

A PERSPECTIVA DO “DIREITO AO TRABALHO” PARA AMÉRICA LATINA NA DÉCADA DE 1990: UMA ANÁLISE DOS DISCURSOS DAS ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS.

Vanda Micheli Burginski¹

RESUMO

O texto apresenta uma discussão inicial sobre as mudanças ocorridas na década de 1990 nos organismos multilaterais, fundamentalmente na Organização Internacional do Trabalho – OIT e na Comissão Econômica para América Latina e o Caribe – Cepal, a respeito da concepção de “direito ao trabalho” que no período, iniciou um processo de mudanças político-ideológicas influenciada pela lógica neoliberal onde se abandonou à lógica liberal que defendia o direito ao trabalho. Utilizaram-se como fontes primárias, os documentos produzidos na época pelas organizações. Os resultados mostram a inscrição de uma nova lógica normativa que entende os direitos ao trabalho como “direitos no trabalho”.

Palavras chave: Direito ao trabalho, organizações multilaterais, América Latina.

ABSTRACT

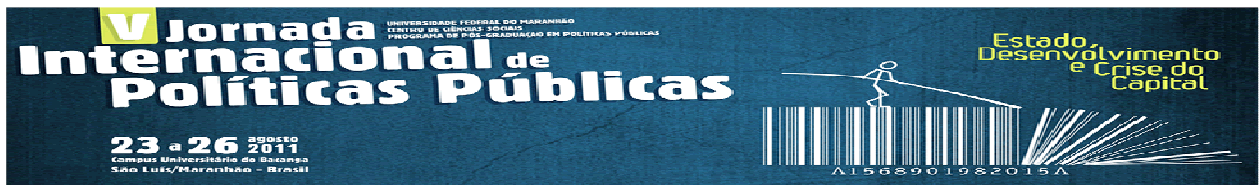
The paper presents an initial discussion on the changes in the 1990s in the multilateral organizations, primarily in the International Labour Organization - ILO and the Economic Commission for Latin America and the Caribbean - ECLAC, on the conception of "right to work" in which period, began a process of political and ideological changes influenced by the neoliberal logic where logic left liberal who defended the right to work. It was used as primary sources, documents produced by organizations at the time. The results show the entry of a new logic that understands the rules rights to work as “rights at work”.

Keywords: Right to work, multilateral organizations, Latin America.

1. INTRODUÇÃO: A liberalização do comércio internacional e os direitos fundamentais no trabalho

Na 85ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, da Organização Internacional do Trabalho - OIT em 1997 pautada em um estudo realizado em 1994 pelo grupo de trabalho sobre as Dimensões Sociais da Liberalização do Comércio Internacional, instituído pelo Conselho de Administração da OIT, definiu-se que os resultados obtidos

¹ Mestre. Universidade Federal do Tocantins (UFT). micheliuft@gmail.com



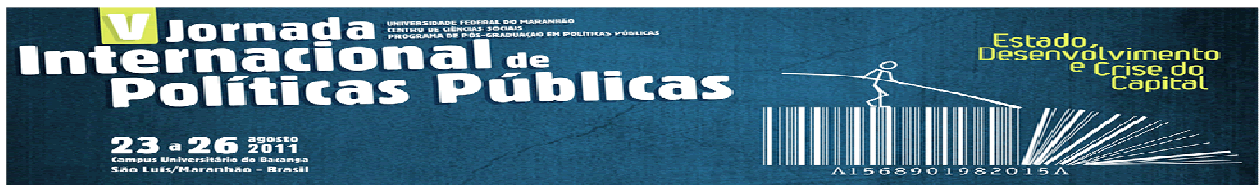
apontavam para a supressão dos obstáculos ao comércio internacional que se constituía, de fato, a matéria prima do progresso social. Para tal intento, o trabalho da OIT era indispensável para a consolidação do sistema comercial internacional, visto que seu papel centrava-se, na mediação entre a liberalização do comércio e o progresso social.

O papel da OIT focava-se em tentar assegurar certo paralelismo entre o progresso social e o progresso econômico, acreditando-se possível de ser atingido a partir da liberalização do comércio e da mundialização da economia. Para isto acontecer, deveriam cumprir-se duas condições essenciais e indissociáveis para poder assegurar esse paralelismo: a) o reconhecimento universal de certos direitos fundamentais que devem permitir aos atores sociais reivindicar a parte que lhes corresponde no desenvolvimento resultante da mundialização da economia e; b) tratar de criar um marco institucional apropriado para favorecer os esforços desenvolvidos pelos estados para que o potencial resultante da mundialização possa ser materializado em termos de progresso social (OIT, 1997, p. 13).

Desde 1994, no interior da OIT, se promoveu um debate sobre a conveniência de estabelecer um possível vínculo entre a liberalização do comércio e a proteção dos direitos dos trabalhadores. O debate centrava-se na idéia de que a subordinação da liberalização do comércio a certo grau de uniformidade do nível de proteção social, seria possível se atendidas as diferenças nos diversos níveis de desenvolvimento dos países periféricos. Assim sendo, não se poderia privar aos países em desenvolvimento das “vantagens” que o processo de mundialização poderia apresentar para os mesmos, visto que se correria o risco de obstaculizar suas possibilidades de desenvolvimento social no futuro.

Apontou-se que para atingir esse progresso social em paralelo ao processo de liberalização do comércio dever-se-ia cumprir uma condição essencial: o respeito de certas “regras do jogo”. Isto se traduzia em certos direitos fundamentais, sem os quais não se poderia assegurar aos trabalhadores a obtenção da parte que lhes “corresponde legitimamente”, dos frutos do progresso econômico resultante da liberalização do comércio. Para que esta condição “essencial”, segundo a OIT, fosse garantida se elaborou uma lista de direitos que deveriam ser respeitados pelo processo de mundialização da economia: “Trata-se da liberdade sindical e de negociação coletiva, a proibição do trabalho forçado, inclusive o trabalho infantil, a discriminação – especialmente na forma consagrada pelo princípio de salário igual por um trabalho de igual valor” (OIT, 1997, p. 15).

Os direitos “essenciais” da OIT tiveram plena acolhida na Cumbre Mundial sobre Desenvolvimento Social, realizada em Copenhague em 1995. Na mesma se subscreveu ao



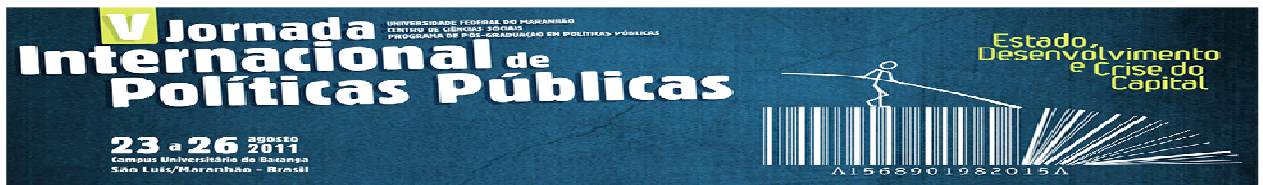
compromisso de promover o objetivo de “pleno emprego” como prioridade básica das políticas econômicas e sociais e, de preparar a todas as mulheres e homens para conseguir meios de vida seguros e sustentáveis através do trabalho produtivo (Nações Unidas, 1995, 18-19). A Cumbre aderiu aos diretos “essenciais” apresentados pela OIT.

Paralelamente à Cumbre, a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE realizou um estudo em que se abordou o impacto das normas fundamentais e a postura adotada pelos países interessados na liberalização do comércio internacional. As conclusões da OCDE reforçam as posições da OIT e da Cumbre Mundial no sentido de que o respeito a certos direitos fundamentais poderiam estimular o desenvolvimento e assegurar uma distribuição de recursos provenientes do trabalho conforme as exigências do livre mercado. Considerou-se ainda que, a longo prazo, esse respeito aos direitos fundamentais poderia favorecer o rendimento econômico dos países (OCDE, 1995, p. 3).

O reconhecimento dos direitos fundamentais no contexto da liberalização do comércio foi ratificado na Declaração Ministerial de Singapura, na qual os ministros de comércio reafirmaram seu “compromisso de respeitar as normas fundamentais do trabalho internacionalmente reconhecidas” e, assinalaram que, a OIT seria o órgão competente para estabelecer essas normas (OMC, 1996, p. 4). A partir deste momento, se iria encontrar nos documentos da OIT dois novos elementos importantes: a) o tratamento dos direitos fundamentais do trabalho como “normas” fundamentais, deslocando os direitos do trabalho para uma instância exclusivamente normativa e; b) a OIT como instituição “normatizadora” dos direitos fundamentais do trabalho.

2. A caminho do “Trabalho Decente” e a re-configuração dos organismos multilaterais

A partir da 87ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho realizada em Genebra em 1999, a OIT anuncia uma nova fase da organização pautada por um processo de re-organização e de modernização da entidade. Neste processo de reformas orientado pelos novos imperativos da globalização, a OIT re-define seus objetivos como organização e assume um novo papel: “tornar-se o ponto de referência mundial em matéria de conhecimentos relativos ao emprego e aos assuntos do trabalho, assim como o centro da ação normativa no mundo do trabalho” (OIT, 1999, p. 3). Desta forma, a instituição abandonava seu antigo papel de mediadora e promotora do debate em matéria de políticas



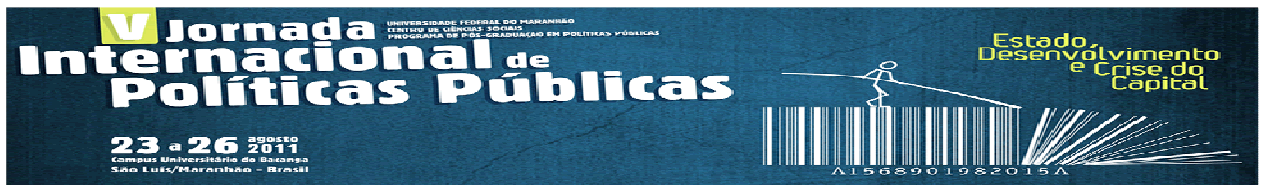
do trabalho e assumiu sua nova função normatizadora sobre política do trabalho a partir de uma posição hegemônica a nível mundial.

Sobre estes pressupostos a OIT definiu quatro objetivos estratégicos para sua atuação: a) os direitos e princípios fundamentais do trabalho; b) o emprego; c) a proteção social e; d) o diálogo social. Na nova fase modernizadora da instituição expressou-se claramente a intenção de que a OIT atuara no âmbito da economia mundializada e se compreende as mudanças e os benefícios-oportunidades que esta apresentava para o mundo do trabalho no novo contexto, tudo isto norteada por uma posição que situava a organização como centro internacional especializado em fornecer os dados e informações de interesse para as empresas, no que diz respeito a normas, recomendações práticas e relações do trabalho.

A OIT historicamente realizou uma tentativa de crítica ao modelo neoliberal que comandou o processo de mundialização da economia, questionando a imposição da disciplina macro econômica e as políticas de privatizações. A breve tentativa de crítica ao discurso neoliberal termina no “ajuste mundial”, compreendido como um fenômeno universal, que afetaria por igual aos países ricos como aos países pobres e que, definitivamente mudou os respectivos processos de desenvolvimento e re-configurou os modelos de distribuição de renda de forma ainda mais desigual. Porém, em sua nova fase, a organização exaltava a proteção social e a necessidade do diálogo social como o alicerce para superar a crise provocada pela empreitada neoliberal.

Desde 1999, a OIT apresentou como meta central a promoção do “trabalho decente”, entendido este como trabalho produtivo e vinculado às antigas propostas de “pleno emprego”. Segundo a OIT, não se trata simplesmente de criar novos postos de trabalho, senão que os mesmos devem possuir uma qualidade “aceitável”. Estimam que atualmente é indispensável criar sistemas econômicos e sociais que garantam o emprego e a segurança, ao mesmo tempo em que devem ser capazes de se adaptar as circunstâncias de rápida evolução, num mercado mundial altamente competitivo. Para a OIT, a proposta de trabalho decente permeia cada um dos objetivos estratégicos da organização.

Se o trabalho “decente” vincula-se com o trabalho “produtivo”, cabe-se perguntar, de que forma a OIT irá promover sua proposta? Na medida em que o trabalho produtivo se associa com trabalho formal (com proteção social e com direitos garantidos) o que, na lógica neoliberal estão estritamente administradas pelo mercado, quais seriam os mecanismos que permitiriam colocar em prática esta proposta? Para a OIT, a promoção do emprego é um



objetivo central. Assim, a nova função normativa da OIT pretende fomentar as habilidades individuais e ampliar as oportunidades de encontrar um trabalho produtivo.

Uma das marcas da liberalização do comércio e da mundialização da economia da década de 1990 na América Latina foi uma reduzida taxa de expansão econômica, o que representou uma expansão das ocupações de baixa produtividade e uma maior taxa de desemprego aberto. A Comissão Econômica para América Latina e o Caribe - Cepal analisou o desenvolvimento social na América Latina da década de 1990, e afirmou que se aumentasse o emprego, sem o incremento simultâneo e generalizado da produtividade, só se conseguiria uma absorção simbólica da mão-de-obra e o incremento da produtividade se concentraria em poucos setores, com o que se consolidaria a heterogeneidade estrutural e assim, não ocorreria progresso na superação da pobreza.

Na análise da Cepal, a necessidade de incrementar produtivamente a força de trabalho pode pensar-se em três dimensões: (i) a de oferecer emprego a força de trabalho; (ii) a de incrementar sua produtividade média e; (iii) a de difundir o incremento da produtividade a toda a força de trabalho, com a finalidade de superar a heterogeneidade existente entre os setores da produção (Cepal, 2004, p. 123). Deve-se lembrar que no início da década de 1990, o aumento do PIB foi auspicioso na maioria dos países latino-americanos, mas entre 1994 e 1997, a taxa de crescimento do PIB e do emprego caiu 3,3% e 2,3%, respectivamente, e entre 1997 e 1999 continuou caindo para 1,3% e 1,6%, respectivamente.

A OIT, por sua parte, afirma que tanto a dinâmica da produtividade como a organização da produção são fatores decisivos para explicar a evolução da qualidade dos postos de trabalho. Também o tipo de inserção no trabalho, determinado basicamente pelas relações contratuais de trabalho e o nível de qualificação dos trabalhadores influem sobre a evolução da qualidade da força de trabalho. Enquanto, que o primeiro grupo de fatores responde à percepção das empresas, o segundo associa-se com a perspectiva dos trabalhadores (OIT, 1999, p. 16). Nesta análise, pretende-se transferir novamente a responsabilidade pela inserção no trabalho e pela falta de qualificação aos trabalhadores. Assim, a equação que identificaria indicadores de qualidade do trabalho estaria condicionada em grande parte, pelos trabalhadores e não pelo mercado de trabalho.

Uma característica importante da transformação da estrutura ocupacional ocorrida na década de 90 foi o contraste entre setores em que a produtividade cresceu e em outros em que a mesma se estagnou. A modernização de uma parte das ocupações coexistiu com uma informalização cada vez mais ampla da força de trabalho. O emprego informal

aumentou de 41% em 1990 para 46,3% em 1999. Esta situação trouxe diversas mudanças nas condições de trabalho: (i) a proliferação de empregos temporários; (ii) a freqüente falta de contratos de trabalho; (iii) a ausência de seguridade social; (iv) a redução das indenizações por demissões e; (v) as limitações impostas ao direito de greve, a negociação coletiva e a afiliação sindical.

Uma das formas em que se manifestou a precariedade do emprego foi o aumento do percentual de trabalhadores assalariados em ocupações de caráter temporário. A Cepal mostrou que nas áreas urbanas do Chile, Colômbia e Costa Rica observou-se um aumento considerável de empregos temporários, em especial os vinculados a microempresas. Os contratos temporários afetaram mais aos trabalhadores do terceiro setor, que é o setor que mais cresceu, também atingindo as ocupações de menor qualificação, ampliando a diferença entre estas e as de maior qualificação. O setor informal na América Latina, em matéria de criação de empregos, representou em 1999, 46,4% nas regiões urbanas, proporção esta que aumenta para 50% do emprego feminino e 44% do masculino (Tokman, 2001, p. 20).

Como conseqüência das políticas de flexibilização do trabalho, importantes modificações nas condições contratuais dos trabalhadores se promoveram. As estratégias empresariais de redução de custos para manter ou aumentar a produtividade e com ela a competitividade, implicaram um substancial aumento de postos de trabalho sem contrato, ao mesmo tempo em que, se modificavam os contratos de tempo integral para contratos temporais. Dentro desta lógica, a precarização do trabalho muda a natureza do trabalho e anula as possibilidades de trabalho de qualidade para o trabalhador. Sendo assim, como seria possível a efetivação do trabalho de qualidade ou do trabalho “decente”?

3. A nova lógica dos direitos “no” trabalho

A OIT identificou como um dos pontos chaves para se atingir o trabalho decente, a proteção contra a “vulnerabilidade” e os “acontecimentos imprevistos”. Segundo a organização, a mesma se interessa pela vulnerabilidade e os imprevistos que tiram as pessoas do trabalho, independentemente de que isto se deva ao desemprego, a perda dos meios de subsistência, à doença ou envelhecimento. Desta forma, a vulnerabilidade e os imprevistos aparecem alheios ao processo produtivo, ao mercado de trabalho e ao próprio processo de acumulação do capital no cenário mundial. Pelo contrário, os imprevistos apontados pela OIT são historicamente previsíveis no capitalismo contemporâneo.



Outro ponto chave, também definido como objetivo estratégico da instituição é o fomento ao diálogo social. Este diálogo social teria como finalidade a resolução de conflitos e atuaria como promotor da justiça social. “É o meio pelo qual se defendem os direitos e se promove o emprego e o trabalho decente, assim como uma fonte de estabilidade em todos os níveis, desde a empresa até a sociedade em geral” (OIT, 1999, p. 5). O diálogo social, para a OIT, seria nas sociedades democráticas, uma condição essencial para a promoção do trabalho decente numa perspectiva de equilíbrio e harmonia entre os diversos atores sociais. Aparentemente, o diálogo social eliminaria conflitos e atuaria como um poder moderador entre os antagonismos de classe.

A nova ação normativa da OIT afirma-se sobre a defesa dos “princípios e direitos fundamentais no trabalho”, já expostos desde 1997 na 85ª reunião sob a frase: “todos os que trabalham tem direitos no trabalho”. Isto resume a concepção e amplitude dos direitos defendidos pela organização. Da antiga concepção liberal de que todos os seres humanos têm direito “ao” trabalho, a reformulação da OIT, passa a reconhecer direitos “no” trabalho, obviamente, que para os que trabalham. Assim, do trabalho como direito humano, inalienável, na lógica neoliberal, se passa para os direitos “no” trabalho como um benefício para os que trabalham.

Na questão “direitos humanos” e “trabalho”, a OIT priorizou três ações: (i) promover a declaração da OIT relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu acompanhamento; (ii) intensificar a luta contra o trabalho infantil e; (iii) renovar suas atividades no que se refere as normas promovidas pela OIT. A declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho é a mesma elaborada pela organização em 1997 e, os direitos enunciados nesta são: a) a liberdade de associação e sindicalização e o reconhecimento à negociação coletiva; b) a eliminação de todas as formas de trabalho forçado; c) a eliminação efetiva do trabalho infantil e; d) a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação.

Para o exercício 2000-2001, a OIT criou cinco Programas Internacionais Focais (InFocus) vinculados a seus objetivos estratégicos. Um desses programas foi dedicado à promoção da declaração da OIT, relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Este programa teve três finalidades: (i) divulgar a declaração nos diversos países e regiões; (ii) analisar qual a contribuição destes princípios e direitos para com o desenvolvimento, a democracia e a justiça social e; (iii) promover medidas políticas que efetivem esses princípios e direitos nas condições próprias de cada país. Através deste programa pretendia-se obter novas informações que possibilitariam a OIT, melhorar o grau de cooperação



técnica e a prestação de serviços de consultoria para os governos, as empresas e os sindicatos.

4. CONCLUSÃO

O processo de liberalização do comércio sob a égide neoliberal marcou a reconfiguração ou modernização das agências multilaterais, sendo o caso da OIT. A defesa “dos direitos fundamentais no trabalho”, implicaram a adequação discursiva da OIT às demandas da lógica da liberalização do comércio, deixando de lado as antigas posturas social-democratas de origem liberal para se transformar numa instituição hegemônica que se dedicou a partir da década de 1990 a sua nova função normativa e de consultoria a empresas e governos.

Assim, a promoção do “trabalho decente” no momento em que se defendem os direitos fundamentais no trabalho aparece, como em outros tempos, enquanto promessas de pleno emprego: um jogo de espelhos que distrai a atenção dos incautos. O emprego “decente” se contradiz com a situação latino-americana da década de 90 (e também da atual), visto que o desemprego aberto, as taxas de trabalho informal e precarizado coexistem em todo o continente.

Tanto a OIT como suas congêneres organizações multilaterais (incluída a Cepal), continuam minimizando o problema do trabalho informal, mesmo ante suas próprias declarações nas quais expressam que na América Latina na década de 1990, 50% da população economicamente ativa desenvolvia atividades no setor informal. Perguntamos novamente para os técnicos destas organizações: como desenvolver políticas que promovam o trabalho decente sem resolver o problema do trabalho informal? No mesmo sentido, de que direitos fundamentais no trabalho estão falando? Obviamente, que o único direito efetivamente garantido parece ser o direito ao trabalho informal e ao desemprego.

5. REFERÊNCIAS

CEPAL. *Una década de desarrollo social en América Latina*. Santiago de Chile: Cepal, 2004.

Nações Unidas. *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. Ginebra: documento A/CONF.1649, de 19 de abril de 1995.

OCDE. *Comercio, empleo y normas del trabajo*. Ginebra: documento GB.267?WP/SOL/2, 1995



OIT. *La actividad normativa de la OIT en la era de la Mundialización*. Ginebra: OIT, 1997.

OIT. *Trabajo Decente*. Ginebra: OIT, 1999.

OIT. *La Calidad del Empleo: La experiencia de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos*. Chile: OIT, 1999.

OMC. *Declaración Ministerial de Singapur*. Singapur: OMC, 18 de dezembro de 1996.

TOKMAN, Victor E. (org).. *De la Indormalidad a la Modernidad*. Chile: OIT, 2001.