nos CMTs/CETs os homens apresentam duas áreas com freqüências idênticas, as Ciências Contábeis (4%), e a Administração (4%) enquanto as mulheres assinalam suas preferências pelas Ciências Humanas e Sociais (2%).

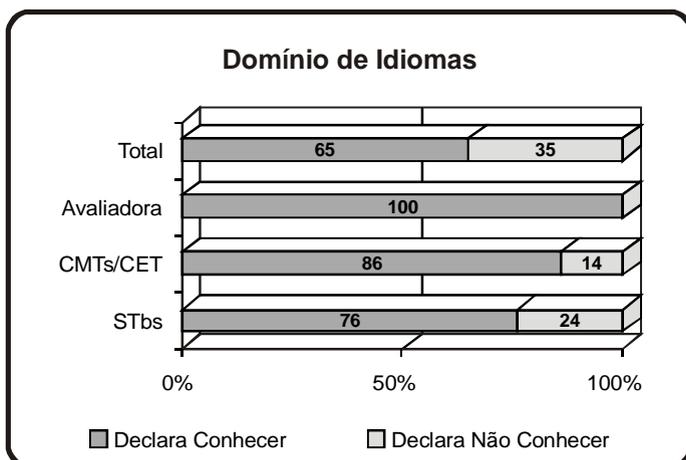


Nas equipes de avaliação externa dos PEQs existe mais dispersão, sendo a área de maior interesse entre os homens as Ciências Humanas e Sociais (3%) enquanto as mulheres apresentam grande dispersão sem evidenciar-se nenhuma freqüência predominante. A distribuição das preferências dos participantes membros dos CMTs/CETs mostra a presença da área de Administração nos três setores, coincidindo parcialmente com o resultado da análise geral, onde a tendência a coloca no segundo lugar, sendo o primeiro lugar ocupado pelas Ciências Humanas e Sociais, somente no caso dos trabalhadores aprecia-se essa distribuição. A análise dessa informação permite estabelecer uma relação entre os que têm recebido certificados e as áreas de interesse predominantes.

Nesse sentido, a maior concentração concorda com as tendências gerais. Dos participantes que receberam certificados (56%) possuem títulos superiores em Ciências Humanas e Sociais (29%) e em Administração (27%). Em terceiro lugar, encontram-se os que possuem algum título na área de Pedagogia e Psicologia (10%).



**Domínio de idiomas:** para analisar o conhecimento de outras línguas que possuem os participantes, tem se estabelecido as seguintes categorias: lê, escreve, compreende e fala. Dos participantes, 65% declararam possuir domínio de uma segunda língua. É nas equipes de avaliação externa dos PEQs em que têm se registrado a maior quantidade de casos de participantes que possuem algum domínio de outro idioma (100%). Em geral, o número de respostas positivas com relação ao domínio de outros idiomas se concentra nas habilidades de ler e compreender, sendo menos os que declaram a possibilidade de escrevê-lo ou falá-lo.



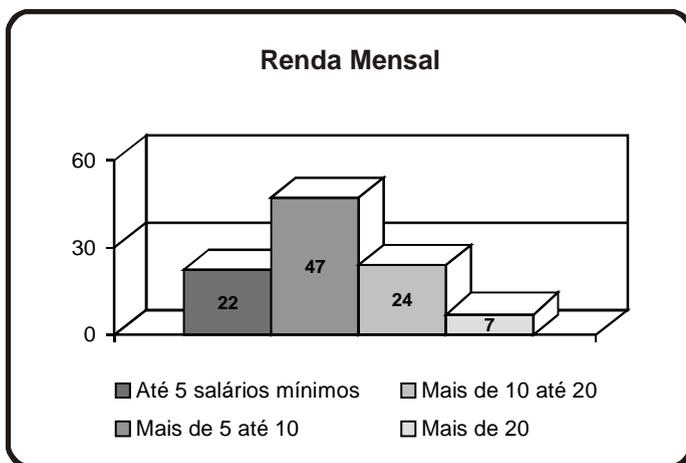
Levando em conta essa característica, em geral pode-se observar que, no caso das STBs, o inglês é o idioma que apresenta a distribuição mais equilibrada das categorias, enquanto que o castelhano e o francês caracterizam os casos dos que declaram lê-los e compreendê-los.

Nos CMTs/CETs é o castelhano o idioma que apresenta a distribuição mais equilibrada das categorias, com o inglês ocupando o segundo lugar, sendo que nos dois casos é maior a frequência dos que declaram lê-los e compreendê-los, tal como acontece com a tendência geral. A respeito do francês não há, dentre os conselheiros, pessoas que declaram escrevê-lo e falá-lo.

Nas equipes de avaliação externa dos PEQs, o idioma que apresenta o grupo de categorias com uma distribuição uniforme é o castelhano. Os participantes que têm conhecimentos de francês e inglês somente declaram lê-los e compreendê-los.

O domínio de outros idiomas não incluídos na consulta foi apontado por dois participantes, que como terceira língua declararam ter algum conhecimento (lê-lo e compreendê-lo) do italiano<sup>21</sup>.

**Renda mensal:** para determinar os níveis de renda percebidos pelos participantes, estabeleceu-se uma escala de quatro categorias: até 5 salários mínimos (200 reais ao momento dos seminários), mais de 5 até 10 salários mínimos, mais de 10 até 20 salários mínimos e mais de 20 salários mínimos<sup>22</sup>.



21 Esses dados não têm sido considerados por serem casos isolados cuja análise comparativa não tinha interesse para este trabalho.

22 Análise elaborada sobre a base de participantes que responderam a esta pergunta. Do total, 1% não escolheu nenhuma das categorias.

Constata-se que 47% dos participantes recebem entre 5 e 10 salários mínimos. As categorias de até 5 e de 10 a 20 ocupam o segundo lugar, com uma concentração muito semelhante, sendo ligeiramente maior a daqueles que declaram perceber entre 10 e 20 salários mínimos (24%). A menor frequência de casos apresenta-se entre os que percebem renda maior que 20 salários mínimos (7%).

Desagregando essa informação segundo os setores representados pelos participantes, observa-se, de forma coincidente com a tendência geral, que a faixa de maior concentração é a representada pelos que percebem mais de 5 e até 10 salários mínimos.

Entre os avaliadores externos, o nível de rendimentos é maior que entre conselheiros e membros das Secretarias de Trabalho.

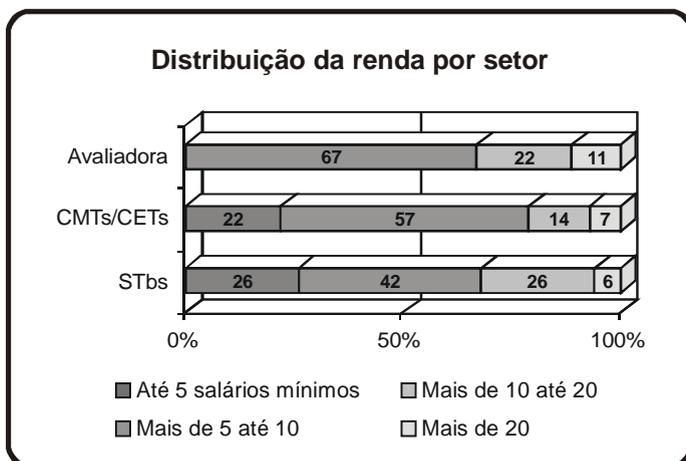
Todos os participantes percebem rendas superiores a 5 salários mínimos, sendo maior a quantidade de casos na faixa de entre 5 e 10 (67%).

Nos CMTs/CETs e nas STbs, a frequência dessa faixa salarial também representa a maior frequência, mas com valores sensivelmente inferiores aos das equipes de avaliação externa, sendo 10% menor nos conselhos e 25% nas Secretarias de Trabalho.

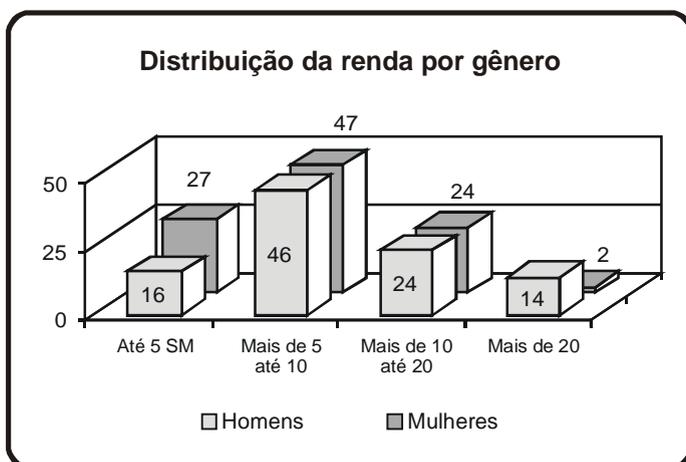
A respeito da faixa salarial de mais de 10 a 20, essa está mais estendida entre os membros das secretarias e os avaliadores externos, sendo menor o número de conselheiros que apresentam uma diferença superior a 10% com relação à maior frequência registrada.

Como mencionamos anteriormente, diferentemente dos outros grupos, entre os avaliadores externos não se apresentaram participantes que tenham declarado perceber menos de cinco salários mínimos, enquanto nos CMTs/CETs e nas STbs esses alcançam valores próximos a 25%.

Entre os avaliadores externos a faixa de maiores rendimentos (mais de 20 salários mínimos) apresenta uma frequência superior a 10%, superando os valores alcançados por conselheiros e membros de Secretarias de Trabalho, que não chegam a alcançar 10%.

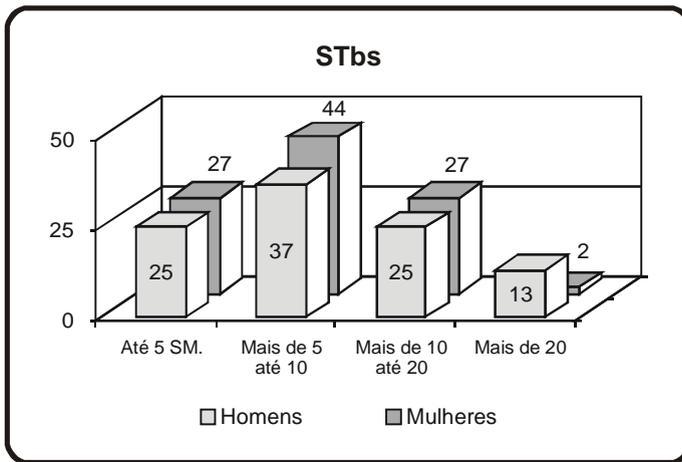


Considerando os salários percebidos pelos participantes segundo o gênero, se observa na amostra geral que nas faixas intermediárias é similar a porcentagem de homens e mulheres, enquanto as diferenças apresentam-se nos extremos das categorias. Na categoria de salários mais baixos, predomina o número de mulheres e nas de maiores salários, o número de homens.

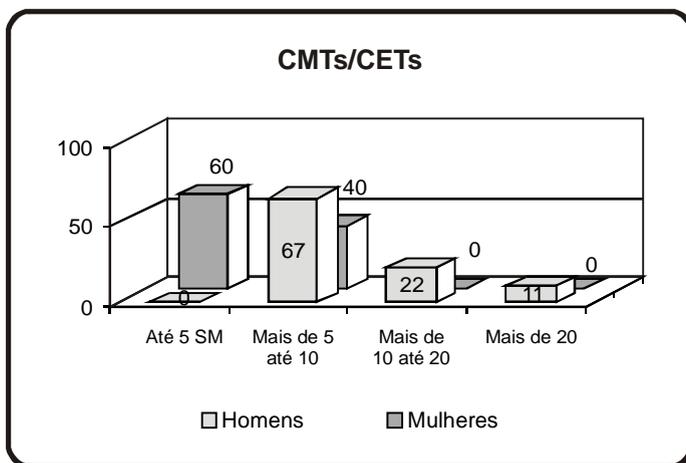


Essa distribuição da renda é semelhante (com algumas diferenças) aos salários percebidos pelos integrantes das Secretarias de Trabalho. As diferenças dizem respeito à categoria de até 5 salários mínimos,

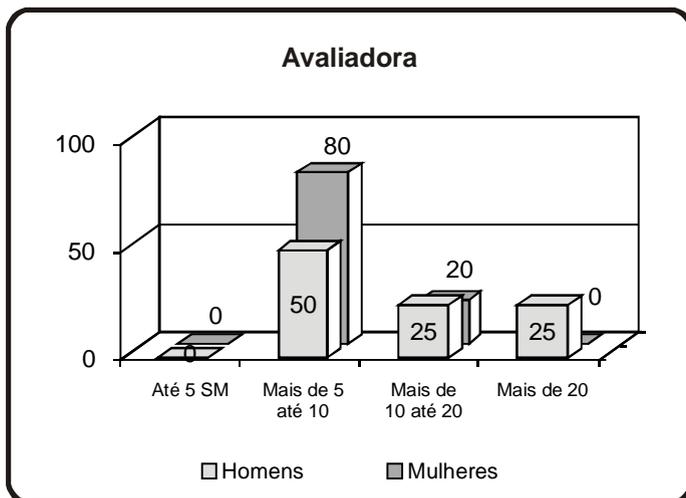
onde a porcentagem de mulheres coincide com a tendência da amostra geral (27%), sendo levemente superior à que possui os homens, enquanto a frequência apresentada pelos homens nessa categoria (25%) é aproximadamente 10% maior do que a tendência geral. O aumento da frequência dessa categoria se produz simultaneamente com a redução da categoria seguinte (5–10) onde o número de homens que a integram é 10% menor do que na amostra geral enquanto o número de mulheres é levemente inferior (3%). O restante das categorias não apresenta maiores diferenças.



No caso dos CMTs/CETs, a distribuição da renda mensal segundo o gênero apresenta grandes diferenças em relação à tendência geral. Os homens apresentam uma distribuição algo mais equilibrada que as mulheres, a partir da segunda categoria considerada, enquanto as mulheres se concentram na primeira. Verifica-se que 60% das mulheres possuem rendimentos inferiores a 5 salários mínimos. A segunda categoria agrupa o restante 40% e não há frequências entre as mulheres nas faixas que agrupam os de maiores rendimentos. A respeito dos homens nessa faixa (5-10) registra-se a maior frequência (67%) sendo superior em 11% à apresentada na tendência geral.



As categorias que agrupam os que possuem maiores rendimentos (mais de 10 salários mínimos), como já mencionamos, não registram a presença de mulheres, e os homens apresentam valores próximos à tendência geral com diferenças que alcançam 3%.



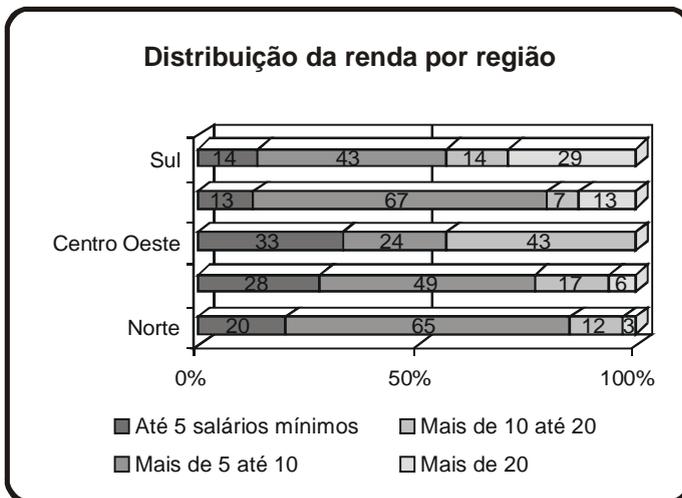
Entre os integrantes das equipes de avaliação externa dos PEQs em geral os homens apresentam uma distribuição mais equilibrada do que as mulheres, partindo em ambos os casos da segunda categoria considerada, o que evidencia rendimentos um pouco superio-

res aos dos outros setores. As mulheres concentram-se em faixas de menores salários que a dos homens. Não se registraram casos nos quais os participantes declarem perceber rendimentos inferiores a 5 salários mínimos.

A maior frequência tanto em mulheres quanto em homens se produz, em coincidência com a amostra geral, entre aqueles que percebem entre 5 e 10 salários mínimos. Mas quando são considerados os valores, vemos que no caso das mulheres esses são sensivelmente superiores. Nota-se que 80% das mulheres consideradas se encontram nessa faixa (33% a mais que na tendência geral).

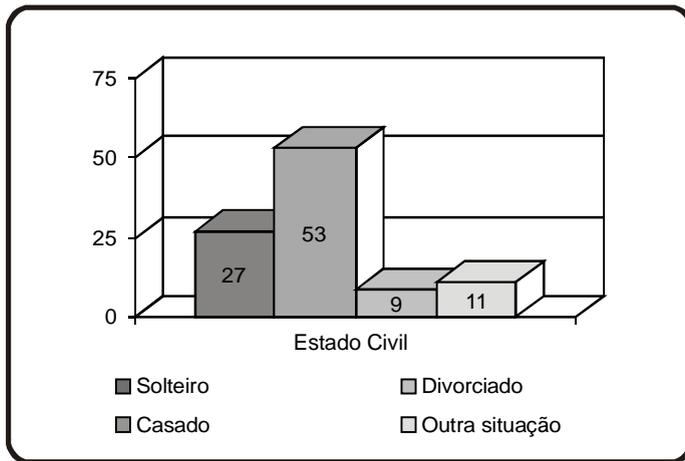
O resto das categorias apresenta-se em coincidência com a amostra geral, com algumas diferenças no caso das mulheres, já que sua participação nas faixas de maiores salários é relativamente inferior, comparada aos resultados gerais.

Comparativamente, as regiões apresentam uma distribuição de rendas com poucas semelhanças entre si.<sup>23</sup> A região Nordeste é a que apresenta uma distribuição mais equilibrada, com maior quantidade de pessoas recebendo salários intermediários e baixos, e com uma redução do número de casos entre os que percebem salários maiores.



<sup>23</sup> Em todas as regiões apresentam-se valores (como é o caso da região Sul que apresenta uma frequência alta na última categoria) nos que faz-se necessário remitar a análise (parece que falta algo aqui) às características da amostra considerada que permite somente uma aproximação à definição da distribuição do ingresso da renda no universo geral.

**Estado civil:** mais da metade dos participantes que conformam a base empírica<sup>24</sup> são casados (53%), sendo os solteiros os que ocupam o segundo lugar (27%).

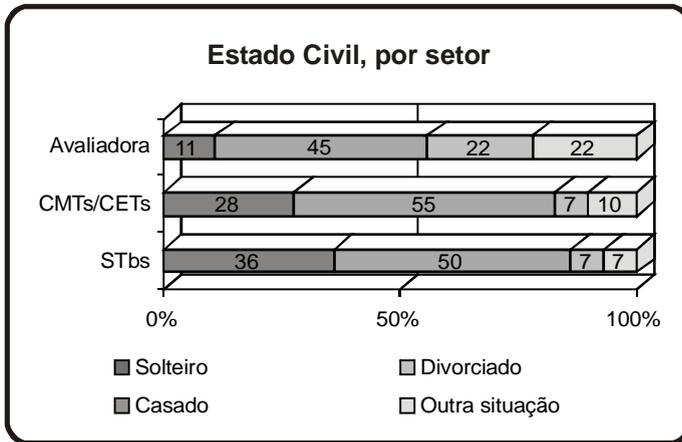


Essa distribuição é semelhante entre os conselheiros, com valores similares aos apresentados pela amostra geral.

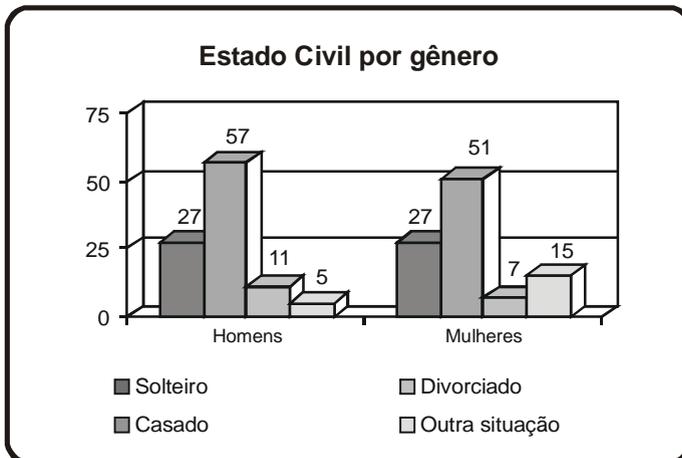
Entre os membros das Secretarias os casados representam 50% e registra-se um maior número de solteiros (36%).

Destaca-se entre os avaliadores externos a reduzida presença de solteiros e o incremento em relação aos outros setores e à amostra, em geral de divorciados e outras situações.

<sup>24</sup> Análise elaborada sobre a base de participantes que responderam a essa pergunta. Verifica-se que 1% não escolheu nenhuma das categorias estabelecidas.



Ao analisar o estado civil segundo o gênero não se apresentam grandes diferenças. A porcentagem de solteiros é semelhante em ambos os casos. Existem mais casados entre os homens, mas a diferença em relação ao número de casadas é pouco significativa (6%). São em maior número também os homens que estão divorciados, superando em 4% o número de divorciadas. O número de outras situações registradas é 10% maior entre as mulheres.

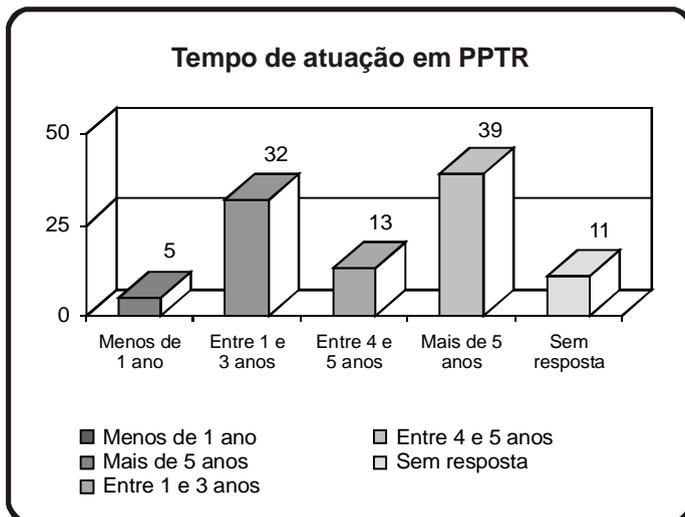


Em todas as regiões, a maioria dos casos corresponde à categoria de casados. Somente na região Nordeste podem ser observadas frequências semelhantes entre solteiros e casados.

### Estado Civil por região

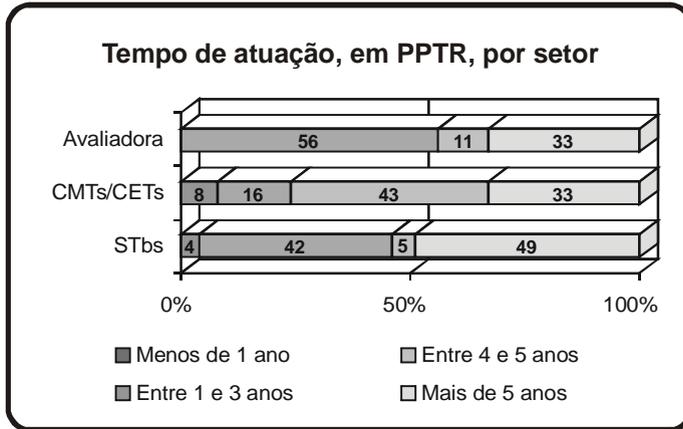
	Norte	Nordeste	Centro Oeste	Sudeste	Sul
Solteiro	28	35	33	7	0
Casado	56	35	53	53	86
Divorciado	6	30	0	20	0
Outra Situação	10	0	14	20	14

**Tempo de atuação em Política Pública de Trabalho e Renda:** segundo os dados recolhidos<sup>25</sup> as frequências distribuem-se com valores praticamente similares entre os que possuem mais de 5 anos de atuação em PPTR e os que possuem entre 1 e 3 anos, reunindo em total 71% dos casos. O restante das categorias apresenta valores inferiores a 15% sendo a mais significativa a correspondente aos que possuem entre 4 e 5 anos (13%) e a menos significativa a que corresponde aos que atuam em PPTR há menos de 1 ano.

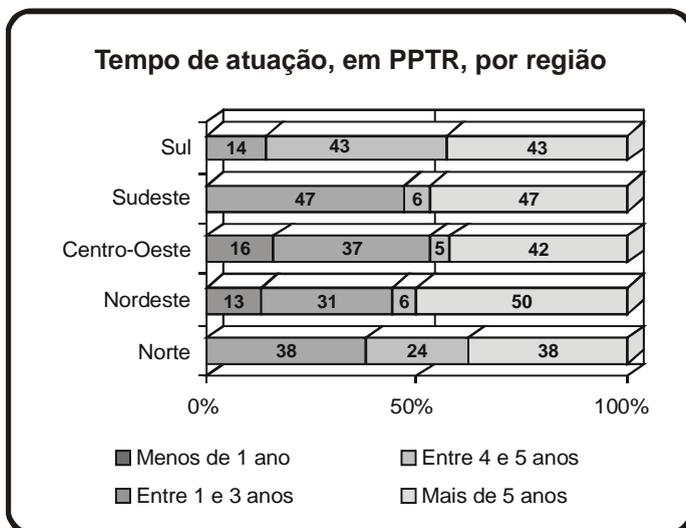


<sup>25</sup> 11% dos participantes não responderam este item.

Segundo o lugar de atuação dos participantes, esses valores adquirem outras características. No caso dos funcionários das STbs a distribuição assemelha-se a à apresentada pela amostra geral.



A maior parte dos casos corresponde à categoria de mais de 5 anos (49%), e em segundo lugar os que possuem entre 1 e 3 anos de atuação em PPTR (42%). Entre os conselheiros apresentam-se os casos com maior tempo de atuação em PPTR. A maior frequência recai entre os que possuem entre 4 e 5 anos e, em segundo lugar, os que possuem mais de 5 anos de experiência, totalizando 76% dos casos. No caso dos avaliadores externos a distribuição é semelhante à apresentada pela amostra geral, mas a maior quantidade de casos se produz entre os que possuem entre 1 e 3 anos de participação (56%), ocupando o segundo lugar os que possuem mais de 5 anos. Nesse grupo não se apresentam casos que registrem menos de 1 ano de desempenho nesse âmbito.



Analisando a informação sob a perspectiva regional, são as regiões Centro-Oeste e Nordeste as que apresentam participantes com um ingresso recente no âmbito da PPTR. O restante das regiões carece de representantes para essa categoria (menos de 1 ano). Em todas as regiões observam-se maiores freqüências entre os que têm mais de 5 anos de atuação. Em alguns casos, como o das regiões Sudeste e Norte, esse primeiro lugar é compartilhado com valores idênticos pelos que possuem entre 1 e 3 anos de desempenho. O grupo dos que têm entre 4 e 5 anos de atuação é o que apresenta maiores diferenças entre as regiões, sendo a região Sul a que tem o maior número de casos (43%). Esse grupo é menos significativo na região Norte, onde se apresentam 24% dos casos e muito menor nas regiões restantes, onde os valores não superam 6%.

Podemos concluir que:

- Nenhuma região apresenta uma distribuição equilibrada das distintas categorias.
- A maior parte dos funcionários e conselheiros considerados possui vários anos de experiência no tema de PPTR, sendo a categoria de mais de 5 anos a que concentra em todas as regiões o maior número de casos.
- Com valores muito próximos (com exceção da região Sul) estão, no segundo lugar, os que possuem entre um e três anos de experiência no tema. É interessante destacar, desagregando os dados dessa

categoria, de que 77% dos que a integram possuem entre dois e três anos de atuação.

- As pessoas de inclusão recente são poucas dentro da amostra que temos analisado e algumas regiões carecem de representantes para essa categoria.

**Cargo que ocupa na instituição/órgão que representa:** como pode ser observado no quadro que se desenvolve a seguir, a presidência dos conselhos é exercida majoritariamente pela bancada dos trabalhadores e, em segundo termo, dos empresários<sup>26</sup>. Desses, 70% são homens. Esses dados coincidem com o universo geral, se consideramos que das 27 presidências de conselhos estaduais, 23 são exercidas por homens e 4, por mulheres. No caso das Secretarias de Trabalho se produz a mesma situação, mas com uma diferença proporcional menor do que nos conselhos, sendo 17 os secretários e 10 as secretárias.

Os cargos de diretor, assessoria e coordenação são desempenhados de maneira equilibrada tanto por homens quanto por mulheres, especialmente nas STbs. Os cargos técnicos apresentam-se majoritariamente ocupados por mulheres. Nos CMTs/CETs a maioria dos participantes desenvolve tarefas diretivas ou de coordenação, enquanto nas STbs, os técnicos e coordenadores ocupam o primeiro e segundo lugar respectivamente.

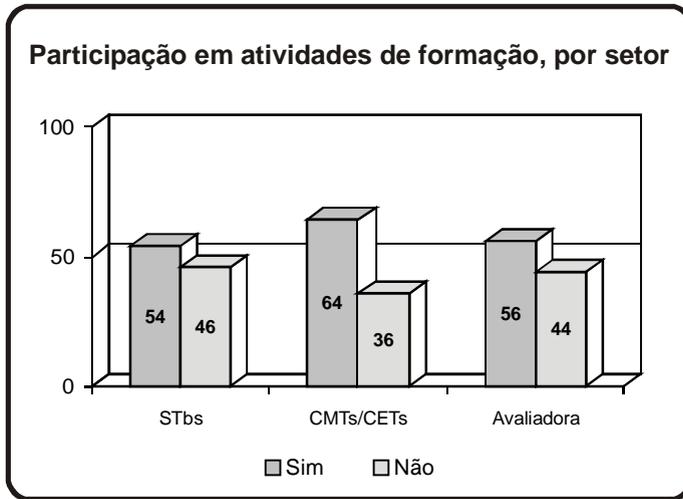
---

<sup>26</sup> Esses dados são representativos da amostra considerada, mas é necessário lembrar que no universo geral dos conselhos os cargos de presidentes são rotativos entre as três bancadas.

Cargo que ocupa	Gênero		Instituição/órgão que representa em %			
	Homens	Mulheres	CMTs/CETs			STbs
			Governo	Trabalha- dores	Empre- sários	
Delegado de Trabalho	-	-	-	-	-	-
Presidente/Vice presidente	5	2	1	4	2	-
Diretor	3	4	1	-	1	5
Secretário de Estado	-	-	-	-	-	-
Subsecretário de Estado	-	-	-	-	-	-
Secretário Geral	-	-	-	-	-	-
Superintendente	-	1	-	-	-	1
Assessor	3	3	-	-	-	6
Subgerente	-	-	-	-	-	-
Gerente/Coordenador	8	8	1	-	1	14
Técnico	5	15	-	-	-	20
Chefe de Departamento/Divisão	1	1	-	-	-	2
Agente Administrativo	3	2	-	-	-	5
Membro/Sócio/Filiado	-	-	-	-	-	-
Tesoureiro	-	-	-	-	-	-
Secretária	-	1	-	-	-	1
<b>Totais<sup>27</sup></b>	<b>28</b>	<b>37</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>54</b>

**Participação em atividades de capacitação específica:** em média, pode-se dizer que mais de 50% das pessoas envolvidas em PPTR têm realizado algum tipo de capacitação específica. Essa situação evidencia a necessidade de capacitação e o interesse demonstrado pelas pessoas que participam dessa temática.

<sup>27</sup> Base considerada sobre o total de conselheiros e funcionários das Secretarias de Trabalho que responderam essa pergunta, sendo que 22% não responderam.



Considerando os distintos setores, é entre os conselheiros que se encontram as maiores porcentagens (64% têm recebido algum tipo de capacitação). Nos outros setores, os valores são próximos entre os que têm participado de atividades de capacitação específica e os que não, sempre conservando a primeira opção um predomínio sobre a segunda.

**Interesse dos participantes por participar de atividades de formação:** todos os candidatos que se apresentaram para participar dos seminários têm respondido estar interessados em realizar estudos de especialização em Política Pública de Trabalho e Renda na FLACSO/Sede Acadêmica Brasil (Diploma Superior).

**Melhor horário para atividades de formação:** a maioria dos participantes optaria pelo horário da noite e, em segundo lugar, pelo turno manhã/tarde. Registrou-se um grande número de respostas de participantes considerando que o horário deveria ser definido segundo as necessidades de cada grupo.

## **Análise comparada das sucessivas aproximações (1999, 2000 e 2002)**

O universo estimado nas fontes oficiais é de 1.500 funcionários das STbs e da MTE/SPPE, 800 integrantes de CMTs/CETs e aproximadamente 900 membros das equipes de avaliação externa dos PEQs.

Comparando os dados do universo geral com os das três bases empíricas, obtemos a seguinte **representatividade relativa**:

Setor	Universo	Base Empírica dos Perfis			Representatividade dos Perfis (%)		
		Ano 1999	Ano 2000	Ano 2002	Ano 1999	Ano 2000	Ano 2002
CETs	800	183	76	14	23	9	2
STbs	1500	120	48	70	8	3	5
Avaliadora	900	-*	35	9	-*	4	1
Outros	-	20	18	10	-	-	-

\*Neste ano o perfil foi realizado considerando os avaliadores externos dentro do grupo de outros participantes do evento.

Nos três anos todos os setores tiveram representação<sup>28</sup> na base empírica correspondente ao ano considerado. Tal como pode ser observado na tabela nos perfis 1999-2000, o maior setor representado foi o de Conselhos, porém no ano 2002 a maior frequência corresponde às Secretarias de Trabalho.

Por sua vez, a representatividade por bancada, considerando especificamente os Conselhos, é a seguinte:

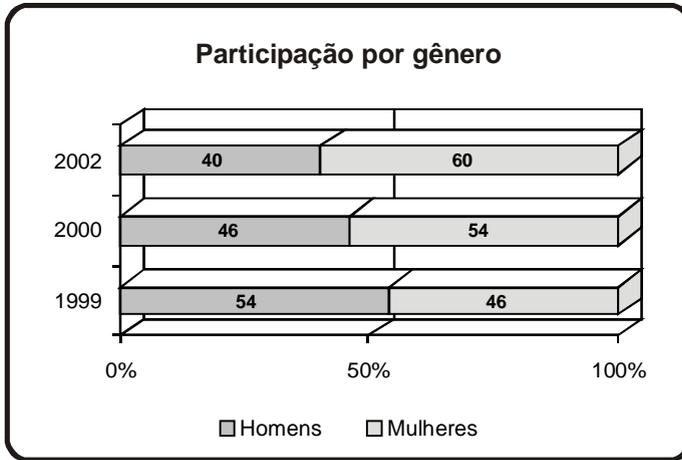
Perfis	Bancada (%)		
	Governo	Trabalhadores	Empresários
Ano 1999	37	35	28
Ano 2000	45	29	26
Ano 2002	61	26	13

Os participantes representantes do governo constituem a bancada com maior participação. No entanto, vale ressaltar que o grupo dos empresários foi o menos representado nas bases empíricas dos três anos considerados.

<sup>28</sup> Em 1999, os membros das equipes de avaliadores externos dos PEQs foram incluídos na categoria de outros participantes do evento, portanto, não se realizou a comparação de sua representatividade com o universo total.

**Participação segundo o gênero:** tal como se pode apreciar no gráfico, para o ano 1999 a participação dos homens é maior que a das mulheres, enquanto nos anos 2000 e 2002 a presença das mulheres é superior.

- Tomando esses dados gerais a presença das mulheres envolvidas na PPTR, incluídas em nossos perfis, foi sendo incrementada no período analisado e a dos homens foi diminuindo.



Como se pode observar na tabela, considerando cada setor, essa distribuição demonstra alguns elementos significativos:

- Nas STbs/SMTbs, nos três períodos analisados, a presença de mulheres é majoritária.
- Nos Conselhos Estaduais, numericamente, a participação dos homens é significativamente maior que a das mulheres.
- Entre os representantes dos CETs/CMTs se observa um incremento da participação de mulheres (esses valores não superam 40% do total dos conselheiros).
- Nas equipes de avaliação externa dos PEQs somente podem comparar-se os dados dos anos 2000 e 2002 em que a presença das mulheres é maior da que apresentam os homens.

Perfis	STbs/SMTbs		CETs/CMTs		Avaliadora	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Ano 1999	38	62	70	30	-*	-*
Ano 2000	30	70	65	35	42	58
Ano 2002	34	66	64	36	44	56

\*Neste ano o perfil foi realizado considerando os avaliadores externos dentro do grupo de outros participantes do evento.

Analisando comparativamente a participação segundo o gênero por região, tal como pode se observar na tabela, apresentam-se diferenças entre a distribuição apresentada pelo ano 1999 e os anos 2000 e 2002.

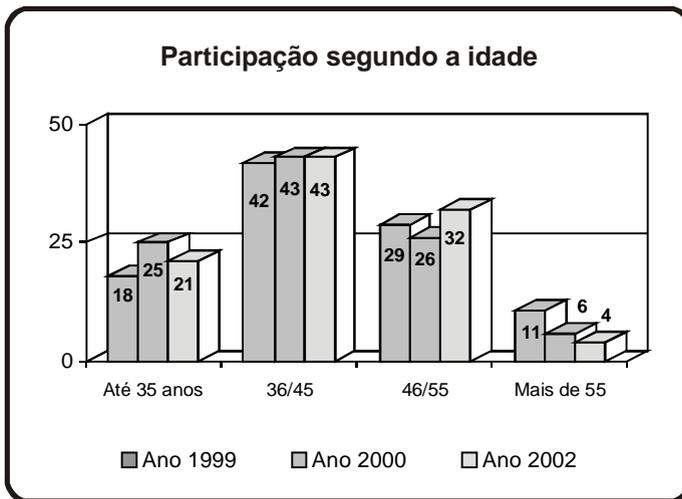
Perfis	Norte		Nordeste		Centro-Oeste		Sudeste		Sul	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Ano 1999	48	52	58	42	56	44	56	44	73	27
Ano 2000	43	57	35	65	51	49	44	56	55	45
Ano 2002	42	58	33	67	38	62	29	71	71	29

No ano de 1999, todas as regiões, à exceção da região Norte, apresentam maioria de homens. No ano 2000, essa proporção vai se modificando apresentando-se três regiões (Nordeste, Norte e Sudeste) com maioria de mulheres. No entanto, no ano 2002 quase todas as regiões apresentam maioria de mulheres, com exceção da região Sul.

Segundo esses dados:

- Pode se observar um incremento no número de mulheres envolvidas na PPTR, consideradas na nossa análise.
- A região Norte possui uma presença majoritária das mulheres nos três anos considerados.
- A região Sul possui uma presença majoritária de homens nos três anos considerados.
- A respeito da participação segundo a idade, como pode se observar no gráfico a seguir:
- Nos três perfis comparados, a faixa etária predominante é a correspondente aos 36 a 45 anos. Nessa faixa concentra-se quase a metade dos participantes dos seminários dos três anos.

- Os mais jovens (menos de 35 anos) apresentam uma participação de aproximadamente 20% das amostras comparadas.
- As outras faixas etárias apresentam uma distribuição semelhante para cada ano considerado.
- O grupo que possui a menor freqüência é o correspondente às maiores idades (mais de 55 anos). Nesse grupo pode se observar uma diminuição no número de casos dentro do período de que nos ocupamos, porém simultaneamente se produz um aumento de freqüência entre os participantes da faixa etária de 46 a 55 anos.



Considerando a **participação segundo a idade por setor**, representado nos seminários, como pode se apreciar na tabela:

- Nas Secretarias de Trabalho a distribuição é coincidente com a que apresentam os totais para as três bases empíricas analisadas.
- Essa distribuição apresenta variantes nos Conselhos de Trabalho, onde os participantes do ano 2002 registram maiores freqüências entre os que têm menos de 35 anos, compondo um perfil mais jovem que os anos anteriores.
- A respeito das equipes de avaliação externa dos PEQs, os dados comparáveis (2000-2002) mostram diferenças significativas:
  - O perfil correspondente ao ano 2000 apresenta maior número de casos nas categorias extremas (menos de 35 e mais de 55

anos) que o apresentado pelo ano 2002, onde a categoria de mais de 55 não apresenta frequência de casos.

- A faixa etária de 36-45 anos é predominante no ano 2002, no entanto, no ano 2000 a faixa predominante é de 46-55 anos.
- Em geral, o perfil dos avaliadores do ano 2002 apresenta-se mais jovem que o de 2000, sendo 78% da amostra 2002 menor de 45 anos. No entanto, para o 2000 esse valor somente alcança 50%.

### Participação segundo a idade, por setor

Faixa etária	STbs/SMTbs			CETs/CMTs			Avaliadora		
	1999	2000	2002	1999	2000	2002	1999*	2000	2002
Até 35	25	34	18	14	20	42	-	19	11
36/45	46	47	43	39	46	29	-	31	67
46/55	21	13	36	34	28	21	-	39	22
Mais de 55	8	4	3	13	7	7	-	11	0

\*Neste ano o perfil foi realizado considerando os avaliadores externos dentro do grupo de outros participantes do evento.

Em relação à escolaridade dos participantes, observa-se na tabela:

- Nos três perfis apresenta-se uma distribuição semelhante, sendo a maioria dos participantes de nível superior.
- Nos três casos, as menores frequências apresentam-se entre os que possuem até segundo grau, observando-se um declínio dessa tendência no ano 2002, em que se registra uma redução de 18% em relação ao ano 1999.

Analisando a escolaridade dos participantes segundo o setor pode-se observar que:

- Em todos os setores, as maiores frequências se apresentam entre os

anos) que o apresentado pelo ano 2002, onde a categoria de mais de 55 não apresenta frequência de casos.

- A faixa etária de 36-45 anos é predominante no ano 2002, no entanto, no ano 2000 a faixa predominante é de 46-55 anos.
- Em geral, o perfil dos avaliadores do ano 2002 apresenta-se mais jovem que o de 2000, sendo 78% da amostra 2002 menor de 45 anos. No entanto, para o 2000 esse valor somente alcança 50%.

Em relação à escolaridade dos participantes, observa-se na tabela:

- Nos três perfis apresenta-se uma distribuição semelhante, sendo a maioria dos participantes de nível superior.
- Nos três casos, as menores frequências apresentam-se entre os que possuem até segundo grau, observando-se um declínio dessa tendência no ano 2002, em que se registra uma redução de 18% em relação ao ano 1999.

#### **Escolaridade dos participantes**

<b>Grau alcançado</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>
Até segundo grau	26	7	8
Superior	43	47	49
Pós-graduação	31	46	43

Analisando a escolaridade dos participantes segundo o setor pode-se observar que:

- Em todos os setores, as maiores frequências se apresentam entre os

que possuem títulos superiores, com exceção dos membros das equipes de avaliação externa dos PEQs onde a maioria dos participantes possui títulos de pós-graduação. Nesse setor não se registram casos de participantes que somente tenham alcançado o segundo grau.

A escolaridade segundo a região apresenta algumas particularidades:

- A região Norte é a que comparativamente apresenta o maior número de pessoas que concluíram até o segundo grau no perfil do ano 1999. Esses valores vão diminuindo no ano 2002 em que não se apresenta nenhum caso.
- Uma situação semelhante se apresenta na região Nordeste, em que nos anos 2000 e 2002 não se registram casos de pessoas que tenham concluído até segundo grau.
- Contrariamente, as regiões Centro-Oeste e Sul apresentam maior quantidade de casos no ano 2002 que nos anteriores.
- Os casos com estudos superiores completos, em todas as regiões são a categoria predominante, à exceção da região Sul onde, analisando-se os dados comparáveis (2000-2002), os pós-graduados representam o grupo maioritário.
- O grupo formado pelas pessoas com estudos superiores completos no perfil de 1999 é, em todas as regiões, significativamente maior que os correspondentes aos dos outros anos, mas essa diferença se produz pela inclusão dos pós-graduados dentro dessa categoria.

### Escolaridade dos participantes, por região

Região	Até segundo grau			Superior			Pós-graduação		
	1999	2000	2002	1999	2000	2002	1999*	2000	2002
Norte	40	7	0	60	54	53	-	41	47
Nordeste	29	0	0	71	58	56	-	42	44
Centro-Oeste	11	11	24	89	51	38	-	38	38
Sudeste	16	8	7	84	51	71	-	41	21
Sul	11	5	14	89	27	14	-	68	72

\*Neste ano o perfil foi realizado considerando os avaliadores externos dentro do grupo de outros participantes do evento.

29 Considerado sobre a base formada por aqueles que apresentaram curso superior completo.

Analisando o tipo de curso superior concluído, percebe-se uma grande dispersão nas áreas de interesse.

Conforme os dados analisados<sup>29</sup> pode-se concluir que:

- As quatro áreas que registram as maiores frequências nos três perfis são: Ciências Sociais, Administração, Direito e Pedagogia.
- A Pedagogia foi a área de maior número de casos nas Secretarias de Trabalho no ano 1999 e entre os avaliadores externos no ano 2000.
- A Administração foi a área de maior número de casos entre os conselheiros da bancada dos empresários nos CETs/CMTs em 1999, nas STbs/SMTbs em 2000 e entre os funcionários das STbs/SMTbs em 2002.
- As Ciências Sociais foram a área de maior número de casos entre os membros das equipes de avaliação externa dos PEQs e as funcionárias das Secretarias de Trabalho no ano 2002.
- Direito foi a área de maior número de casos entre os conselheiros nas bancadas dos trabalhadores e do governo, em 1999, e entre os avaliadores externos, no ano 2000.

Como pode ser apreciado no gráfico sobre a **distribuição da renda entre os participantes**, no período considerado foi produzindo-se uma concentração dos rendimentos percebidos na faixa de mais de 5 até 10 salários mínimos, acompanhada por uma redução dos rendimentos em geral com a diminuição da última categoria de mais de 20 salários mínimos.

- No ano 1999, a distribuição não apresenta faixas com grandes diferenças entre si, os valores oscilam entre 19% e 32% dos casos entre as faixas de menores e maiores frequências (categorias: até 5, e mais de 5 até 10 salários mínimos respectivamente).
- No ano 2000, a distribuição também não apresenta grandes predomínios de uma faixa sobre as outras. As diferenças são um pouco maiores e são registradas entre as mesmas categorias (até 5, e mais de 5 até 10 salários mínimos) sendo as frequências de 14% e 34% respectivamente.
- No ano 2002, apresenta-se uma situação com maiores diferenças. A categoria que mostra as maiores frequências continua sendo a de mais de 5 até 10 salários mínimos, mas com uma porcentagem significativamente maior (47%), enquanto a faixa que apresenta o menor número de casos é a dos maiores salários (mais de 20 salários mínimos) com uma frequência muito menor que as registradas nos anos anteriores (7%).

A seguinte tabela mostra a **distribuição da renda entre os participantes, por setor**. Segundo os dados recolhidos pode-se afirmar que:

- Nas Secretarias de Trabalho os valores apresentam uma distribuição semelhante para os três perfis, sendo a categoria de 5 a 10 salários mínimos a que possui a maior freqüência. Nesse mesmo setor, a categoria menos representada é a correspondente aos salários maiores de 20 mínimos.
- Nos CETs/CMTs, a distribuição da renda é semelhante para os perfis dos anos 1999 e 2000, sendo o ano 2002 o que apresenta variantes. Para os primeiros, os salários superiores a 20 mínimos registram as maiores freqüências, porém para o segundo a maior freqüência localiza-se na categoria de 5 a 10 salários mínimos.
- Com referência aos avaliadores externos, os dados correspondentes aos perfis 2000-2002 apresentam diferenças, sendo para o ano 2000 a categoria de mais de 10 até 20 salários mínimos, e para o ano 2002 a categoria de mais de 5 até 10 salários mínimos as que apresentam o maior número de casos.

### Distribuição da renda por setores

Renda em Salários Mínimos	STbs/SMTbs			CETs/CMTs			Avaliadora		
	1999	2000	2002	1999	2000	2002	1999*	2000	2002
Até 5	28	28	26	11	9	22	-	3	0
5/10	43	36	42	23	29	57	-	31	67
10/20	23	26	26	30	25	14	-	33	22
Mais de 20	6	9	6	36	32	7	-	25	11

\*Neste ano o perfil foi realizado considerando os avaliadores externos dentro do grupo de outros participantes do evento.

Sobre a **distribuição da renda segundo a região**, apresentam-se diferenças:

- No ano 1999, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, apresentam um predomínio de casos na categoria de mais de 5 até 10 salários mínimos. No entanto, as regiões Sudeste e Sul apresentam salários um pouco maiores (mais de 10 até 20 salários mínimos) com as maiores freqüências.
- O ano 2000 apresenta uma distribuição semelhante ao ano 1999 nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. As regiões Sudeste e Sul

apresentam um predomínio de maiores salários, registrando-se as maiores frequências nas duas últimas categorias consideradas respectivamente.

- No ano 2002, as regiões Norte, Nordeste, Sudeste e Sul apresentam um predomínio de salários correspondentes à faixa de 5 até 10 salários mínimos, porém a região Centro-Oeste oferece uma concentração na faixa dos menores salários (categoria: até 5 salários mínimos)

### Distribuição da renda, por região (em salários mínimos)

Região	Até 5			Mais de 5 até 10			Mais de 10 até 20			Mais de 20		
	1999	2000	2002	1999	2000	2002	1999	2000	2002	1999	2000	2002
Norte	25	11	20	39	41	65	19	27	12	18	19	3
Nordeste	18	15	28	38	39	49	32	19	17	12	19	6
Centro-Oeste	13	24	33	31	30	24	29	22	43	27	19	0
Sudeste	25	3	13	17	28	67	31	41	13	28	21	7
Sul	0	13	14	19	24	43	45	26	14	35	32	29

A respeito do tempo de atuação dos participantes em PPTR, em geral, pode-se observar que:

- Os funcionários das Secretarias de Trabalho são os que apresentam maior tempo de atuação. As maiores frequências são verificadas, para os anos 1999 e 2002, entre os que participam dessas atividades há mais de 5 anos, à exceção dos dados do perfil do ano 2000, em que há maior número de casos na categoria de 1–3 anos. Nesse setor percebe-se uma diminuição do número de ingressantes ao âmbito da PPTR no período 1999–2002.
- Os membros dos conselhos apresentam menor tempo de atuação na PPTR que os das Secretarias de Trabalho. Nos anos 1999 e 2000, aproximadamente a metade dos conselheiros apresentava um tempo da atuação na PPTR superior a um ano e menor de 3 anos, porém o ano 2002 apresenta-se mais ajustado à tendência geral, com 76% dos casos com mais de 3 anos de atuação nesse âmbito, sendo a maior frequência apresentada a que corresponde à categoria de mais de 4 e menos de 5 anos envolvidos na PPTR.

- A respeito dos ingressantes, registra-se uma tendência semelhante à das Secretarias de Trabalho, onde se observa uma diminuição para o 2002 do número de casos.
- Os avaliadores externos mostram, para os perfis dos anos 2000 e 2002, uma participação semelhante à dos conselheiros, com uma diminuição significativa do número de ingressantes.

### Tempo de atuação na PPTR por setores

Tempo de atuação em anos	STbs/SMTbs			CETs/CMTs			Avaliadora		
	1999	2000	2002	1999	2000	2002	1999*	2000	2002
Até 1	16	15	4	27	8	8	-	17	0
1/3	24	34	42	47	40	16	-	39	56
4/5	21	19	5	23	20	43	-	22	11
Mais de 5	31	17	49	3	21	33	-	8	33

\*Neste ano o perfil foi realizado considerando os avaliadores externos dentro do grupo de outros participantes do evento.

Segundo os dados registrados sobre o tempo de atuação em PPTR, por regiões, pode se dizer que:

- A maior dispersão apresenta-se no perfil do ano 1999, em que as regiões Norte, Centro-Oeste e Sudeste registram as maiores freqüências entre os que possuem entre 1 e 3 anos de desempenho na PPTR. Nesse mesmo ano a região Sul apresenta-se como a que possui o maior número de ingressantes e a região Nordeste o maior número de pessoas que se encontra envolvida na PPTR há mais de 5 anos.
- No ano 2000 todas as regiões apresentam as maiores freqüências entre os que possuem mais de 1 ano e menos de 3 na PPTR.
- O caso do perfil do ano 2002 é significativamente diferente. Nesse ano, os participantes apresentaram em todas as regiões as maiores freqüências entre os que possuem mais de 5 anos de atuação nesse âmbito, sendo muito reduzido no número de ingressantes em todas as regiões.

### Tempo de atuação na PPTR, segundo regiões

Região	Até 1 ano			Mais de 1 até 3 anos			Mais de 3 até 5 anos			Mais de 5		
	1999	2000	2002	1999	2000	2002	1999	2000	2002	1999	2000	2002
Norte	21	12	0	44	38	38	25	31	24	10	19	38
Nordeste	22	19	13	22	33	31	28	19	6	28	29	50
Centro-Oeste	19	6	16	42	69	37	16	16	5	23	9	42
Sudeste	22	6	0	45	67	47	25	18	5	8	9	47
Sul	41	16	0	35	39	14	13	26	43	11	19	43

Considerando o **cargo ocupado na instituição/órgão que representa** cada participante percebem-se algumas diferenças nos perfis analisados:

- Nos três perfis analisados as maiores freqüências entre os funcionários das Secretarias de Trabalho apresentavam-se entre os coordenadores, técnicos ou assessores.
- Os membros dos Conselhos que participaram no ano 1999 foram, na sua maioria, presidentes, vice-presidentes, diretores, assessores ou técnicos. No ano 2000 apresentam-se algumas diferenças, sendo maior a quantidade de assessores, coordenadores e técnicos. No ano 2002, os participantes em geral atuam em tarefas diretivas, sendo na sua maioria presidentes ou vice-presidentes de Conselho.
- Nos três perfis os cargos diretivos ou de coordenação são mais freqüentes entre os homens e os cargos técnicos entre as mulheres. A respeito da **participação em atividades de capacitação específica** para atuação na PPTR, de acordo com a informação disponível, aprecia-se que:
  - Nos anos 1999 e 2002 os valores relativos de pessoas envolvidas em atividades de capacitação superaram 50%. No ano 2000, esse valor foi ligeiramente menor, representando 36% da base empírica.

Considerando essa **participação em atividades de capacitação específica por setor**, conclui-se que:

- É entre os funcionários das Secretarias de Trabalho no ano 1999, e entre os conselheiros nos anos 2000 e 2002, que se registra a maior porcentagem de pessoas que receberam algum tipo de capacitação específica antes da realização dos seminários.

## II

# Agenda da Fase Presencial do Seminário

### 28 de outubro de 2003

8h – Recepção de participantes e distribuição de material didático

9h – Abertura do Seminário

*Ayrton Fausto*, Diretor da FLACSO/Sede Acadêmica Brasil

*Remígio Todeschini*, Secretário de Políticas Públicas de Emprego –  
Ministério do Trabalho e Emprego

**Coordenação Geral:** *Silvia Yannoulas*

9h45 – Apresentação dos participantes e docentes do Seminário

Apresentação da dinâmica do Seminário e orientações gerais  
sobre o conjunto do trabalho

Distribuição dos participantes como comentaristas das palestras

**Coordenação Geral:** *Carmen Guimarães Mehedff*

10h30 – Intervalo para café

10h45 – Apresentação sobre: PPA 2004-2007, PPTER e PNQ

*Eunice Leia Moraes*, DEQ/SPPE/MTE

11h45 – Debate

**Coordenação Geral:** *Silvia Yannoulas*

13h – Pausa para almoço

14h30 – Mesa-Redonda sobre o tema “Diálogo Social: intervenções  
locais e corpos colegiados”

**Palestrantes:** *Antônio Valdir Oliveira Filho* (BB); *Franklin Dias Coelho* (UFF);  
*Guillermo Campero Quiroga* (Presidência da República – Chile); *José dos  
Santos Souza* (UESB) e *Ivônio Barros Nunes* (IBASE – FLACSO/Brasil)

**Comentários dos participantes**

17h – Intervalo para café

17h15 – Debate

**Coordenação Geral:** *Carmen Guimarães Mebedff*

**29 de outubro de 2003**

8h – Mesa-Redonda sobre o tema “Comparação e harmonização de PPTRs”

**Palestrantes:** *Marcílio Ribeiro Sant’Ana* (MTE), *Manuel Razeto Barry* (PET-Chile) e *Marcela Pronko* (FLACSO/Brasil)

**Comentários dos participantes**

10h45 – Intervalo para café

11h – Debate

**Coordenação Geral:** *Marcela Pronko*

13h – Pausa para almoço

14h30 – Mesa-Redonda sobre o tema “Diversidade no Mundo do Trabalho”

**Palestrantes:** *João Carlos Nogueira* (SEPPIR); *Syomara Deslandes Tindera* (SEDESE/MG) e *Silvia Yannoulas* (FLACSO/Brasil)

**Comentários dos participantes**

17h – Intervalo para café

17h15 – Debate

**Coordenação Geral:** *Cid Garcia*

**30 de outubro de 2003**

8h – Trabalho em grupos sobre os três temas

**Tema Diálogo Social:** *Coordenação Carmen G. Mebedff*

**Tema Harmonização:** *Coordenação Silvia Yannoulas*

**Tema Diversidade:** *Coordenação Cid Garcia*

10h30 – Intervalo para café

10h45 – Apresentação dos trabalhos por cada grupo

**Coordenação Geral:** *Carmen Guimarães Mebedff e Cid Garcia*

13h – Pausa para almoço

14h30 – Instruções sobre a prova domiciliar

Avaliação escrita do evento pelos participantes

**Coordenação Geral:** *Carmen Guimarães Mebedff e Cid Garcia*

### III

## Lista de Participantes do Seminário

### Estudantes

1. Antônio Carlos dos Santos – Secretaria Coordenadora de Desenvolvimento Econômico/AL
2. Elza Maria Campos – STB/PR
3. Erinaldo Oliveira da Silva – PRONAF/RO
4. Ivone Hueber Scardini Salaroli – ESESP/ES
5. Jane Maria de Fátima Coutinho – SEDESE/MG
6. Jane Martins de Lima Nunes – SINE/RN
7. Lenir Rodrigues Santos Veras – SECD/RR
8. Letícia Maria Freire Teixeira Emerenciano – SINE/RN
9. Lígia de Oliveira Lara – SEDESE/MG
10. Luciana da Silva Barros – SETRABES/SINE/RR
11. Maria de Fátima Ribas – UNITINS/TO
12. Maria do Socorro Alves Quaresma – GDS/CONSET/MA
13. Maria Fátima dos Santos Rosinha Motta – BNDES/RJ
14. Maria Luiza Marques Evangelista – SEPLAN/PB
15. Mônica Terezinha de Jesus Dantas Coutinho – SETEPS/PA
16. Nilson Monteiro Azevedo – FIEPA/PA
17. Patricia Raquel de Freitas Nunes – STb/DF
18. Paulo Rech – SENAI/DF
19. Raimunda dos Santos Aires – SEAPES/RO
20. Rolf Decker – Sinditherme/SC
21. Sara Godinho Ferreira – SEBRAE/RO
22. Sônia Maria Campêlo de Figueiredo – SETEPS/PA
23. Vilma Rejane de Medeiros – SINE/RN
24. Zelia Maria de Abreu Paim – SETRAS/BA

## Docentes

1. Antônio Valdir Oliveira Filho – Banco do Brasil
2. Ayrton Fausto – Diretor FLACSO/Brasil
3. Carmen Guimarães Mehedff (Coordenadora do Seminário) – Professora-Pesquisadora da FLACSO/Brasil
4. Cid Garcia – Coordenador de Cooperação Científica da FLACSO/Brasil
5. Eunice Leia Moraes – Coordenadora-Geral do PNQ do DEQ/SPPE/MTE/Brasil
6. Franklin Dias Coelho – Universidade Federal Fluminense – UFF/Brasil
7. Ivônio Barros Nunes – IBASE – Professor-Pesquisador da FLACSO/Brasil
8. João Carlos Nogueira – Subsecretário da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR/Brasil
9. José dos Santos Souza – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia/Brasil
10. Manuel Razeto Barry – Programa de Economía del Trabajo – PET/Chile
11. Marcela Pronko (Coordenadora do Seminário) – Professora-Pesquisadora da FLACSO/Brasil
12. Marcílio Ribeiro de Sant’Ana – Ministério do Trabalho e Emprego – MTE/Brasil
13. Remígio Todeschini – Secretário de Políticas Públicas de Emprego do Ministério de Trabalho e Emprego/Brasil
14. Silvia Yannoulas – Coordenadora-Docente da FLACSO/Brasil
15. Syomara Deslandes Tindera – SEDESE/MG – Equipe de Gênero da FLACSO/Brasil

## IV

# Abreviaturas e Siglas

- ABC/MRE – Agência Brasileira de Cooperação/Ministério das Relações Exteriores
- AFL-CIO – American Federation of Labor – Congress of Industrial Organizations (USA)
- AGIT – Agência Integrada do Trabalhador
- AINVIC – Associação Comercial de Vitória da Conquista/BA
- ALAST – Associação Latino-Americana de Sociologia do Trabalho
- ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
- APEC – Área de Cooperación Económica del Asia Pacífico
- BASA – Banco da Amazônia
- BB – Banco do Brasil
- BCIE – Banco Centro-Americano de Integração Econômica
- BDC – Banco de Desenvolvimento do Caribe
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BNB – Banco do Nordeste
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CAF – Corporação Andina de Fomento
- CAN – Comunidade Andina de Nações
- CASEN – Encuesta de Caracterización Sócio-Econômica Nacional (Chile)
- CBO – Classificação Brasileira de Ocupações
- CCR – Convênios de Créditos Recíprocos
- CCSCS – Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul
- CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

- CE – Comissão Européia
- CEATAL – Comissão Empresarial de Assessoramento Técnico em Assuntos Trabalhistas
- CEDAW – Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
- CEDM – Conselho Estadual dos Direitos da Mulher
- CEE – Comunidade Económica Européia
- CEF – Caixa Económica Federal
- CEFET – Centro Federal de Educação Tecnológica
- CEMIG – Centrais Elétricas de Minas Gerais
- CEPAL – Comissão de Estudos para América Latina e o Caribe
- CEPIA – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação
- CERD – Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial
- CET – Conselho Estadual de Trabalho
- CF – Constituição Federal
- CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria
- CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores
- CIEDUR – Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Uruguayo
- CIEE – Centro de Integração Empresa Escola
- CIM – Comissão Interamericana de Mulheres
- CIMT – Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho (OEA)
- CINPRA – Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento
- Cinterfor/OIT – Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional da OIT
- CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas
- CMC – Conselho Mercado Comum (Mercosul)
- CMT – Conselho Municipal de Trabalho
- CMTPE – Comissão Tripartite e Paritária de Emprego de Vitória da Conquista/BA
- CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

- CNI – Confederação Nacional da Indústria
- CNPq/MCT – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Ministério de Ciência e Tecnologia
- CODEFAT – Conselho Deliberativo do FAT
- CONTAG – Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura
- CORDE – Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
- COSATE – Conselho Sindical de Assessoramento Técnico
- COTPAL – Conselho Técnico Permanente de Assuntos Trabalhistas
- CSL – Comissão Sócio-Laboral (Mercosul)
- CT – Comissão Temática
- CUT – Central Única dos Trabalhadores
- DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio Econômicos
- DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
- DRT – Delegacia Regional de Trabalho
- EAEP – Equipe de Avaliação Externa do PEQ
- ECO 92 – Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento
- ENCLA – Encuesta Laboral realizada por la Dirección del Trabajo (Chile)
- ETM – Equipe Técnica Multidisciplinar da OIT/Chile
- FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
- FCES – Fórum Consultivo Econômico e Social
- FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
- FIEB – Federação das Indústrias do Estado da Bahia
- FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
- FIG/CIDA – Fundo para Igualdade de Gênero da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional
- FLACSO – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
- FLACSO/Brasil – Sede Acadêmica Brasil da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
- FMI – Fundo Monetário Internacional

- FOSIS – Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Chile)  
FS – Força Sindical  
GAD – Gênero no Desenvolvimento  
GATT – General Agreement on Tariffs and Trade (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio)  
GESPAR – Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local  
GMC – Grupo do Mercado Comum do MERCOSUL  
GRULAC – Grupo de Países da América Latina e Caribe  
GTEDEO – Grupo de Trabalho contra Discriminação no Emprego e na Ocupação  
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal  
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IEL – Instituto Euvaldo Lodi  
IFCS/UFRJ – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro  
IPE – Instituto Internacional de Planejamento da Educação (UNESCO)  
INDES – Instituto Interamericano de Desenvolvimento Social (BID)  
INE – Instituto Nacional de Estadísticas (Chile)  
INEP/MEC – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais do Ministério da Educação  
INSS – Instituto Nacional de Seguro Social  
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas  
IVA – Impuesto al Valor Agregado (Chile)  
LIBRAS – Linguagem Brasileira de Sinais  
MEC – Ministério da Educação  
MED – Mulher e Desenvolvimento  
Mercosul/Mercosur – Mercado Comum do Sul  
MJU – Ministério da Justiça  
MTb – Antiga denominação do MTE  
MTE – Ministério de Trabalho e Emprego

- NAEA – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
- NAFTA – North American Free Trade Agreement (ver TLCAN)
- NEPEM – Núcleo de Estudos e Pesquisas da Mulher da UnB
- NID – Núcleo de Informação e Documentação
- OEA – Organização dos Estados Americanos
- OIT – Organização Internacional do Trabalho
- OMC – Organização Mundial do Comércio
- ONG – Organização Não Governamental
- ONU – Organização das Nações Unidas
- OPAS – Organização Panamericana da Saúde
- PAM – Plataforma Mundial de Ação
- PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
- PEA – População Economicamente Ativa, parcela da PIA ocupada ou desempregada
- PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego, elaborada pelo Dieese e a Fundação Seade
- PEQ – Planos Estaduais de Qualificação Profissional
- PET – Programa de Economía del Trabajo (Chile)
- PIA – População em Idade Ativa, corresponde à população de 10 anos e mais
- PIB – Produto Bruto Interno
- PIPMO – Programa de Preparação Intensiva de Mão-de-Obra Industrial
- PIS – Programa de Integração Social
- PIT/CNT – Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores (Uruguai)
- PLANFOR – Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador
- PlanTeQs – Planos Territoriais de Qualificação
- PME – Pequena e média empresa. Em espanhol, PYME (Pequeña y mediana empresa)
- PMVC/SEE – Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista/Secretaria de Expansão Econômica
- PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

- PNQ – Política Nacional de Qualificação
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PPA – Plano Plurianual
- PPTR – Política Pública de Trabalho e Renda
- PREALC – Programa Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OIT)
- ProEsQs – Projetos Especiais de Qualificação
- PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda
- PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
- RDH – Relatório de Desenvolvimento Humano, elaborado pelo PNUD
- REM – Reunião Especializada da Mulher
- RMT – Reunião de Ministros do Trabalho
- SAI – Seminário Acadêmico Internacional (FLACSO)
- SBP – Seminário Balanço e Perspectivas da PPTR no Brasil (FLACSO 2003)
- SDS – Social Democracia Sindical
- Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas
- SEFIT – Secretaria de Fiscalização do Trabalho do MTE
- SEFOR – Secretaria de Formação Profissional do MTb
- SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
- SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
- SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
- SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
- SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes
- SENCE – Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Chile)
- SERCOTEC – Servicio de Cooperación Técnica (Chile)
- SERT/SP – Secretaria Estadual de Relações de Trabalho
- SESC – Serviço Social do Comércio
- SESCOOP – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
- SESI – Serviço Social da Indústria
- SETAS – Secretaria Estadual de Trabalho e Ação Social

- SETRABES/RR – Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social do Estado de Roraima
- SETRAS/BA – Secretaria de Estado do Trabalho e da Ação Social da Bahia
- SFM – Seminários de Formação de Multiplicadores (FLACSO)
- SGT 11 e SGT 10 – Subgrupo de Trabalho N. 11, posteriormente 10, do Mercosul – trata das relações trabalhistas, emprego e seguridade social
- SIGAE – Sistema de Informações Gerenciais sobre Ações de Emprego
- SII – Servicio de Impuestos Internos (Chile)
- SINE – Sistema Nacional de Emprego
- SIP – Sistema Integrado de Pós-graduação da FLACSO/Sede Acadêmica Brasil
- SPE – Sistema Público de Emprego
- SPPE – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE
- STb – Secretaria Estadual de Trabalho
- SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
- TEC – Tarifa Externa Comum
- TLC – Tratado de Livre Comércio
- TLCAN – Tratado de Livre Comércio de América do Norte (ver NAFTA)
- UDSE – Unidade de Desenvolvimento Social e Educação (OEA)
- UE – União Européia
- UESB – Universidade Estadual do Sul da Bahia
- UF – Unidade da Federação (Brasil)
- UFBa – Universidade Federal da Bahia
- UFF – Universidade Federal Fluminense
- UFG – Universidade Federal de Goiás
- UFFa – Universidade Federal do Pará
- UFFpb – Universidade Federal da Paraíba
- UFRJ – Universidade Federal de Rio de Janeiro
- UnB – Universidade de Brasília
- UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

UNESP – Universidade Estadual de São Paulo

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNIEMP – Fórum Permanente das Relações Universidade-Empresa

UNIFEM – Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas  
para a Mulher

UNIGRANRIO – Universidade do Grande Rio

UNITRABALHO – Fundação Interuniversitária de Estudos e  
Pesquisas sobre o Trabalho

USA – Estados Unidos de América (EEUU)

USP – Universidade de São Paulo