

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)¹

Marcílio Ribeiro de Sant’Ana²

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 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

¹ 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.

² 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.

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 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).

Estas 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 este seminário promovido pela 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 trabalhadores³ -, o ato constitutivo do Mercosul não previa nenhuma instância destinada 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

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, através, 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).*

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, ao invés 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 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 n. 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 de Bolívia e 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 este 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 pelo 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. O *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 inspecionais 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 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 é, portanto, fruto do diálogo social, que, todavia, não se esgota com a conclusão do empreendimento. Ela fortalece as bases normativas e institucionais impulsoras do diálogo, ao consagrar os princípios da liberdade de associação (art. 8º), liberdade sindical (art. 9º), negociação coletiva (art. 10), promoção e o 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. 14⁴ 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 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:

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).

(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 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.⁵ 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 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

⁵ 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.

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 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 nº 11/03

O principal efeito da análise das memórias nacionais sobre o art. 14 *Fomento do emprego* da Declaração foi a Resolução GMC nº 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 14º aniversário do Tratado de Assunção, com o apoio da OIT e a participação de todas as instituições do Mercosul relacionadas com o emprego⁶.

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

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

“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 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 a “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 é o órgão central do Sistema Interamericano do Trabalho⁷. Tem, entre outras finalidades, estabelecer políticas sociais e trabalhistas; avaliar a situação e os progressos dos Estados membros nesse campo; fortalecer os

⁷ 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).

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 setores 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 social⁸. 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 Área de Livre Comércio das Américas. 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

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

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 Conferência Interamericana dos Ministros do Trabalho (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.⁹

Nessa atmosfera celebra-se a XII Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho da OEA (Ottawa, outubro de 2001), que institui 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.

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*.

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, a CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, a OPAS – Organização Pan-Americana de Saúde, o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, e convidados especiais. Durante ela, 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 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 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.¹⁰

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*

¹⁰ A 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.

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 - 21

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 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 - 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 eqüitativas. 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 Grupo de Trabalho 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, integrado 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, o fomento do emprego e o 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 Grupo de Trabalho 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 participar, por intermédio da chamada “Tróica”¹¹, 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 Grupo de Trabalho I, os 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 comércio e trabalho e a concertação de uma agenda política para o Continente.

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

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 aos componentes sociolaborais contidos, explícita ou implicitamente, nos acordos de integração ou de livre comércio; e no 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.¹² 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

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^a Assembléia Geral da ONU.

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.

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, 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 – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (2002). Panorama Social de 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 São 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.