

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT) E A FORMULAÇÃO DO
DIÁLOGO SOCIAL/TRIPARTISMO NO CHILE:
O CHILEVALORA

RODRIGO DE CARVALHO NIPPES

NITERÓI
2017

RODRIGO DE CARVALHO NIPPES

A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT) E A FORMULAÇÃO DO
DIÁLOGO SOCIAL/TRIPARTISMO NO CHILE:
ESTUDO DE CASO SOBRE O *CHILEVALORA*

Tese apresentada como um dos requisitos para obtenção do grau de
Doutor em Ciência Política do Programa de Pós Graduação em
Ciência Política da Universidade Federal Fluminense.

Área de Concentração: Políticas Públicas e Processos Decisórios
Governamentais

Orientador: Prof. Dr.º Eduardo Rodrigues Gomes

Niterói

2017

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG

Bibliotecária responsável: Angela Albuquerque de Insfrán - CRB7/2318

N719o Nippes, Rodrigo de Carvalho

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a
formulação do diálogo social/ tripartismo no Chile: estudo
de caso sobre o Chilevalora / Rodrigo de Carvalho Nippes;
Eduardo Rodrigues Gomes, orientador. Niterói, 2018.

152 f.

Tese (doutorado)-Universidade Federal Fluminense, Niterói,
2018.

1. Tripartismo. 2. Neocorporativismo. 3. Organização
Internacional do Trabalho. 4. Chilevalora. 5. Produção
intelectual. I. Título II. Gomes, Eduardo Rodrigues,
orientador. III. Universidade Federal Fluminense. Instituto de
Ciências Humanas e Filosofia.

CDD -

RESUMO

Esta Tese analisa a implementação do Sistema Nacional de Certificação de Competências Laborais – *ChileValora* estabelecido em 2008 como um acordo que pode ser considerado de tripartismo alargado entre o Governo do Chile, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Confederação da Produção e do Comércio (CPC) e o Escritório Sub-regional da Organização Internacional do Trabalho – OIT – para o Cone Sul da América Latina. Trata-se de uma iniciativa para desenvolver de maneira conjunta entre esses entes envolvidos, um Sistema Nacional de Certificação Laboral que funcione nos moldes de uma capacitação profissional dos trabalhadores, além de convocar para o diálogo, os três atores principais do mundo do trabalho sobre os rumos do desenvolvimento do país e dos assuntos relativos ao trabalho. O propósito dessa iniciativa foi o de desenvolver no país um conjunto de políticas e ações no âmbito sócio-laboral visando enfrentar os desafios colocados na qualificação e na inclusão dos trabalhadores frente aos desafios impostos pela sociedade do conhecimento. A implementação e o fortalecimento das práticas de tripartismo na América do Sul, fazem parte de um projeto da Organização Internacional do Trabalho – Agenda Hemisférica do Trabalho Decente – que possui como elementos principais a criação de trabalho, a garantia dos direitos dos trabalhadores, a extensão da proteção social e, finalmente, a promoção da prática de Diálogo Social, - fortalecendo os mecanismos institucionais que promovem as iniciativas conjuntas entre os trabalhadores, os empregadores e Estado, assegurando condições de igualdade na negociação realizada por esses três atores. O Chile possui uma experiência prévia com o Tripartismo desde meados dos anos 1920, mas, foi a partir de seu processo de redemocratização em 1990 que o país registrou um número recorde de experiência com pactos sociais. O pressuposto básico do trabalho está em averiguar como a entrada da Organização Internacional do Trabalho auxiliou na institucionalização do Programa que já dura quase dez anos. A intenção aqui é descrever seu contexto de surgimento, resgatar as primeiras iniciativas de capacitação do governo e as experiências anteriores de tripartismo, para então, verificar as principais políticas públicas geradas a partir das experiências de concertação.

PALAVRAS-CHAVE: Tripartismo, Organização Internacional do Trabalho, ChileValora.

ABSTRACT

The aim of the current thesis is to analyze the implementation of the National System for the Certification of Labor Competencies - *ChileValora* –, which was launched in 2008 as an extended-tripartism agreement among the Government of Chile, the Unified Workers' Central (CUT - Central Única dos Trabalhadores), the Confederation of Production and Commerce (CPC) and the Subregional Office of the International Labor Organization (ILO) for the Southern Cone of Latin America. The aforementioned initiative aims at jointly developing, among the aforementioned entities, a National Labor Certification System capable of working under models focused on workers' professional qualification. In addition, it summons the three main actors in the labor world in order to discuss the development of the country and work-related issues. This initiative is focused on developing a set of social-labor policies and actions in the country in order to help facing challenges imposed by the knowledge society on workers' qualification and inclusion. The implementation and strengthening of tripartism practices in South America is part of a project developed by the International Labor Organization - the Hemispheric Agenda of Decent Work -, whose main elements are job creation, the assurance of workers' rights, social protection extension and, finally, Social Dialogue practices. The project strengthens institutional mechanisms capable of promoting joint initiatives among workers, employers and the State in order to assure equal conditions in negotiations carried out by these three actors. Chile has experience with Tripartism since the mid-1920s; however, since its re-democratization process in 1990, the country experienced a record number of social pacts. The basic premise of the present study lies on investigating how the participation of the International Labor Organization helped the institutionalization of this almost ten-year-old Program. The goal is to describe the context of its emergence, to rescue the first government qualification initiatives and the previous tripartism experiences, as well as to investigate the main public policies generated from concertation experiences.

RESUMEN

Esta Tesis analiza la implementación del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales – *ChileValora* establecido en 2008 como un acuerdo que puede ser considerado de tripartismo alargado entre el Gobierno de Chile, la Central Única de los Trabajadores (CUT), la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) y la Oficina Subregional de la Organización Internacional del Trabajo – OIT – para el Cone Sur de América Latina. Trata de una iniciativa para desarrollar de manera conjunta entre esos entes involucrados, un Sistema Nacional de Certificación Laboral que funcione en los moldes de una capacitación profesional de los trabajadores, además de convocar para el diálogo, los tres actores principales del mundo del trabajo sobre los rumbos del desarrollo del país y de los asuntos que se relacionan con el trabajo. Se objetiva con esa iniciativa el desarrollo en el país de un conjunto de políticas y acciones en el ámbito sociolaboral para enfrentar los desafíos que han sido puestos en la calificación y en la inclusión de los trabajadores ante a los desafíos impuestos por la sociedad del conocimiento. La implementación y el fortalecimiento de las prácticas de tripartismo en América del Sur, forman parte de un proyecto de Organización Internacional del Trabajo – Agenda Hemisférica del Trabajo Decente – que tiene como elementos principales la oportunidad de trabajo, la garantía de los derechos de los trabajadores, la extensión de la protección social y, finalmente, la promoción de la práctica de Diálogo Social. Ello fortalece los mecanismos institucionales que promueven las iniciativas conjuntas entre los trabajadores, los empleadores y Estado. De esta manera, asegura condiciones de igualdad en la negociación realizada por esos tres actores. Chile tiene una experiencia previa con el Tripartismo desde mediados de los años 1920, pero, fue a partir de su proceso de redemocratización en 1990 que el país registró un número récord de experiencia con pactos sociales. O pressuposto básico do trabalho está em averiguar como a entrada da Organização Internacional do Trabalho auxiliou na institucionalização do Programa que já dura quase dez anos. A intenção aqui é descrever seu contexto de surgimento, resgatar as primeiras iniciativas de capacitação do governo e as experiências anteriores de tripartismo, para então, verificar as principais políticas públicas geradas a partir das experiências de concertação.

RESUME

Cette thèse analyse la mise en œuvre du Système National de Certification des Compétences Professionnelles - *ChileValora* établi en 2008 comme un accord qui peut être considéré comme un tripartisme étendu entre le Gouvernement du Chili, la Centrale Unique des Travailleurs (CUT), la Confédération de la Production et du Commerce (CPC) et le Bureau Sous-régional de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) - pour le Cône Sud de l'Amérique latine. Il s'agit d'une initiative qui vise à développer conjointement, parmi les entités susmentionnées, un Système National de Certification Professionnelle capable de travailler sous des modèles axés sur la qualification professionnelle des travailleurs et qui convoque les trois principaux acteurs du monde du travail pour discuter le cours du développement du pays et des questions liées au travail. Le but de cette initiative était de développer dans le pays un ensemble de politiques et d'actions dans le domaine socioprofessionnel pour faire face aux défis imposés par la société de la connaissance sur la qualification et l'inclusion des travailleurs. La mise en œuvre et le renforcement des pratiques du tripartisme en Amérique du Sud font partie d'un projet de l'Organisation Internationale du Travail – L'Agenda Hémisphérique pour le Travail Décent - dont les principaux éléments sont la création de travail, la garantie des droits des travailleurs, l'extension de la protection sociale et, enfin, la promotion de la pratique du Dialogue Social. Le projet renforce les mécanismes institutionnels capables de promouvoir des initiatives conjointes entre les travailleurs, les employeurs et l'État afin d'assurer des conditions égales dans les négociations menées par ces trois acteurs. Le Chili a eu une expérience antérieure du tripartisme dans le milieu des années 1920, mais c'est à la suite de son processus de re-démocratisation en 1990 que le pays a enregistré un nombre record d'expériences de pactes sociaux. L'hypothèse de base de cette étude est de découvrir comment l'entrée de l'Organisation Internationale du Travail a contribué à l'institutionnalisation du Programme qui dure depuis près de dix ans. L'objectif est de décrire le contexte de son émergence, de reprendre les premières initiatives de qualification du gouvernement et les expériences précédentes du tripartisme, ainsi que d'enquêter sur les principales politiques publiques générées par les expériences de concertation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFL	Federação Americana do Trabalho – American Federation of Labour
AHTD	Agenda Hemisférica do Trabalho Decente
ASIMET	Associação de Industriais Metalúrgicos e Metalmeccânicos – Asociación de Industriales Metalúrgicos y Metalmeccánicos
ASOEX	Associação dos Exportadores do Chile – Asociación de Exportadores de Chile
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAF	Banco de Desenvolvimento da America Latina – Development Bank of Latin America
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.
CECCL	Centros de Avaliação e Certificação de Competências Laborais – Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CGT	Confederação Geral do Trabalho
CINTEFOR	Centro Inter-Americano para Conhecimento de Treinamento Vocacional – Inter-American Centre for Knowledge Development in Vocational Training
CIT	Conferência Internacional do Trabalho
CNPC	Centro Nacional da Produtividade e Qualidade – Centro Nacional de la Productividad y de Calidad
CODELCO	Corporación Nacional del Cobre
CONAPYME	Confederação Nacional da Micro, Pequena e Média Empresa do Chile – Confederación Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de Chile
CORFO	Corporação de Fomento da Produção
CPC	Confederação Produção e Comércio
CRTU	Consejos Tripartitos Regionales de Usuarios de la Dirección del Trabajo
CTRU	Conselhos Regionais Tripartites
CUT	Central Única dos Trabalhadores – Central Unitária de Trabajadores

DC	Democracia Cristã
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EU	União Europeia – European Union
FCES	Fórum Econômico e Social do MERCOSUL – Foro Económico y Social del Mercosur
FEDEPESCA	Federação Nacional da Pesca
FOSIS	Fundo de Solidariedade e Investimento Social – Fondo de Solidariedad y Inversion Social
IFTU	Federação Internacional de Sindicatos – International Federation of Trade Unions
INACAP	Instituto Nacional de Capacitação – Instituto Nacional de Capacitación
INDAP	Instituto de Desenvolvimento Agropecuário
INDUPAN	Associação Industrial dos Panificadores da Grande Santiago
OCDE	Organização Comissão Desenvolvimento Econômico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMIL	Organismos Municipais Intermediação Laboral
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCL	Organismos Setoriais de Competências Laborais
OTEC	Organismos Técnicos de Capacitação
OTIC	Organismos Técnicos Intermediários de Capacitação
PRODEMU	Fundação para a Promoção e Desenvolvimento da Mulher – Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer
PROTRAC	Sistema de Proteção ao Trabalhador Desempregado – Sistema de Protección del Trabajador Cesante
PRSD	Partido Radical Socialdemocrata
PS	Partido Socialista
RN	Renovação Nacional

SCT	Serviço Geral de Cooperação Técnica – Servicio de Cooperacion Técnica
SENCE	Serviço Nacional de Capacitação e Emprego
SERCOTEC	Serviço Nacional de Cooperação Técnica
SERNAC	Departamento de Estudos e Serviço Nacional do Consumidor – Departamento de Estudos do Servicio Nacional del Consumidor
SOFOFA	Sociedade de Fomento Fabril – Sociedad de Fomento Fabril
UDI	União Democrática Independente

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Cronologia do Tripartismo.....	44
Quadro 2	Trabalhadores avaliados segundo os anos de estudo e setor	133
Quadro 3	Participação das empresas conforme tamanho.....	135
Tabela 1	Evolução Capacitação Laboral Chilena – Período 1988-98.....	107

SUMÁRIO

Introdução.....	14
Metodologia	23
Capítulo 1 – Das origens da Organização Internacional do Trabalho até a Segunda Guerra Mundial.....	30
1.1 Os primórdios de uma legislação trabalhista internacional	33
1.2 O papel desempenhado pelos governos na institucionalização da Organização Internacional do Trabalho.....	36
1.3 A estrutura tripartite da Organização Internacional do Trabalho.....	41
1.4 O estabelecimento de padrões trabalhistas internacionais.....	48
1.5 A ênfase nos Programas de Cooperação Técnica.....	54
2.0 O Período de Profissionalização dos Programas de Cooperação Técnica.....	63
Capítulo 2 – Concepções teóricas sobre o neocorporativismo/tripartismo	70
2.1 O neocorporativismo e a teoria política dos anos 1970 e 1980.....	70
2.2 Os desdobramentos da utilização desse conceito.....	75
2.3 Os desdobramentos desse conceito no Brasil	85
2.4 Estabelecimento da Agenda Hemisférica de Trabalho Decente para o decênio 2006-2015 (AHTD)	66
Capítulo 3 – A estruturação e o desenvolvimento da capacitação laboral no Chile: uma agenda de continuidade.....	97
3.1. O surgimento das primeiras iniciativas de capacitação no Chile	100
3.2. O Serviço Nacional de Empregos.....	102
3.3 O Instituto Laboral e de Desenvolvimento Social	103
3.4 O Fundo de Educação e Extensão Sindical	104
3.5 O Estatuto de Capacitação e Emprego – SENCE.....	105
4. Histórico do diálogo social no Chile	112

4.1. O Acordo Marco (1990-1993).....	115
4.2. O Fórum Social Produtivo.....	119
Capítulo 4 – O Sistema Nacional de Certificação de Competências Laborais – Chile Valora	125
4.1 Implementação do ChileValora	126
4.2 Fontes de financiamento para os processos de avaliação e certificação de competências laborais	130
4.3 Resultados principais	131
4.4 Pontos negativos e pontos positivos do <i>ChileValora</i>	136
4.5 Políticas Públicas geradas a partir da implementação do <i>ChileValora</i>	139
Considerações finais	142
Bibliografia	146

Introdução

Esta Tese volta-se para analisar um programa de qualificação profissional chileno, intitulado Sistema Nacional de Certificações de Competências Laborais *ChileValora* enquanto uma política pública desenvolvida dentro de princípios decisórios tripartites da Organização Internacional do Trabalho. Nosso interesse é verificar a importância dessa abordagem tripartite da Organização Internacional do Trabalho nas suas ações em favor do trabalho, o que demanda situar tal orientação dentro da quase centenária trajetória histórica desta entidade e suas diferentes posturas políticas sobre a defesa do trabalho.

Em síntese, com base em trabalhos como de Posthuma (2002), Véga (2002) e demais relatórios da própria Organização Internacional do Trabalho¹, será mostrado que o *ChileValora* representou uma efetiva aplicação dos princípios tripartites da OIT, propiciando, através deles, uma nova forma de qualificação laboral, possivelmente proporcionando melhores formas de atendimento às necessidades do mercado de trabalho². Este é um problema que sucede ao *ChileValora*, pois conforme destaca, Augusto de La Torre (2015), existe atualmente na América Latina, um *gap* no mercado de trabalho.

Conforme de la Torre (2015), existe hoje um incremento do número de pessoas que frequentam o ensino superior, entretanto, chama atenção o fato de que o mercado de trabalho está muitas vezes, demandando um determinado tipo de profissional e as universidades estão entregando um com qualificações muito distintas do que é demandado pelo mercado. Para de la Torre esse fenômeno é reforçado amplamente pelo que o autor denominou como “*garage universities*”, (ou universidades de garagem) conforme o autor se refere ao aumento indiscriminado no número de instituições de ensino superior presentes na América Latina nos últimos anos.

A questão da adequada provisão de mão-de-obra no capitalismo é parte do surgimento desse novo modo de produção conforme ressaltado por Marx em *O Capital*.³ Alguns autores enriqueceram essa visão estruturalista de Marx, acrescentando outras dimensões a tal perspectiva, como, por exemplo, Polany (1980), Boschetti (2010), Offe (1984), Thompson

¹ A partir daqui OIT.

² Em um seminário realizado na sede do Banco Mundial em Washington em 2015 intitulado “*La inequidad en América Latina en el largo plazo*”, o diretor regional para a América Latina dessa instituição, Augusto de La Torre juntamente com outros especialistas tentaram explicar as razões da desigualdade na América Latina. O Seminário foi transmitido ao vivo durante a disciplina *Politique de Relations du Travail* na Universidade Católica de Louvain na Bélgica. Para um maior esclarecimento sobre esse assunto ver DE LA TORRE, Augusto; BEYLIS, Guillermo; LEDERMAN, Daniel: *Jobs, Wages and the Latin America Slowdown*. World Bank Publications, 2015.

³ Vide Também: MARX, Karl, Processo de trabalho e processo de valorização. In: ANTUNES, Ricardo. (org.) *A dialética do trabalho: escritos de Marx e Engels*. 2.^a ed. São Paulo. Expressão Popular. 2005

(1997), depois de embates ideológicos sobre o entendimento que o capitalismo devoraria o trabalhador como visto em Standing (2013) e em Castel (2009) e outras posturas de que seria possível protegê-lo da depauperação.

Um exemplo emblemático da possibilidade de acomodação foi a encíclica *Rerum novarum* (“*Das coisas novas*”) proclamada em 1891 pelo Papa Leão XIII que apontava para a possibilidade de uma convivência pacífica entre o capital e o trabalho que versava sobre a condição dos operários.

Houve também o estabelecimento da Liga das Nações, criada ao fim da Primeira Guerra Mundial, em 1918, com o objetivo de instituir um sistema de segurança coletiva, além de promover a cooperação entre as nações do mundo e assegurar a paz duradoura.

Entretanto, com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, entre 1939 e 1945, a Liga das Nações deixou de funcionar, até ser oficialmente desativada em 1945, justamente no ano em que se encerrou o conflito. O chamado Pacto da Liga exortava os Estados a observarem rigorosamente normas do direito internacional evitando recorrer ao conflito bélico na resolução de suas diferenças.

Nesse sentido, autores como Carr, ressaltam o caráter indesejável que possuem, tanto as guerras, como as revoluções. Conforme o autor, o problema da “mudança pacífica”⁴ é, em política nacional, o de como efetuadas as alterações necessárias e desejáveis sem revoluções e, em política internacional, o de como efetuar tais alterações sem guerra (Carr, 2001:268).

Dois elementos essenciais, o poder e a moral, compõem o alicerce de toda demanda efetiva por mudança e de qualquer outra força política efetiva. Entretanto, o autor chama atenção para o fato de que, o objetivo da mudança pacífica não pode ser expresso, somente em termos de poder puro, nem, tampouco, em termos de moral pura. Também é perigoso supor que esses dois objetivos (poder e moral) são idênticos e que não se requer o sacrifício de nenhum deles. Assim sendo, qualquer solução de problema de mudança política, seja nacional ou internacional, deve-se basear em um meio termo entre moral e política (Carr, 2001:268).

Nesse contexto de transformações sociais destaca-se, por um lado, as novas condições criadas pelo desenvolvimento da industrialização, e, pelo outro, um avanço crescente das ideias democráticas que deixava cada vez mais à vista uma desigualdade política e econômica entre os indivíduos. Nesse cenário, o papel dos interesses de classe, ou seja, as pressões realizadas pela classe operária, sobretudo quando organizada em partidos políticos e sindicatos, exerceu um papel de extrema importância no sentido duplo, em que, ao mesmo

⁴ As aspas estão no texto original.

tempo em que suas ações operavam no sentido de denunciar as precárias condições dos pobres nas nascentes cidades industriais também; pressionavam no sentido de formularem propostas em um tom conciliatório entre o capital e o trabalho para o enfrentamento dessa questão delicada.

Nesse cenário de pré-estabelecimento de uma entidade internacional de proteção ao trabalho, destacam-se alguns momentos complementares e lineares no tempo que contribuíram significativamente para o surgimento de um órgão e de uma legislação de proteção ao trabalhador.

Primeiramente, aquelas que podem ser caracterizadas como as primeiras agremiações sindicais denominadas *Friendly societies* (“Sociedades da amizade”), começaram, na década de 1880, a alargar as suas bases, aceitando, a partir daquele momento, trabalhadores com baixa qualificação; e; invertendo a lógica nefasta de serem compostas exclusivamente por trabalhadores qualificados. Em um segundo momento, é também nesse período que surgiu a *Trade International Secretariats* (“Secretaria Internacional do Comércio”), fazendo emergir um debate sobre o estabelecimento de uma central sindical internacional. Um terceiro ponto se deu, no ano de 1901, quando ocorreu a Primeira Conferência Internacional das Centrais Sindicais, e, finalmente, em 1913 surgiu a *International Federations of Trade Unions* (“Federação Internacional dos Sindicatos”) – IFTU – que tornaria mais forte, a partir daquele momento, a questão de se levar em consideração uma legislação internacional do trabalho.

Três anos mais tarde, em 1916, aconteceu a Conferência dos Trabalhadores de Leeds, na Inglaterra, chamando atenção da necessidade latente dos Tratados de Paz protegerem as pessoas das violações da concorrência internacional. Nesse mesmo ano, o *Board of Trade* (“Conselho dos Negócios”) inglês, passa a operar com organizações mistas de trabalhadores e empregadores, tornando mais organizada, dentro das industriais, as relações profissionais e de trabalho que ainda estavam em estágio incipiente.

Apenas três anos mais tarde, em 1919, foi fundada em Genebra na Suíça a Organização Internacional do Trabalho, que, por sua vez, tornou-se uma entidade de proteção ao trabalho, o que envolveu proteção e ganho, ao longo de sua existência quase secular.

Por sua vez, o tripartismo na Organização Internacional do Trabalho está presente desde sua formação em 1919; e tem promovido a cooperação entre os empregadores, os trabalhadores e os governos com o objetivo de alcançar a justiça social. Muitos anos após a sua fundação, já em 1976, foi estabelecida a Convenção n. ° 144 sobre a promoção do tripartismo e do diálogo social nos países signatários. As consultas ocorrem, em regra, em um quadro institucional, sendo a forma mais comum algum órgão de competência específica em

questões da OIT. As normas internacionais do trabalho e as atividades sobre o seu tripartismo da OIT também podem ser discutidas no âmbito de um organismo de consulta com competência geral na área, econômica, social ou do trabalho (OIT, 2011:7).

Conforme destacam Kuhnle e Sander (2015:77), contudo, o que permitiu essa provisão adequada foi o advento do estado de bem-estar social. Em muitos países do mundo desenvolvido, no período pós-Segunda Guerra, os princípios básicos de bem-estar social tornaram-se parte integral das políticas públicas desenvolvidas pelos governos desses países, através de uma outra arena de negociação que foram as práticas de concertação neocorporativistas extra empresas. Após a Segunda Guerra Mundial, foi possibilitado um acordo entre o capital e o trabalho, particularmente no continente europeu, e o neocorporativismo, tanto na sua vertente societal, como na sua vertente estatal, deu base a um relativo período de paz social até a primeira crise do petróleo (Schmitter, 1989: 61; Grossman e Saurugger, 2012:90, Tapia, Gomes, Condé, 2008:37-38).

Durante o chamado “período de ouro” do capitalismo nas primeiras três décadas do pós-guerra, ainda que o neocorporativismo acabou sendo solapado pelos desafios do Neoliberalismo nos anos 80, práticas de negociação tripartite diversificadas não foram abandonadas nem no hemisfério Norte nem no Sul.

Evidência desse não abandono é a formação de organismos como a Associação Internacional de Conselhos Econômicos e Sociais e Instituições Similares – AICESIS. Fundada em junho de 1999, essa associação, atualmente com sede em Bruxelas na Bélgica, conta com 72 países membros e possui como objetivo fomentar e promover o diálogo social fortalecendo a democracia participativa e o papel dos interlocutores sociais, além de organizar as contribuições de seus membros principais e fomentar a criação de conselhos econômicos e sociais em países que ainda não contam com esse órgão. O fomento e a promoção do diálogo social tripartite pela AICESIS segue os princípios das Nações Unidas, da Organização Internacional do Trabalho e da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Mais tarde, além da promoção do diálogo social através do tripartismo, é o estabelecimento da chamada Agenda Hemisférica do Trabalho Decente – AHTD – orientada no sentido de que; as sociedades atuais demandam empregos de qualidade onde as condições básicas ao trabalhador serão garantidas de maneira adequada (OIT, 2006:3-4).

Por causa de fatores econômicos, sociais e políticos a provisão de uma obra conciliatória, dificilmente pode ser vista como um problema solucionado. O avanço das forças produtivas sempre coloca desafios, como no momento pós 2008 com a diversificação das demandas por qualificação de trabalhadores no caso do mercado de trabalho chileno.

O tema do Trabalho Decente – como um conceito e uma prática, que derivaram de sugestões de políticas e programas de ação – foi proposto, pela primeira vez, em 1999 no marco da 87ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho. Assim, desde 1999, a OIT vem realizando um esforço para a promoção e a implementação dos princípios do trabalho decente, através de cooperação técnica destinada a atender as necessidades de seus constituintes, mobilizando recursos e apoios para alcançar os objetivos das declarações internacionais (OIT, 2006).

Um dos objetivos específicos é a promoção do diálogo social; e, como condição fundamental, o tripartismo, abre uma possibilidade de que os diferentes parceiros sejam capazes e estejam dispostos a dialogar, de forma responsável, com a força e a flexibilidade necessárias para se ajustar a circunstâncias e oportunidades (OIT, 1999). Em nível regional, a promoção do trabalho decente tem se desenvolvido com base em um programa comum, cujos componentes estão definidos na Agenda Hemisférica de Trabalho Decente para o Decênio 2006-2015 (AHTD), apresentada na 16ª Reunião Regional Americana da OIT, ocorrida em Brasília em 2006.

Um dos desafios estabelecidos nessa Agenda é que a América Latina deve enfrentar o desafio de se alcançar o trabalho decente; e isso estaria diretamente relacionado com o diálogo social e o tripartismo, indicando que, a promoção da democracia, não se torna possível caso não esteja associada ao diálogo social e aos processos de participação cidadã que a consolidam e a fortalecem.

É o caso, por exemplo, da África do Sul, naquilo que Webster e Sikwebu (2006) denominaram como Consenso de Genebra, um conjunto de iniciativas, que, assim como a OIT, se opunham às propostas da agenda do chamado Consenso de Washington, dado que países em desenvolvimento ao longo dos anos 1990 e da primeira década de 2000, enfrentaram dificuldades de inserção na economia globalizada, devido um alto grau de liberalização de suas economias à des-regulação dos mercados e privatização de estruturas que antes pertenciam ao Estado. No caso específico desse país, ele ainda enfrentava o desafio de se recompor após o doloroso processo de *apartheid* que vigorou por quase 50 anos. No caso sul-africano o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (NEDLAC⁵) cumpriu um importante papel em agrupar essa sociedade através do diálogo social.

⁵ National Economic Development and Labour Council no original em inglês.

Pela força atual da Organização Internacional do Trabalho, estas diretrizes passaram a estar presentes operacionalmente para o enfrentamento de novas crises mais voluntaristas, especialmente na América do Sul com sua tradição sindical enfraquecida. Até certo ponto, no Chile não ocorreu nada diferente.

Criado em 1976 no Governo Pinochet, o Serviço Nacional de Capacitação e Emprego – SENCE – é um organismo técnico para a capacitação de recursos humanos no Chile e está vinculado com o governo através do Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Nasceu com objetivo de proporcionar capacitação e treinamento aos trabalhadores tanto dos empregados quanto dos que se encontram em situação de desemprego.

Passou por uma ampla e profunda reforma no governo (1996-2000) do Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle expressando, a partir de então, uma maior vontade de promover a modernização e o aperfeiçoamento desse organismo de capacitação. Concomitantemente à vontade do Governo Frei em reformular e modernizar o sistema, houve também, por parte da classe empresarial e dos trabalhadores, um desejo de concentrar esforços no sentido de ampliar as concertações existentes em torno da agenda do trabalho, o que incluía adicionar na formulação desse tipo de política pública uma maior e mais ampla participação de todos.

Como pano de fundo desse cenário, passava-se a utilizar, via Organização Internacional do Trabalho, as noções de diálogo social e de capacitação de maneira conjunta, ou seja, passando a capacitação agora a ser executada através de mecanismos de diálogo social. Ambas as noções estavam no centro da institucionalidade laboral da capacitação que passava a vigorar no Chile, formando parte da agenda permanente da OIT. Ganhava terreno naquela ocasião, uma revitalização ou re-surgimento da noção de diálogo social, estendendo a prática desse à outros níveis de relações laborais.

Na década de 2000, o SENCE passou por um processo de desgaste o que tornou necessária a criação de um organismo que executasse fidedignamente as suas tarefas de maneira eficiente, mas, ao mesmo tempo, possuísse abrangência nacional e contasse com conhecimentos técnicos mais avançados em matéria de capacitação laboral.

Assim, o *ChileValora* é implantado dentro de um conjunto de reformas pró-mercado surpreendentemente baseado em negociações tripartites em um momento de reformas executivas pró-mercado em função das crises dos diversos setores industriais do Chile. Entre ambos os cenários – as reformas executivas e as crises dos setores industriais – derivam questões diversas, a saber. Como foi possível a nova definição tripartite para uma nova política de qualificação? Como se articulam os principais atores – Estado, OIT, sindicatos e

empresários – em termos relativos de cada um? Quais os resultados – em termos quantitativos e qualitativos – dessas novas reconfigurações tripartites ou pluripartites?

Nesse sentido, o Chile possuiu uma trajetória um pouco distinta dos países da América do Sul. Mesmo que, como boa parte dos países latino-americanos, tenha vivido nas décadas de 1920 e 1930 o início do processo que desencadeou a ultrapassagem da forma política de dominação oligárquica, o país não contou (mesmo durante o período anteriormente mencionado) com nenhuma figura exercendo o papel de caudilho (mesmo se comparando o papel desempenhado por Jorge Alessandri com o de Perón na Argentina ou Getúlio Vargas no Brasil), além de ter vivenciado. É nesse momento também (entre 1920 e 1930) que um já consolidado sistema político – inclusive com um curto período de experiência parlamentar conforme menciona (Aggio, 2000:68) – é atingido por uma profunda crise política com a consequente quebra dos partidos políticos tradicionais: o Conservador e Liberal.

Avançando para períodos mais recentes, mesmo o seu governo militar a partir de 1973, ao contrário de seus vizinhos sul-americanos, não se caracterizou como um regime militar estatista. Pelo contrário. É durante o regime militar chileno que é desencadeado pela tecnocracia com as bênçãos do General Augusto Pinochet um verdadeiro processo de desmonte do Estado. No Brasil, por exemplo, esse processo ganha fôlego a partir do Governo Collor como demonstra Diniz (2000).

Contudo, se as primeiras experiências de capacitação do Chile datam do período pré-Pinochet, o seu governo não elimina os programas de capacitação. Contrariamente, não somente as reformula como implementa uma série de outras iniciativas. O próprio Serviço Nacional de Capacitação e Emprego – SENCE foi aperfeiçoado, e após a restauração da democracia foi mantido nos moldes estabelecidos pelos militares.

É somente com o processo de redemocratização, contudo, que a importância do Diálogo Social como uma ferramenta para o avanço das sociedades modernas e democráticas, a OIT, com o apoio de diversos governos do mundo, incluindo o Chile, tem tomado iniciativas no sentido de promover mecanismos que permitam a consolidação e efetivação do diálogo social (OIT, 2014:19).

Considerando que o diálogo social e o tripartismo, são meios, mas também fins para a legitimidade das políticas públicas, uma atuação conjunta entre a OIT e os governos locais em tempos de crise econômica tornou uma ferramenta útil para melhorias nas relações de trabalho, assim como, para prevenir as deteriorações do trabalho.

Segundo o artigo 3º da Constituição da OIT, é o princípio do tripartismo que define as delegações dos países participantes na Conferência Internacional do Trabalho (CIT) e no

Conselho de Administração da OIT, sendo designados quatro membros, dentre os quais, dois são representantes do governo, um dos trabalhadores e um dos empregadores (Rodgers *et al*, 2009: 13).

Contudo, apesar de tripartite, a representação não é feita de maneira paritária, cabendo ao governo um número maior de delegados. Nem mesmo, o consenso entre as partes é uma condição obrigatória, apesar de que o procedimento de consulta pode ter como objetivo chegar a um consenso entre as partes. Após a expressão das distintas posições – e em caso de impossibilidade de chegar-se a um consenso – a decisão final cabe ao governo. Por sua vez, as organizações de empregadores e de trabalhadores não são obrigadas a acatar a decisão ou postura definitiva que o governo venha a adotar e podem fazer chegar as suas opiniões e comentários sobre o assunto em questão diretamente ao Secretariado Internacional do Trabalho da OIT (OIT, 2012:35).

Mesmo assim, é importante ressaltar dois pontos: em primeiro lugar, que todas as convenções, recomendações, declarações e resoluções adotadas durante a CIT são fruto de um debate tripartite. Em segundo lugar, que essa não obrigatoriedade em acatar as decisões é respaldada pela Convenção n.º 144 que estabelece uma ampla margem de ação dos governos para determinar as formas de consulta que considerem mais apropriadas, de comum acordo com as organizações de empregadores e de trabalhadores (OIT, 2012: 36-37).

Portanto, a promoção do tripartismo e também da busca de consensos, se fazem presentes em praticamente todos os mecanismos de votação (e, portanto, de definição de posições por maioria e das etapas normativas da Organização) estando previstos em todas as instâncias deliberativas da OIT, incluindo as reuniões anuais da Conferência Internacional do Trabalho.

Esta Tese de doutoramento está dividida em quatro capítulos, no primeiro pretende-se realizar um resgate histórico da OIT. No segundo, serão abordadas as concepções teóricas sobre o neocorporativismo e o tripartismo, e o surgimento e o desdobramento da utilização desses conceitos que tratam da concertação de diferentes agentes sociais. A relevância desses dois capítulos estará em situar o debate através de uma abordagem teórica acerca do que é o diálogo social e o tripartismo/pluripartismo.

No terceiro capítulo, serão abordadas as experiências sobre a capacitação técnica desenvolvidas pelo Chile, desde as primeiras experiências nos anos 1960 até o presente momento. Nele também serão abordadas as principais experiências chilenas sobre os pactos sociais. Finalmente, o quarto capítulo será o capítulo empírico sobre o Sistema Nacional de Certificação de Trabalhadores *ChileValora* onde serão analisados os desdobramentos que essa experiência trouxe para a capacitação dos trabalhadores e para o tripartismo chileno em geral.

A hipótese desse trabalho é a de que existiria uma continuidade de políticas de concertação no Chile envolvendo a qualificação de trabalhadores, iniciadas ainda em meados dos anos 1960, atravessando o período de regime militar, e atingindo seu ápice no período de redemocratização. Esse processo de continuidade, não apresentou rupturas nem mesmo diante no período militar, onde, mesmo dotado de forte atuação tecnocrata, não foi totalmente extinguida.

A segunda hipótese refere-se ao papel desempenhado pelos principais atores envolvidos na articulação dessas políticas. Dado que, tradicionalmente, as políticas de governo, possuem, no caso latino americano um impacto significativo sobre a mobilização ou desmobilização desses atores e grupos de interesses envolvidos nas negociações tripartites, o caso chileno uma vez mais apresenta certa especificidade pela razão de que em muitos momentos, tanto os atores da esfera do trabalho (trabalhadores e sindicatos), como os atores da esfera patronal (associações empresariais e grandes empresas) preferem partir para negociações bipartites.

Por fim, acredita-se que existem limitações quanto ao papel de consultoria desempenhado pela OIT no *ex-post* desse processo. Ou seja, uma vez implementado o programa, restam inúmeras falhas a serem corrigidas e a Organização desempenha papel limitado nesse sentido.

Metodologia

O objetivo central desta Tese é analisar a implementação do *ChileValora*, uma instância de tripartismo estabelecida a partir de uma recomendação da Organização Internacional do Trabalho, para todo o continente latino-americano, dentro dos parâmetros da Agenda Hemisférica de Trabalho Decente para o Decênio 2006-2015.

Instituído em 2008, a partir da Lei 20.267, o Chile Valora consiste em uma comissão tripartite composta por três representantes dos trabalhadores (escolhidos entre as principais centrais sindicais do país), três representantes dos empregadores (a Confederação da Produção e do Comércio) e três representantes do governo (escolhidos entre os Ministérios do Trabalho, Educação e Economia). Trata-se da institucionalização de um pacto formado entre o governo, a CUT (Central Sindical) e a CPC, além do Escritório Regional da OIT para o Cone Sul da América Latina, procurando desenvolver, de maneira conjunta, um Sistema Nacional de Certificação Laboral.

Esta Tese realiza um estudo sobre a implementação desse programa e seus resultados esperados são:

- a) descrever o contexto de surgimento (como se deu, quem foram os principais atores, data e contexto de origem, etc.);
- b) analisar quais seriam as principais políticas públicas geradas a partir da implementação do programa *ChileValora*;
- c) falar sobre os sucessos alcançados com as políticas de qualificação obtidos com o *ChileValora*.

Mesmo tratando-se de um único país, o método de pesquisa escolhido foi o comparativo.⁶ A razão dessa escolha é que, conforme ressaltam Engeli e Rothmary, o estudo comparativo sobre poucos países ou, mesmo, sobre apenas um deles são mais intensivos e menos extensivos, além de permitirem um grau de detalhamento com uma maior complexidade e, até mesmo, mais completo do que se estivesse sendo analisada uma amostra maior de países (Engeli e Rothmary, 2014:32).

De acordo com os autores, os resultados políticos obtidos a partir desse tipo de estudo comparativo são geralmente configurativos, como, por exemplo, o produto de múltiplos fatores causais atuando de maneira conjunta. No caso do estudo sobre um único país, esse é considerado comparativo quando se utiliza e/ou desenvolve conceitos que também são

⁶ “*Single-country studies as comparison*”.

aplicáveis a outros países ou busca fazer inferências de maior alcance (Engeli e Rothmary, 2014:32).

Entretanto, também existem limitações, quando se utiliza o método comparativo aplicado a países singulares. A principal limitação, conforme destacam os autores, é que as inferências de um estudo comparativo singular a um país será necessariamente menos seguro do que as inferências realizadas a partir da comparação de diversos países ou de mais de um país (Engeli e Rothmary, 2014:33).

Mesmo assim, as vantagens apresentadas pelo estudo de caso singular a um país, seriam:

- a) proporcionar uma descrição contextual;
- b) desenvolver novas classificações;
- c) gerar hipóteses;
- d) confirmar e inferir teorias
- e) explicar a presença de possíveis desvios na amostra.

Os autores também ressaltam que estudos comparativos de um único país também são úteis por gerar hipóteses para teorias que ainda necessitam de uma maior especificidade (como a plausibilidade das provas) (Engeli e Rothmary, 2014:33). No caso específico desta Tese, apesar da ampla literatura sobre o corporativismo, inclusive sobre o corporativismo de Estado na América Latina (Stepan, 1980; 1998; Collier e Collier, 1998; Lanzaro, 1998), muito poucos estudos dedicaram uma atenção mais detalhada ao fenômeno do tripartismo ou pluripartismo no Chile. Tendo o *ChileValora* como unidade de análise, apenas levantamentos da própria OIT, da área sindical ou da área de consultoria privada dedicaram atenção ao assunto. Trata-se, então, de um tema ainda carente de exploração acadêmica, mais ainda se for levada em consideração a quase inexistência de trabalhos na academia brasileira sobre o tema.

Quanto ao acesso aos dados, esta pesquisa se baseou no uso de dados secundários, produzidos a partir dos diversos estudos publicados pelo próprio *ChileValora*. No seu sítio de internet, o *ChileValora* disponibiliza uma série de estudos qualitativos e quantitativos que respondem fielmente à proposta desta Tese de descrever o programa e responder aos objetivos geral e específicos aqui propostos.

O primeiro desses estudos é o *Informe Final Resultados de la Información Levantada. Diseño e Implementación del Sistema Nacional de Evaluación y Monitoreo Telefónicos a Usuarios del Sistema Nacional de Certificación y Comoetencias Laborales ChileValora*.

O objetivo geral dessa pesquisa é medir o grau de satisfação que os usuários do *Chile Valora* possuem, a respeito do processo de certificação e de avaliação, especificamente nos anos de 2013 e 2014, realizados pelos *Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales* – CECCL (“Centro de Avaliação e Certificação de Competências Laborais”). Tais órgãos são centros responsáveis por aplicar o treinamento e a capacitação, e avaliarem os trabalhadores, seja no momento da chegada desses ao Centro ou ao término do processo.

No que tange aos objetivos específicos, esse primeiro estudo, busca:

- a) identificar os motivos pelos quais os trabalhadores decidiram ser avaliados e certificar as suas competências laborais;
- b) medir o nível de informação transmitido pelos CECCL’s aos usuários sobre o processo de avaliação e certificação de competências laborais;
- c) analisar o nível de satisfação que os usuários alcançaram em relação às atividades do processo de avaliação do qual participaram (aplicaram-se nesse caso, observações *in loco* e provas de conhecimento);
- d) analisar a percepção dos usuários sobre a utilidade da certificação de competências laborais.

Portanto, trata-se de duas pesquisas dentro de um mesmo estudo: a primeira, relativa ao ano de 2014, é um estudo experimental, não transversal, quantitativo e com um nível de profundidade descritivo-correlacional, em que o instrumento utilizado foi uma pesquisa por telefone com um questionário semiestruturado/fechado. A amostra contou com 826 trabalhadores e trabalhadoras, e o universo foram os usuários que participaram do processo de avaliação e de certificação de competências laborais do ano de 2014. Esse estudo engloba todos os setores de produção coberto pelo Programa *ChileValora*, com uma margem de erro por setor produtivo entre 5,8% e um erro total de 3%. Seu nível de confiança é de 95%.

A segunda pesquisa também foi realizada pelo próprio *ChileValora* e é relativa ao ano de 2013 e possui, como objetivo geral, avaliar as mudanças na situação de trabalho das pessoas que passaram pela avaliação do Sistema Nacional de Competências Laborais, doze meses depois de finalizado o processo.

Quantos aos objetivos específicos, este estudo busca:

- a) Identificar as mudanças na situação de trabalho das pessoas que passaram pelo *Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales*

(“Sistema Nacional de Certificação de Competências Laborais”), durante o ano de 2013;

- b) Identificar as percepções dos trabalhadores certificados a respeito da influência que a *Certificación de Competencias Laborales* (Certificação de Competências Laborais”) possibilitou em sua situação de trabalho atual;
- c) Identificar as percepções que os trabalhadores que ainda não receberam a certificação possuem a respeito da influência que a *Certificación de Competencias Laborales* exerce em sua situação de mercado atual;
- d) Identificar os perfis de certificação das pessoas avaliadas pelo Sistema;
- e) Analisar o impacto da certificação nas situações de trabalho atuais das pessoas que participaram do processo de certificação de competências laborais.

Aqui se trata também de um estudo experimental, não transversal, quantitativo e com um nível de profundidade descritivo-correlacional, em que o instrumento utilizado foi uma pesquisa por telefone com um questionário semiestruturado/fechado.

O universo engloba os trabalhadores certificados durante o processo de avaliação e de certificação de competências laborais do ano de 2013, o que equivale a um número de 5.752 pessoas. A amostra, por sua vez, contou com 921 casos. Os erros por setor amostral encontram-se entre 6,46% e 10,74% com um total de erro em 2,96%. O nível de confiança é de 95% e também engloba todos os setores produtivos que participam do Programa *Chile Valora*.

Outro importante estudo utilizado nessa pesquisa é o documento “*Diseño del Modelo de Evaluación de Impacto del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales ChileValora*” encomendado pelo *ChileValora* a EMG Consultores.

Trata-se de uma metodologia de avaliação desenhada para avaliar o impacto do *Programa de Certificación de Competencias Laborales* (“Programa de Certificação de Competências Laborais”), que consiste no desenvolvimento de uma metodologia *ad hoc*, que combinou uma ampla revisão da literatura sobre pesquisas longitudinais de tipo painel, além de outros antecedentes afins à tal temática de estudos.

A informação secundária recolhida fora complementada com a realização de dez entrevistas nos *Centros de Evaluación y Certificación* (“Centros de Avaliação e Certificação”); de cinco com empresários de empresas dos setores participantes do *ChileValora*, dentre aquelas nas quais os trabalhadores foram participantes no processo de

certificação. Nesse caso, foi feito um questionário semiaberto, intencionando verificar diversas variáveis (satisfação, importância do certificado, etc.) entre os beneficiários das regiões de Coquimbo, Valparaíso e Metropolitana de Santiago. Também foram realizados quatro *focus group*, três dos quais com os beneficiários dos programas e um com os entrevistadores.

Sobre as perguntas direcionadas e consideradas relevantes para conduzir uma avaliação dessa natureza, os pesquisadores ressaltam que essas deveriam estar diretamente vinculadas aos efeitos esperados pelos trabalhadores. A esse respeito, foi questionado se o Programa gera:

- Algum incentivo para participar nos processos de capacitação;
- Uma melhor e maior empregabilidade;
- Uma maior formalização do emprego;
- Uma maior mobilidade no trabalho;
- Uma maior satisfação no trabalho;
- Melhoras de salários;
- O reconhecimento pelos demais trabalhadores e chefe(s);
- Efeitos organizacionais

Finalmente, a pesquisa estima que os principais indicadores, para efeito de uma melhor compreensão, podem ser desagregados em dois âmbitos: o dos efeitos sobre a integração econômico-laboral e o dos efeitos organizacionais. O estudo propõe doze indicadores com seu método de cálculo e meio de verificação. São eles:

- A empregabilidade;
- A formalidade do emprego;
- A mobilidade laboral;
- Os aumentos salariais;
- A satisfação com o trabalho;
- Questões relacionadas a acidentes;
- As faltas no trabalho;
- A carga de trabalho;
- A clareza das responsabilidades.

Para uma aferição, a partir dessas variáveis foram utilizadas técnicas e métodos qualitativos, visando capturar com fidedignidade as informações: reuniões com *experts*; *Focus groups*; entrevistas e entrevistas em profundidade; grupos de discussão.⁷

Por fim, os três últimos estudos que serão utilizados aqui são de autoria do próprio Chile Valora. O primeiro deles, *Satisfacción com el proceso de evaluación y certificación de competencias laborales*,⁸ (“Satisfação com o processo de avaliação e certificação de competências laborais”) possui, como objetivo geral, avaliar o grau de satisfação com o processo de avaliação e certificação das pessoas que participaram durante o ano de 2014. A fonte de informação usada para analisar os dados também foi uma pesquisa telefônica aplicada a uma amostra de 378 trabalhadores que participaram do processo de certificação dentro do universo de 3.402 trabalhadores (correspondente a 11% do total). A unidade de análise desse estudo além do processo de avaliação é o perfil do trabalhador que participa do processo.

O segundo estudo, *Sistema nacional de certificación de competencias laborales evaluaciones efectuadas y certificaciones otorgadas: período 2002-Septiembre 2015*,⁹ (“Sistema nacional de certificação de competências laborais avaliações efetuadas e certificações outorgadas: período 2002 – setembro de 2015) possui como unidade de análise as avaliações efetuadas no período que abrange 2002 até 2015. Trata-se de um estudo mais detalhado, uma vez que traz um comparativo entre os anos precedentes ao *ChileValora*, quando a capacitação dos trabalhadores no Chile ainda era realizada pelo SENCE e a Organização Internacional do Trabalho ainda não estava em trabalho conjunto com o governo e os setores sindicais e empresariais.

Por fim, esta Tese utilizará o documento publicado no sitio de internet do *Chile Valora*, intitulado *Análisis de la participación de las empresas de menor tamaño en los procesos de levantamiento y adquisición de perfiles. Informe final*¹⁰ (“Análise da participação das empresas de menor porte nos processos de levantamento e aquisição de perfis. Informe Final). Também publicado em 2015, a razão pela escolha desse estudo que, além de possuir

⁷ *Diseño del modelo de evaluación de impacto del sistema nacional de certificación de competencias laborales Chile Valora. Informe Final.* EMG Consultores S.A.

⁸ *Satisfacción com el proceso de evaluación y certificación de competencias laborales.* Segunda medición: comisión sistema nacional certificación de competencias laborales. Chile Valora. Santiago, 2014.

⁹ *Sistema nacional de certificación de competencias laborales: evaluaciones efectuadas y certificaciones otorgada. : Período 2002-septiembre 2015.* Chile Valora. Santiago, 2015.

¹⁰ *Informe Final. Análisis de la participación de las empresas de menor tamaño en los procesos de levantamiento y adquisición de perfiles.* Chile Valora, Santiago, 2015.

um recorte teórico semelhante ao anterior – período 2002 até 2014 – está focado nas pequenas e médias empresas do Chile, o que confere uma extrema importância para os dados desta Tese, pois, primeiramente, esse é hoje o setor responsável pela grande maioria dos empregos gerados no país e, em segundo lugar, os demais estudos tem um foco mais abrangente, o que termina por privilegiar, em muitas descrições, as grandes empresas chilenas.

Importante ressaltar que essa tese está utilizando somente dados secundários, ou seja, três desses estudos foram produzidos pelo próprio ChileValora, e outro estudo trata-se de uma parceria do ChileValora com uma empresa de consultoria chilena. Certo de que a utilização de dados secundários possuem suas limitações, e que, torna-se obrigatório uma precaução muito maior do que se esses dados fossem produzidos pelo próprio pesquisador, não desautoriza ou mesmo desqualifica o valor da pesquisa.

Tendo esse dado preenchido às informações de maior relevância sobre o objeto de estudo, faz-se aqui essa ressalva, de uma utilização secundária, mas prossegue-se com o trabalho procurando complementar de maneira mais robusta possível a parte teórica visando permitir o melhor enlace das partes.

Portanto, pode-se considerar, sem maiores prejuízos, que, apesar de estar utilizando dados produzidos através de estudos do próprio programa *ChileValora*, o problema de pesquisa em questão é satisfeito, a partir desses estudos. São pesquisas com um escopo maior do que os pontos aqui propostos. Assim, essas pesquisas satisfazem as nossas necessidades quanto às informações e à metodologia, uma vez que o que esta Tese propõe é apenas a análise de um ponto em particular dessas pesquisas.

CAPÍTULO 1

1 – Das origens da Organização Internacional do Trabalho até a Segunda Guerra Mundial

Neste primeiro capítulo, será realizada uma recuperação da história da Organização Internacional do Trabalho, e também, do seu *modus operandi* como uma instituição que, mesmo tendo nascido composta somente de países da Europa, avançou pelo mundo, se regionalizou e se fortaleceu cada vez mais, tornando-se uma das mais importantes organizações do mundo, ganhadora inclusive do Nobel da Paz de 1965.

O que originou a criação e o estabelecimento da Organização Internacional do Trabalho – OIT – não foi necessariamente um fato isolado ou um momento único da história, mas sim uma série de fatores, a partir do século XIX, até culminar com o seu estabelecimento formal em 1919. Para entender melhor o impulso inicial no estabelecimento desse órgão, é importante recordar que havia a necessidade de se garantir uma melhoria de vida aos trabalhadores, para que esses pudessem usufruir do desenvolvimento econômico e social, enfim atingida, naquele momento, conforme mencionado na introdução desta Tese. A contextualização entre a formação da classe operária e o surgimento da OIT é o desafio colocado nessa primeira parte do trabalho.

Em primeiro lugar, é importante reconhecer, assim como o fez, Hobsbawn, a natureza e o papel de classe na história, ou seja, partir do pressuposto de que as classes sociais, o conflito de classes e a consciência de classe existem e desempenham um papel na história (Hobsbawn, 1987: 278-279). Feita essa primeira observação sobre a importância das classes, recorre-se uma vez mais à Hobsbawn para concordar que as classes nunca estão prontas no sentido de acabadas, ou mesmo, de terem adquirido sua função em definitivo (...) elas continuam a mudar constantemente (Hobsbawn, 1987:279).

Entretanto, uma pequena ressalva é feita quando se fala em classe operária. Uma vez que, essa, historicamente foi uma classe nova, “não reconhecida como um coletivo social ou institucional interna ou externamente, até um período específico”, faz sentido, portanto, delinear a sua emergência enquanto grupo social durante um certo período (Hobsbawn, 1987:279 e Thompson, 1997: 14-15).

E aqui alguns importantes fatos merecem atenção: a classe operária das décadas de 1820 e 1830 (partindo do princípio de que seria viável aplicar-lhe esse nome) difere demasiadamente do que Hobsbawn denominou como “classe trabalhadora tradicional”. Para o autor,

(...) apesar de uma surpreendente continuidade do movimento sindical com seu passado artesanal, pré-industrial, a maior parte das investigações históricas sobre esse assunto, demonstram como é perigoso projetar o proletariado, os movimentos operários e as ideologias de nosso século de volta para as décadas pré-napoleônicas (Hobsbawn, 1987:281).

Nesse ponto, em certo sentido, existe um ponto de convergência e um ponto de divergência entre os trabalhos de Hobsbawn (1987) e o de Thompson (1997). Primeiramente, e, em certo sentido, Hobsbawn acredita que Thompson acertou ao datar a emergência da classe trabalhadora na sociedade britânica do início do século XX. Para o autor, já no período cartista, era expressa na sociedade britânica uma “linguagem de classes”, prontamente formulada, e que, ecoava a absorção conceitual de uma classe operária, uma classe de proprietários e uma classe burguesa (Hobsbawn, 1987:280).

O ponto divergente está no fato de que, Hobsbawn acredita que Thompson errou ao sugerir que as classes trabalhadoras do período anterior ao cartismo, ou mesmo, durante esse movimento, eram a classe trabalhadora, exatamente como ela se desenvolveria mais tarde (Hobsbawn, 1987:281). Na verdade, Hobsbawn ressalta justamente a existência de uma falta de continuidades entre os movimentos operários pré e pós-cartismo, ou seja, o que existiria, de fato era um abismo entre as gerações do socialismo de Owen e do renascimento socialista da década de 1880, sendo essa lacuna tão óbvia que, os historiadores ainda continuam a tentar dar-lhe alguma explicação (Hobsbawn, 1987:280-281).

Contudo, Hobsbawn acredita que a história contínua dos movimentos operários britânicos se inicia somente muito tempo após os cartistas, sendo o owenismo, o cartismo e as classes trabalhadoras desses períodos, os ancestrais da recente classe operária britânica, mas, sob o ponto de vista de alguns aspectos cruciais, fenômenos completamente distintos (Hobsbawn, 1987:282).

Portanto, é durante o último período da chamada Era Vitoriana (entre 1837-1901) que a classe operária que o autor se detém com mais afinco realizando uma análise de como o desenvolvimento e a expansão da nova economia industrial afetou a classe operária, uma vez que, a classe operária, afetou esse poderoso e bem fundado momento da economia em pelo menos quatro maneiras.

Primeiramente, a classe operária aumentou em tamanho absoluto e em concentração, gerando inclusive um novo fenômeno, o surgimento de grandes concentrações industriais, em segundo lugar, mudaram substancialmente, tanto a composição ocupacional da classe trabalhadora, como sua composição etária e por sexo, uma terceira maneira foi a integração nacional e a concentração cada vez maior da economia nacional e de seus setores, bem como

o crescente papel do estado em ambos os casos que transformou profundamente as condições do conflito industrial, conforme se verá ao longo desse trabalho. Finalmente, entrando na esfera política, aconteceu a ampliação do direito do voto e da política das massas, o que acarretou que o pensamento e o desejo dos eleitores proletários tornava-se, a partir de então, uma preocupação central dos políticos, ou seja, pertencer ao “Trabalhismo”¹¹ (...) ao trabalho manual, ganhou uma dimensão política inexistente desde o tempo do cartismo (Hobsbawn, 1987: 285).

A importância desses desenvolvimentos ocorrem principalmente, pois:

(...) sem eles é difícil entender como aquele agregado de microcosmos que formava o mundo do trabalho britânico, aquela coleção de pequenos mundos, com frequência estritamente autônomos, pôde se transformar em um fenômeno nacional (Hobsbawn, 1987:286).

Assim, em fins do Século XIX inicia-se uma movimentação em torno da ideia de que tão importante quanto a democracia política, também era a ideia de democracia econômica, e, aqui, a primeira das grandes potências a pôr em vigor um programa completo de legislação social foi a Alemanha do chanceler Bismarck.

Conforme destaca Burns, não são difíceis levantar as razões que levaram a Alemanha a tomar a dianteira nesse assunto:

Ao contrário da Inglaterra e da França, a Alemanha nunca fora afetada de maneira profunda pelo liberalismo do Século XVIII, não tendo por isso fortes tradições individualistas ou de *laissez-faire*. Enquanto os seus filósofos políticos pregavam insistentemente a sujeição do indivíduo ao estado, os seus economistas inculcavam doutrinas de autossuficiência nacional e de paternalismo. O próprio Bismarck afirmava que era dever do estado regular todas as funções sociais de acordo com o interesse nacional e zelar pelos cidadãos mais fracos (...) além disso, estava ansioso para solapar a crescente voga do socialismo roubando-lhe uma parte de sua força (Burns, 1973: 747).

Prosseguindo, e retomando ao surgimento dos direitos sociais e também da OIT, é a partir do advento da Revolução Industrial que emerge uma verdadeira reviravolta nas relações sociais, conforme será visto no item seguinte.

¹¹ Aspas no texto original.

1.1 – Os Primórdios de uma Legislação Trabalhista Internacional

Nesse momento, um fato que gostaria de deter uma melhor atenção é sobre o surgimento das primeiras ideias em torno de uma legislação trabalhista que protegesse e garantisse condições de dignidade e de salubridade mínima aos trabalhadores. Foi Robert Owen, um industrial britânico do algodão, quem submeteu um memorando aos Diretores do Congresso de Aix-La-Chapelle,¹² recordando a eles dos ganhos que seriam obtidos com a reforma das condições de trabalho e que, mais que isso, tais reformas seriam do interesse de todas as classes da sociedade no sentido da manutenção e não somente da melhoria das condições de vida dos trabalhadores, como também da manutenção da paz. Enquanto um empresário, Owen estava radiante com os resultados obtidos a partir da promoção de ações de melhorias das condições de trabalho, juntamente aos funcionários de suas empresas em New Lanark na Escócia (Béguin, 1959:1).

Contudo, as ideias de Owen ainda eram muito incipientes, como relembra o belga Ernest Mahaim, um antigo presidente do Conselho de Administração do *Bureau Internationale du Travail* (B.I.T). Conforme ressalta em entrevista descrita no texto de Béguin,

[...] as ideias (de Owen) eram as de um filantropo que contou com a bondade inerente da humanidade para corrigir os males resultantes de um ambiente econômico e social desfavorável [...] e, embora ele tenha sido um dos primeiros a exigir uma lei trabalhista, as ideias em torno do direito internacional ainda eram demasiadas limitadas e muito breves para se considerar a origem de um movimento contemporâneo. Por exemplo, ele nunca propôs que os Estados-membros fossem comprometidos por convenções vinculativas obrigatórias (Béguin, 1959:1).

É importante mencionar também que, vinte anos mais tarde (1838), em seu curso de Economia Industrial, o liberal francês Jérôme Blanqui recomendou que as reformas do trabalho fossem adotadas simultaneamente por todas as nações industrializadas que eram concorrentes em mercados estrangeiros. Mas somente cento e vinte anos mais tarde (1958) é que o prenúncio das cláusulas de harmonização impostas sobre os salários caracterizarão o Tratado de Roma e a Comunidade Europeia dos Seis (Béguin, 1959:1).

De fato, para Béguin, o surgimento da OIT originou-se a partir de um projeto britânico. Esse projeto foi oficialmente apresentado por M. G. N. Barnes, representante dos

¹² O Congresso de Aix-la-Chapelle ocorreu no outono de 1818 (em 1º de outubro daquele ano) na cidade alemã de Aachen, fronteira com a Bélgica. Diplomatas do alto escalão da França e de seus quatro principais aliados naquele momento: a Grã-Bretanha, a Áustria, a Prússia e a Rússia. O propósito era decidir sobre a retirada dos exércitos de ocupação da França napoleônica e a natureza das modificações e indenizações que seriam introduzidas em consequência das relações dos quatro poderes em suas relações uns com os outros e em suas relações com a França. Esse Congresso fez parte da série de conferências do Concerto da Europa.

trabalhadores no Governo de Coalizão de Lloyd George. Nele, Barnes destacava a aceitação, por parte do Comitê Parlamentar do Congresso dos Sindicatos¹³, de um projeto de criação de um organismo que coordenasse e garantisse os direitos dos trabalhadores em todo o mundo. Do outro lado do Atlântico, foi um delegado americano quem presidiu uma comissão encarregada de estudá-lo. Na concepção de Samuel Gompers – o então presidente da *American Federation of Labour* (“Federação Americana do Trabalho”) – existia a necessidade de recompensar o “mundo do trabalho” pelo esforço realizado durante a guerra (Béguin, 1959:1-2). Entretanto, conforme ressalta o autor, antes de a OIT ser realmente institucionalizada como um órgão voltado para o mundo do trabalho, em um breve período compreendido entre o fim do Século XIX e o início da Primeira Guerra, aconteciam uma série de conferências intergovernamentais que funcionavam como congressos nos quais personalidades sem nenhuma ligação oficial com o mundo do trabalho, e que eram escolhidos mais pelo seu lado social do que pelo seu caráter técnico, participavam. Nesses congressos, esses convidados emitiam pareceres e opinavam sobre questões das quais, muitas vezes, sequer possuíam conhecimento suficiente, sendo destituídos, portanto, de qualquer capacidade mais aprofundada ou de caráter técnico-jurídico (Béguin, 1959:1-2).

Mesmo assim, algumas convenções foram adotadas nessas conferências ou congressos, antes mesmo do estabelecimento formal da OIT¹⁴. Entretanto, para Alcock, foi Daniel Legrand quem primeiro advogou persistentemente uma legislação internacional trabalhista que, no período entre 1840-1848, endereçou apelos aos chefes de Estados e servidores públicos da Suíça, da Alemanha, da França e da Inglaterra, argumentando que a prosperidade de um Estado estava ligada, no limite, com o bem-estar físico e moral de sua classe trabalhadora, destacando que a reparação de abusos era um assunto para ser negociado entre os governos de todos os países industrializados (Alcock, 1970:6). De fato, Legrand, advertia para o fato de que uma preocupação única e excessiva com o lucro poderia levar a nação, mais cedo ou mais tarde, a se deparar com uma massa de pessoas hostis a todas as instituições, desdenhando de tudo o que já fora conquistado e entregando-se nas mãos dos mais selvagens demagogos (Alcock, 1970:6).

¹³ Comitê criado para debater legislações trabalhistas da Europa no Congresso dos Sindicatos ocorrido naquele ano 1910.

¹⁴ Por exemplo, em 1914 foram adotadas duas convenções, uma sobre a proibição do uso do fósforo branco na fabricação de palitos (palitos de fósforo de cozinha), e uma segunda que versava sobre o trabalho noturno feminino. Entretanto, nenhuma das duas foi ratificada senão por um pequeno número de países que, em boa parte, já haviam tomado as medidas recomendadas (Béguin, 1959:2).

De fato, essa primeira insurgência explodiu em 1848 no que ficou conhecido como a “Primavera dos povos”, não indo, entretanto, muito longe. No bojo dessa insurgência, se solidificavam e reforçavam opiniões que acreditavam que esse modelo de sociedade dominada por uma classe capitalista não podia ou não queria ser reformada. Desse modelo de pensamento nascia um movimento dotado de uma ideologia que tinha como valor central um novo conceito do lugar do indivíduo na sociedade, baseado na luta de classes para a obtenção da propriedade comum dos meios de produção através da ditadura do proletariado (Hobsbawm, 1997).

Conforme ressaltam Behring e Boschetti é impossível indicar com precisão um período específico do surgimento das primeiras iniciativas claramente reconhecíveis de políticas sociais, pois, como processo social elas se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classes e do desenvolvimento da intervenção estatal (Behring e Boschetti, 2006:47). Para as autoras, comumente, se associa a origem dessas primeiras iniciativas, aos movimentos de massa socialdemocratas e ao estabelecimento dos Estados-nação na Europa Ocidental do final do Século XIX. Por sua vez, a generalização dessas iniciativas situam-se na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista¹⁵.

Destacam-se aqui alguns elementos conjunturais que foram predecessores ao surgimento da OIT. Primeiramente, o ideal da social democracia dominava o ambiente da época e fazia-se presente em dois mundos, pensando em termos de duas realidades: por um lado, queria compartilhar as aspirações culturais da sociedade que a envolvia e desfrutar de todos os seus bens e, pelo outro e ao mesmo tempo, negava os bens e buscava paradoxalmente o fim dessa sociedade, dando vazão a uma nova ordem social igualitária que pudesse surgir no futuro (Alcock, 1970:10).

A melhor tradução dessa realidade foi, na concepção de Alcock, a verdadeiramente existente social democracia na Alemanha, onde, procurando escapar dos ventos do socialismo, Bismarck instituiu um sistema de proteção contra o desemprego, as doenças, os acidentes, a invalidez e as aposentadorias, ou seja, um Estado no qual o trabalhador estivesse protegido contra os infortúnios. Almejando a melhoria do relacionamento trabalhador-empregador, a ideia de Bismarck era encontrar alguma solução para determinados problemas, como, por exemplo, as horas de trabalho e o direito à organização (Alcock, 1970:10).

¹⁵ Em especial na sua fase tardia, após 1945 com o término da Segunda Guerra Mundial (Behring e Boschetti, 2006:47-48).

Outro importante ponto a destacar nessa conjuntura anterior ao nascimento da OIT é que a Segunda Internacional possuía um quadro supranacional de pertencimento, ou seja, seus líderes não falavam como se fossem ingleses, alemães ou franceses, mas sim como se fossem cidadãos do mundo, mesmo que contraditoriamente fossem, ao mesmo tempo, líderes de partidos que estavam estabelecidos em um quadro funcional partidário dentro de fronteiras nacionais (Bottomore, 1983:337). As leis eram, portanto, leis de nações e as suas liberdades foram ganhas pelas tradições nacionais.

O resultado disso foi um conflito entre a solidariedade supranacional e o interesse nacional. Conforme previsto pelo Congresso de Stuttgart em 1907, a Teoria da Internacional deveria zelar para que, em caso de guerra, os trabalhadores e seus representantes parlamentares dos países em causa deveriam, com a ajuda da Internacional, tentar frear a sua deflagração. Entretanto, se a guerra eclodisse, esses mesmos deveriam ajudar rapidamente a tentar encerrá-la, além de se esforçarem para usar a crise política subsequente para apressar a queda do capitalismo (Alcock, 1970:11 e Bottomore 1983).

Assim, mesmo possuindo um caráter político, a Primeira e a Segunda Internacional conseguiram, na ausência de organizações internacionais sindicais, promover os interesses industriais da classe trabalhadora, o que levou a discutir-se pontos importantes que poderiam ser vistos hoje, conforme aponta Alcock, como os primórdios da indústria moderna nos moldes como a conhecemos. Um exemplo do que acima é mencionado são as questões levantadas durante o Congresso de Paris pela Segunda Internacional que considerou como um tópico importante a questão das oito horas de trabalho e o reconhecimento mundial do 1º. de maio como o Dia do Trabalho em todo o mundo (Alcock, 1970:11-12).

Até aqui foram destacados alguns elementos da conjuntura de surgimento da OIT. No próximo item será explorado como ocorreu o papel desempenhado por alguns governos.

1.2 – O Papel desempenhado pelos Governos para a institucionalização da Organização Internacional do Trabalho

Outro importante, ponto a ser analisado é o papel dos governos de alguns países nesse cenário de conjuntura do nascimento da OIT. Um ponto de extrema importância é que, a partir dos anos 1880, as agremiações sindicais, que, até aqui, eram compostas com exclusividade por trabalhadores qualificados, no estágio das chamadas *Friendly societies* (“Sociedades de amizade”), começam a alargar as suas bases admitindo também trabalhadores com uma baixa qualificação (Alcock, 1970:13).

É nesse período que surgem as *Trade International Secretariats* (“Secretaria Internacional de Negócios”) estabelecidas para trabalhadores da indústria de couro, mineração, vidro, roupas, metal, têxteis, tabaco, transporte e tipográfica. Ao mesmo tempo, ganhava forma a discussão sobre a formação de um sindicato internacional que consistiria em uma central dos sindicatos de todos os países (Alcock, 1970:14).

Ainda de maneira muito incipiente e propagada pelos ideais presentes na Primeira e na Segunda Internacional, ocorre em 1901 a Primeira Conferência Internacional das Centrais Sindicais. No ano seguinte, as tarefas dessa conferência foram mais bem delineadas, visando formar notavelmente uma ligação permanente entre os sindicatos de diferentes países e comprometendo-se com as trocas de informações, com a tradução de legislações do trabalho, com a uniformização de dados estatísticos sobre os sindicatos, além de providenciar uma assistência mútua, em casos de resoluções de conflitos laborais (Alcock, 1970:15).

Doravante, a Segunda Internacional fechou acordo entre seus participantes pelo não estabelecimento de nenhum escritório central, embora, no caso de necessidade, o centro nacional de algum dos países participantes devesse estar pronto para entrar em ação. Dessa forma, Berlim foi a cidade escolhida e Carl Lengen, na ocasião o Secretário dos Sindicatos da Alemanha, nela atuou como uma espécie de Secretário Internacional (Alcock, 1970:15).

A partir dessa organização, foi estabelecida em 1913 a *International Federation of Trade Unions* (“Federação Internacional de Sindicatos”) (IFTU). Surgia, a partir desse estabelecimento, a questão de se levar em consideração uma legislação internacional do trabalho. Naquele momento, algumas questões importantes foram levantadas: Essa legislação deveria ser obrigatória? Qual deveria ser a natureza institucional para sua implementação?

A liderança de tal empreitada ficou a cargo do governo da Suíça. A partir do momento em que a grande maioria dos Estados estava estendendo as suas leis trabalhistas, a Suíça começou a sondar os demais governos, ainda na década de 1880, sobre as perspectivas de estabelecimento de uma lei trabalhista internacional, surgindo, em março de 1889, um órgão internacional de informação sobre a legislação do trabalho. Seguindo esse ponto, em agosto do mesmo ano, o governo suíço sondou os demais países sobre a realização de conferências periódicas e, em caso positivo, sobre o que deveria ser debatido nessas conferências (Alcock, 1970:16).

Diversos países europeus concordaram em dar apoio a uma conferência não diplomática que debatesse alguns pontos tratados em uma agenda em nível de uma convenção internacional, tais como, o mínimo de horas trabalhadas, o trabalho feminino e o infantil em condições degradantes e também que fosse incluído, pela primeira vez, um debate em torno

de quais seriam os tópicos a serem executados nessa agenda. Nesse quesito, entretanto, houve um grande choque com as diplomacias tradicionais, uma vez que a soberania diplomática foi colocada em xeque.

Da parte dos governos também houve uma forte reação. Apesar de um grande número de resoluções aprovadas, os ingleses não gostaram da ideia de ter a sua lei industrial sobre o arbítrio de um poder estrangeiro e, por sua vez, o governo francês refutou endossar qualquer resolução que pudesse aparentar estar impulsionando forças imediatas às resoluções tomadas na conferência. Entretanto, o governo Suíço não desistiu e, em 1896, sondou novamente os governos sobre a criação de uma possível OIT. As respostas revelaram que seria impossível ter um organismo supranacional com controle e poder executivo, mas somente um organismo com caráter científico, mantendo intacta o poder de soberania das nações (Alcock, 1970:16).

Assim, sob o impulso dos governos da Bélgica e da Suíça, um *Congress of Civil Social Reformers* (“Congresso Internacional dos Reformadores da Sociedade Civil”) foi convocado para ser realizado em Bruxelas em 1897 e foi aprovada uma resolução solicitando a criação de um *bureau* internacional para a proteção do trabalho (Alcock, 1970:17).

Finalmente, outra convenção foi realizada três anos depois em Paris e, de sua iniciativa, estabelecida uma *International Association for Labour Legislation* (“Associação Internacional de Legislação do Trabalho”), nesse mesmo ano (1900), na Basileia (o governo suíço a apoiou fortemente) na crença de que, se os governos se opusessem à ideia de uma organização governamental internacional, eles dariam apoio a organizações não governamentais privadas (Alcock, 1970:17).

Cinco anos mais tarde, em 1905, a Associação solicitava ao governo suíço a organização, junto às demais nações interessadas, de um encontro onde seriam debatidas questões relativas ao trabalho e às pesquisas realizadas, naquele momento, sobre esse tema. Essa conferência foi realizada em Berna, em 1905, com a participação da França, da Alemanha, da Inglaterra, da Itália, da Espanha, de Portugal, da Dinamarca, da Grécia, da Romênia e da Sérvia. Como resultado das deliberações ocorridas nesse encontro, os países participantes decidiram acatar o que fora deliberado e o Japão tornava-se mais um país interessado em participar.

A *International Association* percebia que poderia conquistar a opinião pública e a opinião oficial, por parte dos governos, caso as questões relativas a uma legislação internacional sobre proteção no trabalho foram abordadas, tanto do ponto de vista do trabalhador que seria beneficiado por essa política quanto através de uma investigação científica na área (Alcock, 1970:18).

De início, foram, então, propostos estudos que poderiam alavancar os trabalhadores interessados, gerando o menor número possível de controvérsias. O primeiro grupo de estudos abordou os temas dos efeitos na saúde de trabalhadores noturnos femininos na indústria de coloração de chumbo¹⁶ e na de fósforo branco. O sucesso atingido, sem dúvida, se deveu, em grande parte, à escolha da agenda dos temas propostos para considerações e deliberações. Conforme destaca Alcock, essas eram questões amplamente favoráveis para o estabelecimento de acordos, bem como necessitadas de regulação, e também não suscetíveis de gerarem grandes controvérsias (Alcock, 1970:19).

Entretanto, essa conferência técnica apenas sugeriu as provisões que deveriam formar as bases das convenções, ficando o esboço (das leis) e as conclusões reservadas para Berna em uma conferência diplomática que ocorreria um ano depois, em 1906. Mas, conforme destaca Alcock (1970:20-21), o sucesso teve como um efeito importante fazer a Inglaterra perceber que se os governos é quem seriam os responsáveis pela legislação do trabalho, tanto em âmbito nacional quanto internacional e, mais que isso, que um caráter não oficial dessa associação traria para a mesma enormes desvantagens, devido a três fatores:

a) em primeiro lugar, a Associação não seria representativa nem dos governos, nem dos empregadores e nem mesmo dos trabalhadores. A visão que seria expressa seria a de um número muito reduzido de pessoas, muitas delas nem sendo, inclusive, diretamente ligadas à indústria;

b) em segundo lugar, a partir do momento que a Associação não estiver sujeita a uma supervisão oficial, ela dependerá de contribuições voluntárias, correndo o risco de ter que justificar a sua existência através de suas atividades;

c) finalmente, em terceiro lugar, nas investigações realizadas sobre questões industriais, não se poderia obter com fidedignidade as informações necessárias, uma vez que seus relatórios tenderiam a ser unilaterais, imprecisos ou incompletos (Alcock, 1970:20-21).

Percebendo essa importância, a Inglaterra demonstrou interesse na realização de uma Conferência Internacional a ser realizada periodicamente sobre assuntos da indústria e que visasse uma ação conjunta por parte dos Estados industriais. Entretanto, os passos iniciais nessa empreitada deveriam ser dados por todos os Estados no sentido de se agruparem entre eles ou, se isso fosse muito complicado, seria passado para um corpo internacional, de caráter oficial como o *International Institute of Agriculture* “Instituto Internacional de Agricultura”), formado em Roma em 1906.

¹⁶ No original, *lead coloring*.

Entretanto, esses fatos mencionados acima não ocorreram e, mesmo com o apoio da Inglaterra, nenhuma medida nesse sentido foi tomada e a Associação continuou exercendo suas atividades de pesquisa visando também expandir o seu número de filiados.

Somente em 1910, duas novas convenções foram propostas: a proibição do emprego de dez horas para mulheres e para crianças na indústria. Novamente, o governo suíço, dessa vez em 1913, convocou uma *technical conference* (“Conferência Técnica”), mas a conferência diplomática que deveria acontecer no ano seguinte, levando os assuntos aos diplomatas e, logo após, aos seus governos foi cancelada devido à Guerra. Nesse período de conflito, os governos preferiram regular os mercados de trabalho por acordos bilaterais (Alcock, 1970:22). Adicionalmente às duas primeiras convenções de 1906, foram assinados mais de vinte acordos até o ano de 1915, envolvendo um total de trinta países (doze na Europa e, ainda, o Japão e os Estados Unidos).

Ao explodir, a Guerra provocou uma divisão nas fileiras de trabalho. Os efeitos da grande reviravolta na indústria, causada pela demanda por munições e pela retirada de uma grande parte da força de trabalho masculina e sua substituição pela feminina, a revolução nas relações entre os trabalhadores qualificados e os sem qualificação, a grande expansão de trabalho repetitivo e a proibição de greves (que destituiu os sindicatos do poder de barganha) se faziam sentir e eram agravados por outros diretamente resultantes do estado de guerra, como o preço dos alimentos, as longas horas de trabalho e o trabalho e a suspensão do descanso semanal (Alcock, 1970:24).

Finalmente, o período pós-crise de 1929-1932, e, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial foi marcado por uma forte expansão do comércio internacional e de reconstrução da Europa do pós-guerra no que ficou conhecido como era de ouro do capitalismo. É nesse período que se ergueu o Estado-social nos seus diferentes formatos históricos adquiridos, entretanto, esse período demonstra claros sinais de esgotamento a partir de finais dos anos 1960 conforme ressaltaram (Behring e Boschetti, 2006:82-83).

Antes de debater as razões e as consequências desse desgaste, é válido ressaltar que esse período é fortemente marcado pela influência das ideias keynesianas de defesa da intervenção estatal visando reativar a produção, e também, principalmente após 1945, as tecnologias incrementadas no esforço de guerra transformaram-se em meios de produção na indústria civil.

Essa onda expansiva na fase do capitalismo maduro foi sustentada não somente por condições econômicas, mas, foram necessárias também condições políticas e culturais, e, dentre essas, o reposicionamento político das classes e seus segmentos, ajustando-se às novas

condições e a difusão em massa de um novo *ethos* de consumo das massas. Esse momento é marcado por uma melhoria das condições de vida dos trabalhadores fora das fábricas, em grande parte, conduzida através de pactos firmados entre os grandes partidos socialdemocratas construídos a partir do final do século XIX, em um momento de sobriedade e visão de reforma do capitalismo, e não uma ideia latente de revolução (Behring e Boschetti, 2006:85).

Esse trabalho concorda com o chamado consenso do pós-guerra que permitiu o estabelecimento de uma aliança entre classes trabalhadora, classe empresarial e estado assegurando o estabelecimento de acordos e compromissos permitindo uma expansão do estado de bem-estar social em diversos países. Nesse sentido, a OIT cumpriu um papel fundamental como se verá a seguir.

1.3 – A estrutura tripartite da Organização Internacional do Trabalho

O período pós-crise de 1929-1932, e, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial foi marcado por uma forte expansão do comércio internacional e de reconstrução da Europa do pós-guerra no que ficou conhecido como era de ouro do capitalismo. É nesse período que se ergueu o Estado-social nos seus diferentes formatos históricos, entretanto, esse período demonstra claros sinais de esgotamento a partir dos anos 1980 conforme ressaltaram (Behring e Boschetti, 2006:82-83).

Antes de debater as razões e as consequências desse desgaste, é válido ressaltar que esse período é fortemente marcado pela influência das ideias keynesianas de defesa da intervenção estatal visando reativar a produção, e também, principalmente após 1945, as tecnologias incrementadas no esforço de guerra transformaram-se em meios de produção na indústria civil.

Essa onda expansiva na fase do capitalismo maduro foi sustentada não somente por condições econômicas, mas, foram necessárias também condições políticas e culturais, e, dentre essas, o reposicionamento político das classes e seus segmentos, ajustando-se às novas condições e a difusão em massa de um novo *ethos* de consumo das massas. Esse momento é marcado por uma melhoria das condições de vida dos trabalhadores fora das fábricas, em grande parte, conduzida através de pactos firmados entre os grandes partidos socialdemocratas construídos a partir do final do século XIX, em um momento de sobriedade e visão de reforma do capitalismo, e não uma ideia latente de revolução (Behring e Boschetti, 2006:85).

Esse trabalho concorda com o chamado consenso do pós-guerra que permitiu o estabelecimento de uma aliança entre classes trabalhadora, classe empresarial e estado assegurando o estabelecimento de acordos e compromissos permitindo uma expansão do estado de bem-estar social em diversos países. Nesse sentido, a OIT cumpriu um papel fundamental como se verá a seguir.

Conforme ressalta Béguin, o tripartismo da OIT nasceu na parte XIII do Tratado de Versalhes, adotado por unanimidade pela Conferência das Preliminares de Paz em 11 de abril de 1919 (Béguin, 1959). É claro que, graças a essa estrutura tripartite é que a OIT, ao contrário da maioria das outras instituições internacionais, senão todas, não se resume a uma instituição onde os únicos a serem ouvidos são os governos.

Entretanto, dois outros fatos importantes chamam atenção sobre a origem do tripartismo adotado na OIT. Primeiramente, o fato de não existir um momento singular onde se possa apontar claramente o seu surgimento. O segundo ponto é que não se compreenderá a estrutura tripartite da OIT, atribuindo-a, como tradicionalmente é feito, à uma demanda apenas dos trabalhadores.

Para uma melhor compreensão da formação do tripartismo dentro da Organização é necessário voltar à Conferência dos Trabalhadores em Leeds (Inglaterra), em julho de 1916.

Mesmo que, ficando longe de desenvolver uma cooperação tripartite entre empregadores e governo, essa Conferência chamou atenção para que os tratados de paz protegessem as pessoas das violações da concorrência capitalista internacional.

É nesse mesmo ano que aparecia em um discurso de Léon Jouhaux (Secretário da Confederação Geral do Trabalho na França) no Memorando da Confederação Geral do Trabalho (C.G.T.) que o trabalho, assim como o capital, se internacionaliza cada vez mais [...] e não seria desejável que os empregadores viessem a contrabalançar a formidável autoridade moral que uma conferência sindical internacional tivesse alcançado (Jouhaux, citado por Béguin, 1959:4).

Em dezembro de 1916, David Lloyd George veio a suceder a H. H. Asquith no governo da Inglaterra e, para consolidar sua posição, solicitou a colaboração do movimento trabalhador. Ele ofereceu diversos postos ao governo e encarregou Thomas Jones, seu chefe de gabinete, de estudar as modalidades para a instituição de um ministério do trabalho. Jones conheceu no *Board of Trade* (“Conselho de negócios”) um jovem *expert* em trabalho de nome Edward J. Phelan que, apesar de seu reconhecimento como *expert* em mundo do trabalho, não era conhecido fora dos limites do serviço social britânico. Suas ideias influenciariam, entretanto, de maneira determinante, por mais de trinta anos, o funcionamento da OIT. Em um

jantar entre Jones e Phelan no Soho surgiu um plano de trabalho (Béguin, 1959:8). Phelan estava convencido de que um recém-criado ministério não teria nenhuma influência no gabinete, a menos que pudesse contar com um serviço de documentação e de pesquisa que daria ao Ministro do Trabalho a oportunidade de fazer propostas concretas e perfeitamente estudadas (Béguin, 1959:8).

O novo ministério comportaria, então, uma divisão de pesquisas dirigida por Sir John Hope Simpson e se reportaria ao subsecretário do ministério Sr. Harold B. Butler que originalmente exercia a função de Diretor Adjunto e, depois, de Diretor Geral do Bureau Internacional do Trabalho. O chefe da divisão possuiria dois adjuntos, uma para questões de caráter interior e outro para questões do estrangeiro. Esse núcleo de funcionários teria a sua disposição a experiência já adquirida pelo Ministério do Interior e pelo Ministério do Comércio, no domínio da produção industrial (Béguin, 1959:9). O *Board of Trade* (“Conselho de Negócios”) se ocupava particularmente do problema do desemprego e havia estabelecido, para apoiar o esforço de guerra, organizações mistas de empregadores e de trabalhadores dentro das indústrias, onde as relações profissionais e de trabalho ainda não estavam organizadas e onde os salários eram particularmente baixos.

Portanto, conforme ressalta Béguin, é na experiência da administração britânica que se deve procurar as origens do tripartismo. Foi quando a Grã-Bretanha, ansiosa para dar uma satisfação real para o movimento operário no final da guerra, mas também ansiosa para conter a onda de fundo revolucionário que ameaçava varrer a Europa – fez propostas para uma OIT, ainda no serviço civil, é ali, no serviço civil inglês, que se deve procurar as origens mais imediatas do tripartismo (Béguin, 1959:9).

Quadro 1. Cronologia do Tripartismo:

Ano	Evento	Quais as preocupações com o tripartismo?
1916	Conferência dos Trabalhadores de Leeds – Inglaterra.	Não desenvolveu uma cooperação tripartite entre empregadores, trabalhadores e governo, mas chamou a atenção da necessidade dos tratados de paz protegerem as pessoas das violações da concorrência internacional.
1916	Memorando da Confederação Geral do Trabalho – CGT	O Secretário Geral Léon Jouhaux ressalta a necessidade de que os trabalhadores mantenham a posição alcançada de relativa força frente aos empregadores.
1916	Edward J. Phelan no <i>Board of Trade</i> inglês.	O <i>Board of Trade</i> passa a operar com organizações mistas de trabalhadores e empregadores dentro das indústrias onde, até aquele momento, as relações profissionais e de trabalho ainda não estavam organizadas.
1917	Sophy Sanger – Revista <i>World's Labour News</i>	Ressalta a necessidade de um direito de trabalho e de uma consultoria internacional sobre trabalho permanentes, que seja representativa das entidades patronais, dos trabalhadores e de departamentos governamentais.

Fonte: Elaboração própria

Foi o Ministério do Trabalho e, depois, mais precisamente, a sua pequena divisão de pesquisadores – sobre a iniciativa de Phelan – os encarregados de prepararem o primeiro projeto. Desde essa época e durante quarenta anos – desde Phelan até Sir Guillaume Myrdinn-Evans – a praticidade e o espírito de compromisso da administração inglesa inspiraram e lideraram o tripartismo da OIT, através de todo o percurso da história, das tempestades doutrinárias, do decorrer da revolução proletária e da coexistência competitiva com o fascismo e o stalinismo (Béguin, 1959:10).

Assim, não foi uma questão única e exclusiva dos sindicatos, nem mesmo do Ministério de Negócios Estrangeiros – conforme foi posto no Relatório McNair – visando manter um equilíbrio com a presença dos empregadores. Também não foram os empregadores, indiferentes, senão abertamente hostis ao princípio da legislação trabalhista internacional. Na verdade o que existia, era a concepção de “um grande compromisso”, e, ou,

conforme afirmou Béguin, a ideia estava no ar e não está claro nos documentos oficiais exatamente onde e em que momento se estabeleceu o tripartismo (Béguin, 1959:10).

A ideia do tripartismo, portanto, progredia nos círculos interessados em questões sociais. Foi assim que, na própria Inglaterra, Sophy Sanger escreveu em um número de agosto de 1917 da revista *World's Labour Laws* (“Leis do Trabalho no Mundo”) que: “o que precisamos é de um direito do trabalho de consultoria internacional permanente, representativo das entidades patronais e dos trabalhadores e departamentos governamentais, com o poder de escrever regulamentos internacionais e controlar a sua aplicação em diferentes países interessados” (Béguin, 1959:10).

No princípio, houve (até 1924), entre os trabalhadores uma desconfiança em relação a essa ideia. Para eles, ela, sem dúvida, ocultava uma tentativa de prolongar a vida do capitalismo através da conciliação. Os problemas e as greves que marcaram o fim do período de hostilidade entre inúmeros países europeus, abarcando inclusive aqueles que não estavam envolvidos no conflito como a Suíça e os Países Baixos, sem falar no sucesso da revolução soviética, sugeriam que os anos, senão as semanas do capitalismo, estavam contados.

De tal modo que Jouhaux, acreditava que a fórmula da OIT reunia em seu entorno, através de uma legislação internacional, a maneira mais eficaz de penetração de ideias voltadas para o social em países e territórios onde a classe trabalhadora ainda não estava suficientemente organizada, mas sem poder dar suporte às suas próprias reivindicações.

Ele tornou-se, com o passar do tempo, um dos pilares mais fiéis da Organização, até mesmo nos tempos de ameaças como o fascismo, invocando a solidariedade dos trabalhadores e empregadores ameaçados por infiltrações governamentais. Pode-se dizer, sem trair a memória, que ele sempre considerou a presença dos empregadores como um entrave para o progresso da legislação social. Seguindo fielmente o seu relatório da Conferência de Leeds, ele acreditava que a OIT deveria ser um instrumento de emancipação da classe trabalhadora.

Mesmo assim, quarenta anos mais tarde, em 1955, o comitê de independência das organizações de trabalhadores e empregadores, o chamado Comitê McNair relatou desconhecer a origem do tripartismo: “nenhuma declaração oficial dos princípios que estão na base da estrutura tripartite da OIT é de nosso conhecimento”.

Por um lado, é fato que, nas circunstâncias que levaram à elaboração da parte consagrada aos tratados de paz no fim da Primeira Guerra Mundial, ocorreu, em grande parte, a atuação da classe trabalhadora que, em muitos países, estava ansiosa para que sua voz fosse ouvida nas discussões internacionais sobre as questões trabalhistas. Assim, com a intenção de

se manter um equilíbrio, se fez necessário que os empregadores fossem igualmente representados (Béguin, 1959:14).

Por outro lado, é claro que havia na ocasião uma grande vontade da classe trabalhadora em ter seus anseios ouvidos, mas quem considerava necessário que a voz dos empregadores também seja escutada? Conforme indaga Béguin, aqui está colocado um ponto central posto aos historiadores: quem eram, por trás das fachadas oficiais, os verdadeiros autores dos atos internacionais?

De acordo com o autor, a convenção de criação da OIT originou-se de um projeto britânico. Esse projeto foi apresentado oficialmente por M. G. N. Barnes, representante dos trabalhadores no governo de coalizão de Lloyd George. Por sua vez, Barnes sublinhou que esse projeto de criação da Organização havia sido aceito pelo Comitê Parlamentar do Congresso dos Sindicatos. Existiria aí também uma contribuição da América do Norte, uma vez que foi o delegado americano e presidente da *American Federation of Labour* (“Federação Americana do Trabalho”) M. Samuel Gompers, quem presidiu a comissão encarregada de estudar esse projeto. Dessa forma, os assuntos relativos ao trabalho, que, até então, haviam sido prerrogativas da Casa Civil¹⁷ passaram a ser tratados dentro de um Ministério exclusivo adicionado à estrutura governamental.

A ideia de que a classe trabalhadora teria um papel significativo no futuro da nação e que não haveria uma volta ao passado pré-guerra era dada, em sua maior expressão, pelo próprio Barnes. O que se estava procurando era uma maior cooperação entre o Estado, os empregadores e os trabalhadores na criação de condições novas e melhores.

Embora surgissem alguns conflitos de interesses entre os diferentes sindicatos de trabalhadores e entre os empregadores e os trabalhadores, existiam ao menos alguns pontos em comum para os quais tanto os trabalhadores quanto os empregadores poderiam cooperar com objetivo de obterem vantagens: *a resolução amigável de litígios meramente de âmbito trabalhista, a promoção e a manutenção de regras de disciplinas na esfera do trabalho, e a prestação de serviços de formação e aperfeiçoamento do trabalhador* (Alcock, 1970:25, grifos meus). Também é importante ressaltar que pesavam sobre a OIT duras acusações dela ser efetivamente uma instituição pouco ativa em lidar com os problemas relacionados ao trabalho em nível internacional. Na opinião desta Tese, caso não contasse com um mecanismo de plena representação de empregadores e trabalhadores em seus conselhos, essa tarefa de universalização e de abrangência para todos os continentes do mundo seria impossível.

¹⁷ No original, *home office*.

Dessa forma, o estabelecimento do tripartismo como um eixo fundamental na estrutura da OIT está na convicção de que as organizações de empregadores e de trabalhadores são atores sociais prioritários tanto no nível nacional quanto no nível internacional, no que se refere à adoção das decisões políticas referentes aos assuntos relacionados aos temas da esfera do trabalho, especialmente aos de ordem econômica e social. Dessa maneira, as decisões e a adoção de determinadas políticas pela OIT ou pelos governos locais envolvem não somente os governos, mas também organizações de empregadores e de trabalhadores, adquirindo, assim, uma autoridade reconhecida e legítima, o que facilita a cumplicidade desses órgãos em cumprir com os acordos e garante uma implementação mais segura pelos signatários.

Foi, portanto, o tripartismo quem garantiu o pleno funcionamento da OIT. Em sua história, em nenhum momento, foi colocada uma questão no sentido de sacrificar o tripartismo em razão da universalidade. O problema tem sido mais de uma reconciliação entre essas peças fundamentais da estrutura da OIT. A composição de maneira tripartite da OIT implica em dizer que tanto os empregadores quanto os trabalhadores podem expressar seus pontos de vista e estarem seguros de que tais pontos de vista serão levados em consideração, beneficiando assim, a sociedade, que obterá vantagens desse conhecimento e dessa experiência, uma vez que são eles os atores que, na prática, conhecem melhor as necessidades da esfera do trabalho e contribuem para as soluções mais apropriadas. Além disso, com o incremento da complexidade da sociedade, da indústria e das atividades do Estado, esses objetivos acima mencionados não poderão ser atingidos, caso não se leve em conta a necessidade de um amplo consenso, bem como de uma corresponsabilidade dos demais atores da sociedade civil.

A representação no formato de tripartismo pressupõe, além da liberdade, da independência e da organização de representantes de trabalhadores e empregadores, formadas democraticamente, nas quais diferentes pontos de vista são apresentados, interesses comuns compartilhados em respeito à prosperidade econômica, ao bem-estar da comunidade, ao emprego e à paz, sob condições de igualdade social. As organizações de empregadores desempenham um papel importante no estabelecimento das condições necessárias para o desenvolvimento de empresas competitivas e bem-sucedidas comercialmente, as quais, por sua vez, provêm às bases para a empregabilidade e a melhoria das condições de vida e de trabalho, através do acesso de todos aos benefícios gerados pelo crescimento econômico e pelo progresso social. Assim, o tripartismo da OIT constitui uma verdadeira força em vista da autoridade que exerce, pois, as decisões são tomadas, levando em consideração as opiniões dos diferentes membros componentes. O desenvolvimento da OIT, ao longo desses anos

demonstra, portanto, que o tripartismo não somente é uma ferramenta essencial de sua estrutura institucional, como também existe uma preocupação cotidiana em reafirmar esse tripartismo e proteger a sua aplicação na prática. As associações de representantes de trabalhadores e de empregadores possuem um interesse particular em estreitar cada vez mais esses laços cooperativos, além de defenderem intensamente a independência de cada grupo respectivo frente à Organização. Apesar da necessidade de alguns ajustes nos procedimentos e métodos de trabalho da Organização e, particularmente, na Conferência Internacional do Trabalho, para permitir delegações tripartites dos países Socialistas de participarem de maneira ativa na Organização, o formato tripartite segue como condição *sine qua non* para o desenvolvimento de seus trabalhos.

No próximo item, será analisado um importante aspecto da OIT, a saber, o seu papel no estabelecimento dos padrões trabalhistas internacionais e na ênfase nos programas de cooperação técnica.

1.4 – O estabelecimento dos padrões trabalhistas internacionais

Já em seus primeiros anos a OIT se depara com um problema muito comum aos organismos internacionais. Qual seja, a questão da soberania. Nesse caso específico, é requerido juntamente aos países membro da OIT que submetam diante de suas autoridades as Convenções e Recomendações decididas nas Conferências da Organização. Em outras palavras, a OIT, um órgão externo ao país, possui influência para influenciar na agenda política dos parlamentos dos países membros. Nem sempre essa é uma questão destituída de atritos.

No caminho que irá percorrer a mudança política o poder e a moral cumprem, cada um a sua maneira, um papel determinante, conforme ressalta Carr (2001:269). O autor menciona que o problema de fundo na mudança política é idêntico em âmbito de política nacional ou internacional, entretanto, existiria uma ressalva quanto ao processo político, dado o caráter anárquico da comunidade internacional. Nesse sentido, o autor faz uma ressalva em seu texto afirmando que as analogias retiradas dos processos de mudança na esfera nacional, só podem ser aplicadas no campo internacional com cautela. Em outras palavras, deve-se ter cautela quando retirar analogias dos processos de mudança nas esferas nacionais e aplicar as mesmas ao campo internacional.

Outra importante ressalva feita pelo autor é de que não se deve utilizar como base procedimentos judiciais, nacionais ou internacionais, para a solução dos principais

problemas políticos, mesmo uma analogia sobre a questão de se criar uma legislação internacional pareça, a primeira vista, muito frutífera, principalmente por duas vantagens apontadas pelo autor: A primeira vantagem nesse processo é que, contrariamente ao processo judicial, o processo legislativo, reconhece o papel do poder (que é inerente a toda mudança política, uma vez que a autoridade legislativa é o poder supremo do estado, impondo sua vontade à comunidade inteira), e a legislação, seria a forma mais óbvia e regular de provocar a mudança política dentro do estado (Carr, 2001:270).

A segunda vantagem seria que o processo legislativo, assim como o judiciário, pressupõem a existência de uma ordem política. É apenas através da combinação de consentimento e coerção, base de sustentação de toda sociedade política, que se pode chegar ao estabelecimento de um órgão supremo, seja parlamento, conselho de estado ou autocrata individual, cuja ordem cria o direito obrigatório para todos os membros da comunidade. Essas condições não são satisfeitas na comunidade internacional, dada sua ordem anárquica (Carr, 2001: 270-271).

Assim sendo, a grande dificuldade em estabelecer um órgão supremo, não residiria unicamente na falta de mecanismo para a legislação internacional, mas sim na ausência de uma ordem política internacional, suficientemente bem integrada, e que, tornasse possível o estabelecimento de uma autoridade legislativa, cujos decretos sejam reconhecidos como obrigatórios para os estados sem o seu consentimento específico (Carr, 2001:279).

Para o autor a analogia mais próxima na comunidade nacional, com as turbulentas relações que tornam críticas o problema da mudança na sociedade internacional, podem ser encontrados na relações entre o que ele denominou como entidades-grupo dentro do estado. O exemplo mais paradigmático de uma entidade grupo são as relações entre capital e trabalho, cujos conflitos não foram resolvidos no passado, e, em longa medida não são solucionados por nenhum processo legislativo (Carr, 2001:272).

Para o autor, essa relação entre capital e trabalho, é uma esfera dotada de uma clivagem em permanente conflito, onde se observa, de uma parte ou de ambas, uma grande relutância em aceitar o princípio do “arbitramento geral” para a solução de seus litígios.

Isso não excluí, ao longo da história, o aparecimento de diversas tentativas de reconciliação entre essas esferas. Se a força, sempre foi uma relação crucial nas relações entre capital e trabalho, e, certamente, desde a Revolução Industrial foi duramente reprimida qualquer tentativa de auto-ajuda organizada pelos trabalhadores, é importante reconhecer que, na última parte entre o Século XIX, e a primeira parte do século XX ocorreu sim, um certo consenso entre as partes.

Prova desse importante momento conciliatório entre capital e trabalho é a encíclica *Rerum novarum* (Das coisas novas). Promulgada em 15 de maio de 1891 pelo Papa Leão XIII, essa encíclica está inserida em um contexto político no qual a Igreja Católica, ao se deparar com o fortalecimento do comunismo, do liberalismo, do capitalismo monopolista na Europa, necessitava dar uma resposta em tom conciliatório entre capital e trabalho. Esse pensamento é capitaneado pelo Papa Leão XIII, considerado um grande intelectual que renovou a filosofia cristã, deu novo impulso aos estudos sociais e fortaleceu os estudos bíblicos. Retomou e reforçou a filosofia Tomista¹⁸. Foi um contestador das correntes filosóficas que ganhavam expressividade na época, especialmente aquelas que se deslocavam do terreno metafísico para o terreno materialista.

Entre as ideias básicas dessa encíclica está um claro posicionamento da Igreja Católica em relação à questão social e ao socialismo, mencionando pontos como a situação do proletariado industrial, as formas antigas de socialização (as denominadas associações) e a indiferença dos poderes públicos com os desfavorecidos.

Sobre a questão social e a ideia de concretização da justiça, alguns dos principais pontos abordados na encíclica foram: a questão operária (a encíclica critica a voracidade da sociedade capitalista nascente); críticas ao socialismo (pelo fato desse sistema ter em mente abolir a propriedade privada); rejeição à proposta capitalista (demonstrando grande preocupação com o avassalamento da vida introduzido pelo modo capitalista de produção, reconhecendo que o controle do capital está nas mãos de uma minoria), e, finalmente; a questão da relação entre capital e trabalho, em que a encíclica propõe que sejam cumpridos deveres por parte do operário e do patrão.

Dessa forma, existe aqui uma confluência com a questão da moral na mudança política, pois, conforme chama atenção Carr, a moral desempenha importante papel na mudança política ao estabelecer meios para a mudança pacífica (Carr, 2001:281).

O estabelecimento de um processo de negociação pacífica nos litígios entre capital e trabalho, pressupõe, não apenas uma percepção aguçada de ambos os lados sobre a força e a fraqueza de suas respectivas posições em certo período, mas também uma certa dose de

¹⁸ A filosofia tomista é por excelência a metafísica ao serviço da teologia. Marcada pela forte influência do pensamento grego aristotélico, patrístico e especialmente latino agostiniano, árabe e judeu e dos seus predecessores escolásticos, sua filosofia é rica e inovadora, fruto de uma contemplação e reflexão intensa que revolucionou o vocabulário filosófico medieval e dispôs a mente humana a argumentar retamente numa ponte que liga as coisas da terra, com as do céu, conforme ressalta o professor Paulo Faitanin do Departamento de Filosofia da UFF. Disponível em < http://www.institutosapientia.com.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1332:a-filosofia-tomista&catid=115:tomismo > Acesso em 13/11/2017.

consenso sobre o que seja justo e razoável em suas relações mútuas, um espírito de dar e receber e mesmo de auto-sacrifício, de modo a existir uma base ainda que imperfeita, para discutir as reivindicações em termos de justiça para ambos (Carr, 2001:281).

Nos primeiros anos da história da OIT, o objetivo inicial das atividades de elaboração de padrões trabalhistas era contra-atacar o que se considerava como um efeito adverso no cenário de competição econômico internacional: os padrões e as condições (bem precárias) dos trabalhadores. Fazia parte dessa agenda também, prevenir que certos países obtivessem vantagens injustas no comércio internacional por praticar políticas abaixo dos padrões estabelecidos, gerando assim uma exploração dos trabalhadores a um baixíssimo custo de mão de obra, ou seja, a OIT se deparava com uma intrigante situação. Trabalhadores em boa parte do mundo encontravam-se em condições sub-humanas para exercer sua atividade laboral. Caso fossem criadas leis que punissem os países infratores, esses poderiam simplesmente continuar a mantê-los nessas condições, em troca de lançar no mercado um produto que, por ser produzido por mão de obra barata, chegaria com um preço de mercado mais baixo do que o dos países que respeitassem a lei. A OIT, portanto, não contava com um mecanismo para que pudesse aplicar qualquer tipo de penalização econômica, como faz hoje a Organização Mundial do Comércio.

Entretanto, mais importante do que o número de instrumentos adotados foram as mudanças que ocorreram, ao longo dos anos, nos objetivos e no conteúdo desses instrumentos.

Se, por um lado, houve um período mais longo na história da OIT marcado por uma maior ênfase nos trabalhos operacionais, pelo outro, isso não significa afirmar que ela negligenciou a sua área mais tradicional de trabalho – a elaboração de padrões internacionais de trabalho. Contudo, essa área passou por mudanças significativas no período compreendido pela gestão do norte americano David Morse, ou seja, entre 1948 e 1968. Já em 1949, foram realizadas 21 Sessões a partir das quais foram adotadas oito convenções, aproximadamente duas por sessão (Morse, 1969:56).

No final dos anos 1960, se aceitava reconhecidamente que a relação entre os padrões trabalhistas exigidos, por um lado, e o grau de competitividade de um país no mercado mundial, pelo outro, ainda era uma equação obscura que não possuía a clareza necessária para a prática de um comércio justo, a partir de um padrão trabalhista minimamente decente como um dia se pensou que aconteceria após os episódios das duas Guerras Mundiais e da Crise de 1929 (Morse, 1960:56).

Isso somente aumentou a importância de se estabelecerem padrões de trabalho internacionais como instrumentos para a cooperação internacional, visando atingir o progresso social. A existência de tais parâmetros, que estabeleciam metas para a ação dos países, e que eram adotados na conferência – representando o que a OIT significava enquanto instituição frente aos seus membros – serviria como um estímulo e também como um parâmetro,¹⁹ no sentido de estabelecer uma medida para aferir se ocorreu ou não algum tipo de progresso nas condições de trabalho, tornando-as melhores e mais dignas, como também nas condições de vida do trabalhador (Morse, 1969:58-59).

Os mais importantes padrões adotados pela OIT, durante esse período, foram aqueles relativos aos direitos humanos. Nesse sentido, todos os governos que passavam a fazer parte do sistema OIT pactuavam apoiar os princípios gerais da constituição da OIT – princípios que eram vitais para o avanço da dignidade humana e para a efetividade de suas atividades. A importância desses princípios foi sublinhada, desde a Segunda Grande Guerra, através da adoção pela conferência de cinco convênios internacionais de trabalho, os quais definiam, em termos práticos, as características essenciais de leis ou práticas nacionais, em razão de dar algum efeito a esses princípios²⁰.

Essas cinco convenções se referiam: à liberdade de associação; ao direito de se organizar e de negociar coletivamente; à abolição do trabalho forçado; à eliminação da discriminação no trabalho; e ao pagamento igual para trabalhos desempenhados igualmente.

É interessante notar que, na média, essas cinco convenções, juntamente com outras duas relativas à liberdade de associação e ao trabalho forçado adotadas após a Guerra, estão entre aquelas que foram ratificadas pelo maior número de Estados membros. Essa atenção dada pela OIT aos direitos humanos afetou diretamente as atividades de trabalho no pós-guerra de diversas maneiras: Em primeiro lugar, a aplicação de algumas dessas regras apresentou problemas em determinados países com baixos níveis de desenvolvimento, fazendo emergir algumas situações controversas.

Existiam algumas inquietações, por exemplo, quanto ao fato de algumas políticas de mobilização de mão de obra dos países em desenvolvimento serem contrárias às recomendações da OIT sobre o regime de trabalho forçado. Como consequência, a OIT preocupou-se cada vez mais em auxiliar os países em desenvolvimento, mas encontrando uma forma de atingir seus objetivos de desenvolvimento sem utilizar um excessivo custo humano. Um segundo ponto, ou seja, outro efeito dessa atenção dada aos direitos humanos

¹⁹ No original, o autor utilizou o termo *benchmarking*.

²⁰ Para um melhor esclarecimento sobre os convênios, ver a Carta da Convenção da Filadélfia de 1944.

fundamentais dentro da OIT foi o estabelecimento de uma nova estrutura de averiguação que dotou a Organização com um amplo fundo de conhecimento das dificuldades práticas que emergem na aplicação dos princípios em questão sobre diferentes condições políticas, sociais e econômicas. Surgiam aqui os primórdios dos estudos de capacitação técnica (Morse, 1959: 68-69).

Por sua vez, no que se refere à liberdade de associação, uma estrutura especial foi construída, particularmente no corpo governamental,²¹ para analisar queixas que alegam a violação de direitos sindicais em certos países. O objetivo da OIT nesse quesito não é o de punir os países que não adotarem esses direitos, mas, acima de tudo, de oferecer aos Estados-membros da Organização, um suporte operacional nos quais os obstáculos para a sua aplicação plena possam ser superados (Morse, 1969:69-70).

À parte disso, ocorreram duas importantes tendências no estabelecimento de parâmetros da OIT, no período sobre a Presidência de Morse: em primeiro lugar, foram dados passos no sentido de proporcionar uma grande flexibilidade aos requisitos das convenções. Essas medidas incluíram a inserção na convenção de partes opcionais ou alternativas, a configuração de padrões mais flexíveis para certos países e a provisão de certas exceções, por exemplo, em relação a áreas pouco povoadas; em segundo lugar, a necessidade de uma grande flexibilidade levou à revisão e à atualização de antigas convenções, assim como levou em conta as mudanças na economia ou das condições sociais, ou a facilitação para a sua ratificação e aplicação.

Como resultado de um movimento em direção a uma grande flexibilidade, houve uma tendência de que um grande número de padrões de trabalho internacional tomassem uma forma menos rígida do que a originalmente proposta na recomendação. As recomendações que poderiam ser aceitas por completo ou, em parte, seriam perfeitamente adequadas de acordo com as necessidades dos países nos amplos e diferentes estágios de desenvolvimento econômico e social.

A adoção pela conferência das várias recomendações e convenções é meramente o primeiro estágio de um longo processo. O valor prático dos padrões internacionais dependia, em grande medida, de sua aplicação na lei e na prática dos países-membros. Dessa forma, era cabível a cada país-membro decidir ele próprio se poderia ser aplicado esse ou aquele padrão internacional. Mas, havia muito mais do que a OIT poderia fazer, em termos de assistência. Ainda nos anos 1960, houve marcadamente uma melhoria significativa, nesse sentido. A

²¹ No original, *government body*.

estrutura para uma supervisão mútua da aplicação das convenções e recomendações fora remodelada. Como resultado, os governos agora reportavam muito mais plenamente e prontamente as ações aplicadas nas convenções que foram ratificadas e as recomendações que foram aceitas, e também do estado de sua lei nacional e de suas práticas, em relação a certos instrumentos internacionais básicos (Morse, 1969:69-70).

Portanto, o vasto incremento ocorrido nas atividades e nos países membros da OIT bem como as mudanças no seu foco de trabalho, tornavam necessário, nas décadas de 1950 e 1960, um fortalecimento nas estruturas de operação e de atividades regionais da Organização assim como em seus trabalhos de consultoria técnica aos novos países membros.

É importante ressaltar que a OIT era, em seus primeiros dias, uma organização de países da Europa ocidental e da América do Norte com muito pouca ênfase em um papel de importante ator global, mesmo que, quando se começasse a considerar as diferenças nas particularidades dos países, quase nada havia sido feito, no sentido de atender e levar em consideração essas adaptações para uma dinâmica regional. Essa ênfase nos programas de cooperação técnica é o que será visto no tópico a seguir.

1.5 A ênfase nos programas de cooperação técnica

O fato de a OIT ter expandido a sua atuação geográfica e realizado diversas mudanças na composição de seus órgãos, que compõem as políticas públicas desenhadas pela organização, implicou também em mudanças no seu *modus operandi*. Desde os seus primeiros anos até o final dos anos 1940, ela era composta basicamente pelos países da Europa do Ocidente que apresentavam níveis de desenvolvimento econômico, forma de organização social e, até mesmo, a natureza dos problemas sociais, relativamente homogêneos. Entretanto, um aspecto era ainda muito latente em boa parte do mundo e, principalmente, na Europa devastada pela Guerra: a questão do trabalho.

Tendo em vista que a Organização, já nessa época, contava com um amplo *know-how* em questões relativas ao mundo do trabalho e que também já haviam sido debatidas convenções internacionais sobre padrões para legislação trabalhista – por exemplo, jornadas máximas de trabalho, idade mínima para admissão no trabalho, entre outras coisas – começaram a se tornar frequentes os convites para o aconselhamento de governos ao redor do mundo para auxiliar e trabalhar conjuntamente na implementação e nas melhorias do padrão de trabalho em diversos países. Contudo, foi ainda no ano de 1930 que a Organização passou a solidificar os seus programas de envio de missões para a prestação de assessoria,

primeiramente, aos seus países membros e com o propósito de auxiliar no desenho de políticas públicas na área social.

Dessa forma, a primeira missão de assistência técnica da OIT foi realizada sob a Presidência de Adrian Tixier (que, na ocasião, ocupava o cargo de Secretário encarregado para missões de assessoria da OIT) na Grécia em maio de 1930. O Primeiro-Ministro grego Elefthérios Venizélos queria introduzir, em grande escala, um programa de seguro social no país. Atento ao papel conciliatório que Albert Thomas havia desempenhado recentemente nas disputas entre o governo e as classes trabalhadoras, Venizélos acionou os serviços de assistência da OIT para desenhar as leis necessárias (Alcock, 1970:134).

Ao desembarcar na Grécia, Adrian Tixier constatou, a partir da ausência de dados estatísticos, uma situação de calamidade, no que diz respeito às contas nacionais do governo. Além de pouca ou nenhuma informação sobre as áreas que seriam atendidas pelo programa, também eram inexistentes os números sobre o montante da população a ser atendida. Não era muito claro ou, às vezes praticamente inexistente, uma divisão entre a relação de gastos do governo com a seguridade social e o que era gasto efetivamente com o pagamento de salários à população. Nas contas públicas, o montante aproximado entre o gasto e a arrecadação, ou o montante de subsídios que o estado deveria desembolsar para pagar os custos administrativos no período de transição, simplesmente não existia, ou seja, um verdadeiro pandemônio na organização administrativa do governo grego daquela época foi constatado²² (Alcock, 1970:135).

Visando contornar essa situação caótica, foi feita, então, uma pesquisa abrangente com todos os setores encarregados pelas contas públicas do país, mas isso envolveu um longo atraso que conseqüentemente implicou em atrasos também na implementação das primeiras políticas, gerando um desgaste entre o governo e a classe trabalhadora. Para piorar a situação, além do problema de falta de base estatística, a economia se encontrava em crise. Existia um cenário em que alguns profissionais como a classe médica, por exemplo, ofereciam resistência às mudanças que o governo planejava. Outro grande problema era a baixa qualificação dos funcionários, além de praticamente não existir um corpo burocrático suficientemente qualificado para a aplicação das mudanças previstas pela lei que eram consideradas demasiadamente modernas (Alcock, 1970:135).

Dessa forma, Tixier pode apenas preparar um programa detalhado para a execução de uma pesquisa geral. Ele escreveu em seu documento que a OIT poderia desenhar boas leis,

²² Algumas informações aqui foram retiradas também do *timelapse* presente no site da Organização Internacional do Trabalho: <www.ilo.org>. Acesso em 11/12/2015

mas que a aplicação dessas leis era igualmente vital e que essa aplicação requeria um pessoal mais qualificado (o qual não existia naquele momento) e uma maior disciplina fiscal com os gastos previdenciários para determinadas classes entre os segurados, os empregadores e os médicos (a qual parecia não existir também). Conforme ele disse em seu relatório: “a aplicação da lei encontrará grandes dificuldades e o resultado será de surpresas ingratas para aquilo ao que provavelmente seremos responsabilizados” (Alcock, 1970:136).

No ano seguinte (1931), foi a vez do governo da China solicitar o auxílio técnico da OIT para ajudar a organizar os serviços de inspeção nas fábricas locais que estavam sendo configurados em toda o país para ser aplicado, a partir do Novo Ato de Fábrica²³ de 30 de dezembro de 1929. As linhas nas quais o Ato estava para ser aplicado foram definidos em um segundo Ato, de 31 de janeiro de 1931, sobre os princípios dos serviços de inspeção. O que o governo chinês realmente queria era a ajuda da OIT para organizar as inspeções de fábricas em Xangai, uma cidade de três milhões de habitantes, na qual 160.000 dos 400.000 trabalhadores dessas empresas estavam sujeitos ao novo Ato (Alcock, 1970:136).

A situação era complexa, pois Xangai possuía três sistemas de administração absolutamente distintos e separados: o sistema do governo chinês, o Acordo Internacional e a Concessão Francesa. Das 673 empresas de Xangai que estavam sob a vigência do Ato, 372 estavam situadas em território chinês, 249 assentadas em Acordo Internacional e 52 sob a vigência da Concessão Francesa. Desde que as empresas chinesas e estrangeiras existiam em cada divisão, significava dizer que existiam seis diferentes classes de empresas – isso sem considerar a complicação adicional da nacionalização de firmas estrangeiras. Se as condições legais eram diferentes, não existia dúvidas, entretanto, de que a população trabalhadora e as suas condições sociais eram as mesmas em todas as três divisões, o que tornava impossível o estabelecimento um sistema de regulação de trabalho para uma única sessão da cidade.

A missão da OIT, liderada pelo Chefe da Primeira Sessão da Divisão de Diplomacia, Camille Pône, constatou que, embora, existisse um desejo geral de obter a aplicação prática do novo Ato, existiam também diferenças significativas sobre o que isso queria dizer. O Acordo e Concessão faziam reservas no que concerne à aplicação de certas cláusulas, insistindo na observação contínua das Regras Administrativas de Acordos e Concessões²⁴.

A missão demandou, logo a seguir, ao Ministro do Trabalho a convocação de um encontro oficial das diversas autoridades para tentar e alcançar um acordo. No primeiro

²³ No original, *factory act*.

²⁴ Conforme mencionado acima, algumas informações foram retiradas do *timelipse* presente no site da Organização Internacional do Trabalho: <www.ilo.org>. Acesso em 11/12/2015

encontro, de maneira unânime, foi reconhecido que algumas medidas deveriam ser adotadas, bem como alguns pontos levados em consideração. A primeira dessas medidas é que deveria existir somente um sistema de regulação para toda Xangai. Uma segunda medida é que essas regulamentações deveriam ser aplicadas por um ato de inspeção de uma maneira uniforme. Entretanto, surgiram dificuldades sobre os meios de se realizar esse segundo ponto, uma vez que o Acordo não gostaria de incluir uma cláusula, permitindo aos inspetores chineses entrassem nas firmas.

Finalizando, no dia em que a missão estava pronta a deixar o país, um acordo foi fechado com três princípios: primeiro, os acordos e as concessões deveriam designar como inspetores, pessoas que frequentassem os cursos preparatórios organizados pelo governo chinês e tivessem sua nomeação pelo governo chinês; segundo, os inspetores poderiam, com regularidade, informar ao governo bem como às demais autoridades do acordo ou das concessões; terceiro, as conferências deveriam ser realizadas somente uma vez no mês entre os inspetores dos três distritos, em razão de trocarem experiências e cooperação em função de qualquer dificuldade que surgisse. Esses princípios foram aceitos na presença da missão entre as três partes envolvidas e a missão deu a garantia de que estariam imersos em acordos diplomáticos entre o governo chinês e as autoridades de acordos e concessões (Alcock, 1970:136-137).

A eclosão da Guerra Sino-japonesa de 1932 atrasou os trabalhos e o detalhamento dos princípios do acordo para os três princípios estabelecidos. Muito pouco progresso foi feito nos anos seguintes, devido à resistência de autoridades estrangeiras e, em 1937, a situação política e militar levou ao fim dos acordos estabelecidos, sendo que uma solução surgiu posteriormente com os novos tratados de igualdade assinados em 1943, entre a China a Grã-Bretanha e os Estados Unidos, revogando os direitos de jurisdição consular na China dos dois outros países (Alcock, 1970:137).

Outro governo a convidar a OIT para uma assessoria foi o Egito em 1931. Naquela ocasião, este país buscava aconselhamento sobre o melhor método para estabelecer um Departamento de Trabalho em seu Ministério de Interior. A missão foi levada adiante pelo próprio Diretor Geral da Organização, na ocasião, Harold Butler, que ao desembarcar no Egito (em fevereiro de 1932) encontrou também algumas medidas sobre reformas sociais, sendo levadas adiante e em fase de preparação pelo governo. O Departamento de Trabalho que o governo almejava criar deveria ser o encarregado de levar adiante essas medidas sobre reformas sociais com a assessoria da OIT.

Iniciado os trabalhos, Butler visitou, em quatro semanas, trinta e duas fábricas e participou de oito assembleias com mais de trinta e oito diferentes representantes industriais. O cenário encontrado pela equipe da OIT foi de enormes contrastes com uma modernização pujante das fábricas, ao mesmo tempo em que as condições de trabalho eram comparadas às do período medieval. Porém, elaborar uma legislação social que atuaria de maneira satisfatória com esses contrastes na produção não seria uma tarefa fácil. Era essencial evitar a imposição de uma legislação impossível de ser obedecida ao velho e arcaico sistema de trabalho, uma vez que a rápida extinção desse setor causaria a sua derrocada ou rápida extinção, acarretando o desmonte de um equilíbrio social existente: o deslocamento rápido de um trabalho em abundância pela introdução de um processo rápido de substituição pela automatização poderia gerar consequências sociais desastrosas (Alcock, 1970:137).

Por outro lado, as condições de salubridade dos trabalhadores locais eram péssimas, enquanto que, na indústria, estes não haviam adquirido a familiaridade com as fábricas e as habilidades de um trabalhador industrial que distinguiam, por exemplo, os trabalhadores europeus dos americanos. Nesse caso, o que era necessário eram tempo e um nível educacional mais alto. O amplo estoque de trabalhadores com baixa qualificação provocava uma queda nos salários nas cidades, embora os salários dos trabalhadores com qualificação fossem altos e estáveis.

Entretanto, se o trabalhador com qualificação era a chave para a resolução do problema, 90% da população era analfabeta e todos os indicadores demonstravam que, ao menos, os trabalhadores industriais estavam se tornando amplamente conscientes de suas deficiências em suas condições atuais e estavam dispostos a começar a melhorar o padrão substancialmente. Nesse sentido, os sindicatos poderiam desempenhar um papel importante.

Mas a posição tomada pelos sindicatos egípcios era perigosa. Legalmente, eles não eram nem proibidos nem reconhecidos, alguns eram associados com companhias, outros em uma localidade, mas raramente eram de abrangência nacional em seu escopo. Eles possuíam uma imensa dificuldade em debater e introduzir determinados assuntos de interesse de todos uma vez que os trabalhadores eram iletrados. Eles recorriam, com frequência, a advogados, sendo que os seus direitos, em caso de acidentes ou de demissão, não estavam definidos em estatuto, mas deveriam ser amparados e conquistados nas cortes. A implicação disso era que os advogados se encontravam em uma posição privilegiada para obter vantagens pessoais e políticas dos sindicatos. Butler considerava como algo essencial que os sindicatos fossem aceitos como associações legais para propósitos de negócios e profissionais em razão dessa defasagem. Uma vez que os sindicatos possuíssem os seus interesses comerciais sob a

proteção da lei, eles seriam menos sujeitos a se envolverem em questões políticas (Alcock, 1970:138).

Assim, Butler propôs uma série de reformas relativas ao emprego de mulheres e crianças, à jornada de trabalho noturno e ao descanso semanal, à compensação por acidentes, à segurança e à saúde, ao desemprego (incluindo o estabelecimento de um serviço de emprego) e é claro, aos sindicatos. Com respeito à organização de um Departamento de Trabalho, os oficiais que iriam compor esse órgão necessitavam inspirar confiança, de igual maneira, entre empregadores e trabalhadores. Dessa forma, o primeiro requisito para isso era, antes de qualquer coisa, que esse departamento deixasse de ser visto como um Departamento de Polícia e que as suas reuniões não ocorressem em separado. Ele deveria permanecer vinculado ao Ministério do Interior, contudo, a partir do momento em que muitas de suas funções, como o posicionamento sobre as permissões e o controle de autoridades locais estariam sob a alçada do ministério competente.

Em segundo lugar, existia a necessidade de um número maior de funcionários e de um intenso programa de treinamento e capacitação desses para lidar com as inspeções de fábricas, as condições de higiene e do maquinário, a criação de uma seção de empregabilidade e a coleta de dados estatísticos. Também deveria orientar o desenvolvimento de organizações de trabalhadores e empregadores, assim como o industrial, desde que, somente a partir dessas organizações, é que o departamento de trabalho se manteria em condições de lidar com as demandas de melhorias e o acompanhamento das queixas.

Por incentivar o Egito a desenvolver seu processo de arranjos industriais, em vez de pautar esse desenvolvimento pelas linhas políticas, e por incentivar e exercitar algum tipo de supervisão para garantir que os fundos estavam sendo administrados de maneira correta e não usados de maneira desperdiçada, é que o departamento pode mais do que estabelecer um espírito real de cooperação entre os trabalhadores e prevenir as suas organizações de uma possível exploração de propósitos pessoais e subversivos. Com o retorno de Butler ao Egito em 1938, o Departamento de Trabalho não estava fazendo direito seu papel, já que não possuía a confiança do governo do Wafd. Apesar de ter formulado um programa legislativo e estabelecido os primórdios de um sistema de inspeção na indústria, o corpo de funcionários era inadequado para assegurar o cumprimento das leis. Seus critérios eram insuficientes para dar a eles a autoridade necessária e proporcionar um fluxo de promoção e de deslocamento dos inspetores. Não era permitida a concessão de licenças, o que o enfraquecia *vis-à-vis do* poder político e industrial e a posição dos sindicatos continuava sendo incerta (Alcock, 1970:138).

Em debates entre Butler e as autoridades egípcias, ficou acordado que, em razão de condições especiais, nenhum esquema que compreendesse o seguro social poderia ser previsto. Entretanto, um regime de nove horas diárias ou de cinquenta e quatro horas semanais deveria ser aplicado e uma lei regulando os sindicatos deveria ser estabelecida, o mais breve possível.

Alguns anos mais tarde, em 1934, foi o governo de Cuba que solicitou os serviços da OIT para que mandasse funcionários que ajudassem na elaboração de uma Lei para a organização de serviços médicos de sociedades amigas.²⁵ Quando os oficiais da Organização chegaram à ilha, também lhes foi solicitado que ajudassem na elaboração do desenho de um ministério do trabalho. Desafios postos, cerca de seis meses depois, os oficiais submetiam os primeiros relatórios ao governo a respeito das duas responsabilidades que lhes fora designada. O relatório da organização sobre os serviços de assistência médica sugeria que era necessário reformar a organização de estudos sobre medicina assim como reformar e limitar a concessão de títulos de médicos habilitados anualmente, fazendo um ajuste com as reais necessidades do país. Além disso, a assistência médica gratuita deveria ser implementada particularmente nos distritos rurais, as pessoas beneficiadas deveriam ser definidas de maneira mais estrita, um sistema de seguro-maternidade obrigatório deveria ser organizado e os preparativos para a aplicação de um seguro obrigatório de enfermidade deveria estar na base de colaboração entre as sociedades, os médicos, os empregadores e os assalariados.

O relatório oficial da OIT, relativo aos trabalhos realizados em Cuba, detalhava um quadro geral para designar o que seria executado de forma direta pelo Ministério, bem como o que seria considerado como tarefas que poderiam ser executadas por outros órgãos (como as instâncias locais de saúde, por exemplo) e, a partir da elaboração desse quadro, ficou sugerido outro quadro com as funções para cada profissional do governo e a forma como aquelas deveriam ser coordenadas pelo governo. O relatório solicitava também a criação de outro órgão, o Conselho de Trabalho, que seria composto por membros eleitos entre os representantes dos empregadores, dos trabalhadores e também dos representantes do governo. Também foi indicado o estabelecimento de uma Corte de Conciliação e de Arbitragem, e que fossem definidos as suas composições e funções (Alcock, 1970:140).

Finalizado os trabalhos em Cuba, foi a vez dos Estados Unidos solicitarem, em outubro de 1935, uma missão de assessoria à OIT. O governo de Franklin D. Roosevelt criou

²⁵ No original, as *friendly societies* eram associações às quais o autor faz menção ao longo do texto, mas não menciona especificamente do que se trata, ora dando a entender ser um plano do governo cubano para melhorias de saúde da população, ora deixando pouco claro se eram os próprios oficiais quem faziam parte dessas associações.

o Ato de Seguro Social que provia, entre outras coisas, sistemas de compensação para os desempregados e pensão para os mais velhos o que incluía mais de 25 milhões de pessoas.

A partir daí, foi, então, criado um Comitê de Seguro Social que deveria apresentar um pedido de orçamento para o ano de 1936 junto ao tesouro americano. Isso implicava a necessidade de elaboração da parte dos Estados americanos de uma legislação obrigatória sobre o seguro desemprego, que fosse correspondente à Lei federal já existente. Apesar de esforços, tanto da OIT²⁶ quanto do Comitê criado pelo governo americano, os trabalhos não foram frutíferos e a assessoria não rendeu resultados, em grande parte, devido ao grau de soberania dos estados norte-americanos que resistiam duramente à ideia de um órgão internacional interferir em suas políticas locais (Alcock, 1970: 145-146).

Encerrada a missão nos Estados Unidos, entre 1936 e 1938 os oficiais da OIT ajudaram o governo da Venezuela a desenhar uma legislação sobre o seguro social, estabelecendo um Código de Trabalho, e cooperando em uma investigação sobre a migração e os acordos sobre moradia que envolveria a criação de um Instituto Técnico para Imigração e Acordos sobre Terra. Assim como na Grécia, a missão da OIT se deparou com um país com mão de obra de qualificação muito baixa.

A quantidade de trabalhadores que poderia ser facilmente colocada em um sistema de seguros social era relativamente pequena. Muitos dos trabalhadores estavam empregados em pequenas empresas que, em sua grande maioria, não tinham pressa em colaborar, com a aplicação de um seguro. Em todo caso, a maioria dos trabalhadores e, até mesmo, de alguns empregadores eram iletrados. Essas dificuldades eram acentuadas quanto mais distantes eram os municípios da capital Caracas.

Existiam problemas também concernentes ao status dos sindicatos e às relações das empresas de petróleo com o trabalho local. Relativamente aos problemas com o status dos sindicatos, nenhum movimento trabalhador que não fosse de inspiração oficialista (ou seja, criado pelo governo) era considerado suspeito e qualquer movimento trabalhista internacional levantaria ainda mais desconfiança. Um genuíno desejo pelo progresso social era, por outro lado, cautelosamente barrado pelo governo, em razão do pensamento oficial acreditar tenazmente que qualquer forma de progresso poderia ser perigosa a menos que seu ritmo e

²⁶ A tarefa coube ao Diretor Assistente da Organização Internacional do Trabalho John G. Winant que além de contar com experiência como Diretor Assistente do Escritório Internacional do Trabalho, também conhecia por dentro os meandros da política, pois, havia exercido em 1921 o cargo de Senador pelo Estado de New Hampshire. Por sua vez, Winant solicitou a ajuda de Adrian Tixier que já havia ocupado o cargo de Secretário encarregado para missões de assessoria da OIT e chefiado uma dessas missões na Grécia.

direção fossem controlados pelo Estado. Essa atmosfera gerava também uma enorme relutância, por parte do governo, em consultar a opinião dos empregadores e trabalhadores durante os trabalhos a preparação do código de trabalho.

Por sua vez, no que se refere ao segundo problema, as relações entre as empresas de petróleo e os trabalhadores locais, é importante levar em consideração certa xenofobia dos oficiais venezuelanos, aos quais as companhias de petróleo atribuíam a crença difundida de que essas companhias estavam explorando injustamente a riqueza do país. O problema para a OIT, conforme mencionado por um dos seus membros e elaborador do Código de Trabalho, Clarence W. Jenks, era de como assegurar a confiança das forças progressivas na América Latina sem danificar de maneira irreparável as relações com os grupos dominantes no continente.

E esse problema deveria ser visto sob a luz da situação de deterioração na Europa, quando outras debandadas da Liga das Nações eram diariamente esperadas, e do perigo de que se a OIT não fosse vista como liderando as questões sociais, uma organização trabalhista rival poderia emergir da ideia dos Estados da América Latina, a fim de lidar de maneira específica com os problemas latino-americanos.

Assim, a Missão da OIT também recomendou que uma segunda Conferência Americana dos Estados Membros fosse convocada pela própria OIT, o mais rápido possível. Essa conferência deveria debater questões como a migração, as populações indígenas, a agricultura e os problemas especiais de se aplicar uma legislação social em populações espalhadas por territórios. O fato da conferência estar pendente, ajudaria a verificar qualquer tendência pelos Estados latino-americanos de deixarem a Organização.

No desenrolar desse evento, essa recomendação foi seguida, e a conferência foi realizada em Havana, no final de novembro de 1939. A agenda incluía o exame dos efeitos dados à Resolução de Santiago (particularmente em relação ao trabalho de homens e crianças, e ao seguro social) e a organização de instituições oficiais, lidando com a imigração e os assentamentos.

Além das seis missões de assistência técnicas aqui recuperadas, os oficiais da OIT auxiliaram o governo da Romênia em 1930 na unificação administrativa dos diversos sistemas de seguro social presentes no país. Uma missão oficial também foi enviada ao Marrocos em 1937 para auxiliar na introdução e no encorajamento de um sistema cooperativo e de métodos entre as populações indígenas.

Em 1939, o escritório prestou assistência ao governo da Turquia no desenho e elaboração de um plano legislativo e de ação técnica para criação de um Instituto de

Segurança do Trabalho e foi também enviado um *expert* ao Equador para auxiliar no trabalho de reforma do sistema de seguro social do país. No próximo tópico será analisado como os programas passaram por um período de maior profissionalização com a gestão de David A Morse na frente da OIT.

2 – O período de profissionalização do Programa de Cooperação Técnica

Entretanto, essas primeiras missões não tiveram muito respaldo dentro da Organização que, naquele momento, estava muito mais focada na coleta e na troca de informações sobre o trabalho nos países membros, bem como no estabelecimento e na supervisão da implementação dos padrões de trabalho (Morse, 1968:45).

Com a posse do norte americano David A. Morse²⁷ em 1948 é que a OIT começou a desenvolver um trabalho de caráter mais operacional e de maior alcance. Em 1949, em seu primeiro documento como Diretor Geral na Conferência Internacional do Trabalho do mesmo ano, Morse sugeria que:

[...] a experiência acumulada pela Organização nos primeiros trinta anos de sua existência poderia ser utilizada com grande vantagem, caso fosse disponibilizado aos países em desenvolvimento uma assistência técnica *in loco* (Morse: 1968:45).

Sua sugestão foi acatada e contou com um amplo apoio do corpo de governança, assim como dos países participantes da conferência de 1949. Entretanto, a implementação dessa ideia envolveria diversas mudanças no Programa, nos moldes organizativos e também na estrutura da Organização. Assim, em um primeiro momento, foram disponibilizadas, em uma escala modesta, uma pequena verba e uma estrutura para começarem as assessorias. Foi esboçado um pequeno programa operacional, visando o desenvolvimento da assistência técnica na utilização de mão de obra dos países, incluindo aqui os serviços organizacionais e de emprego, a orientação vocacional e o treinamento técnico. Naquele primeiro momento, as

²⁷ O norte-americano David A. Morse era formado em Direito por Harvard e em Administração pela Universidade Rutgers. Foi Diretor Geral da Organização Internacional do Trabalho no período de 1948 a 1970, justamente durante o pós-Segunda Guerra Mundial. Em seu mandato, a OIT passou de 52 para 121 membros, além de ter multiplicado a planilha original de apenas 600 empregados. O orçamento da OIT, durante o mandato de Morse, passou de cerca de US\$ 4 milhões para US\$ 60 milhões. Foi também o responsável pela implementação do programa de assessoria técnica da Organização e criou uma série de escritórios regionais e descentralizou de seus programas. Criou em 1969 o Programa Mundial do Emprego. Antes da OIT, ocupou cargos de Assistente Especial do Tesouro Americano, Indústria de Petróleo do Interior dos EUA e Fiscal Regional da Junta Nacional de Relações de Trabalho na área metropolitana de Nova York. Disponível em: <www.ilo.org>. Acesso em: 17/08/2017.

fontes financeiras para tais atividades eram todas oriundas do orçamento da própria OIT (Morse: 1968:45).

A partir de 1950, em resposta a uma grande preocupação mundial com o crescimento da pobreza e com problemas para aumentar o desenvolvimento econômico de países na Ásia, na África, na América Latina, as Nações Unidas lançam um Programa Expandido de Assistência Técnica, e a OIT torna-se imediatamente um dos órgãos executores desse Programa (Morse: 1968:46).

Nesse sentido, a primeira grande experiência da OIT – no que se refere aos programas de assistência e de assessoria – ocorre em parceria com as Nações Unidas, o que impacta diretamente em três aspectos de suas pretensões nesse campo: a) um considerável incremento nas fontes financeiras; b) a aproximação com seus novos países membros; c) com fontes de financiamento mais amplas, pode-se aventurar em projetos de longo prazo.

A partir de 1959, as Nações Unidas estabelecem um Fundo Especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento Econômico e, uma vez mais, a OIT entra como agência executora (Morse: 1968:46). Somente em 1966, é que ocorre uma fusão do Programa Expandido de Assistência Técnica com o Fundo Especial das Nações Unidas. Sob o nome de Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, a OIT entra como colaborada na execução.

Assim, de um começo modesto, ainda de maneira incipiente, nos anos 1930 até os seus primeiros passos no ano de 1948, a cooperação técnica²⁸ cresce até se tornar o programa mais importante da OIT, em termos de orçamento à disposição.

Conforme ressalta Morse, em números, isso significa dizer que, em 1949, esse programa representava US\$ 101.000 ou, aproximadamente, 2% do total do orçamento da OIT. Por sua vez, em 1968, o gasto da Organização foi de mais de US\$ 20.000.000 na área de atividade de cooperação técnica ou cerca de 45% do montante anual disponível a partir de diversas fontes (Morse: 1968:48).

Tais números passam a ideia da magnitude do que é a cooperação técnica da OIT, bem como, da extrema importância nas atividades desenvolvidas atualmente na Organização. Visando aprofundar um pouco mais nessa esfera da assistência técnica prestada através dos programas da OIT, como é o caso do referente empírico desta Tese, algumas importantes questões são levantadas a respeito da cooperação técnica na OIT: Qual seria ou quais seriam

²⁸ Primeiramente denominada como “missões de assessoria” (*advisory missions*), logo após “assistência técnica” (*technical assistance*), adquire mais tarde esse nome que reflete de maneira mais fidedigna o espírito e o caráter da operação.

os seus objetivos? Onde estaria inserido ou qual seria a importância do programa de cooperação técnica frente aos demais quadros dos demais programas?

Conforme Morse ressalta ao mencionar as origens da OIT, de longe a maior parte das atividades de cooperação técnica da Organização – pelo menos 60% -- são direcionadas para projetos que visam o desenvolvimento e a utilização dos recursos humanos nos países em desenvolvimento (Morse, 1969:48).

Nas palavras de seu ex-presidente:

[...] Isso foi, e continua sendo, a maior contribuição da Organização Internacional do Trabalho na tentativa dos países em desenvolvimento de modernizarem as suas economias, acelerarem o seu processo de industrialização [...] Em resumo, para tornarem-se capazes de promoverem altos padrões de vida para a população (Morse, 1968:49).

Assim, conforme será visto aqui mais detalhadamente, ainda no esboço inicial das atividades de um programa para a capacitação de mão de obra lançado em 1948, passando pelos primeiros projetos especialmente desenhados para os países em desenvolvimento em 1951, a assistência técnica da OIT abrangeu os governos da Europa, e da Ásia, da África e das Américas Latina e do Norte, tentando solucionar o problema de escassez de talentos, problemas com imigração e, até mesmo, com a criação de serviços públicos de emprego nos países em desenvolvimento.

Além disso, a OIT vem concentrando esforços em uma sistemática coleta de dados e uma análise de informações sobre as tendências do emprego, além do uso dos resultados dessas estatísticas também servem como orientação para políticas de planejamento em desenvolvimento e capacitação de mão de obra, como parte de um plano amplo de desenvolver a economia em sua plenitude (Morse; 1969:49).

Portanto, os programas de capacitação profissional promovidos pela OIT têm sido, ao longo do tempo, um dos seus componentes centrais. Se, inicialmente, esses programas de capacitação profissional eram, em sua grande maioria, projetos-piloto, prestando assistência direta e treinamento a um número limitado de trabalhadores qualificados – principalmente no setor da indústria – passa, em um momento posterior, a ser um programa que vê o seu escopo de assistência aumentar consideravelmente, sobretudo a partir de 1959, momento em que o Fundo Especial das Nações Unidas torna disponíveis maiores recursos para as atividades de

assessoria, (que, na ocasião, ainda eram qualificadas pelas próprias Nações Unidas como atividades de pré-investimentos)²⁹.

Em meados dos anos 1970, cerca de metade das atividades da OIT já era correspondente às atividades de assessoria. É nessa década também que a OIT passa a dar uma maior atenção aos aspectos micro dos planos de desenvolvimento, tais como os programas de capacitação e de treinamento gerencial, ou seja, não bastava simplesmente enviar a missão, sendo igualmente importante tomar medidas em todos os aspectos do plano de consultoria, desde o treinamento dos especialistas enviados, até os relatórios que servem como *feedback* elaborado por eles e pelos agentes dos países que receberam a missão.

Já existia, entretanto, um interesse da OIT no treinamento gerencial e na capacitação, desde a segunda metade da década de 1920. Mais especificamente em 1927, a OIT, quando apoiou o estabelecimento do *International Management Association* (“Instituto Internacional de Capacitação”). A atuação direta da OIT no campo de assistência aos países desenvolvidos data de missões de assessoria³⁰ enviadas a Israel e à Índia, ainda no ano de 1952. Desse início modesto, as atividades de desenvolvimento voltadas ao gerenciamento e capacitação³¹ evoluíram a ponto de se tornarem o maior programa internacional sobre o tema, nessa área, com o financiamento do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (Morse: 1969:50-51).

Antes de abordar mais detalhadamente os diversos aspectos da cooperação técnica da OIT, é importante destacar que uma característica essencial dessas atividades (bem como das demais agências das Nações Unidas) é o seu esforço de cooperação. Assim, a promoção e a facilitação das novas formas de aspectos cooperativos nas sociedades dos países em desenvolvimento emergem gradualmente, a partir dos anos 1970, nas preocupações da OIT.

Visando esse desenvolvimento, a OIT vem trabalhando desde o final dos anos 1950 no sentido de desenvolver novas instituições e políticas sociais que auxiliem na elaboração de legislações do trabalho, assistência para reforçar os serviços ofertados pelos governos na implementação e na administração dessas legislações nos países atendidos, na construção de estruturas de resolução de conflitos entre sindicatos e patrões, no treinamento e na liderança de sindicatos, além da elaboração de uma adequada estrutura de segurança social e de

²⁹ *Pré-investments missions* conforme descrito no sitio de internet da própria instituição. Disponível em: <www.undp.org> Acesso em 14/02/2017.

³⁰ No original, *productivity missions*.

³¹ Na década de 1960, uma maior ênfase foi dada ao programa de cooperação e treinamento, no sentido de se buscar melhorias dos recursos humanos e das condições de vida nas áreas rurais. Entretanto, uma maior ênfase desse trabalho nesses aspectos não faz parte do escopo desta Tese.

políticas salariais, visando garantir uma ampla distribuição dos frutos do desenvolvimento sem ter que impor uma carga excessiva na economia (OIT, 2007).

Outra característica essencial desses programas de assistência técnica internacional são os estreitamentos de relações, seja da OIT com os governos locais, uma vez que, os custos dos programas são divididos, seja dos profissionais da Organização com os recursos humanos locais, pois os respectivos governos indicam os profissionais que irão participar dos programas de assistência técnica junto à Organização.

Assim:

[...] o objetivo principal de todo o programa de cooperação técnica é prover aos países que recebem a assistência um estabelecimento de conhecimento que consiga capacitá-los a assumirem, da maneira mais rápida possível, a responsabilidade integral na implementação de cada projeto (Morse: 1969:53).

Entretanto, até meados dos anos 1960, tal objetivo não havia ainda sido alcançado, sendo bastante comum nessa época a existência de alguns casos nos quais, após o término do projeto e a recomendação dos *experts* ter sido transmitida ao governo, nada mais ocorreu. Além disso, com as mudanças de governo que ocorriam nos países, os novos governos não demonstraram interesse em implementar as recomendações. Outros problemas recorrentes são de ordem financeira para a continuidade do projeto e o fato de que as recomendações simplesmente não são seguidas pelos países. Conforme apontado pelo próprio Morse, é importante reconhecer que, muitas vezes, é responsabilidade da própria OIT esse processo de não institucionalização das recomendações obtidas, a partir da assistência técnica (Morse, 1979).

Para o ex-Diretor existe um problema, uma vez que, em algumas ocasiões, os *experts* da OIT não apresentaram soluções suficientemente satisfatórias para a resolução dos problemas. Esse problema ocorre, pois, mesmo sendo esses profissionais altamente qualificados, em muitas ocasiões, eles podem simplesmente não compreender ou mesmo não conseguem captar com fidedignidade a realidade do país em questão. Em algumas ocasiões, as cooperações técnicas entre os profissionais da Organização Internacional do Trabalho e os profissionais locais, simplesmente não resultaram em uma relação frutífera (Morse, 1969:56).

Todavia, a questão que mais preocupa a OIT, bem como seus profissionais e os Estados Membros, não é necessariamente o número de casos de sucesso ou de fracassos registrados, mas os modos pelos quais a efetividade e o impacto dos projetos podem ser melhorados. Existe uma grande tendência na cooperação técnica da OIT a seguir na direção de projetos de longo prazo nos quais se realiza uma melhor compreensão das realidades

estritamente orientadas aos planos nacionais de desenvolvimento (Morse: 1969:56). Se nos primórdios do programa de cooperação e assistência técnica os governos costumavam requisitar assistência em áreas muito limitadas e por um período de tempo muito curto (cerca de dois ou três meses), esses projetos, embora muito úteis, frequentemente apresentavam pouco ou nenhum impacto nos problemas gerais do país (Morse: 1969:56).

Finalmente, outros dois importantes fatores indicados por Morse para a não institucionalização das ações implementadas seriam: a) os projetos raramente estavam em coordenação com outros programas de assistência desenvolvidos pela OIT ou mesmo por outros órgãos; b) frequentemente, os projetos não eram planejados e concebidos de maneira cuidadosa, ou seja, esses programas não correspondiam as necessidades básicas dos países atendidos e, tratando-se de projetos com uma curta duração de tempo, os especialistas não podiam fazer nada além de uma análise superficial (Morse: 1969:56).

Contudo, pode ser considerado como um fato de grande relevância o lançamento do Fundo Especial das Nações Unidas. A partir desse momento (o lançamento do fundo data de 1959), esses projetos passam a ser implementados com maior duração, sendo desenhados para criar condições que estimulem e encorajem os investimentos, auxiliando, dessa forma, no crescimento econômico dos países. Conforme explicita Morse, pode-se afirmar que houve uma evolução da assistência técnica da OIT, pois, na medida em que adotavam esses planos, os países adquiriam experiência neles e, mais que isso, com o refinamento dos métodos e dos sistemas de planejamento, existia uma melhor capacidade por parte do programa em identificar as necessidades prioritárias e integrá-las com a assistência técnica recebida (Morse: 1969: 68-69).

Assim, em uma descrição mais detalhada desse quadro evolutivo:

Se a Organização Internacional do Trabalho concentrou o seu trabalho na proteção dos trabalhadores na Europa, durante os seus primeiros cinquenta anos de existência, existiu para isso uma razão simples: na ausência dos Estados Unidos e da Rússia, era a Europa que seguia como o centro da política internacional e da vida econômica (Alcock, 1970:134).

É a partir dos anos 1960, que marcadamente ocorre na OIT certo declínio das atividades na Europa e uma forte concentração nas questões relativas ao estabelecimento de uma legislação internacional do trabalho. Paralelamente a esse processo, a gestão de Morse passa a direcionar o foco da Organização, no sentido de alcançar uma maior universalidade das atividades, assim como um aumento expressivo do número de novos países a se tornarem

membros e também de melhorias significativas nos programas de cooperação e assistência técnica (Alcock, 1970:134).

No próximo capítulo, será ressaltado o aspecto teórico do tripartismo, bem como serão abordadas as questões sobre ele e a qualificação dos trabalhadores.

CAPÍTULO 2

Concepções teóricas sobre o neocorporativismo/tripartismo

Falar em definição conceitual, ou mesmo em diferenças conceituais, sobre o que é o neocorporativismo e o que é o tripartismo é uma tarefa com dificuldade significativa, uma vez que a literatura sobre o assunto dificulta estabelecer uma definição única e precisa do tema. Essa fluidez conceitual gerou diferentes nomenclaturas – corporativismo, neocorporativismo, bipartismo, tripartismo, pluripartismo, multipartismo, concertação social, pactos sociais, etc. – que, conforme ressaltam Tapia e Gomes, correm o risco de gerar um labirinto pouco esclarecedor, ou mesmo uma fluidez que pouco acrescenta ao conhecimento já acumulado sobre o tema (Tapia e Gomes, 2008:21). Em conformidade com esses autores, esta Tese partirá do princípio de que qualquer tentativa de encaixar esse objeto de estudo em uma definição única e fixa implicaria uma perda considerável sobre a abrangência desse, causando uma rigidez conceitual desnecessária (Tapia e Gomes, 2008:11).

É difícil estabelecer uma definição única e precisa do tema. Do que estamos falando afinal de contas? Ao falar em neocorporativismo, estaríamos necessariamente falando em tripartismo? A resposta é positiva sobre certos aspectos. No intuito de evitar qualquer confusão sobre o tema e procurando esclarecer melhor o caminho teórico, serão apresentadas nas páginas a seguir as características principais do neocorporativismo e do tripartismo.

2.1 O neocorporativismo e a teoria política dos anos 1970 e 1980

Na Europa, existem autores como os franceses Grossman e Saurugger que, em uma nomenclatura pouco utilizada no Brasil, fazem referência ao que denominaram ora como “grupos de interesses”, ora como “corpos intermediários”, “no original, *les groups d'intérêt e corps intermédiaires*), conceitos que, conforme indicam os próprios termos, seriam organizações entre os indivíduos, os sujeitos ou os cidadãos e o Estado, e sua emergência estaria ligada à própria questão do nascimento de um Estado moderno, bem como de um governo representativo, ou seja:

[...] a presença de setores sociais que buscam se organizar para representarem seus interesses *vis-à-vis* do resto do mundo e, particularmente do poder político [...] sem dúvida, é um fato da vida em sociedade, sendo impossível situar com precisão a sua gênese (Grossman e Saurugger, 2011:75, tradução minha).

De acordo com esses autores, duas grandes correntes teóricas são identificadas sobre tais organizações: Uma,³² que mantém uma hostilidade em relação a todo tipo de grupo, mesmo se nela algumas alterações sejam devidamente necessárias com o surgimento da sociedade de classes e o desenvolvimento das liberdades públicas e outra,³³ que possui um tom bem mais conciliatório e reconhece todas as virtudes dos grupos. Recorrendo a uma descrição histórica para tentar identificar algum possível momento para o surgimento do corporativismo, os autores mencionam que foi no contexto da Idade Média, que passou a vigorar a ideia de que os corpos intermediários poderiam comumente ser reconhecidos como potencialmente perigosos, não somente para os governantes, mas também para os povos, uma vez que os debates nascentes estavam ocorrendo de maneiras que poderiam potencialmente ameaçar o Estado, a Igreja, as Guildas e até mesmo as cidades nascentes (Grossman e Saurugger, 2011: 75).

Assim, importantes instituições como a Igreja e o Estado abominavam o nascimento de corporações que “ao serem formadas por aqueles que exerciam a mesma profissão” poderiam, em muito pouco tempo, apresentar-se como um forte concorrente das comunidades que caracteristicamente marcavam a ordem política na Europa medieval (Grossman e Saurugger, 2011:75).

Existiria também uma corrente teórica que tenta encontrar uma possível gênese para a noção de corporativismo, a partir de uma literatura que ressalta o surgimento desse fenômeno ainda na Idade Média, enfatizando que a noção de corporativismo poderia ser vista como uma organização da coletividade baseada na associação representativa de interesse, bem como das atividades profissionais (Bobbio *et al.* 2000:287).

Alguns autores, como Wiarda, argumentam que o corporativismo, especialmente na América Latina, possui raízes nas concepções medievais de harmonia, do bem comum e do Estado. Essa corrente teórica vê o corporativismo em uma ideia de continuidade, ou seja, dotado de um forte caráter cultural, e que teria como base instituições tradicionais como a

³² Dessa primeira corrente teórica, Thomas Hobbes acredita ser nociva qualquer ideia de organização de agrupamentos ou corpos intermediários, pois esses seriam nocivos e representariam um perigo iminente ao estado, justamente por possuírem uma similaridade com esse. Entretanto, é importante ressaltar que Hobbes não rejeita completamente as associações. Pelo contrário, sua posição é favorável, salvo que essas organizações sejam submetidas a uma legislação, pois, caso contrário, poderão se tornar uma doença para o próprio estado.

³³ Na segunda corrente teórica, Rousseau, adota igualmente uma postura crítica em relação aos corpos intermediários. De acordo com o autor, grupos sociais organizados representariam um possível problema para os cidadãos estabelecerem um contrato advindo da vontade geral. Assim, as associações ou corpos intermediários, possuiriam fundamentos equivalentes à grande associação que é o Estado. Entretanto, sendo esse último o maior desses grupos, deve controlar qualquer impulso revolucionário dessas organizações intermediárias e as submeter à sua lei.

comunidade da aldeia, a igreja, etc., que teriam deixado uma espécie de herança para os formatos posteriores ao que ele foi nos primórdios. Entretanto, esse corporativismo estaria em declínio, em razão da emergência de novos grupos como os militares orientados para o desenvolvimento, a nova igreja, os técnicos educados e vários atores externos que são considerados como ascendentes e que desafiam as instituições tradicionais (Wiarda, 1973:6-7).

A outra corrente de interpretação acredita que o corporativismo é um reflexo da sociedade (Rogowski, 1989:77; Rogowski, 2009) e, em semelhança com a corrente teórica do corporativismo como continuidade, acredita que ele se desenvolve como uma continuidade cultural. A principal característica dessa corrente teórica é, contudo, a tentativa de explicar a existência da política corporativista sem atribuir qualquer peso importante ao papel das estruturas forjadas pelo estado, ou seja, a sua tese central é que são as características das sociedades que explicam a existência dos padrões políticos corporativistas, aceitando a existência de grupos como algo natural e relativamente autodirigidos em suas ações políticas.

Em rejeição a tais ideias, autores como Stepan (1980 e 1998) consideram o corporativismo como uma construção do Estado, onde um conjunto particular de políticas e disposições institucionais irá estruturar a representação dos interesses. Para esse autor, onde predominam tais disposições, o Estado concede, muitas vezes, privilégios ou até cria grupos de interesses, tenta regular o seu número e lhes dá aparência de um monopólio quase representativo juntamente com prerrogativas especiais. Em retribuição por essas prerrogativas e monopólios, o Estado exige o direito de controlar os grupos representativos mediante uma variedade de mecanismos. Assim, o corporativismo funciona como uma reação de uma elite à crise, ou seja, os padrões corporativistas de representação de interesses não constituem tanto um insumo social, mas o resultado de uma política, sendo frequentemente consequência de estruturas políticas impostas de maneira consciente pelas elites políticas à sociedade civil (Stepan, 1980:71-72).

Em contrapartida tanto à ideia de que o corporativismo seria um suposto renascimento das práticas católicas ou medievais quanto à de um instrumento de elites, Manoilescu, desenvolve um argumento segundo o qual não somente a existência de uma harmonia natural em *anciens régimes* seria questionável, como uma ruptura com o liberalismo e o desenvolvimento capitalista é desejável. Baseando-se em fundamentos materialistas, o autor ressalta estar convencido de que corporações adequadamente construídas dariam resposta no sentido de superar o mal-estar moral e espiritual do homem moderno, integrando-o à

sociedade, mediante novos laços comunitários. Sustentava também que as forças imperativas que conduzem a uma corporativização deveriam ser encontradas na economia política de seu tempo, na natureza da propriedade, na produção e na distribuição do próprio capitalismo. Outro ponto sustentado pelo argumento de Manoïlesco é negar que o corporativismo seja simplesmente um mecanismo defensivo temporal para a mobilização e/ou proteção do egoísmo de classe que desaparecerá, de alguma maneira, quando passe também a ser uma possível ameaça conjuntural. Pelo contrário, ele apresenta o corporativismo como uma forma institucional permanente, que não está intrinsecamente predisposta a favor de uma classe social ou da manutenção do *status quo*, capaz de submeter os interesses particulares aos objetivos nacionais predominantes e, eventualmente, de transformar a base capitalista da sociedade em si mesma (Manoïlesco, 1936:29-30).

Portanto, o eixo central do argumento de Manoïlesco é que o *leitmotiv* do corporativismo é solucionar problemas ocasionados por um sistema internacional de comércio desigual, mesmo que, em algumas ocasiões, venham existir condições políticas essencialmente internas que possam gerar soluções ou respostas corporativistas. Dessa forma, conforme Manoïlesco o entendeu e defendeu, ele seria uma resposta político-institucional a um processo particular de transformação que a economia política mundial e seu correspondente sistema de estratificação internacional estavam sofrendo na ocasião. A sua “causa dominante” estaria radicada nas relações entre as nações, mas do que entre as classes dentro das unidades nacionais. De fato, são essas últimas quem estariam condicionadas ou, até mesmo, determinadas pelas primeiras. O elemento dinâmico desse processo de transformação econômica mundial consiste em uma demanda “nacional” radical de reestruturação da divisão internacional do trabalho e de sua distribuição de benefícios (Manoïlesco, 1936:35).

Visando o esforço intelectual de melhor esclarecer o conceito, Philippe Schmitter, propõe um resgate do conceito de corporativismo, a partir dos múltiplos conceitos já introduzidos na literatura, mas que, segundo o autor, antes o confundem e obscurecem, fazendo-se necessário, então, um exame mais acurado de sua utilidade (Schmitter, 1979). Assim sendo, a partir de meados dos anos 1970, uma nova maneira de pensar os interesses setoriais se desenvolve na corrente de redescoberta ou renascimento do corporativismo. Conforme Schmitter, a redescoberta do corporativismo nessa data foi, de certa forma, irônica, uma vez que:

No exato momento em que os estudiosos acadêmicos começaram a utilizar o conceito para analisar as tendências das sociedades capitalistas avançadas, as práticas [corporativistas] já haviam atingido o ponto máximo e continuaram a declinar nos anos 1980. Então, exatamente quando vários observadores haviam

anunciado o seu fim, o corporativismo ressurgiu e agora parece carregar a dupla responsabilidade de associação de interesses e de formulação de políticas a um novo apogeu, durante os anos 90 (Grote e Schmitter, 2008:21).

Em suma, o autor considera que existe uma variedade demasiada no uso ideológico do corporativismo, tornando complicada a tentativa de utilizá-lo como um instrumento útil na análise comparativa. Tampouco parece muito produtivo ao autor considerar que o corporativismo seja uma peça exclusiva ou um produto distinto de determinada cultura política em particular, especialmente quando existe a ideia de vinculá-lo a uma determinada área geográfica. Essa concepção não explica também por que ele surgiria e desapareceria com frequência em determinadas áreas geográficas e períodos históricos. Após rechaçar uma série de usos alternativos do conceito de corporativismo e tendo expresso preferência por uma especificação mais empiricamente delimitada, centrada em um conjunto de traços observáveis de maneira relativamente direta e institucionalmente distintos da prática real da representação de interesses, Schmitter apresenta a seguinte definição:

O corporativismo pode ser definido como um sistema de representação de interesses no qual as unidades constitutivas estão organizadas em um número limitado de categorias singulares, obrigatórias, não competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou autorizadas (quando não criadas) pelo Estado, as quais foram concedidas um monopólio de representação deliberativo dentro de suas respectivas categorias, em troca de observar determinados controles sobre a seleção de seus dirigentes e a articulação de suas demandas e apoios (1979:75).

Obviamente, uma definição assim elaborada é uma descrição de um tipo ideal, uma construção heurística e lógico-analítica composta de uma grande variedade de elementos teórica e hipoteticamente inter-relacionadas. Nenhum sistema existente de representação de interesses pode representar perfeitamente todas essas dimensões.

Por fim, também é importante ressaltar, a diferenciação feita por Schmitter entre pluralismo e corporativismo. De acordo com ele, o pluralismo e o corporativismo compartilhariam certo número de pressupostos básicos, como quase todos os modelos realistas de políticas modernas de interesses: a crescente importância das associações formais de representação; a persistência e a expansão de interesses funcionalmente diferenciados e potencialmente conflitivos; o papel cada vez mais ativo do pessoal administrativo permanente da informação especializada da destreza técnica e, por conseguinte, da oligarquia entrincheirada no poder; a diminuição da importância da representação territorial e partidista;

a tendência secular de expansão das políticas públicas; e a interpenetração nas arenas de decisão política e pública (Schmitter, 1977: 145).

Não obstante, e apesar dessa ampla zona de coincidência, o pluralismo difere notoriamente do corporativismo como uma resposta de tipo ideal aos fatos da vida política moderna. Em suma, tanto os pluralistas quanto os corporativistas reconhecem, aceitam e tratam de superar a crescente diferenciação estrutural e a diversidade de interesses da sociedade política moderna, mas oferecem “remédios políticos” opostos e imagens divergentes sobre a forma institucional a qual deve assumir um sistema de representação de interesses.

Por sua vez, os pluralistas propõem uma formação espontânea, a proliferação numérica uma extensão horizontal e uma interação competitiva, além de, depositarem a sua fé no equilíbrio de forças, em constante mudança, que se interceptam mecanicamente. Por sua vez, os corporativistas propõem que essa emergência ocorra de forma controlada, além de limitada quantitativamente, uma estratificação vertical e uma interdependência complementar. Os corporativistas apelam a um ajuste funcional de um todo organicamente interdependente.

Por fim, outra importante distinção nesse debate diz respeito aos desdobramentos na utilização do conceito de corporativismo, conforme será visto no item seguinte.

2.2. Os desdobramentos da utilização desse conceito

A noção de corporativismo, ou seja, de negociações entre representantes empresariais, representantes dos trabalhadores e que, com frequência, envolvia, de maneira direta ou indireta, os governos nacionais, permanece até o início dos anos 1980, quando se passou a acreditar que esse mecanismo havia falhado em seus propósitos principais de controle da inflação e de negociações salariais. A ideia corrente naquele início de anos 1980 era de que aconteceria um recuo do corporativismo, uma vez que a sua imagem estava associada com a inflexibilidade nos ganhos salariais e era considerada muito disfuncional para o novo ambiente econômico. Autores como Minford (1989 citado por Tapia e Gomes, 2008:32) chegaram a declarar de maneira enfática que o corporativismo era simplesmente um experimento falido.

Nos primeiros anos da década de 1980, era forte o sentimento de pessimismo em relação ao corporativismo, graças, principalmente, a dois importantes fatores: o rompimento do compromisso entre as organizações patronais e as sindicais, que abandonaram as práticas

de negociação, e também ao novo contexto de internacionalização da economia caracterizado pela desregulamentação, pela liberalização dos mercados financeiros e pela emergência de novas formas de produção na esteira da revolução tecnológica (Tapia e Gomes, 2008:32).

Paradoxalmente, os eventos do decorrer da década de 1990 provaram que a ruína do corporativismo foi decretada muito cedo. Por um lado, ocorre um renascimento das negociações coletivas em nível nacional, não somente em países que já possuíam essa tradição, como também nos países em que os requisitos tradicionais para o corporativismo eram fracos. Assim, é a partir desse renascimento de negociações coletivas em nível nacional, que os pactos sociais tripartites passaram a desempenhar um papel essencial em promover as negociações coletivas.

Entretanto, é importante ressaltar que essa passagem do neocorporativismo para o tripartismo não acontece de maneira natural, mas é o resultado de profundas modificações, seja na conjuntura econômica em que eram negociados os acordos ou, até mesmo, no escopo dos novos acordos. Ou seja, essa relação entre tripartismo e neocorporativismo não é natural.

Essa importância do ressurgimento do diálogo social também é destacada por Pochet e Jepsen³⁴ (2015) que ressaltam:

Em meados dos anos 1970, existia um suporte empírico para a hipótese de que os mercados modernos seriam capazes de integrar os interesses do mercado com os interesses dos trabalhadores na formação e na implementação de políticas públicas, e que essa forma seria a melhor de lidar com os choques econômicos, políticos e sociais que ocorreram a partir do final dos anos 1960 até o fim da década de 1970. A capacidade de uma sociedade industrial avançada de lidar com o conflito social e melhorar a performance econômica é ligada a uma estrutura institucional a qual incorpora os interesses sociais de associações que representem os trabalhadores e os empregadores na implementação de políticas públicas entre os países³⁵

Para os autores, se durante os anos 1970, as políticas tripartites relativas às questões salariais eram particularmente vistas como uma ferramenta praticamente indispensável para a resolução de conflitos no mundo do trabalho,³⁶ durante os anos 1980, a partir da ascensão dos princípios neoliberais de mercado e após a chamada segunda crise do petróleo, a noção de

³⁴ Em aula ministrada na disciplina Industrial Relations of Europe no Departamento de Sciences du Travail na Universidade Católica de Louvain na Bélgica.

³⁵ No original em inglês: In the midst of the 1970s there was empirical support for the hypothesis that modern market economies, if they were capable of integrating business and labour interests into the formation and implementation of public policies, were better able to manage the social, political and economic shocks which occurred from the late 1960s through the late 1970. The ability of advanced industrial society to manage social conflict and improve economic performance, is contingent on an institutional infrastructure which incorporates the societal interest of organized capital and labour into nation-wide economic policy making

³⁶ No original, *crisis management*.

corporativismo parecia perder a sua razão de existir no momento em que muitos de seus exemplos mais refinados entravam em sérias dificuldades relativas às questões de emprego, de finanças e de crise fiscal (Pochet e Jepsen, 2015).

Segundo Pochet e Jepsen (2015)³⁷, um grande número de argumentos foram levantados na tentativa de se explicar o que, afinal, levou repentinamente o corporativismo a sofrer um baque em meados dos anos 1980. Entre esses argumentos estão os de Lash e Urry (1987:190-191), que afirmaram, a partir do final dos anos 1970, que as políticas de centralização salarial enfrentavam sérios problemas em praticamente toda a Europa.

Além do argumento acima mencionado, o Professor Pochet também destaca que é importante atentar para o fato de que:

- Pesquisadores de relações industriais passaram a destacar, de maneira mais enfática, o desafio da flexibilização³⁸ (Baglioni e Crouch, 1990, citado por Pochet, 2015) e passaram a focar nas pressões em direção à descentralização e à liberalização que emergiam e tornavam cada vez mais árdua a tarefa de reconciliação com a abordagem do corporativismo (Kochan and Piore, 1995: 215 citado por Pochet, 2015);
- Uma nova geração de pesquisadores em sociologia econômica e em relações industriais passou a dar um peso maior à questão das mudanças fundamentais na organização da produção. Distante do modelo Fordista e do alto volume de produção em massa, essas novas mudanças introduziam contrariamente uma produção na direção de produtos com um maior valor agregado, uma maior flexibilidade na produção, baseados em habilidades intelectuais,³⁹ além de um método diversificado de produção voltado principalmente para as tecnologias de microeletrônica e o aumento do processo de subcontratação (Boyer, 1988; Piore and Sabel, 1984; Sorge e Streeck, 1988, citado por Pochet, 2015);
- Um foco maior naquilo que Espining-Andersen (citado por Pochet, 2015) nomeou como mudanças domésticas nos mercados de trabalho, ou seja, o crescimento estrutural de padrões atípicos de emprego que seguiram uma transformação secularizada no modelo de família tradicional e na individualização dos estilos de vida dentro de um padrão que tornou o estado de bem-estar social muito mais

³⁷ Conforme mencionado em aula.

³⁸ No original, *challenge of flexibility*.

³⁹ No original, *craft-based*.

heterogêneo em termos de componentes da força de trabalho para uma representação efetiva nas negociações coletivas.

- Observando com maior atenção o histórico de sucesso do corporativismo e as intervenções macroeconômicas e keynesianas, Scharpf (2000:91) sugeria que, através de um processo minucioso de liberalização dos mercados de capitais internacionais durante a década de 1980, ocorreu, em paralelo, uma brusca restrição nas autonomias políticas dos governos nacionais em cumprir com metas de pleno emprego (Scharpf, 2000:91).

Portanto, observa-se que as décadas de 1980 e 1990 são fortemente marcadas por características desconhecidas dos padrões anteriores do mercado de trabalho, destacando-se, entre elas: um processo de descentralização das negociações em seu *locus* de interação entre representantes de trabalhadores, representantes de empregadores e governos; um aumento da individualização/atomização do trabalhador, o que implicou em seu enfraquecimento para determinação das condições de trabalho, e, como consequência, propiciou um enfraquecimento sindical; um aumento no montante e na intensidade das negociações coletivas, mas que passavam agora de um plano nacional para um subnacional, sendo a tônica dessa nova forma as negociações realizadas internamente nas grandes empresas e, no que a literatura denomina como *shop floor productivity*⁴⁰ (Katz, Lee e Lee, 2004:213).

A partir daquele momento, a flexibilização da jornada e do local de trabalho e a descentralização das negociações coletivas são usadas para encontrarem soluções particulares para as necessidades individuais de cada empresa.

Conforme ressaltam Tapia e Gomes:

O núcleo da agenda pública passou a ter como temas dominantes a descentralização das negociações coletivas, sob o argumento da necessidade de introduzir uma maior liberdade das negociações coletivas, sob o argumento da necessidade de introduzir uma maior liberdade nas relações entre capital e trabalho; a necessidade de uma força de trabalho altamente qualificada como contrapartida das mudanças tecnológicas e organizacionais exigidas pelos novos padrões de concorrência em escala global; a reforma das formas de regulação do mercado de trabalho, com a introdução de diferentes modalidades de relações contratuais flexíveis; e a rediscussão do escopo e das formas de proteção social, seja por razões de financiamento, seja por razões associadas à identificação de grupos sociais mais diretamente penalizados pela reestruturação capitalista (Tapia e Gomes, 2008:32).

⁴⁰ “Produção no chão de fábrica”, em tradução livre.

Assim, com as diversas iniciativas de tripartismo ressurgem tanto na Europa quanto na América do Sul e na Ásia, nos anos 1990, algumas perguntas que são pertinentes para melhor compreender o fenômeno: sobre o que são esses novos acordos tripartites? O que levou à sua formação? E no que esses novos pactos podem ser comparados e se diferenciam dos acordos anteriores de neocorporativismo?

Na Europa, esse novo cenário é caracterizado pela necessidade de controle da inflação, de controle da dívida pública, enquadrando esses indicadores nos parâmetros estabelecidos por Bruxelas, através da União Monetária Europeia. Para autores como Condé, além de questões como a moderação salarial, era importante também uma agenda que incluísse a questão da flexibilização do trabalho e as reformas no mercado de trabalho. Nesse sentido, além da presença da União Econômica e Monetária – UEM, outros importantes fatores foram a globalização, as pressões sobre o *welfare* e a descentralização das negociações (Condé, 2004:117).

No continente asiático, a crise financeira desempenhou um papel semelhante na Coreia do Sul, levando os partidos, naquela ocasião, a estabelecerem uma comissão tripartite que formulasse recomendações sobre o mercado de trabalho, além de políticas de reformas sobre as leis trabalhistas. O objetivo dos coreanos era revitalizarem a sua economia e manter a paz social durante o difícil período de ajustes econômicos que atravessavam (Katz, Lee e Lee, 2004:213).

Na América Latina, após as primeiras experiências de corporativismo em diversos países (Collier e Collier, 1998; Stepan, 1984), as experiências recentes com pactos sociais ressurgem principalmente no marco de transição para a democracia, onde acordos de maior amplitude em torno de uma agenda sobre temas estratégicos de natureza econômica e social envolviam o Estado, os atores estratégicos representando o empresariado e o sindicalismo que sempre foram mais escassos do que na Europa (Gomes e Gaitan, 2012:3).

Conforme Gomes e Gaitan caracterizam, os novos pactos sociais da América Latina se deveram a, principalmente, três fatores: a) os pactos sociais foram ganhando espaço a partir dos anos 1990, adentrando as décadas posteriores; b) também ganha destaque uma série de iniciativas de concertação política com graus variados de institucionalização formal; e c) a concertação ocorre não somente no plano federal dos países, mas também em suas sub-unidades locais (Gomes e Gaitan, 2012:3).

Para alguns autores como Fraile e Baccaro (2009:2), foi a onda neoliberal, que tomou conta do mundo em desenvolvimento, a responsável por provocar fortes mudanças estruturais. Os autores acreditam que esse processo seria análogo à grande transformação que tomou

conta dos países europeus no século XIX e XX, quando esses países se tornaram sociedades de mercado.

Prosseguindo, o tripartismo teria, nesse novo contexto, o papel de um amortecedor do neoliberalismo, ajudando a sociedade a proteger o seu tecido social, além de preservar as relações sociais onde a economia estaria enraizada,⁴¹ tomando a devida cautela ao antecipar medidas contra o rompimento e a insegurança associada às mudanças sociais e econômicas sem limites (Faile e Baccaro, 2009:3).

A ideia acima apresentada enquadraria perfeitamente o caso do tripartismo no Chile, país que é o objeto empírico desta Tese. Em diversos momentos da história recente do país o tripartismo foi acionado como um amortecedor para as situações mais difíceis do ponto de vista político, econômico e social. A convicção sobre os benefícios obtidos com o diálogo social pode ser observada na história recente do país, onde, depois de sua redemocratização em 1990, passou a existir um interesse permanente pela promoção do diálogo social, aos níveis nacional, regional, setorial e empresarial.⁴²

Portanto, é indiscutível o papel do tripartismo em adicionar contribuições significativas às reformas econômicas em curso. Alguns autores ressaltam que, com relativa força, ele é capaz de inserir uma preocupação pela equidade durante o processo de formulação de políticas que, por sua vez, ajudam os países no processo de reconciliação dos objetivos econômicos e sociais, quando esses estiverem submetidos à liberalização.

Conforme destacam Fraile e Baccaro:

Essa preocupação com a equidade se manifesta de várias maneiras, incluindo medidas para minimizar a desorganização e a perda de empregos durante os períodos de crises, programas de reestruturação e capacitação, e outras políticas de ativação do mercado de trabalho e da indústria para ajudar os trabalhadores e as empresas a lidarem melhor com as mudanças estruturais, e os efeitos para estender ou estreitar os direitos do trabalhador e a proteção social, além da preservação dos componentes de solidariedade no bem-estar e nas reformas tributárias (Fraile e Baccaro, 2009:4-5).

Os autores identificam ao menos cinco ocasiões fundamentais em que a concertação social teria o poder de exercer um papel de amortecimento do impacto de políticas advindas de uma agenda proposta pelo neoliberalismo e que significaria, caso aplicada sem a utilização do tripartismo, perdas significativas para os trabalhadores dos países em desenvolvimento (Fraile e Baccaro, 2009:5). São essas:

⁴¹ *Embedded* – como argumentou Polany

⁴² As experiências chilenas serão tratadas no próximo capítulo, mas um ponto inicial desse ressurgimento dos pactos sociais no país é o *Acuerdo Marco* de 1990.

- a) a reconciliação com os objetivos econômicos: concomitantemente à ajuda proporcionada aos países na reconciliação de seus objetivos econômicos e sociais, o tripartismo não muda o impulso e o conteúdo das reformas nos anos 1990, que mantiveram as suas orientações de mercado sem, entretanto, causarem estragos e impactos maiores;
- b) a atenuação do neoliberalismo: concomitantemente ao item anterior, o tripartismo não intencionava construir uma alternativa ao neoliberalismo, mas, sim, possuía o efeito de atenuar o neoliberalismo, aparando as suas arestas;
- c) o envolvimento dos atores com o Estado: em algumas ocasiões, o governo envolveu os parceiros sociais na formulação da posição de Estado nas negociações comerciais, mas, em geral, as discussões de tripartismo têm como foco a atenuação do impacto social ou da promoção de competitividade em setores afetados pela liberalização do mercado;
- d) o papel dos sindicatos: em algumas ocasiões, os sindicatos, conseguiram desacelerar a privatização e limitar o seu alcance, negociando ao invés da privatização, a reestruturação de empresas em determinados serviços e utilidades públicos prestados pelo Estado. Em alguns casos, os sindicatos também bloquearam ou colocaram por água abaixo algumas propostas de privatização de fundos de pensão, ao longo da linha do sistema chileno de capitalização individual;
- e) Garantir/Assegurar direitos no mercado de trabalho: visto sobre a perspectiva do mercado de trabalho, o tripartismo tem servido a um propósito em grande parte de defesa de direitos, sendo, nesse sentido, bem distinto do que forneceu os blocos de construção do modelo de “social corporativismo” bem descritos nos modelos de social-democracia de países desenvolvidos especialmente na Escandinávia.

Não restam dúvidas de que a ampliação da participação de atores diversos no processo de elaboração é uma questão fundamental. Entretanto, um questionamento fundamental que deve ser lançado é: O que, afinal de contas, é participação? Enfatizando a participação, sob o ponto de vista dos trabalhadores, Pulignano⁴³ (2015)⁴⁴ ressalta dois pontos principais na resposta

⁴³ A principal obra utilizada pela autora na aula foi: “Globalization, restructuring and unions: transnational coordination and variants of labor engagement”. *Relations Industrielles/Industrial Relations*, 68 (2), 261-289. Bruxelas – ETUI 2015.

dessa questão: primeiramente, a dificuldade em se conceituar o que seria uma participação da classe trabalhadora na esfera do trabalho e, em segundo lugar, o conceito de participação⁴⁵ *per se* abarca uma gama ampla de definições.⁴⁶

Na tentativa de conferir um pouco mais de nitidez à participação, Pulignano trabalha/divide as seguintes variáveis como principais pontos da participação: diferentes formas – comunicação direta, participação financeira e representativa, seja através dos sindicatos ou daquilo que a autora denominou um *joint consultative committee* (“Comitê conjunto de consulta”); diferentes níveis – uma ampla variedade de assuntos e mecanismos; diferentes graus de participação – em que medida, os trabalhadores podem influenciar em decisões sobre os diversos aspectos da administração?; e, finalmente, diferentes beneficiários – benefícios para quem?

Outro importante questionamento levantado pela autora é a questão de por que participar? Aqui, Pulignano levanta algumas questões pertinentes sobre quais as razões que levariam a uma participação dos trabalhadores nos mecanismos de tomada de decisão: comunicação; aceitação de que estaria mais assegurado em seu emprego; cooperação na implementação de mudanças organizacionais, financeiras e tecnológicas;⁴⁷ aumento do comprometimento dos trabalhadores com o seu trabalho e com a própria organização; aumento da produtividade dos trabalhadores na organização.

Assim, no que tange às formas de participação dos trabalhadores, essas podem ser divididas, conforme a autora, em: primeiramente, a participação direta, que abarca desde as formas de delegação da participação ou da consulta entre os trabalhadores até uma estrutura formal de participação e comunicação diretas.⁴⁸ A participação direta tem o seu contexto de surgimento nos países de cultura anglo-saxônica, durante os anos 1980–1990, a partir de uma agenda com foco nos negócios,⁴⁹ justamente em um período de transição dessas economias de escala e de produção em massa para uma economia de inovação, de flexibilização e de organização transparentes⁵⁰. Nesse caso, a participação dos trabalhadores seria um elemento-chave na melhoria das relações, bem como de melhorias na performance organizacional e nos

⁴⁴ Seminário intitulado: *Employee participation and workplace participation: a focus on Italy and Belgium*. Ministrado na Disciplina Industrial Relations in Europe, na Universidade Católica de Louvain, durante estágio de doutorado-sanduíche na Bélgica em 2015-2016.

⁴⁵ Conforme a professora mencionou em sala, “*a common but complex concept*”.

⁴⁶ Em sua fala expositiva, *broad and narrow concept*.

⁴⁷ No original: *secure employee acceptance and co-operation in organisational, business and technological change*

⁴⁸ No original: *from “any forms of delegation or to consultation with the employee” to... “a formal on-going structure of direct communication”*.

⁴⁹ No original, *business focussed agenda*.

⁵⁰ No original, *responsive organisations*.

lucros; em segundo lugar, a participação financeira, que abarca o envolvimento direto dos trabalhadores nos ganhos e lucros da organização dentro de um esquema de participação nos lucros obtidos. Na opinião de Pulignano (2015), isso proporcionaria as bases para um amplo comprometimento dos próprios trabalhadores com a causa, pois essa afetaria, de maneira direta, a sua performance no trabalho e no lucro; e, por fim, em terceiro lugar, a participação indireta/representativa, que ocorreria através de *Work Councils* (“Conselhos do trabalho”), ou seja, da institucionalização de *Bodies* (“Órgãos consultivos), que representariam o canal de comunicação entre somente o empregador e o trabalhador de um determinado setor da indústria ou de determinada empresa, ou seja, a negociação coletiva em abrangência maior como nos anos 1970 não ocorre mais (Rogers e Streeck, 1995⁵¹, citado por Pugliniano, 2015). A segunda forma seria através de objetivos que promoveriam a cooperação dentro das empresas, através da criação e também por manter condições estáveis de emprego, aumentar o bem-estar e a segurança dos trabalhadores, bem como da compreensão desses sobre as operações da empresa, suas finanças e sua competitividade.

Em resumo, foi apresentado, até agora, que o tripartismo não é uma invenção dos anos 1990 e que, apesar de um forte renascimento dessa prática de negociação em diversos países do mundo, e mesmo apresentando algumas similaridades com o anterior processo de neocorporativismo, algumas diferenças são notadas, assim como um número de fatores distingue AS suas atividades das do corporativismo. Por outro lado, também é importante ressaltar que, apesar desse renascimento dos pactos sociais nos anos 1990 em uma série de países, existe uma ampla evidência e reconhecimento de que, ao mesmo tempo, houve um declínio na influência das negociações coletivas e uma significativa queda no número de sindicatos e de organização de representação de trabalhadores.

É a partir do final dos anos 1990 e do início da década de 2000, que mudanças significativas marcam os modelos tradicionais de capacitação dos trabalhadores principalmente devido aos seguintes fatores: o envolvimento em formatos de alianças colaborativas entre as instituições e os atores sociais de distintas esferas; uma maior participação dos trabalhadores, o que acarretou um melhor direcionamento dos cursos de capacitação às reais necessidades dos trabalhadores no mercado de trabalho; o deslocamento/mudança da indústria manufatureira para o setor de serviços; boa parte das capacitações agora são realizadas no ambiente de trabalho; uma maior descentralização também em direção ao interior dos países.

⁵¹ Citação somente com o ano sem número de página conforme foi apresentado em power point em sala de aula.

Portanto, se o modelo clássico de corporativismo europeu-keynesiano do período pós-Guerra era baseado em negociações políticas nos quais os sindicatos negociavam um compromisso de demandas salariais e políticas de pleno emprego e para o desenvolvimento do estado de bem-estar global, em contraste, o tripartismo, que prevaleceu nos países em desenvolvimento nos anos 1990, geralmente não possuía as características redistributivas do modelo de corporativismo antigo (Fraile e Bacaro, 2009:6).

Nos países da Organização Cooperação Desenvolvimento Econômico – OCDE, o eixo principal das mudanças na esfera do trabalho diz respeito à redução de carga horária no emprego formal, o que acarretou, em grande parte, em perda de renda pelos trabalhadores. Entretanto, nesses países, essas alterações no mercado de trabalho foram negociadas dentro dos aspectos legais das regras vigentes aos acordos trabalhistas desses países (Posthuma, 2002:13).

Na América Latina, por sua vez, essas mudanças foram estruturais, o que acarretou em perda de emprego da população, com um alto número de trabalhadores passando para a informalidade e outra parcela considerável abrindo micro e pequenas empresas e fazendo dessas o carro-chefe da economia de vários países no continente. Também na América Latina, essas mudanças ocorreram, tendo como pano de fundo uma ampla liberalização da economia, e, em diversas ocasiões, sem a utilização do tripartismo para amortecer os impactos negativos dessas mudanças. Especificamente no Chile, mesmo que este tenha conseguido tirar vantagens de reformas das políticas neoliberais ao diminuir o impacto de seus efeitos, esses ainda foram bastante significativos, em termos de perda de emprego e renda, e de queda no número de trabalhadores sindicalizados.

Além disso, é importante ressaltar para América Latina que os pactos sociais dos anos 1990 eram distintos das primeiras políticas de negociações salariais do modelo corporativo, na medida em que almejavam uma melhor distribuição e uma melhor participação dos trabalhadores nos lucros das empresas, através das negociações coletivas por empresa, sendo os programas de capacitação surgidos nessa época caracterizados por traços de modelos desenvolvimentistas adotados, na ocasião, pelos países da região. Portanto, a capacitação dos trabalhadores, nesse primeiro momento, era tratada como um desafio nacional para os países, um tema da agenda pública dos governos, concebida como uma marca da política social daquela época.

Contudo, o mais importante a ressaltar nas diferenças entre o corporativismo e o modelo atual de tripartismo é que o escopo desse último também foi ampliado, incluindo, a partir

desse momento, a participação de uma maior variedade de grupos de interesse daqueles que caracteristicamente participavam no corporativismo.

Outro importante fator é que os empregadores passaram a ver as parcerias entre os trabalhadores e os empregadores em nível das empresas como um mecanismo de sustentabilidade de sua competitividade econômica (Katz, Lee e Lee, 2004: 2-3; Fraile e Baccaro, 2009:9). Esse fator foi de importância fundamental por duas razões principais, no entender desta Tese: primeiramente, a participação de associações de sociedade civil melhorou a capacidade do diálogo social de solucionar problemas, facilitando a inclusão de novos assuntos debatidos no tripartismo, a respeito de problemas como a racionalização dos serviços públicos, da educação, da pobreza, e da igualdade de oportunidades; um segundo e importante aspecto é que, a partir de uma vontade entre as partes em negociar, aliado ao apoio dos governos nessa negociação, a entrada de organismos internacionais como a Organização Internacional do Trabalho foi fundamental para a inclusão nessa nova pauta de questões relacionadas à qualificação, à capacitação e à educação dos trabalhadores, como será visto a partir de agora.

2.3 – Os desdobramentos desse conceito no Brasil

No Brasil, a noção de corporativismo ganhou uma noção depreciativa. Para autores como Reis (1989:91) essa noção além de errônea, não seria cabível de aplicação uma vez que “não existe uma unanimidade quanto ao se quer dizer com o termo” (1989:91).

Segundo o autor, dois principais sentidos (ambos negativos) reforçam a ideia de que necessariamente o corporativismo denota algo ruim (Reis, 1989:91):

- a) A ideia de corporativismo como estreitamente ligada aos traços ditatoriais do Estado Novo e também com o fascismo (segundo o autor, nessa concepção, a expressão “corporativismo” significaria, antes de tudo, um controle autoritário exercido por parte do Estado);
- b) Outro sentido usual corrobora o uso do termo como uma defesa egoísta de interesses estreitos, particularmente de categorias ocupacionais.

Uma interessante observação feita pelo autor é sobre o “notável contraste dessa condenação unânime” do corporativismo observada no Brasil com “a atitude adotada alhures”, mencionando particularmente “o ânimo positivo com que presentemente se fala

sobre a necessidade de *concertación corporativa* em alguns países hispano-americanos” (1989:92).

Na concepção do autor, esse tema do corporativismo é, efetivamente, problemático, sendo apresentado, ora como um fenômeno (um tipo específico de articulação e representação de interesses privados junto ao Estado), ora como uma corrente teórica específica, crítica da chamada teoria política “pluralista”, um rótulo tradicionalmente associado ao *mainstream* da ciência política produzida nos Estados Unidos.

Portanto, o corporativismo é uma questão especial que adquire relevo, em se tratando de avaliar o eventual papel do estado na promoção de componentes sociais da cidadania no contexto brasileiro. Para o autor a questão sobre o corporativismo no Brasil “vai além ao tema saliente das discussões ligadas ao Estado no país. O tema é um ponto convergente uma vez que boa parte da literatura o condena” (Reis, 1989:92). Curiosamente,, mesmo recentemente a partir da ideia de um “pacto social” tem levado (pelo menos explicitamente) a qualquer reavaliação sobre tamanho negativismo⁵², ou seja, no vocabulário brasileiro corrente a palavra é iminente negativa.

O autor menciona dois pontos principais a serem assinalados na ótica da construção de um verdadeiro *welfare state* no país e da eventual contribuição do corporativismo para a democracia brasileira (Reis, 1989:93-94):

- a) Na Europa, a afirmação mais desenvolvida do estado de bem-estar a partir dos anos 1960, se deu *pari passu* com a constituição de mecanismos corporativos de processamento de decisões de políticas econômicas e de políticas sociais de crucial importância. Nas estruturas correspondentes, frequentemente designadas pela expressão “neocorporativismo”, o estado se articula com associações patronais e sindicatos de trabalhadores para construir uma arena extra-parlamentar e crescentemente institucionalizada de deliberação da qual parece cada vez mais difícil prescindir;
- b) Tomados em consideração os dois sentidos negativos da expressão “corporativismo” apontados no vocabulário brasileiro corrente (corporativismo como controle autoritário pelo estado e coo busca egoísta dos interesses estritos de categorias ocupacionais) cabe procurar a correção das distorções correspondentes a cada uma delas, precisamente, propor uma redefinição e uma melhor articulação dos aspectos que cada uma destaca.

⁵² Bom ou Mau Conselho. Folha de São Paulo. Editorial. 11/01/2003. Ver também: Temer e Gerdau articulam volta do “Conselhão” Valor Econômico. 22/07/2016.

O autor chama atenção para o fato de que os dois sentidos da palavra ajustam-se estritamente às duas formas extremas de comprometimento do ideal do estado democrático e eficiente que se assinalaram anteriormente (estado autoritário e apropriação privada e “fisiológica” do estado por interesses particulares). Justamente, assegurar o estado democrático e eficiente “envolve justamente, encontrar um ponto de equilíbrio entre esses dois extremos” (Reis, 1989:94).

Nesse sentido, caberia ao estado o papel de ser dotado de sensibilidade aos focos dos interesses existentes na sociedade sem se deixar aprisionar por qualquer uma delas. Nessa ótica, conforme ressalta Reis:

Parece bastante claro que a articulação corporativa (ou “neocorporativista”) dos interesses com o estado (em especial dos interesses “funcionais” ou ocupacionais, dada sua importância singular) não tem porque ser vista como obstáculo, em si mesma, à democracia. Pelo contrário, tal articulação se revela um componente indispensável da necessária articulação geral do estado com a sociedade – e, se realizada de maneira adequada, contribuirá para impedir tanto a excessiva autonomia do estado como sua imprópria subordinação a determinados interesses (Reis, 1989:96).

Também enfatizando as articulações entre estado, empresários e sindicatos no Brasil, Diniz (2000) e Diniz e Boschi (1978) destacam a existência de um amplo consenso sobre a necessidade de realizarem-se reformas liberalizantes, e, dois pontos principais eliminar o modelo herdado do regime militar em seus suportes institucionais, e, eliminar o modelo desenvolvimentista desenhado e implementado desde os anos Getúlio Vargas ainda na década de 1930.

Nesse ponto, uma diferença crucial em relação ao Chile, é que nesse país, a transição para democracia realizou-se através de um grande plebiscito (no Brasil esse processo foi bem mais gradual), e, mesmo com a vitória da coalizão de centro-esquerda não foi abandonada a agenda econômica do governo anterior (Drake e Jaksic, 2002:16-17).

Conforme Diniz, uma característica brasileira durante os anos 1980 se observa na complexidade e diferenciação crescentes das entidades de representação dos interesses de representação do empresariado industrial (Diniz, 2000: 80).

Conforme a autora, conseqüentemente:

Tal evolução conduziu ao reforço da estrutura dual de representação historicamente consolidada, integrada pelas organizações corporativas (sindicatos, federações e confederações) e pelas associações nacionais setoriais (as associações paralelas), complementares em relação às entidades corporativas (Diniz, 2000: 80).

Esses novos núcleos institucionalizaram novos canais adicionais para participação, à margem da estrutura corporativa oficial, “preconizando uma postura de maior autonomia e independência por parte da representação empresarial” (Diniz, 2000:80). Outras duas peculiaridades do caso brasileiro, e que diferem em certo grau do caso chileno, é que, no Brasil, em primeiro lugar, observou-se uma ampla atuação da classe empresarial pela via dos partidos políticos, tendo em vista a participação no processo eleitoral⁵³. Outro ponto destacado é que evoluiu-se ao longo desse período, para uma estrutura híbrida e multipolar de representação de interesses, acentuando-se a tendência histórica à fragmentação (Diniz, 2000:81).

No Brasil, dado a ausência de uma entidade de cúpula de caráter abrangente e com alto teor de representação – como no Chile a SOFOFA e CPC cumprem estritamente esse papel – que funcionasse como um porta-voz da classe empresarial como um todo persistiram como traço distintivo dessa estrutura organizacional, perpetuando um traço historicamente enraizado (Diniz, 2000:81).

Comparando o etilo de representação do empresariado brasileiro e do europeu, Diniz ressalta que:

Na Europa institucionalizou-se o padrão neocorporativo, produto de condições históricas, institucionais e políticas muito peculiares que tornaram possível uma sistemática de negociação, sob a forma de pactos tripartites de ampla envergadura, envolvendo o governo e representantes do capital e do trabalho, com o respaldo do sistema partidário, para viabilizar o acesso universal aos benefícios gerados pelo desenvolvimento capitalista (...) o neocorporativismo deu origem a um sistema em que a negociação transformou-se no meio por excelência de administração do conflito distributivo, apoiada em uma teia institucional sólida (...) Em contraste, o corporativismo de Estado implantado no Brasil por Getúlio Vargas, de teor restrito, segmentado e de baixo poder de incorporação política, promoveu a participação dos empresários na estrutura decisória das comissões e dos conselhos econômicos integrados à burocracia governamental no período que compreende os anos 1930 até 1980, excluindo os trabalhadores da maioria dos acordos corporativos (Diniz:2000:81-82).

O que se consolidou, segundo a autora, foi um corporativismo setorial e bipartite, destituído de arenas multisetoriais de negociação e de espaços de inter-locução capital-trabalho, tendo como característica básica desse aparato político-institucional o desestímulo à aglutinação de interesses (Diniz, 2000:82).

⁵³ Conforme destaca Diniz (2000:80) “Dando continuidade a uma tendência observada em outros momentos, os empresários dispersaram seu apoio por vários partidos políticos, uma vez que não existe no sistema político brasileiro um partido propriamente empresarial”.

Para finalizar, convém observar que, no caso chileno, mesmo que, com semelhanças ao caso brasileiro, convém ressaltar as diferenças e particularidades. Primeiramente, o Chile contou com partidos nitidamente identificados com ideologias de direita (a favor de privatização e amplamente receptivo as demandas dos empresários) como é o caso do *Renovacion Nacional* (RN); *Unión Democrática Independiente* (UDI); e, mais que isso, o Chile permite a candidatura de candidatos independentes, ou seja, sem partido.

Em segundo lugar, no que se refere ao cenário econômico, o Chile passou por uma profunda crise institucional no final dos anos 1960 prosseguindo nos primeiros anos de década de 1970, até culminar com a intervenção militar de 1973 que destituiu o Presidente Salvador Allende. Em seus aspectos mais nocivos, a crise fez com que, de 1967 até o ano de 1973, a economia apresentasse queda de 5,6 % do PIB, e a taxa de inflação atingiu a marca astronômica de 600% ao ano (Coloma e Rojas, 2002:119).

No alvorecer da década de 1970, mais especificamente, no final do Governo Allende, mais de três mil preços estavam submetidos algum tipo de controle estatal, e, o desdobramento e impacto mais dramático e visível desse controle foi a escassez generalizada da maioria dos bens nos mercados formais e o surgimentos de mercados negros (Coloma e Rojas, 2002:120).

Por sua vez, no que se refere ao mercado laboral, a legislação laboral que regulamentava o mercado de trabalho do país durante esse período era restritiva e excessivamente rígida, o que conseqüentemente tornava difícil a introdução de novas tecnologias ou qualquer modificação na orientação das empresas, sem que, amplos e complexos ajustes na mão-de-obra fossem realizados. Conforme ressaltam Drake e Jacksic (2002:21) os custos para demissão eram demasiadamente altos e traziam em seu bojo mecanismos excessivamente burocráticos para fazê-los, além da existência de monopólios estatais em algumas atividades do mercado de trabalho.

O que esse trabalho defende é que, a partir da segunda década dos anos 1970 foram implementadas diversas medidas de reformas estruturais, em diversos campos, mas, principalmente visando alcançar a estabilidade macroeconômica, e, ao mesmo tempo, aumentar a eficiência da economia, por uma ótica liberal, onde o protagonismo de mercado foi reinante, e o Chile posicionou sua política econômica no sentido de uma maior abertura de

sua economia para o comércio internacional⁵⁴, dando também, maior impulso para participação do setor privado em seus planos de desenvolvimento.

Fato é que, comparativamente ao processo político brasileiro, o modelo chileno de regime militar foi – diferentemente do nosso caso – um modelo extremamente liberalizante e não estatista. Com o andamento das reformas pró-mercado a economia volta a crescer, e com esse fato, a preocupação do governo passa a ser o controle da inflação. Esse seria o segundo ponto que o diferencia do nosso país. Sustentada pelo setor exportador, a economia chilena não somente cresceu, como também, o governo alcançou um controle significativo da inflação⁵⁵. Tal fato, fez com que a coalização de partidos vencedores, conhecida como *Concertación* não abandonasse a agenda econômica do governo anterior, mas, sim focasse muito mais na questão da distribuição de renda e da inclusão social.

Assim sendo, como em muitas sociedades contemporâneas da América do Sul, a sociedade chilena viveu naquele momento um “parado”, enfrentando o difícil desafio de conciliar valores conflitantes. Se por um lado, a democracia, os direitos humanos e a soberania popular representam algumas das maiores realizações alcançadas em termos políticos, por outro lado, tais realizações estavam frequentemente ameaçadas por um funcionamento de sistema político que funcionava sobre um modelo de auto referência.

Nesse contexto, o diálogo social desempenhou um papel de coordenação social na formulação de políticas públicas voltadas ao melhoramento das relações entre os três atores principais do mercado – sindicatos, empresários e estado – bem como, apresentando propostas de inclusão para que as camadas mais baixas da população pudessem ter acesso aos benefícios gerados pela economia.

A partir da entrada dos programas da OIT para promoção do diálogo social, o papel desse passa a ser não somente de um mecanismo de aproximação, promoção e reconciliação de interesses não somente diferentes mas usualmente contraditórios, como também, cria uma oportunidade institucionalizada para uma comunicação cooperativa onde as partes encontrem ressonância para outros problemas relacionados ao mercado de trabalho como a agenda de qualificação do trabalhador.

⁵⁴ Não é intenção desse trabalho debater a política econômica do Chile, bem como, se empenhar em um debate sobre liberalização em maior ou menor grau. Existem argumentos dos que defendem uma maior presença estatal nesse âmbito (Moulian e Garreton, 1983 e Garreton, 1990) e que também apresentam os efeitos nocivos dessa abertura. Por outro lado, autores como Coloma e Rojas (2002) indicam justamente o contrário. Na concepção desses autores, a política econômica liberal evitou um problema muito maior para a economia do país.

⁵⁵ Conforme Coloma e Rojas (2002) o crescimento da economia no final do Governo Pinochet era de 7% ao ano, com significativa redução da taxa de desemprego e uma inflação de 12,84% registrada entre janeiro e fevereiro de 1989.

A seguir, no item final desse capítulo, será apresentada a Agenda Hemisférica de Trabalho Decente da OIT que estabeleceu os parâmetros para as implementações desses programas na região.

2.4 – Estabelecimento da Agenda Hemisférica de Trabalho Decente para o Decênio 2006-2015 (AHTD)

Dada essa nova conjuntura internacional, a OIT, através de seu Diretor Geral, na ocasião, o chileno Juan Somavia, estabeleceu em 1999 o conceito de trabalho decente como a síntese de sua missão histórica em promover o trabalho produtivo e de qualidade, realizado em condições de liberdade, igualdade, segurança e dignidade humana (OIT, 2007:12).

A importância do diálogo social é mais uma vez reafirmada e, com o avançar dos debates, é estabelecida, logo depois, uma Agenda Global do Trabalho Decente que, na década seguinte, mais precisamente em 2006, é incorporada à Declaração Ministerial do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), visando a geração de emprego produtivo, pleno e de trabalho decente para todos (OIT, 2007:12-13).

Inspirado a partir do sucesso obtido pelo *Pacto de la Moncloa*, e centrado na questão do diálogo social, esse projeto fora proposto pelo Governo da Espanha, através do seu Ministério das Relações Exteriores, e financiado pelo Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais. Nesse país, a experiência com o tripartismo foi muito exitosa em sua reconstrução democrática, após o período franquismo.

Assim, tendo em vista a identificação do problema do emprego, tanto por parte dos governos dos países latino-americanos quanto pela própria OIT, como um entrave para o pleno desenvolvimento da região, a OIT estabeleceu para a América Latina uma agenda em torno de dois itens de crucial importância, o trabalho decente e o diálogo social.

Em sua 16ª Reunião Regional para as Américas, ocorrida em Brasília no ano de 2006, a OIT apresentou um programa comum para enfrentar essas adversidades cujos componentes estão definidos na *Agenda Hemisférica de la OIT para Generar Trabajo Decente* (“Agenda Hemisférica Trabalho Decente” – AHTD) 2006-2015.

Nessa agenda, um dos desafios estabelecidos foi que a América Latina deveria enfrentar o desafio de alcançar um padrão de emprego decente, entendido aqui a partir de sua formulação pelos principais representantes que compõem a OIT – ou seja, os governos e as representações sindicais e de patronato – como forma de identificar as prioridades da Organização, no reconhecimento da ideia de que o trabalho é fonte de dignidade pessoal, de

estabilidade familiar, de paz em comunidade, de democracias atuando em benefício de todos e de crescimento econômico, que aumenta as oportunidades de trabalho produtivo e o desenvolvimento de empresas (OIT, 2006:11).

No que se refere aos direitos fundamentais nas questões relativas ao trabalho, é importante ressaltar que 69% dos países da região latino-americana ratificaram os oito convênios fundamentais da OIT sobre essa questão, um número bastante elevado, se observado o contexto mundial (OIT, 2006:11).

Entretanto, apesar dessa alta taxa de ratificação de convênios, ainda persistem frequentemente os indícios de violação dos direitos fundamentais no trabalho. No que se refere à liberdade sindical, as queixas procedentes da América Latina apresentadas no Comitê de Liberdade Sindical da OIT passaram de 164 na primeira metade dos anos 1990 para mais de 194 na primeira década dos anos 2000. Existem, também, dados dos próprios governos que demonstram um processo de deterioração das negociações coletivas, evidenciando o fato de uma notável diminuição na cobertura dos trabalhadores sindicalizados nos últimos vinte anos (OIT, 2006:11).

Assim a agenda proposta pela OIT está baseada em quatro objetivos estratégicos e a cinco objetivos transversais orientados no sentido de gerar um trabalho decente. Mesmo que todos possuam validade universal, no caso da América Latina é importante destacar que cada país adotou determinadas matrizes que são adequadas às particularidades e especificidades dessa zona (OIT, 2006:27).

O conceito de trabalho decente deve ser entendido como um ponto de convergência entre quatro dos principais objetivos estratégicos da OIT, quais sejam: a promoção e o cumprimento dos direitos e princípios fundamentais no trabalho; a criação de mais e melhores empregos com igualdade de oportunidades; a extensão da proteção social e, por último, o fortalecimento do tripartismo e do diálogo social. Este último objetivo, ao mesmo tempo em que tem um valor em si mesmo, é também um meio fundamental para alcançar e ampliar os demais (Abramo *et al.* 2013:3).

É importante ressaltar alguns importantes aspectos dos conceitos de tripartismo e do diálogo social da OIT e de como esses conceitos passaram por algumas importantes alterações, a partir da década de 2000, incorporando, dali em diante, a adoção de agendas e de novos atores sociais.

O intercâmbio de informação é o processo mais básico do diálogo social e não envolve uma discussão real nem requer ações posteriores. Na consulta, os interlocutores trocam informações e se comprometem a realizar um diálogo mais aprofundado sobre as questões em

pauta. A negociação coletiva e a concertação política, por sua vez, são os tipos predominantes de negociação (Abramo *et al.* 2013:4).

Entretanto, de acordo com a própria OIT, não há uma definição exata e universalmente aceita de diálogo social. Este pode ocorrer em diferentes níveis e assumir diferentes formas, o que irá depender do contexto nacional específico. Segundo a definição operacional:

[...] o diálogo social inclui todas as formas de negociação, de consulta ou de partilha de informação entre representantes de governos, empregadores e trabalhadores ou entre empregadores e trabalhadores sobre questões de interesse comum relativas à política econômica e social. [...] o diálogo social é simultaneamente um meio para alcançar objetivos sociais e econômicos e um objetivo em si mesmo, pois dá às pessoas voz e um papel nas respectivas sociedades e locais de trabalho. Pode ser bipartite, entre trabalhadores e empregadores ou tripartites, quando inclui o governo (OIT, 2015:12).

Por sua vez, o diálogo social bipartido, ocorre quando duas partes (sendo um ou mais empregadores e/ou uma ou mais organizações de empregadores) trocam informações, fazem consultas uns aos outros ou, mesmo, negociam juntos, sem a intervenção do governo em nenhum momento (OIT, 2015:17). Nesse sentido, mesmo que o governo não seja um participante do processo bipartite, existem algumas ocasiões nas quais ele pode prestar assistência aos dois outros participantes, assim como também pode oferecer serviços de mediação e de conciliação, em caso de conflito, mas sem agir como um árbitro. A forma e o grau de envolvimento do governo nesse processo podem variar conforme o sistema de relações industriais de cada país específico⁵⁶.

Outra das principais formas de diálogo social é o tripartismo, que também representa um princípio fundador e um valor fundamental da OIT, conforme mencionado no primeiro capítulo.

De acordo com a própria OIT, o tripartismo pode ser definido como:

A interação entre governos, empregadores e trabalhadores (através de seus representantes) como parceiros iguais e independentes na busca de soluções para questões de interesse comum [...] Por outras palavras, o tripartismo refere-se ao envolvimento na tomada de decisões de organizações de empregadores e de trabalhadores conjuntamente com o governo, em pé de igualdade com ele (OIT, 2015:13).

⁵⁶ Uma forma particular de diálogo social bipartido é a negociação coletiva regulada pela Convenção da OIT n.º 154 de 1981, que define negociação coletiva como todas as negociações que têm lugar entre um empregador, um grupo de empregadores ou uma ou mais organizações de empregadores, por um lado, e uma ou mais organizações de trabalhadores, pelo outro, visando fixar condições de trabalho e de emprego; regular as relações entre os empregadores e os trabalhadores; regular as relações entre os empregadores ou as suas organizações e uma ou várias organizações de trabalhadores. (OIT, 1981).

Assim sendo, o tripartismo envolve os governos, as organizações de empregadores e as organizações de trabalhadores – os três atores centrais do mundo do trabalho (Abramo *et al.* 2013:3). Nos últimos anos, contudo, os termos “tripartismo alargado” ou “tripartismo *plus*” ganharam bastante popularidade em situações em que os parceiros tripartites tradicionais optam por estender o diálogo social, envolvendo no processo outros atores da sociedade civil, e visando obter uma perspectiva e um consenso mais amplos sobre questões que vão além do mundo do trabalho⁵⁷ (OIT, 2015:15-16).

Esse novo formato é importante na medida em que essa complexidade de atores seja vista como algo enriquecedor. Apesar das frequentes tensões e dos diversos conflitos que, muitas vezes, permeiam o diálogo, este pode resultar no alinhamento de propósitos, em troca de informações, em novas agendas de possibilidades não planejadas, fortalecendo a governança democrática e a sustentabilidade das instituições envolvidas.

Assim sendo, alguns autores ressaltam a importância de se chamar atenção para o fato de que, apesar da persistência do tripartismo nos termos definidos pela OIT, são perceptíveis, há praticamente um século, sinais de suas limitações, assim como da necessidade de adaptação de seus mecanismos e práticas a um mundo em plena globalização, marcado por grande heterogeneidade e desigualdades entre (e intra) países, e caracterizado por grandes transformações nas estruturas produtivas e nos mercados de trabalho, que têm como uma das suas características a fragmentação dos processos produtivos e cujas formas de expressão e de representação se diversificam.

Alguns autores, como Rogers, sustentam que:

As organizações de trabalhadores e empregadores representam principalmente o setor formal da economia e, muitas vezes, têm dificuldades para representar os interesses de grupos específicos, como os povos indígenas, os trabalhadores informais ou as micro e as pequenas empresas, que representam a maior parte do emprego na maioria dos países (Rodgers *et al.* 2009: 18-19).

Outros, como Fashoyin (2004 citado por Abramo) e Abramo *et al.* (2013), consideram que:

Mesmo que o tripartismo continue sendo o núcleo do diálogo social, o entorno no qual funcionam as instituições do mercado de trabalho tem se modificado, como também a estratégia e a maneira de atuar das mesmas. A estrutura e a composição dessas instituições têm sofrido mudanças significativas e têm surgido novas formas de diálogo que incluem outros atores não tradicionais. Esses processos têm sido denominados diálogo social “tripartite ampliado” ou “tripartite plus”.

⁵⁷ Somente para citar alguns exemplos: a proteção do ambiente, necessidades de grupos específicos ou vulneráveis, como populações indígenas ou mulheres em situação de risco na Ásia, África, etc.

No ano de 2002, uma Resolução da OIT sobre o tripartismo e o diálogo social menciona, pela primeira vez, a importância de enriquecê-lo com o potencial de colaboração da sociedade civil. Naquele texto, a Organização menciona que:

[...] os parceiros sociais estão abertos ao diálogo, e que trabalham no terreno com as Organizações Não Governamentais (ONG's) que partilham os mesmos valores e objetivos e os prosseguem de uma forma construtiva; reconhecendo o potencial para o Bureau Internacional do Trabalho de colaborar com a sociedade civil, depois de consultas adequadas com os constituintes tripartites (OIT, 2002).

Além desse fato, alguns instrumentos da OIT apelam para o envolvimento de grupos específicos da sociedade civil para além dos parceiros sociais como, por exemplo, a Convenção n.º 159 sobre Reabilitação e Emprego para Pessoas com Deficiência do ano de 1983, e Recomendação n.º 200 sobre o vírus HIV e o mundo do Trabalho. De interesse direto nesta Tese são as relações entre as organizações de empregadores e de trabalhadores que são, conforme a própria nomenclatura da OIT, distintas de outros grupos da sociedade civil, uma vez que representam os atores da economia real (OIT, 2015:16).

Em paralelo a esse processo, a partir do final dos anos 1990 e do início da década de 2000, também ocorreram, tanto na América Latina quanto no Chile, mudanças substanciais no que diz respeito aos programas para a capacitação de trabalhadores, que passaram a envolver novos formatos de alianças colaborativas entre as instituições e os atores sociais de distintas esferas.

Esse novo formato institucional dos programas de capacitação se enquadra perfeitamente no chamado “tripartismo alargado” ou no “tripartismo *plus*”, uma vez que, além dos tradicionais atores do tripartismo, representantes dos trabalhadores, representantes dos empregadores e do governo, incorpora outros atores importantes como a Organização Internacional do Trabalho e, principalmente, se referem a questões amplas do mundo do trabalho.

Assim, os resultados das políticas de capacitação passam agora a ser elaboradas e implementadas a partir de um maior envolvimento dos trabalhadores nos processos de elaboração dos cursos de capacitação, o que significa que esses últimos estarão mais bem direcionados às demandas do mercado de trabalho, bem como às reais necessidades dos próprios trabalhadores, frente a um mercado de trabalho cada vez mais competitivo e uma economia globalizada.

Outro importante aspecto desse novo processo diz respeito ao estabelecimento da Organização Internacional do Trabalho de uma Agenda Hemisférica de Trabalho Decente no quadro de um panorama mundial e que, especificamente na América Latina, ecoou em

diversos programas em praticamente todos os países. Essa nova Agenda insere, de maneira significativa, os valores presentes na própria OIT a respeito do tripartismo e o diálogo social multipartite. Mais do que as já conhecidas negociações em torno das questões de emprego e renda, esses mecanismos visam agora desenvolver programas de capacitação para os trabalhadores, objetivando obter melhorias em sua qualificação e em sua empregabilidade (Posthuma, 2002:17).

Essas novas modalidades de capacitação incluem políticas de tripartismo e de diálogo social, desde a sua implementação, passando por sua aplicação até na verificação final das políticas públicas desenvolvidas para capacitação dos trabalhadores. Ao incluir o tripartismo como ferramenta, essa nova modalidade possibilita que o sistema de capacitação laboral tenha cada vez mais precisão e eficiência em identificar as demandas do mercado de trabalho e qualificar o trabalhador através de cursos adequadamente desenhados para tal finalidade. Nesse contexto, passa a ser fundamental a utilização do diálogo social – agora em uma modalidade mais ampla denominada de pluripartismo – tornando possível, principalmente no momento da elaboração do desenho das políticas públicas para os cursos de qualificação dos trabalhadores, a sua incorporação além dos representantes dos principais atores sociais, estado, associações empresariais, sindicatos, etc.

Conforme chamam atenção Katz, Lee e Lee (2004:218), ao passo que o tripartismo possui algumas similaridades com as primeiras formas de corporativismo que aconteciam em nível nacional, um número de fatores distingue as recentes atividades de tripartismo. Para os autores, na atualidade, os novos formatos tripartites tendem a concentrar-se mais na flexibilização do tempo de trabalho e na promoção do trabalho em tempo parcial, ao invés de debater restritamente os problemas sobre a inflação. Os autores ressaltam também que as arenas de diálogo tripartite também se expandiram para além dos temas e parceiros corporativos tradicionais incluindo temas representativos da sociedade civil.

A natureza e o papel das interações entre o trabalho, os empresários e o governo estão mudando enfaticamente, indo da substituição do corporativismo às mais variadas formas de diálogo tripartite e de formulação de políticas nos países onde o corporativismo tem florescido. No próximo capítulo, será melhor detalhada a evolução dos programas de capacitação profissional no Chile, com o objetivo de resgatá-lo, desde seus primeiros momentos até a década atual. A seguir, será feita a descrição metodológica do trabalho.

CAPÍTULO 3

A estruturação e o desenvolvimento da capacitação laboral e o diálogo social no Chile: uma agenda de continuidade

O Chile é o país da América Latina que manteve tenazmente um modelo de desenvolvimento baseado nos preceitos liberais de enxugamento do Estado e de liberalização da economia em alinhamento muito estreito com o que era propagado na economia dos anos 1990 pelo denominado Consenso de Washington. Em termos políticos, o país assistiu, no final dos anos 1980, uma transição de um regime militar para a democracia e, paradoxalmente, em termos econômicos, existia como pano de fundo um cenário de recuperação com taxa de desemprego razoavelmente controlada, a inflação sob controle e as contas públicas em equilíbrio, situação muito contrária aos demais países vizinhos que passaram pelo mesmo processo, herdando malefícios econômicos dos regimes militares que ficavam para trás.

Esses fatos acima já seriam suficientes e relevantes para justificarem um estudo sobre esse país. Aliado a isso, o primeiro registro na tentativa de estabelecer um Conselho Econômico e Social como uma instância de diálogo entre os empresários, os trabalhadores e o governo data do ano de 1925. Doravante, o diálogo social no país seguiu acontecendo mesmo sem um órgão que formalizasse essas ações, como foi o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES no Brasil, ou o próprio *Foro Económico y Social del Mercosur* – FCES (Fórum Econômico e Social do Mercosul).

Por sua vez, no que diz respeito a um programa universal de capacitação dos trabalhadores essa também é uma agenda antiga da política chilena. Conforme destaca Véga, verificada a existência uma lacuna na formação educacional e técnica em recursos humanos no país, o governo percebeu uma necessidade de capacitação dos trabalhadores há bastante tempo (2002:247).

Assim, a primeira experiência chilena no que diz respeito a um programa nacional de capacitação dos trabalhadores remete aos anos de 1950, quando a *Universidad Técnica del Estado* (atual Universidad de Santiago) ficou encarregada de realizar alguns programas de capacitação profissional extracurricular para os alunos. Em um segundo momento, no início dos anos 1960, as ações estatais de capacitação foram encomendadas ao então *Servicio de Cooperacion Técnica* (“Serviço de Cooperação Técnica” – SCT), organismo que desempenhava suas funções dentro da estrutura da CORFO (Vega, 2002:248).

Entretanto, essas duas experiências foram de alcance muito tímido, servindo de base para, posteriormente, em 1966, o Estado realizar um projeto de maior envergadura, visando dar um grande impulso à capacitação com a criação do *Instituto Nacional de Capacitación* (“Instituto Nacional de Capacitação” – INACAP). Tais experiências refletem um esquema de participação do Estado, provendo recursos gratuitos de capacitação que foram colocadas em investimentos diretos de recursos, visando gerar oferta de serviços (Vega, 2002:248-249).

Conforme destacou o Diretor Regional da OIT para a América Latina e o Caribe, Salazar-Xirinachs, o Chile hoje se depara com o desafio de romper um círculo vicioso de baixa produtividade, pouca diversificação de produção industrial, baixa qualificação de seu capital humano e uma taxa muito abaixo do esperado, em termos de inovação. O grande desafio do país está justamente em como acelerar esse processo de transformação produtiva, a partir da melhoria da capacitação e da aprendizagem dos trabalhadores. Dado que o mercado sozinho é incapaz de resolver esse problema, então é necessário formular e implementar políticas públicas que preencham essa lacuna. Nesse sentido, o Diretor Regional lança a seguinte questão: Qual o papel do diálogo social nesse cenário? (Salazar-Xirinachs, 2017)⁵⁸.

Prosseguindo, Salazar-Xirinachs ressalta algumas lacunas estruturais de produtividade identificadas pela própria OIT. Quais sejam: entre regiões ou território (urbano-rural, etc.); entre os próprios setores de atividade econômica; entre empresas exportadoras e locais; entre empresas formais e informais; entre os tamanhos das empresas (micro, pequenas, médias, etc.). Essas lacunas existentes chamam atenção para importância de direcionar e acelerar as mudanças estruturais no país, assim como, a transformação econômica, uma vez que todas essas lacunas estão associadas à características do capital humano e seu nível de qualificação (Salazar-Xirinachs, 2017).

Seriam basicamente dois os grandes problemas, conforme Salazar-Xirinachs, no que diz respeito ao estabelecimento de uma agenda sobre o aporte de capital humano e de crescimento: o primeiro deles está na relação entre a produtividade e o emprego de acordo com o setor de produção. Nesse sentido, os setores de baixa produtividade concentram a maior parte dos trabalhadores chilenos, sendo necessária uma diversificação maior em setores de média e alta produção. Em dados empíricos, no Chile, 30% do emprego formal explicam 81% do Produto Interno Bruto (PIB) do país. Por sua vez, a estrutura do emprego está dividida da seguinte forma: 28% dos trabalhadores trabalham por conta própria e 47% das

⁵⁸ Apresentação Realizada no Seminário Internacional: “La Certificación de Competências: Pieza clave de la productividad”. ChileValora – OIT – Cintefor – SENCE. Santiago, Chile, Miercoles, 29 de marzo de 2017. Todas as citações que seguem sobre essa autora referem-se esse Seminário.

empresas chilenas são micro e pequenas empresas, o que acarreta pouca concentração de emprego em empresas médias (com predomínio das micro e pequenas), o que seria um dos motivos para o crescimento lento da produtividade (Salazar-Xirinachs, 2017). Por fim, 80% da força de trabalho chileno trabalham em empresas onde a produtividade está abaixo da média de produtividade nacional e somente 20% dessa força de trabalho está em empresas com produtividade acima da média nacional.

O segundo desses problemas diz respeito ao aporte entre o capital humano e o crescimento. Nesse sentido, autores como De la Torre (2015) e o próprio Salazar-Xirinachs (2017) ressaltam que o papel da qualidade da educação é tão importante quanto as diferenças nos anos de educação na explicação da produtividade ou da diferença de produtividade entre os países (os autores, assim como Schoellman (2012 citado por Salazar-Xirinachs, 2017), ressaltam que a contribuição total da educação pode chegar entre 10% e 20% dos diferenciais de produtividade). Aqui também, organismos internacionais como OCDE, CAF, CEPAL ressaltam que os anos de escolaridade explicam 28% das diferenças no PIB entre a América Latina e o Caribe e os países da OECD. Por sua vez, a qualidade do capital humano explica 60%.

Para autores como Schoellman, o que realmente explica a maior parte das diferenças na produtividade do trabalho não são as diferenças na educação formal, mas o conhecimento produtivo aprendido no local de trabalho (Schoellman, 2012 citado por Salazar-Xirinachs, 2017). Assim sendo, a chamada revolução tecnológica aumenta a demanda por qualificações novas e avançadas e acelera o processo de obsolescência das habilidades anteriores. Tudo isso coloca um enorme desafio diante dos sistemas de educação formal e de formação profissional com foco voltado para uma agenda de desenvolvimento dos recursos humanos e, também, do trabalho decente, conforme estabelecido pela OIT.

Já não se trata mais aqui das tradicionais reformas de mercado, nem simplesmente do que se denomina em língua espanhola como *entornos propícios*. O que se requer agora são melhores parcerias entre os atores principais do mundo do trabalho, do Estado, do mercado e dos trabalhadores, contando com a ajuda de organizações da sociedade civil ou mesmo instituições internacionais como a própria OIT, realizando uma institucionalidade inclusiva que seja capaz de gerar crescimento com inclusividade, colocando em prática políticas públicas que promovam um crescimento e um desenvolvimento produtivo com forte caráter de inclusão daqueles trabalhadores que antes não entravam nesse circuito. Contudo, esse processo torna-se mais difícil, quando existe um estado débil ou trabalhadores atomizados

Conforme mencionado no capítulo três, na década de 1970, mais exatamente no ano de 1976, é promulgado o *Estatuto de Capacitación y Empleo* (Estatuto de Capacitação e Emprego) através da D. L 1446 de 1976 (modificado e refundido no D. F. 1 de 1986) cuja normativa recorria a uma importante mudança do papel do Estado em matéria de formação profissional. A partir dessa reforma, o Estado, que antes desempenhava um papel de participação direta como executor de ações através do INACAP,⁵⁹ passa agora a um papel normativo, financiador e supervisor de ações executadas por organismos contratados para essa finalidade. Outra mudança significativa é que as próprias empresas também passaram a desempenhar as ações de capacitação (Vega, 2002:245).

As demandas por melhorias na capacitação dos trabalhadores realizadas através de diálogo social, ou seja, contando com a participação dos trabalhadores, dos governos locais, das associações empresariais e de uma ampla gama de organizações da sociedade civil frente às profundas transformações no mercado de trabalho e, também, devido às difusões das novas tecnologias será o tema desse capítulo.

3.1 O surgimento das primeiras iniciativas de capacitação no Chile

No final dos anos 1950, os diagnósticos em matéria de escolaridade e de formação profissional no Chile exibiam resultados muito aquém de qualquer país desenvolvido. Conforme ressalta Pazos, (2004:22), em dezessete documentos do extinto Instituto Nacional de Documentação do Trabalho,⁶⁰ é assinalado que 60% da população chilena da época possuíam menos de seis anos de estudos, ao passo que, em países europeus essa cifra atingia entre 2% e 6%, dependendo do país. A partir da constatação desse antecedente, aliado aos estudos do perfil educacional da força de trabalho do país, que mostrava esse baixo grau de escolarização dos chilenos comparados aos países desenvolvidos, é que o tema da capacitação laboral passa a sensibilizar a agenda político-econômica, em torno de um melhor desenvolvimento nacional.

Precisamente em 1960, é formada uma comissão especial para estudar as possibilidades de elaborar políticas que poderiam impulsionar o país a um amplo debate em

⁵⁹ Fundada em outubro de 1966, o INACAP é uma instituição de ensino superior formada a partir do governo do Chile, da Corporação do Fomento e da Produção (CORFO) e do Serviço de Cooperação Técnica (SERCOTEC). Inicialmente, a ideia era realizar cursos de formação técnica por meio de centros de capacitação, os quais foram levados a cabo, entre 1967 e 1973, através de programas de cooperação com os governos da França, da Dinamarca, da Itália, da Inglaterra, da Bélgica e da Suíça.

⁶⁰ O antigo Instituto Nacional de Documentação e Trabalho foi substituído, nos anos 1970, pelo atual Instituto Nacional de Estatísticas – INE Chile.

torno de uma agenda para formação e capacitação profissional. Esse estudo resultou ainda, nesse mesmo ano, na criação de um Departamento de Formação Profissional, órgão pertencente ao Serviço Nacional de Cooperação Técnica – SERCOTEC,⁶¹ que possuía como missão implementar programas para a formação e a capacitação de adultos, sendo essa a primeira experiência chilena nesse âmbito (Pazos, 2004:23-24).

Seis anos mais tarde, em 1966, o Departamento de Formação Profissional ganhou autonomia e se tornou independente do SERCOTEC, originando assim uma nova entidade encarregada da formação profissional e da capacitação dos trabalhadores chilenos. Esse novo sistema estava baseado na criação de um organismo que fosse autônomo, preocupando-se exclusivamente com a capacitação dos trabalhadores. Entretanto, esse novo órgão dependia fundamentalmente do financiamento estatal, não sendo permitida a cobrança de nenhuma taxa dos trabalhadores. Apesar de não utilizar a palavra tripartismo em seu estatuto, a sua direção possuía um representante indicado pela associação de trabalhadores, outro representante indicado pelos sindicatos e pela presença do governo, através dos Ministérios da Educação e do Trabalho (Pazos, 2004:24).

Pouco tempo depois, a partir de 1970, o Departamento de Formação Profissional passou a funcionar como um Instituto de Formação Profissional, dessa vez nos moldes de uma organização privada,⁶² aproximando-se da maior entidade de representação empresarial do país a Corporação de Fomento da Produção – CORFO, e, também, reaproximando-se e voltando a participar do Serviço de Cooperação Técnica – SERCOTEC, na elaboração dos programas de capacitação. A partir de agora, o objetivo era proporcionar aos trabalhadores os meios e as condições adequados para a sua formação e promoção profissional, em conformidade com os planos de desenvolvimento econômico e social do governo e dos programas das empresas destinadas a aumentarem sua produtividade⁶³ (Pazos, 2004:25).

⁶¹ O Servicio de Cooperación Técnica é uma corporação de direito privado vinculada ao Ministério da Economia, Fomento e Turismo que se dedica ao apoio das pequenas, médias e microempresas, como também aos empreendedores chilenos em questões de desenvolvimento regional e de pequenas empresas no país.

⁶² O que implicava cobrança de mensalidade de seus associados.

⁶³ Dois pontos importantes devem ser ressaltados sobre o Departamento de Formação Profissional. Em primeiro lugar, apesar de basicamente as suas ações terem como foco principal a capacitação dos trabalhadores, ele estava também autorizado a desempenhar outras funções e a ampliar o estabelecimento de suas parcerias como, por exemplo, a capacitação profissional para a reabilitação de pessoas com deficiência física, em parceria com o Ministério da Saúde, a gestão de bolsas junto ao Ministério da Educação para jovens que queriam regressar aos estudos, além de estabelecer parcerias com universidades para melhorar a formação cultural e profissional dos trabalhadores (Pazos, 2004:27). O segundo ponto é que o seu estatuto frisava como membros ativos a CORFO e o SERCOTEC, permitindo, contudo, a inclusão de membros de cooperação como pessoas jurídicas nacionais e internacionais, as quais poderiam auxiliar com financiamento e assessoria (Pazos, 2004: 27-28). Dessa forma, ainda nos anos 1970, a Organização Internacional do Trabalho estabeleceu um programa de assessoria e financiamento para o Instituto.

Tal Instituto chegou a contar com 32 centros de capacitação em diferentes modalidades nas principais cidades do país, que funcionavam de maneira fixa, além de outras 35 unidades-móveis. Foi o primeiro grande trabalho em parceria com a OIT, em matéria de capacitação laboral no Chile. Alguns governos da Europa também enviaram ajuda financeira e aporte técnico. Em 1978, o Instituto iniciou uma política de autofinanciamento, através da cobrança de taxas e, em 1979, o Governo Pinochet extinguiu o financiamento estatal por completo. Na primeira metade da década de 1980, o Instituto de Formação Profissional foi privatizado e sua gestão entregue ao setor empresarial (Pazos, 2004:26). Atualmente, funciona como um órgão totalmente privado, passando a se chamar Instituto Nacional de Formação Profissional.

Importante ressaltar que, durante os anos 1960, no governo de Eduardo Frei Montalva, algumas iniciativas tímidas, sem muita coordenação e sem abranger todo o território do país, começaram a ganhar forma. A seguir, será feito um resgate das que esta Tese considerou como as mais importantes.

3.1.2 – O Serviço Nacional de Empregos

A primeira dessas iniciativas do governo Montalva foi criada no ano de 1967⁶⁴ e deu origem ao Serviço Nacional de Emprego,⁶⁵ que veio a substituir uma iniciativa anterior – o Departamento de Emprego e Mão de Obra da Direção do Trabalho – que abrangia a área metropolitana de Santiago e atendia as principais empresas que ali começavam a se instalar.

O Serviço Nacional do Emprego vincula-se com o Governo através do Ministério do Trabalho e Previdência Social⁶⁶ e seu principal objetivo era organizar e manter um sistema de caráter nacional em estreita colaboração para o aproveitamento integral dos recursos humanos. Apesar de seu estatuto não mencionar o termo tripartismo, o Serviço Nacional do Emprego possuía um conselho composto por membros ampla e diversificadamente escolhidos na sociedade, ou seja, uma composição típica das mesas de negociação tripartites ou multipartites.⁶⁷

⁶⁴ Apesar de criadas em 1967, a publicação em Diário Oficial para o funcionamento do Instituto Laboral e de Desenvolvimento Social e do Fundo de Educação e Extensão Sindical ocorreu somente em 1968.

⁶⁵ No original, Servicio Nacional del Empleo.

⁶⁶ Informação retirada do sítio de internet: www.sence.cl <Acesso em 12/12/2015>.

⁶⁷ Faziam parte do conselho membros representantes do Estado, do Ministro do Trabalho e Previdência Social, o Subsecretário do Trabalho do Emprego, o Diretor Executivo do Instituto Nacional de Capacitação Profissional, um representante da Corporación de Fomento de la Producción – CORFO, um representante do Ministério da Educação Pública, um representante das universidades, dois representantes dos trabalhadores e dois representantes dos empresários.

Entre as funções do Serviço Nacional de Emprego, encontrava-se o exercício de atividades como a organização, a direção e o funcionamento de um sistema público e gratuito que, por um lado, auxiliasse na localização de empregos que fossem convenientes aos trabalhadores e que, por outro lado, permitisse aos empregadores encontrar trabalhadores adequados aos cargos em vacância.

O Serviço Nacional do Emprego vigorou até o ano de 1975, quando foi extinto por Pinochet, através do Decreto-lei 1446 que criou o Serviço Nacional de Capacitação e Emprego – SENCE (no original, *Servicio Nacional de Capacitación y Empleo*). A próxima instituição a ser analisada será o Instituto Laboral e de Desenvolvimento Social, também criada na década de 1960.

3.1.3 O Instituto Laboral e de Desenvolvimento Social

Em maio de 1967, também por uma iniciativa do Ministério do Trabalho, foi criado o Instituto Laboral e de Desenvolvimento Social,⁶⁸ ainda no governo de Montalva, a partir da identificação da necessidade indispensável de se coordenar os estudos e a ação realizados pelo Ministério do Trabalho, visando o desenvolvimento social e as necessidades de qualificação do trabalhador, conforme consta em seu estatuto. Entre as funções do Instituto estavam as atividades de fomento, de formação e de divulgação dos assuntos que envolvem o mercado de trabalho e a elaboração e a execução de programas, de maneira conjunta com outros ministérios e demais órgãos envolvidos no assunto. O Instituto é o primeiro a ser pensado nos moldes de um órgão de assessoramento ao governo.

Em sua composição, o Instituto era formado pelos seguintes membros: o Ministro do Trabalho e Previdência Social (exercia a função de Presidente); o Diretor Executivo, que o presidiria, na ausência do Ministro; o Subdiretor, que o presidiria na ausência do Diretor; os chefes ou diretores dos escritórios ou da Direção de Planejamento e Orçamento dos seguintes ministérios: Trabalho e Previdência Social; Fazenda; Educação Pública; Saúde Pública; Economia; Fomento e Reconstrução; Agricultura; Vivenda e Urbanismo; Obras Públicas e Mineração ou um funcionário de cada um desses ministérios designados pelo Ministro correspondente, além de quatro representantes de livre eleição do Presidente da República.

⁶⁸ No original, Instituto Laboral y de Desarrollo Social.

Observa-se que se tratava de um órgão voltado para a qualificação dos trabalhadores, mas, de composição exclusiva por membros do governo, diferentemente do Fundo de Educação, como será analisado a seguir.

3.1.4 O Fundo de Educação e Extensão Sindical

Criado em 6 de 12 de janeiro de 1968, o Fundo de Educação e Extensão Sindical⁶⁹ surgiu para tentar satisfazer as necessidades de capacitação dos trabalhadores do campo,⁷⁰ possuindo laços estreitos com os temas ligados às questões sindicais. A Lei que estabeleceu o Fundo foi pioneira no reconhecimento do direito de organização sindical dos trabalhadores do campo, imputando como única condição para tanto, que fossem observados a Lei e o Estatuto de Sindicalização, esse último criado e auto-imposto pelos próprios trabalhadores.

Os primórdios do Fundo de Educação e Extensão Sindical estão contidos na Lei n.º 16.625 de 29 de abril de 1967. Nessa Lei, o Ministério do Trabalho reconhecia a necessidade de estabelecer um órgão cuja principal finalidade seria realizar diretamente ações levadas adiante por organizações de trabalhadores ou, mesmo em cooperação com essas últimas, iniciativas para “promover” a educação sindical e técnica dos trabalhadores agrícolas⁷¹.

Esse Fundo incluía, além de capacitação técnica para os trabalhadores do setor agrícola, atividades culturais para o trabalhador e sua família. Percebe-se, então, através da criação dessa Lei, uma tentativa por parte do governo Montalva de estabelecer um primeiro molde de estado de bem-estar social específico ao setor dos trabalhadores agrícolas. Quanto ao financiamento dos cursos de capacitação, este ocorreria através da concessão de bolsas de estudos, bem como pela celebração de convênios e parcerias com entidades de capacitação nacionais ou estrangeiras. O Fundo também contava com um Conselho integrado pelos seguintes membros: o Ministro do Trabalho e Previdência Social (que exercia a função de Presidente); um representante do Conselho de Reitores, designado diretamente por esse Conselho; um representante do Ministério da Educação Pública, designado diretamente pelo Ministro da Educação Pública; dois representantes titulares e dois suplentes das Confederações Nacionais de Trabalhadores Agrícolas.

⁶⁹ No original, Fondo de Educacion y Extension Sindical

⁷⁰ No original, *trabajadores campesinos*.

⁷¹ A Lei também não deixa claro o que seria essa educação.

Portanto, essas três instituições surgiram, ainda nos anos 1960, durante o governo Montalva e todas estavam vinculadas e foram uma iniciativa do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Apesar de não utilizarem o termo tripartismo, todas contavam com uma estrutura que agregava três ou mais atores sociais, não se limitando aos órgãos de Estado. No que diz respeito ao orçamento, as três instituições eram dependentes da Lei Orçamentária do Chile, portanto, dependiam exclusivamente de recursos financeiros do Estado.

Em meados da década de 1970 e a partir do advento da era de informação e da tecnologia, essa necessidade de uma melhor capacitação da mão de obra para a sua inserção no mercado de trabalho e para a obtenção de um melhor padrão de competitividade da economia chilena na economia globalizada passou a ser centrada não somente nas habilidades de conhecimento formal e técnico, mas nas que, principalmente, respondessem às demandas das empresas e dos setores produtivos. Em razão disso, ocorreu uma importante mudança de foco. A capacitação ocorreria, a partir de agora, no interior da empresa e a questão que se colocava no debate era a de quais as mudanças que deviam ser implementadas para que o mercado de trabalho passasse a ser um “ pilar fundamental na estratégia de desenvolvimento do Chile?” (Swett, 2013), surgindo, então, na vigência do governo militar o Serviço Nacional de Capacitação e Emprego.

3.1.5 O Estatuto de Capacitação e Emprego - SENCE

Criado em 1º de maio de 1976, ainda na vigência do regime militar, como resultado da promulgação do Estatuto de Capacitação e Emprego, o Serviço Nacional de Capacitação e Emprego – *Servicio Nacional de Capacitación y Empleo* – SENCE é um organismo técnico do Estado funcionalmente descentralizado, com personalidade jurídica de direito público, e que se relaciona com o Governo, através do Ministério do Trabalho e Previdência Social.⁷²

A ideia de fazer um plano de qualificação para o trabalhador é antiga e data de um outro Decreto, o Estatuto Social de la Empresa, aprovado em 1915 e fundamentado na necessidade de “*se crear estructuras que constituyan los cimientos del nuevo orden social que el Supremo Gobierno persigue establecer, basadas em los principios de pluralidad y subsidiaridad del Estado.*”⁷³

⁷² Informação retirada do sitio de internet: <www.sence.cl> . Acesso em:27/09/2016

⁷³ Em tradução livre: “Criar estruturas que contribuam para os alicerces da nova ordem social almejada pelo Supremo Governo, baseada nos princípios de pluralidade e subsidiada pelo Estado”.

O Governo militar, além de resgatar essa antiga demanda, implementou outra importante mudança do papel do Estado, em matéria de formação profissional. A partir dessa reforma, o Estado, que antes desempenhava um papel de participação direta como executor de ações através da INACAP,⁷⁴ passou a ter um papel normativo, financiador e supervisor de ações executadas por organismos contratados para essa finalidade. Outro ponto importante é que, a partir daquele momento, as próprias empresas também foram autorizadas e passaram a desempenhar as ações de capacitação (Vega, 2002:245).

Um terceiro ponto é que uma grande ênfase na geração de incentivos, através de subsídios estatais por meio de abatimento de impostos, foi dada para as empresas, tornando os programas públicos de capacitação financiados por recursos fiscais e executados por organismos públicos ou privados contratados para esse efeito. Tal sistema esteve vigente até o ano de 1997 e a experiência adquirida em suas duas décadas de funcionamento mostrava alguns pontos fortes, mas também uma série de debilidades e áreas que deveriam passar por melhorias (Vega, 2002:247).

A partir da implementação do SENCE e também da utilização do recurso de desconto de imposto das empresas que capacitavam seus trabalhadores, foi constatada uma maior incorporação aos programas de capacitação por um número crescente de empresas e trabalhadores, experimentando, desde o início, um lento, mas, constante crescimento do número de trabalhadores beneficiados, das ações de capacitação, como também, do número de empresas que aproveitam a oportunidade de capacitar, oferecida através desse abatimento tributário advindo do Estado, conforme pode ser visto no quadro abaixo que analisa o período de uma década.

⁷⁴ Fundada em outubro de 1966, o INACAP é uma instituição de ensino superior formada a partir do governo do Chile, Corporação do Fomento e da Produção (CORFO) e do Serviço de Cooperação Técnica (SERCOTEC). Inicialmente a ideia era realizar cursos de formação técnica por meio de centros de capacitação, os quais foram levados a cabo, entre 1967 e 1973, através de programas de cooperação com os governos da França, da Dinamarca, da Itália, da Inglaterra, da Bélgica e da Suíça.

Tabela 01 – Evolução da Capacitação Laboral no Chile – Período 1988 1998

Ano	Total Trabalhadores que foram capacitados	Números de Empresas que realizaram programa de capacitação	Trabalhadores que receberam capacitação via abatimento tributário (em % do total da força ocupada)
1988	184.559	4.789	5.6
1989	199.948	5.741	5.6
1990	206.288	6.034	6.0
1991	291.854	6.908	7.7
1992	322.639	7.715	8.2
1993	361.902	8.140	8.5
1994	422.727	8.569	10.4
1995	439.469	9.367	10.8
1996	483.310	12.618	11.5
1997	516.713	14.825	12.1
1998	522.768	14.169	11.9

Fonte: SENCE, Departamento de Estudos do Chile (1999), Vega (2002)

A partir do processo de redemocratização, no início dos anos 1990, alguns pontos merecem destaque: primeiramente, observa-se que os governos da concertação centraram seus esforços nas políticas de capacitação; em segundo lugar, ocorreu uma descentralização dos mecanismos de tomada de decisão, em torno das políticas de capacitação de trabalhadores, tornando mais abrangente a cobertura de empresas em todas as regiões do país e de uma maior e mais ampla diversificação de setores produtivos. É a partir dessa descentralização que a decisão pela capacitação passa a ser tomada em um local mais próximo de onde ocorre essa necessidade, sem a intervenção de entidades públicas ou de sistemas comandadas de maneira centralizadas.

Outro importante fato a destacar é o incremento no número de trabalhadores que utilizaram os serviços de capacitação. Conforme ressalta Véga, no ano de 1980 foram capacitados no Chile 149.076 trabalhadores que representavam um total de 4,58% da força de trabalho. Por sua vez, em 1988, ou seja, quase uma década depois, foram capacitados somente 184.559 trabalhadores de 4.789 empresas que representavam 4,31% da força de trabalho. A partir dos anos 1990, com a volta de democracia, os governos da concertação deram um impulso maior para as políticas de capacitação, uma vez que se observa no período um claro subaproveitamento dos incentivos à capacitação por parte das empresas. Dessa maneira, quase uma década mais tarde, em 1998, foram capacitados 522.768 trabalhadores de cerca de 14.169

empresas que representavam 9,6% da força de trabalho ocupada, conforme dados do SENCE e do *Departamento de Estudios*⁷⁵ (Vega, 2002: 248).

Caracterizam a capacitação dos trabalhadores chilenos três importantes pontos, conforme ressalta Véga, apesar do aumento do crescimento no número de ações de capacitação e de empresas que aderiram aos processos de capacitação durante o período:

[...] o sistema mostrou algumas limitações que é necessário superar. A primeira delas diz respeito à baixa cobertura; logo depois, o foco precário dos programas; também chama a atenção a qualidade insuficiente das ações de qualificação/capacitação, e, finalmente, a insuficiência dos sistemas de controle e de informação. É importante mencionar também que, apesar do aumento do número de trabalhadores capacitados, os percentuais, em relação à força de trabalho, ainda demonstram claras insuficiências, se considerados o contexto do desafio da produtividade na qual se encontrada empenhado o país, o que exigiria capacitar anualmente 20% da força de trabalho ocupada, para que cada trabalhador possa ter acesso à capacitação, ao menos uma vez a cada cinco anos (Vega, 2002: 249).

Em segundo lugar, é preciso ressaltar que a capacitação efetuada teve um foco insuficiente no que diz respeito aos trabalhadores menos qualificados. Isso amplia ainda mais a já existente lacuna entre a capacitação de trabalhadores e a renda existente no país (Véga, 2002:250-251). Por fim, a autora elenca alguns fatores que necessitavam de melhorias, no final dos anos 1990, no que se refere, não somente ao SENCE, mas também aos objetivos do governo quanto à qualificação dos trabalhadores do Chile. Dentre esses destacam-se:

[...] a necessidade de melhorias no sistema no que diz respeito à qualidade das ações de capacitação que nem sempre foram as melhores em termos de qualidade e também são pouco conhecidas pelo público alvo. Em geral, existe pouca clareza sobre o que é esse processo de qualificação. [...] existe pouca clareza das necessidades de qualificação da mão de obra das empresas, frente aos organismos executores e as ofertas desses passam, então, a se concentrar em muito poucas especialidades do setor de serviço e de administração. [...] o papel do SENCE, ou seja, o aperfeiçoamento do mercado de capacitação, dado o escasso desenvolvimento do sistema de informação, que permite elevar a capacidade da organização para agilizar os procedimentos internos, especialmente aqueles relacionados com o processamento de dados para finalidade de informação e controle (Véga, 2002: 255).

No início da década de 2000, em plena vigência da era da informação e da tecnologia, cerca de 40% da população na faixa etária entre 20 e 65 anos não possuía formação elementar⁷⁶ (doze anos de estudo). Aliado a isso, o SENCE passava por um processo de

⁷⁵ O Departamento de Estudios é um órgão ligado ao Ministério de Trabalho e Previdência Social encarregado de dados sobre trabalhadores no Chile. Seria o equivalente ao CAGED no Brasil, excetuando que no caso chileno não é esse órgão quem divulga dados sobre o desemprego.

⁷⁶ Conforme dados do CASEN.

desgaste. Naquele momento, o maior problema do programa era relativo às insuficiências sobre a utilização do abatimento tributário concedido pelo governo⁷⁷.

Além disso, outros problemas tornavam a continuidade do SENCE necessária, mas, ao mesmo tempo, exigiam uma ampla reformulação do Programa. O programa de bolsas destinadas às pessoas que estão fora do mercado de trabalho mostrava uma cobertura insuficiente. Com a incorporação de novas tecnologias ao processo produtivo e a maior abertura aos mercados internacionais, as diversas certificações de competências laborais tornaram-se obsoletas (muito rapidamente) no novo mercado de trabalho. Também existiam problemas relativos à qualidade das ações de capacitação, uma vez que era produzida uma concentração da oferta de capacitação em áreas de administração e serviços. Em linhas gerais, continuava a necessidade de capacitação, de qualificação e de aprimoramento dos trabalhadores, porém essa era realizada de maneira insuficiente e pouco eficaz.

Portanto, em linhas gerais, era necessário um realinhamento sobre o papel das interações entre os empresários, os trabalhadores e o governo que, naquele momento, passavam por alterações significativas, principalmente, quando comparado aos papéis desempenhados anteriormente pelo primeiro modelo de corporativismo, presente nos anos 1970. Se, no caso chileno, o tripartismo, no alvorecer do Século XXI, não mais exercia o antigo papel de protagonista na elaboração das políticas da área econômica e das negociações por direitos políticos, por outro lado, é importante reconhecer que novos atores agora permeavam as interações entre os três principais atores do tripartismo tradicional – o Estado, os representantes empresariais e os representantes dos trabalhadores – auxiliando na formulação de políticas públicas sobre as condições do trabalho e do emprego. É o processo que a literatura recente (OIT, 2015: 6-7) denomina como tripartismo “alargado” ou tripartismo *plus*.

Esse novo formato torna-se comum a partir de meados da década 2000, no momento em que se observa um processo do que Sennett denominou como atomização do trabalhador (Sennett, 2006). Emergem também outras formas na estrutura do trabalho, afetando diretamente os processos de negociações coletivas que se tornavam agora descentralizadas e realizadas entre o próprio trabalhador e a empresa e não mais de maneira setorial (Fraile e Baccaro, 2009:9, Katz, Lee e Lee, 2004:220). Essas novas condições de negociação são

⁷⁷ Existia, segundo veja, uma utilização parcial do subsídio tributário dado pelo governo para os programas de qualificação. Esse mesmo subsídio estava concentrado e sendo utilizado exclusivamente na grande empresa e no extrato de trabalhadores com maior renda. Por sua vez, o setor de pequena e microempresas não estava sendo beneficiado com os subsídios.

determinantes para aquelas em que o trabalho será realizado (incluindo salários, jornada de trabalho, local de trabalho, etc.).

Competir na economia globalizada significa, antes de qualquer coisa, um nível elevado de capacitação dos trabalhadores, e, mais que isso, ajustar-se, por todo o tempo, em um mercado onde as competências requeridas pelo mercado mudam frequentemente tornando a *certificación y la actualización de competencias laborales un desafío permanente de las empresas, para enfrentar los problemas de competitividad*⁷⁸ (OIT/Cintefor, 2015:61, grifos meus).

Assim sendo, é importante que levar em consideração que os principais atores que formam o sistema de capacitação laboral necessitavam passar por alterações em seus papéis. Um novo formato, visando uma maior descentralização das iniciativas é estabelecido. Nesse novo formato, cabia ao estado incentivar o desenvolvimento das atividades de capacitação, mediante o uso do abatimento tributário, financiar programas públicos de bolsas de capacitação para trabalhadores que não possuem acesso aos programas nas empresas, além de coordenar o funcionamento de todos os atores implicados na capacitação e fiscalizar o cumprimento das normas que regem o sistema.

No que diz respeito às empresas, estas se converteram no novo centro de gravidade das relações laborais nas palavras de Veja (2004:255), uma vez que, é nas empresas que estão sendo produzidas as grandes transformações técnicas e produtivas. Doravante, o foco do sistema passa a ser elas, já que são as responsáveis por definirem, decidirem e realizarem os principais programas de capacitação, a partir do abatimento tributário concedido pelo Estado. Também é nas empresas que são implementadas as práticas laborais para os programas sociais de capacitação assim requeridos (Vega, 2002: 256).

Outro ponto importante foi o papel desempenhado, na participação, pelas principais representações sindicais e empresariais. É a partir dos sindicatos em trabalho conjunto com as associações empresariais que surgiu a ideia de se institucionalizar em órgãos esse processo de descentralização das necessidades de capacitação dos trabalhadores. É por força e pressão dos sindicatos que foram sendo criados os Organismos Técnicos de Capacitação – OTEC que funcionam como instituições autorizadas pelo SENCE para prestar serviços de capacitação. Essas entidades consistem em pequenos centros localizados em todas as regiões do país que realizam a identificação das necessidades dos trabalhadores em termos de qualificação e, em um momento posterior, aplicam a eles os programas de qualificação. Trabalham sempre em

⁷⁸ Em tradução livre: a certificação e a atualização das competências laborais um desafio permanente para as empresas visando enfrentar os problemas de competitividade.

parceria com universidades, institutos profissionais, centros de formação técnica, liceus técnico-profissionais, entre outros.

Um problema ainda persistente nos programas de qualificação dos governos chilenos diz respeito ao financiamento e aos mecanismos de isenção fiscal tributária. Faz-se necessária a ampliação e um reordenamento dos mecanismos de financiamento disponíveis, bem como alavancar novos recursos financeiros e técnicos para os programas de capacitação. Portanto, no alvorecer do novo século, o Chile via nascer também uma necessidade ainda maior de articulação entre os atores do tripartismo, intencionando estabelecer um projeto de qualificação de trabalhadores com duração de longo prazo.

Um resumo que pode ser feito da década de 1990 e dos governos da concertação é que esses buscaram, como ponto central nas negociações do Executivo com o Legislativo, uma moderação na excessiva liberalização das normas de trabalho e que, ao mesmo tempo, não necessariamente preconizava uma volta ao sistema de proteção em seus moldes anteriores, ou seja, aos anos conturbados do final da década de 1960 e início dos anos 1970.

Nas palavras de Riquelme, o que se estava tentando fazer era uma opção “pela concepção de uma autonomia coletiva”, segundo a qual a lei protege os direitos laborais básicos e, ao mesmo tempo, estabelece um amplo espaço para a negociação dos atores onde, respeitando esses limites legais, a norma adquire a flexibilidade que viabiliza que as partes acordem, sem que o Estado intervenha nesse último nível de negociação (Riquelme, 2002: 14).

Tratava-se de um projeto que propunha a recomposição da sociedade civil e que tinha como requisito imprescindível a existência de um poder equilibrado entre os trabalhadores e os empregadores (Riquelme, 2002:15).

Se, no final da década de 1960, as políticas públicas destinadas aos assuntos do trabalho foram marcadas por um forte estatismo e uma legislação excessivamente rígida, com o regime militar, ocorreu um grande giro, no sentido de que passou a existir um grande projeto de relações laborais que almejava manter uma menor presença do Estado, evitando que ele retomasse o seu antigo papel como terceiro ponto nos conflitos laborais. Na verdade, o ponto aqui exaltado é que a concertação procurou estabelecer um meio termo sem, entretanto, abandonar a agenda de reformas econômicas herdadas do período Pinochet.

3.2 – Resgate histórico do diálogo social no Chile

Nesse novo cenário, entre outros aspectos, a formação e a certificação laboral são determinantes, devido à importância que possuem no sentido de melhorar a produtividade das empresas e as condições de empregabilidade dos trabalhadores.

Conforme mencionado na introdução desta Tese, cada vez mais a experiência de qualificação de trabalhadores permite a incorporação de demandas crescente tanto pelo lado dos empresários quanto pelo dos trabalhadores. No caso do Chile, uma condição essencial para isso é a possibilidade aberta pelo tripartismo para que diversos parceiros sejam capazes e estejam dispostos a dialogar de forma responsável, com a força e a flexibilidade necessárias para se ajustar a circunstâncias e oportunidades (OIT, 1999).

Prosseguindo, se a primeira experiência de qualificação ocorreu muito previamente ao *ChileValora*, é importante ressaltar que aquela que pode ser considerada como a primeira experiência de diálogo social no Chile ocorreu ainda no início do século passado. Os seus primeiros registros datam do programa presidencial do então candidato José Santos Salas na eleição presidencial de 1925.

Em seu Programa de Governo durante a campanha, Salas ressaltava:

Para el mayor acierto de las medidas administrativas y legislativas, estimo que todas ellas deben alborarse com el concurso de todas las actividades productoras y economicas del país, única manera de evitar que la acción (política)... pertube la economia nacional y lleve la desorganización al campo de las indústrias y el desconsuelo a los hombres de trabajo. Por esto he de gastar mis mejores energias para lograr la creación del Consejo Económico Nacional, como ya existe em otros países⁷⁹ (Salazar e Pinto, 2003: 45).

Na ocasião daquela eleição presidencial, Salas obteve 28% dos votos e, conforme ressaltam Salazar e Pinto (2003), essa alta votação alcançada refletia, de certa maneira, que o seu programa conseguia interpretar a vontade popular da época, assim como se estendia aos anseios do modelo de desenvolvimento que estava integrado como um eixo às “classes produtoras”, ou seja, aos empresários da produção e, também, aos trabalhadores. Mais tarde, no início dos anos 1930, ocorreu o que poderia ser considerado como um segundo momento

⁷⁹ Em tradução livre: “Para um maior êxito nas medidas administrativas e legislativas, poderiam ter inicio a partir de uma colaboração de todas as atividades produtoras e econômicas do país, única maneira de evitar que a ação (política)... venha a perturbar a economia nacional e leve a desorganização à esfera industrial e a aflição aos trabalhadores. Em razão disso, não pouparei esforços para alcançar a criação do Conselho Econômico Nacional conforme já existe (esse Conselho) em outros países”.

de uma experiência de diálogo social no Chile, quando foi solicitado pelo empresariado, juntamente ao então Presidente Alessandri Palma, a formação de um Conselho Econômico e Social, pedido que definitivamente não foi atendido (Salazar e Pinto, 2003: 48).

É importante frisar que essas propostas ocorreram em um momento específico, ou seja, quando o Chile estava iniciando o que os historiadores denominaram como um *proyecto de integración hacia adentro*,⁸⁰ a partir de um modelo capitalista clássico, ou seja, os processos de diálogo social ocorreram, nesses primeiros passos, dentro de um determinado contexto com atores que possuem certas características e em meio a alguns modelos de desenvolvimento sociais, econômicos e políticos estabelecidos que visavam um olhar mais dedicado ao mercado interno (Salazar e Pinto, 2003: 48-49). Assim sendo, desde os anos 1930 o Chile vinha implementando, com algumas variações, um modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações e caracterizado, além disso, por um Estado empresário, uma economia de bem-estar social e uma importante participação estatal no desenvolvimento da sociedade em diferentes esferas.

A partir do século XX, um número crescente de empresários, organizações empresariais, organizações de trabalhadores, governos e organismos internacionais vem adotando ou promovendo ativamente o diálogo social, como uma forma desejável de interação entre as partes da relação laboral. Com efeito, mesmo que nas últimas décadas a economia e o mercado de trabalho no Chile tenham sofrido significativas alterações, é possível avaliar como exitosa a experiência do diálogo social no Chile?

Esta Tese arrisca considerar como positivo esse questionamento. Em primeiro lugar, é importante salientar que essa prática de negociação entre atores políticos e econômicos na esfera laboral chilena não é um fenômeno recente, ou seja, a prática do diálogo social nunca deixou de ser utilizada em momentos e governos distintos, ao longo da história. Atravessando, portanto, os primeiros momentos do corporativismo, passando pelo renascimento do tripartismo, e, finalmente, chegando ao momento atual do pluripartismo ou tripartismo *plus*.

Em segundo lugar, se as primeiras experiências de tripartismo foram tímidas e descontínuas, a partir dos anos 1990, com o retorno da democracia e sob a égide do governo da concertação, observou-se no país uma verdadeira explosão de iniciativas de diálogo social que se multiplicaram, introduzindo nesse formato participativo atores sociais distintos. A seguir, será feita uma breve recuperação histórica dessas experiências, principalmente das experiências a partir dos anos 1990, quando passou a ocorrer o processo de redemocratização.

⁸⁰ Projeto de crescimento econômico com vistas ao consumo e ao mercado interno.

Com o início do processo de redemocratização em 1990, se deu o grande momento da história dos pactos sociais no Chile. O estabelecimento pelo governo da concertação do *Acuerdo Marco* impulsionou políticas de orientação e de instalação de diálogo social como um elemento central das relações laborais como se pode constatar nos programas dos cinco governos que governaram o país a partir de sua redemocratização.⁸¹

Sem dúvida, o aumento da proliferação dos casos de instâncias de diálogo social no Chile, como também a sua maior disseminação, ocorreu ao longo da década de 1990, processo que caminhou de mãos dadas com os processos de modernização do mercado de trabalho e da globalização,⁸² mas também de uma disseminação muito mais forte das políticas neoliberais.

Dessa forma, houve um avanço da constituição de instâncias macro de diálogo tripartite que abordavam as problemáticas, os interesses e as necessidades presentes nas relações laborais – em princípio, assumindo uma agenda que, a luz da realidade atual poderia se qualificar de básica, sendo marcada apenas pelas questões e temas como o salário mínimo – e de natureza preferencialmente tripartite, até uma crescente instalação de espaços sistêmicos, setoriais, regionais, de natureza bipartite e tripartite, assumindo assim, a diversidade da realidade laboral do país (OIT, 2011:5).

Basta verificar as instâncias de diálogo social presentes desde 1990 na implementação de políticas como o Programa de Diálogo Social do Ministério do Trabalho e a criação dos Conselhos Usuários Tripartite da Direção Regional do Trabalho em 2004, para avaliar como eles têm se constituído, ao longo dessas décadas, em áreas de natureza mais dinâmica.

Em junho de 2010, se constatava o funcionamento de setenta e cinco mesas ou espaços de diálogo social no Chile. Contudo, é importante mencionar que alguns desses se encontram em fase de recesso temporal, ainda que com perspectivas de voltarem a desempenhar suas atividades. Esse recesso se deve principalmente a mudanças de autoridade/comando nos governos, à culminação de etapas nas agendas ou às várias redefinições das políticas (OIT, 2011).

Objetivando a estruturação de um panorama preliminar do diálogo social no Chile, serão apresentadas, a seguir, as experiências por governo e, depois, as instâncias e espaços existentes, destacando algumas políticas públicas de promoção do diálogo social, para que, mais à frente, sejam detalhadas e articuladas essas políticas, em função de sua natureza – tripartite ou bipartite – e de seu alcance – nacional ou regional.

⁸¹ Foram os seguintes: Patricio Alwin (1990-1994); Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000); Ricardo Lagos (2000-2006); Michelle Bachelet (2006-2010); Sebastian Piñera (2010-2014); Michele Bachelet (2014).

⁸² Esse número aumenta consideravelmente, a partir de 2006, com a chegada de Michelle Bachelet ao governo.

3.2.1 – O Acordo Marco (1990-1993)

Contrariamente à ideia de que o Chile possuía uma experiência prévia com o tripartismo, este só teve início, segundo a literatura europeia, no alvorecer da década de 1990, a partir do pacto social denominado Acordo Marco (Acuerdo Marco), logo no início da primeira gestão democrática pós-Pinochet. Para autores como Falabella e Fraile (2009:237), foi em 31 de janeiro de 1990, no governo do Presidente Patricio Aylwin, que os empresários e os trabalhadores começaram a dialogar de modo a construírem relações de confiança e estabelecerem acordos laborais convenientes a ambas as partes.

Esse acordo fora assinado pela nova coalizão de governo representada pelo centro-esquerda (chamada de Concertação) e pelos representantes principais dos trabalhadores⁸³ (da recém-criada Central Única dos Trabalhadores – CUT) e dos empresários⁸⁴ (Confederação da Produção e do Comércio – CPC).

Ele representava um chamado geral para a construção de um novo país, sob um regime democrático que beneficiaria todos os cidadãos; expressava apoio para uma economia aberta e exportadora, para as empresas privadas, para a disciplina fiscal, para os direitos sindicais, para a democracia e para a combinação entre o crescimento e a igualdade, entre outros princípios (Falabella e Fraile, 2009:237-238).

Esse acordo também incluía acordos maiores e mais específicos para aumentar o salário mínimo e a previdência e para aumentar a taxa de financiamento dos gastos sociais com uma reforma tributária moderada. O pacto teve um efeito duradouro já que o governo continuou, ao longo do tempo, aplicando os princípios gerais do pacto, como a disciplina fiscal e as políticas mais específicas concernentes ao salário mínimo e ao gasto social (Falabella e Fraile, 2009:239).

Nove meses após o início dos diálogos, foi institucionalizado em 27 de setembro de 1990 a primeira política acordada entre o Ministro do Trabalho (René Cortazar), os representantes da CUT (Manuel Bustos e Arturo Martinez, representando os trabalhadores organizados) e o representante da CPC (Manuel Feliú). O acordo culminou com a assinatura do Presidente da República Patricio Aylwin. Além de um reajuste de salário mínimo, o seu texto completo também fazia menção à necessidade do crescimento econômico nacional, assim como definia o papel da empresa privada, como agente principal do desenvolvimento

⁸³ Nessa época, sob a liderança de Manuel Bustos

⁸⁴ Até hoje, essa é a maior agremiação empresarial chilena, na ocasião dirigida por Manuel Feliú.

econômico, e o Estado, como o responsável pela condução da economia e na promoção dos marcos institucionais para os objetivos do desenvolvimento nacional, permitindo as melhorias necessárias para qualidade de vida dos chilenos (B.I.D, 2007: 4-5).

Um dos fatos marcantes nesse Acordo, conforme destacam Falabella e Fraile (2009:239), foi o fato de se reconhecer o papel e a liderança exercidos pelo empresariado no desenvolvimento, após dezessete anos de restrições econômicas e de repressão política. O acordo também incluía prerrogativas clássicas dos trabalhadores de abrirem os seus próprios negócios, reconhecendo o papel do mercado em atribuir recursos e enfatizando uma economia de exportação, de austeridade fiscal e de equilíbrio macroeconômico.

Assim, se por um lado, os fatos acima mencionados representavam uma agenda econômica e política global em relação à necessidade de se construir uma transição para a democracia, apoiada em uma economia voltada para a exportação, aos direitos sindicais e à combinação de crescimento com igualdade,⁸⁵ pelo outro, o acordo expressou uma proteção aos desamparados e o papel superior do Estado na supervisão da economia, sinalizando, assim, um claro chamado à construção de um país desenvolvido em benefício de todos, através de um consenso tripartite básico que promovesse investimentos, inovações e o valor agregado dos bens primários de exportação, investimento em pessoas e um papel legítimo para os sindicatos e associações empresariais (Cortazar, 1993:109).

Paradoxalmente, esse acordo logrou um efeito colateral, uma vez que abriu caminho para algumas reformas na esfera do trabalho que encontravam uma forte oposição por parte da direita política e dos empresários, como a questão do encerramento do contrato, a eliminação das demissões sem causa, o estabelecimento de maiores indenizações em caso de demissão, a legalização das centrais sindicais, bem como outras modificações para ampliação da liberdade sindical. A legislação que se seguiu incluía uma reforma da lei do trabalho que reconhecia os direitos sindicais para a representação nacional e setorial, o aumento das indenizações por demissão de cinco para onze meses por ano trabalhado, aumentando o salário mínimo em 24% e estabelecendo uma aposentadoria mínima e subsídios para as famílias mais pobres. Era, portanto, um acordo forte, considerando-se os termos socioeconômicos, porém ainda muito limitado em termos organizacionais, pois os sindicatos nacionais ganharam o direito de representação, mas não de negociação coletiva. Isso perpetuou, até os dias atuais, uma

⁸⁵ Por isso fora escolhido o nome de Acordo Marco o qual possuía um horizonte de longo prazo, acima e além de outros acordos mais específicos.

estrutura de negociação atomizada e baixos níveis de cobertura de negociações e atividades de greve (Falabella e Fraile, 2009:239).

As coberturas de negociações coletivas alcançaram 18,2% dos salários dos trabalhadores do setor privado em 1992 e caíram para 9,6% em 2004. Os trabalhadores sindicalizados passaram de 21,2% dos trabalhadores assalariados do setor privado em 1991 para 15,6% em 2004. As estatísticas oficiais excluem os trabalhadores da administração pública, aos quais não é permitido serem sindicalizados, mas sim possuem vínculo com associações profissionais e engajarem em negociações coletivas informais com o governo. Se fossem incluídos os trabalhadores do setor público, a taxa de sindicalização se elevaria para 17,5% de trabalhadores assalariados em 2004 (Falabella e Fraile, 2009:239).

Assim, enquanto os três atores possuíam significativamente poderes e pesos diferenciados de negociação em 1990, todos necessitavam de um acordo político – mais abrangente do que as demandas específicas negociadas – que pudesse lhes assegurar espaço para governarem, e continuarem podendo desenvolver seus negócios e engajar-se em negociações coletivas.

Desde o Acordo Marco, os trabalhadores têm consistentemente demandado o direito a negociações por nível de setor e à eliminação do direito dos empregadores de substituírem os trabalhadores que fizerem greve. Contudo, obtiveram apenas pequenas concessões, como o direito de se envolver na negociação nacional, se os sindicatos setoriais concordarem em abrir mão de seus próprios direitos de negociação e uma multa de US\$ 150 a ser paga pelos empregadores por cada trabalhador em greve que for repostado.⁸⁶

Por fim, uma importante modificação nos direitos dos trabalhadores chilenos ocorreu, ainda no início dos anos 1990, quando o Presidente Frei assinou uma convenção da OIT sobre o direito dos trabalhadores do Estado (funcionários públicos). A partir dessa convenção, os funcionários públicos ganhavam o direito de se organizarem. Essa lei estava pendente desde a administração Alvin.

Com a redemocratização, todos os governos passam a introduzir propostas legislativas a esse respeito em suas campanhas presidenciais. Em três momentos distintos: em 1994 e em 1999, para ampliar os direitos de negociações coletivas além dos trabalhadores de contrato permanentes; em 2000, relativamente às negociações setoriais; e, em 2005, para tornar os empregadores corresponsáveis, quando ocorrer o trabalho subcontratado (Falabella e Fraile, 2009:239).

⁸⁶ Lei 19.759 sob o Governo do Presidente Ricardo Lagos em 2001

A segunda grande política acordada durante a vigência do Acordo Marco ocorreu em 30 de abril de 1991 e, igualmente, a anterior foi de caráter tripartite, firmado entre os representantes dos trabalhadores, a CUT, com o seu presidente Manuel Bustos, os representantes dos empresários, a CPC com seu representante José Antonio Guzmán e representantes da Conupia (microempresários) e o governo com seus ministros de Trabalho, Fazenda e Economia. Os temas tratados foram principalmente o salário mínimo e os benefícios para os trabalhadores (BID, 2007:7-8).

Além desses temas, também fora acordado que seriam examinadas alternativas técnicas e econômicas que melhorariam a proteção dos trabalhadores desempregados. No que se refere a capacitação e formação, foram abordadas novas iniciativas para o desenvolvimento de uma grande política de capacitação e de formação profissional (BID, 2007:9), ou seja, desde o início dos anos 1990, já era latente a demanda por uma melhor capacitação dos trabalhadores chilenos, bem como a necessidade de criação de organismos de abrangência nacional que pudessem dar conta dessa empreitada.

Visando esse fim, foram formados alguns órgãos consultivos para a orientação e o desenvolvimento da educação e da capacitação técnica, além de terem dado impulso a novas iniciativas para a diminuição dos percentuais de acidentes de trabalho e a melhoria dos comitês paritários das empresas (BID, 2007:8-9).

A terceira política acordada ocorreu 30 de abril de 1992, também de caráter tripartite, firmado entre os empresários da CPC, na figura de seu presidente José Antonio Guzmán, a CUT, com seu presidente Manuel Bustos e o governo através do Ministério da Fazenda, Trabalho e Economia (BID, 2007:9). Nesse acordo, se chegou à conclusão que se fazia necessário um maior foco na educação para o trabalho e na capacitação laboral, demonstrando, uma vez mais, que esse tema já era recorrente nos diálogos sociais prévios ao *ChileValora*. Além desse tema, também foram abordados o controle das normas de segurança, a fiscalização do seguro desemprego e a possibilidade de reduzir a idade de aposentadoria das mulheres que, àquela época, estavam com 60 anos. Também ficou acordada a organização de uma comissão tripartite permanente para analisar os temas anteriormente citados e acumulados, além de um pós-acordo entre os empresários e a CUT, visando a constituição de uma comissão bipartite para debater temas como a capacitação laboral (BID, 2007:10).

Finalmente, a última política tripartite acordada foi firmada em 5 de maio de 1993, composto pela CUT (Bustos), a CPC, representada por Victor Manuel Jarpa, e o governo através dos Ministérios da Fazenda e Trabalho. Apesar dos avanços conseguidos em matérias da esfera do trabalho, a partir das negociações em mesas de diálogo social, os atores

participantes foram unânimes em afirmar que essas negociações tiveram um caráter limitado, uma vez que, por um lado, a CUT considerava os logros insuficientes e pontuais e, pelo outro, os empresários adotaram uma postura antinegociação sobre as novas reformas (BID, 2007:10; Fraile e Baccaro, 2009:241).

Assim, essa Tese considera que o Acordo Marco foi um evento basilar tanto para o desenvolvimento inclusivo quanto para chamar atenção para promoção da educação como um dos eixos principais do desenvolvimento do país. Eles representaram objetivos estratégicos e de longo termo que, de fato, permearam, de acordo com a sua finalidade declarada, o *élan*⁸⁷ do período bem como seu *éthos* político. Nesse sentido, o tripartismo teve um importante efeito de política de longa duração. A despeito das relações conflituosas dos parceiros, nenhum deles rejeitou qualquer ponto desses dois acordos e os sindicatos retornaram, garantindo apoio à coalizão de centro-esquerda em todas as eleições presidenciais, desde 1989.

Infelizmente, não existiu consenso nas pautas principais como a reforma da lei do trabalho⁸⁸ e das mudanças na educação, o que, pouco a pouco, foi minando os primeiros grandes acordos/pactos que acompanharam o ressurgimento da democracia no Chile. Entretanto, isso não significa dizer que a prática do diálogo social tenha se esgotado no país, conforme mostram os desdobramentos de outros acordos posteriores.

Mesmo que tenha sido proveitoso em diversos aspectos para assuntos da esfera da pesquisa, é importante mencionar que esse primeiro grande pacto não esgotou (nem era essa a intenção) todos os assuntos relativos à esfera do trabalho. Com a eleição do governo Eduardo Frei foi estabelecido o segundo grande acordo tripartite no Chile, o Fórum Social Produtivo, conforme será verificado a seguir.

3.2.2 – O Fórum Social Produtivo

Após o desaparecimento das instâncias de diálogo social que foram criadas a partir do Acordo Marco, nasceu no governo seguinte, de Ruiz-Tagle, uma iniciativa de criação de uma instância de diálogo tripartite, o Fórum de Desenvolvimento Produtivo,⁸⁹ composto pelo Poder Executivo (Ministério da Economia), pela CPC e pela CUT, que passou a funcionar a

⁸⁷ “Movimento que impulsiona para frente”, conforme o dicionário de francês *Reverso Dictionnaire*.

⁸⁸ Os empresários decidiram não dar continuidade ao tripartismo para negociações de salário mínimo em 1993, o governo continuou a negociação sobre o aumento do salário mínimo com os sindicatos e a sua implementação se dava através de negociações e acordos com a oposição no parlamento.

⁸⁹ No original, Foro de Desarrollo Productivo.

partir do Decreto n.º 372 do Ministério da Economia e contava com reuniões anuais (BID, 2007:12).

Foram criados quatro comitês principais para tratar de temas como a garantia do emprego, as relações laborais, o salário mínimo e o desenvolvimento nacional, onde se abordavam conjuntamente questões de médio e curto prazo, criando um grande desacordo entre os atores, uma vez que os trabalhadores preferiam os temas de conjuntura e os empresários, por sua vez, preferiam os temas de grande prazo.

O Fórum contou com duas instâncias básicas de diálogo social, uma de caráter regional e outra de caráter nacional, que não estavam vinculadas entre si, uma vez que os atores, com exceção do governo, careciam de uma representação organizada, em nível territorial, em cada região do país. Um dos eixos fundamentais colocados nessas reuniões regionais e nacionais foi o tema da qualidade e da produtividade (BID, 2007: 12-13). Em suma, na nossa opinião, essa instância foi uma experiência que surgiu com intuito de acompanhar o processo em áreas econômicas específicas de preocupação do governo, capacitar os atores nessas matérias, difundir experiências e acompanhar a implementação de algumas conclusões do Fórum, ou seja, realizando, em um primeiro momento, apenas um mapeamento das principais preocupações econômicas do governo, em relação às esferas principais da economia e os problemas que essas estavam apresentando.

A principal política pública gerada por esse Fórum foi o *Sistema de Protección del Trabajador Cesante* (Sistema de Proteção do Trabalhador Desempregado – PROTRAC),⁹⁰ que, em 1997, virou um Projeto de Lei para a criação de um sistema de amparo ao trabalhador desempregado⁹¹ com a dupla finalidade de, em um primeiro momento, protegê-lo e, em um segundo, orientar e facilitar a sua mobilidade em sua carreira e superar as insuficiências do sistema chileno de indenizações por anos de trabalho. Posteriormente, no governo de Ricardo Lagos, ele foi transformado em Lei (2001)⁹², com a criação do *Seguro de Cesantia*⁹³ (Seguro Desemprego).

⁹⁰ Em tradução livre, “Proteção ao Trabalhador Desempregado”.

⁹¹ *Sistema de Protección AL Trabajador Cesante – PROTAC*.

⁹² Esse sistema baseava-se em um mecanismo de investimento no qual o empregador depositava os recursos em uma conta de seguro-desemprego de propriedade do trabalhador, destinada a pagar as prestações que correspondessem ao término do contrato. Esses fundos iriam permitir ao trabalhador se manter economicamente, enquanto buscava um novo emprego, caso fosse demitido por qualquer causa, ou pedisse demissão. Além disso, o valor acumulado poderia constituir uma importante fonte de sustento e ser retirado parcialmente ante alguma necessidade sua e que, ao aposentar-se, o trabalhador poderia retirar ou, em caso de falecimento, a sua família receberia, mais ou menos nos moldes do FGTS no Brasil.

⁹³ “Seguro-desemprego”, em tradução livre.

Portanto, o Fórum de Desenvolvimento Produtivo foi um espaço de diálogo do PROTAC, que através de uma comissão especial, discutiu as propostas do governo, da CPC e da CUT sobre a matéria (BID, 2007: 12). A nosso ver, embora fosse uma iniciativa de vanguarda, empresários e trabalhadores nunca chegaram a um consenso, uma vez que a CPC aspirava a um regime que substituísse o sistema de indenização, ao passo que os trabalhadores gostariam de ter uma espécie de PROTAC adicional a esse sistema. Outros temas também foram objetos de controvérsia e isso foi categórico para que o projeto não prosperasse no Congresso.

Pelo lado dos trabalhadores, sempre houve grandes expectativas de que houvesse um grande engajamento das partes. Entretanto, não houve um grande compromisso por parte do Poder Executivo e a sua ausência debilitou o Fórum, tornando a concretização dos acordos muito difícil. Essa grande desigualdade na participação entre seus atores, além do entrave nas temáticas inviabilizou o Fórum por completo no ano de 2000.⁹⁴ O trabalho de aporte ao trabalhador, ao menos no sentido de sua qualificação, seguiu com o *Centro Nacional de la Productividad y de Calidad* (“Centro Nacional de Produtividade e de Qualidade” – CNPC).

No alvorecer do novo milênio, após a consolidação da democracia, na vigência do governo do Presidente Ricardo Lagos, foi criado o *El Consejo de Diálogo Social* (“O Conselho de Diálogo Social”),⁹⁵ em março de 2000, ao qual foram convidados a participar os representantes dos empresários e dos trabalhadores, formando uma mesa bipartite para debater os temas econômicos e sociais do Chile.

As temáticas do Conselho foram de maior amplitude do que o antigo Fórum de Desenvolvimento Produtivo e o Conselho, contrariamente ao anterior, sempre foi um órgão autônomo em relação ao Executivo. Fundamentalmente, o Conselho se deteve em quatro matérias principais: a) a definição de uma reforma do trabalho que favorecesse a proteção aos trabalhadores e da atividade sindical; b) a criação de um seguro de desemprego; c) a maior incorporação da mulher no âmbito laboral; e c) a construção de um órgão institucional e autônomo do governo para que outras partes possam contribuir com o seu desenvolvimento (BID, 2007: 17).

Uma primeira política pública gerada desse Conselho foi que logrou os maiores avanços até aquele momento, em termos de gênero, ao compor a *Mesa Nacional de la Mujer* (“Mesa Nacional da Mulher”) onde nas sessões desse participaram os representantes dos

⁹⁴ Na visão do Ministro de Economia da época, tanto a CPC quanto o governo foram primeiramente motivados pelo fato de estarem colocando juntos atores historicamente separados. Entretanto a CUT sentia-se diferente: por que discutir o futuro se no presente existem questões pendentes de acordo?.

⁹⁵ “Conselho de Diálogo Social”.

empregadores, dos trabalhadores, das instituições de governo, da Organização Internacional do Trabalho e do *Centro de Estudio de la Mujer* (Centro de Estudos da Mulher).

Trata-se de uma iniciativa pluripartite e uma das primeiras experiências de participação da Organização Internacional do Trabalho sobre concertação e gênero. A partir dessas iniciativas, foi gerada uma segunda política pública, o *Foro de Justicia Laboral* (“Foro de Justiça Laboral”) cujo objetivo principal era realizar aportes jurídicos, políticos e financeiros para uma futura reforma da legislação do trabalho vigente (BID, 2007).

Finalmente, em um momento posterior, foi redigido um projeto de lei que formalizava a criação do Conselho de Diálogo Social, tornando este último um órgão consultivo e de assessoramento da Presidência da República, lembrando que, em um primeiro momento, esse Conselho possuía formato bipartite e era autônomo em relação ao Executivo.

O Conselho do Diálogo Social era apresentado como um órgão consultivo e assessor da Presidência da República em matéria econômica e social, ficando encarregado de aconselhar, assessorar e gerar provimento de elementos jurídicos aos demais órgãos ativos que possuam vontade resolutiva. Por possuir caráter consultivo, os conselhos careciam de poder resolutivo, somente ajudando ou colaborando emitindo opiniões, sendo os seus informes facultativos e/ou obrigatórios. As conclusões emitidas deveriam ser emitidas, mas somente aceitas em caso de composição colegiada (BID, 2007:19).

Foi planejado, na ocasião, o estabelecimento de uma instancia de diálogo permanente para lograr acordos e que se criasse as condições para que o governo propiciasse uma colaboração permanente entre os atores principais. Foi solicitado um apoio técnico à OIT no estabelecimento desse diálogo social para que se tornasse favorável e duradouro.

Essa instância permanente foi estabelecida em maio de 2004, com a criação dos *Consejos Tripartitos Regionales de Usuarios de la Dirección del Trabajo* (“Conselhos Tripartites Regionais de Usuários da Direção do Trabalho”) CTRU cujo objetivo principal era estabelecer um mecanismo institucional permanente – descentralizado e de caráter regional, de diálogo entre os atores sociais – para fortalecer o aspecto institucional das demais já existentes, mas atomizadas entre si, além de aumentar o grau de conhecimento das necessidades dos usuários da Direção do Trabalho, incrementando a capacidade de diagnóstico da realidade laboral, melhorar a qualidade do serviço e a satisfação dos usuários e fomentar o estabelecimento das relações laborais modernas nas regiões (OIT, 2011: 87; BID, 2007: 19)..

Em nível nacional, o CRTU funcionava a cargo do *Departamento de Relaciones Laborales* (“Departamento de Relações Laborais”), ao qual cabia estabelecer os critérios

gerais de atuação dos conselhos e efetuar o seguimento e apoio desses. Em nível regional, realizava seu trabalho a cargo do Diretor Regional do Trabalho, que se encarregava de realizar os critérios de atuação assinalados pelo Departamento de Relações Laborais da Direção do Trabalho, a saber: convocar, instalar e avaliar o desempenho da organização (BID, 2007).

Os conselhos CRTU eram compostos por representantes da Direção Regional do Trabalho, pelos representantes dos empresários e trabalhadores, convocados a partir de um convite do Diretor Regional do Trabalho para os representantes dos empresários e trabalhadores. Outro critério, para participação nos conselhos, era ter se destacado nas áreas de atividades produtivas e de maior relevância econômica e social da região (BID, 2007).

Da parte dos trabalhadores, participavam as organizações mais representativas, ou seja, aquelas que possuíam um maior número de afiliados em âmbito regional (direito a dois representantes), aquelas que representavam os empregadores que desenvolvessem a atividade econômica com maior incidência no PIB regional (direito a um representante) e representantes dos empregadores das micro e pequenas empresas da região (tinham direito a dois representantes) (BID, 2007).

Conforme a proposta, esse conselho seria uma instancia de debate e de análise dos temas de relevância nacional que incidissem no desenvolvimento do trabalho decente para os trabalhadores chilenos, estimulando, assim, diversos acordos em regiões em distintos âmbitos laborais. Aqui entra, pela primeira vez, a questão da agenda do trabalho decente.

Para esse conselho estavam convocados os trabalhadores – representados pela CUT e pelos líderes sindicais mais relevantes –, os representantes dos empresários, os representantes das pequenas e médias empresas, a OIT, os representantes do governo, os centros de estudo, o Congresso – através do Presidente da Câmara dos Deputados e do Senado –, juntamente com os presidentes das comissões do trabalho de outras câmaras, sendo presidido pelo Ministro do Trabalho e da Previdência Social, que contava com uma Secretaria Executiva formada pelo Subsecretário do Trabalho e Subsecretário da Previdência Social. O Conselho funcionava periodicamente e prestava contas públicas juntamente à Presidência da República sobre os seus avanços (BID, 2007; OIT, 2011).

Como agenda inicial, uma comissão de delegados nomeados pelos convocados trabalharia em uma agenda de temas de interesse comum para dar início às jornadas de diálogo. Entretanto, essa dependia exclusivamente da necessidade e da vontade dos atores, já que eles determinavam os conteúdos da agenda.

Quanto aos temas, esses poderiam abarcar áreas tão variadas como o emprego; análises sobre projeções de emprego no Chile; as novas formas de emprego; de que maneira o

Ministério do Trabalho poderia contribuir com políticas de promoção de emprego; o trabalho decente como trabalho produtivo; a empregabilidade e a capacitação; os desafios para os empresários e os trabalhadores; a inovação tecnológica e o emprego para os jovens; o impacto da tecnologia no mercado de trabalho; as pequenas e médias empresas como instâncias favoráveis ao emprego e ao crescimento econômico; a mulher; e o trabalho. Com o tempo, esses Conselhos Tripartites foram se reduzindo desde os vinte e quatro existentes em 2004 aos nove restantes em 2010 (BID, 2007:19-20).

A segunda tentativa de estabelecer um Conselho de Diálogo Social é realizada entre 2006 e 2007, de maneira conjunta entre Senado e Câmara dos Deputados. Na sua qualidade de Presidente do Senado, o ex-presidente da República, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, apresentou ao Congresso Nacional do Chile, um projeto para a criação de um *Consejo Económico y Social*.⁹⁶ A iniciativa também foi assinada em parceria com os Senadores Hernán Larrain (UDI), Soledad Alvear (DC), Camilo Escalona (PS), José Antonio Gómez (PRSD), Roberto Muñoz Barra (PS) e Alberto Espina (RN). A iniciativa foi aprovada com unanimidade pelo plenário do Senado, em julho de 2006 (BID, 2007:29; OIT, 2011:45).

Paralelamente, na Câmara dos Deputados, foi apresentado um projeto pela deputada Maria Eugenia Mella (DC) que solicita à Presidência da República e aos Ministros de Fazenda, Secretário Geral da Presidência e do Trabalho e Previdência Social o envio imediato de uma iniciativa legal que instituísse o *Consejo de Diálogo Social*. Esse projeto também foi aprovado por unanimidade pelo plenário da Câmara dos Deputados e contou com a adesão dos legisladores de diversas bancadas (BID, 2007:29; OIT, 2011:45).

Foi dessa forma que todos os partidos políticos com representação no Congresso entraram em um acordo para pedir ao Presidente da República, na ocasião, Michelle Bachelet, que criasse o *Consejo Económico y Social*, e que esse fosse constituído como um órgão consultivo do governo em matéria socioeconômica e laboral (BID, 2007:29). Essa experiência pode ser considerada como a gênese do *ChileValora*, objeto de estudo desta Tese de doutorado, conforme será visto no capítulo final.

⁹⁶ “Conselho Econômico e Social”.

CAPÍTULO 4

ChileValora

Eleita Presidente do Chile, ainda nos primeiros meses de mandato, Michele Bachelett, juntamente com sua equipe, identificou uma série de demandas semelhantes tanto por parte dos trabalhadores, quanto da parte dos empregadores, por melhorias nas condições de trabalho e também uma renovação e unificação dos diversos programas de menor porte existente no país naquele momento substituindo esses por um programa de maior porte e de abrangência nacional. Ainda no primeiro semestre de 2008, é solicitado pela Presidente o apoio de um programa já existente no país denominado *Programa de Educación y Capacitación Permanente Chile Califica*, que possuía conhecimento técnico e operacional, não somente sobre qualificação de trabalhadores, mas qualificação de funcionários do governo chileno para trabalharem nos diversos órgãos do governo.

Aliado às necessidades acima mencionadas, estaria o fato de que a OIT estava realizando um esforço em promover e implementar os princípios do trabalho decente, através de cooperação técnica destinada a atender as necessidades de seus constituintes⁹⁷, mobilizando recursos e apoios para alcançar os objetivos das declarações internacionais⁹⁸. Esse programa da OIT, intitulado Agenda Hemisférica do Trabalho Decente alcançava todos os continentes, e, especificamente na América Latina, um dos desafios estabelecidos era o de alcançar melhorias significativas nas condições de trabalho através do diálogo social entre os seus principais atores.

Conforme ressalta em seus documentos, a OIT acredita que a condição para alcançar esses patamares de melhoria nas condições de trabalho está diretamente relacionada com o tripartismo. Além disso, a promoção da democracia no mercado de trabalho, não se torna possível caso não esteja associada com essas participações envolvendo os três principais atores do mundo do trabalho, o Estado, os trabalhadores e os empregadores consolidando e fortalecendo a democracia (OIT, 2014; OIT, 2011). Isso implica assumir uma ampla perspectiva passando pela cooperação e pelas consultas tripartites nacionais, até as negociações coletivas nas empresas, para abordar através do Diálogo Social, temas como as estratégias de desenvolvimento e luta contra a pobreza, as políticas para enfrentar o

⁹⁷ Na América Latina, a chamada Agenda Hemisférica de Trabalho Decente para o Decênio 2006-2015 (AHTD), fora apresentada na 16ª Reunião Regional Americana da OIT, ocorrida em Brasília em 2006.

⁹⁸ Disponível em www.chilevalora.cl Acesso em 07/05/2017.

desemprego, a nova institucionalidade do trabalho, a promoção de igualdade de oportunidades em matéria de gênero e etnia, etc. O processo de implementação e o funcionamento do programa de qualificação *ChileValora* é o que será visto no próximo item.

4.1 – Implementação do ChileValora

Dada a importância desse desafio, a AHTD levantou concretamente como objetivo transversal a promoção de uma maior influência dos interlocutores sociais, o diálogo social e o tripartismo, juntamente as demais metas vinculadas, em particular sobre esse tema:

- Que todos os países da região realizem ações para fortalecer o diálogo social e que, em um prazo máximo de 10 anos, esses países contem com espaços de diálogo social institucionalizados sustentados em uma base voluntária;
- Dotar a legislação dos países dos melhores elementos para proteção sindical, em particular, de procedimentos e recursos administrativos e judiciais efetivos e céleres, em casos de violações desses direitos, e melhorar a qualidade dos acordos e convênios no que diz respeito tanto ao número de trabalhadores cobertos, como de ampliação de seus conteúdos (por exemplo, incluindo cláusulas em matéria de produtividade) e a solução autônoma de conflitos;
- Reforçar e desenvolver as organizações dos atores sociais, e fortalecer o diálogo social.

Para alcançar tais metas, a OIT realizou uma série de atividades em diversos países da região objetivando cumprir esses distintos objetivos: desde o fortalecimento das capacidades técnicas das organizações de empregadores e trabalhadores, até a revisão da legislação, apoio aos serviços de emprego e ampliar os espaços de diálogo social tripartido (OIT, 2011).

Por sua vez, o Chile possuía experiência prévia com capacitação de trabalhadores através do SENCE, conforme foi visto no capítulo anterior, e nesse mesmo órgão, operava também um serviço de capacitação de menor alcance e voltado exclusivamente para capacitação dos trabalhadores do setor público, o *Chile Califica*.

O *Chile Califica* foi uma iniciativa compreendida entre os anos de 2002 e 2008 e que teve como objetivo fundamental estabelecer as bases de um sistema de aprendizagem e capacitação permanentes, com a participação do setor privado (empregadores e trabalhadores desse setor). Esse programa contava com quatro componentes principais: a) a geração de novas oportunidades de educação e capacitação permanentes; b) melhoramento da qualidade e

incremento da cobertura da educação técnico profissional; c) estabelecimentos de instrumentos de apoio a provisão de serviços de formação e capacitação permanentes, e, finalmente; d) o fortalecimento institucional. O *Chile Califica* significou um avanço na identificação das necessidades de qualificação de trabalhadores em diversos setores da economia, entretanto, seu alcance era muito limitado. Era necessário um programa de maior amplitude.

Pode-se afirmar, portanto, que a partir dos dados contidos nas pesquisas do SENCE e de seu órgão menor o *Chile Califica*, que demonstravam claramente uma ampla necessidade de melhoria nas qualificações dos trabalhadores chilenos, de um mercado de trabalho que muda rapidamente e está cada vez mais baseado na tecnologia e no crescimento do setor de serviços, como também, das pressões exercidas pela classe empresarial e pelos trabalhadores – a primeira clamava por uma melhoria na qualificação dos trabalhadores e a segunda reclamava que sem uma qualificação profissional reconhecida não conseguiria emprego – e, por fim, da vontade do Governo chileno que aproveitou a oportunidade para solicitar uma vez mais a cooperação com a OIT é que o Governo Michele Bachellet apresentou ao Congresso em 2008 a Lei 20.267.

Trata-se de um serviço público, funcionalmente descentralizado e relacionado com a Presidência da República do Chile através do Ministério do Trabalho e Previdência Social⁹⁹, possui como função principal o reconhecimento formal das competências laborais dos trabalhadores independentemente da forma que essa venha a ser adquirida – quer através de ensino formal quer através da prática no trabalho. Ou seja, a função principal do *ChileValora* é mediante processos de avaliação e certificação baseado em padrões definidos e validado pelos setores produtivos certificar os trabalhadores (OIT, 2014: 3-4).

O funcionamento consiste em dois momentos principais: uma primeira fase que consiste de informação, onde é feita a divulgação e a convocação a partir dos Centros de Avaliação já credenciados e que são os grandes encarregados de identificar seu público objetivo e alavancar os meios e os canais de difusão para chegarem a tal público.

Em suas mensagens os Centros divulgarão a oferta de perfis ocupacionais que estarão disponíveis para avaliação e certificação das competências laborais, além de prestarem informações sobre as vantagens de se obter o certificado, os custos do processo e os mecanismos de financiamento disponíveis. Uma vez feita a convocação dos candidatos, o

⁹⁹ *Ministerio del Trabajo y Previsión Social.*

Centro disponibiliza também as informações relativas ao processo de avaliação e certificação e aos requisitos para se postular a uma das vagas disponíveis, etapas e prazos.

Uma vez que o candidato é aprovado, o Centro entrega a esse uma documentação que deve ser preenchida e explica pormenorizadamente todo o processo de avaliação.

A segunda e importante fase é a de avaliação, que objetiva determinar se os candidatos cumprem com os padrões de desempenho das competências sobre o perfil ocupacional no qual será avaliado para obter a certificação.

A metodologia de avaliação de competências laborais é definida e documentada pelo Centro, que segue os parâmetros e orientações do guia de apoio ao processo de avaliação sendo aplicada de acordo com o plano de avaliação estabelecido previamente com os candidatos. As principais atividades dessa etapa são: definição do plano de trabalho, análise da documentação e coerência da candidatura com o perfil disponibilizado, conclusões e fechamento do portfólio.

Portanto, são três as etapas que compõem a certificação dos Trabalhadores:

Etapa 1 – Anteprojeto das Competências dos Trabalhadores (Verificação):

- a) É realizada uma convocação (entre todas as empresas pertencentes ao setor em questão);
- b) Apresentado o Ante-Projeto (O *ChileValora* apresenta um ante-Projeto para as empresas verificarem se esse reflete as necessidades de qualificação dos seus trabalhadores);
- c) Avaliação desse Ante-Projeto (Esse é um ponto tripartite, onde empresas, trabalhadores e *ChileValora* sentam para debater quais serão os próximos passos no desenho do processo de qualificação);
- d) Aprovação.

Etapa 2 – Projeto de Competências Laborais:

- e) Assinatura do Convênio (Entre as empresas e o *ChileValora*);
- f) Contratação da Entidade Executora;
- g) Execução do Projeto e; Formação e Funcionamento dos Organismos Setoriais;
- h) Validação dos Perfis Ocupacionais.

Etapa 3 – Certificação e Publicação dos Perfis

- i) Solicitação da Certificação do Perfil Ocupacional;
- j) Certificação do Perfil Ocupacional;
- k) Registro e Publicação do Catálogo de Competências Laborais.

Quanto a sua composição, o *ChileValora* é dividido da seguinte maneira: é constituído por um órgão colegiado de coordenação – chamado de Diretório¹⁰⁰ – que é composto de forma tripartite, paritária e de carácter resolutivo por um total de nove membros – sendo três representantes nomeados pela CPC¹⁰¹, três representantes nomeados pela CUT¹⁰² e outros três representantes nomeados pelos Ministérios do Trabalho, Educação e Economia – além de possuir uma Secretaria Executiva¹⁰³.

Em março de 2017, o Diretório do *ChileValora*, respeitando a sua formação enquanto órgão tripartite, estava integrado pelos seguintes membros: Eitel Moraga Contreras. Presidente e atual Representante dos Trabalhadores designado pela Central Unitária dos Trabalhadores – CUT – é também o principal responsável pelo setor de transporte na “*División El Teniente*” da *Corporación Nacional del Cobre* (Divisão El Teniente da Corporação Nacional do Cobre – CODELCO¹⁰⁴), Conselheiro Nacional da CUT na qual é encarregado dos setores de Educação, Capacitação e Formação Sindical. O segundo cargo na hierarquia é Arturo Lyon Parot. Vice-Presidente, Representante dos Empregadores designado pela *Confederación para la Producción y el Comercio* (Confederação para Produção e o Comércio – CPC), além de Ex-Presidente da *Asociación de Industriales Metalúrgicos y Metalmeccánicos* (Associação de Indústrias Metalúrgicas e Metal-mecânica – ASIMET), Membro do *Comité Ejecutivo SoFofa* (Comitê Executivo Sofofa), Sócio Gerente da *Maestranza Almahue*¹⁰⁵, Sócio Gerente da *Sociedades de Inversión*¹⁰⁶ além de sócio fundador da *Zolkan*¹⁰⁷.

¹⁰⁰ No momento em que o Diretório foi constituído, já no ano de 2009, ficou decidido que o representante dos empregadores ocuparia a presidência e exerceria esse cargo durante os dois próximos anos. Passado esse período, seria feita nova eleição e para reeleição do atual Presidente ou optar por uma outrachapa dessa vez formada exclusivamente por representantes dos trabalhadores.

¹⁰¹ *Confederación de la Producción y Del Comercio – CPC* fundada em 1935, essa organização agrupa as principais entidades de representação da classe empresarial chilena, e, em sua qualidade de representante do empresariado no país, de maneira contínua apresenta projetos ao Poder Executivo, de modo a influir nas decisões tomadas pelo (s) governo(s) no que diz respeito não somente à essa entidade, mas também nos rumos das políticas públicas e política econômica do país. A CPC forma parte da Câmara de Comércio Internacional (principal órgão mundial que protege as empresas de diferentes países do mundo no que se refere às operações comerciais), e, está afiliada a Organização Internacional dos Empregadores – OIE – e a Organização Internacional do Trabalho – OIT. É composta por seis “*ramas*” produtivas do Chile: *Sociedad Nacional de Agricultura* (SNA – Fundada em 1838); *Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo* (CNC – Fundada em 1858); *Sociedad Nacional de Minería* (SONAMI – Fundada em 1883); *Sociedad de Fomento Fabril* (SOFOFA – Fundada em 1883); *Camara Chilena de la Construcción* (CChC – Fundada em 1951) e *Asociación de Bancos* (ABIF – Fundada em 1945).

¹⁰² Fundada em setembro de 1988 ainda na vigência do Governo Militar, a *Central Unitária de Trabajadores de Chile – CUT* é atualmente a principal organização de sindicatos do Chile.

¹⁰³ Disponível em www.chilevalora.cl Acesso em 08/05/2017

¹⁰⁴ Empresa chilena dedicada a exploração, desenvolvimento e perfuração de recursos minerais e cobre além dos subprodutos adquiridos da exploração de minérios.

¹⁰⁵ Empresa de fabricação de equipamentos especializados para transportes sobre caminhões (caçambas).

4.2 – Fontes de Financiamento para Processos de Avaliação e Certificação de Competências Laborais.

Conforme a Lei que criou o *ChileValora*, fica a cargo do Serviço Nacional de Capacitação e Emprego (SENCE)¹⁰⁸, como também, do setor privado, a responsabilidade pelos financiamentos dos processos de avaliação e certificação das competências laborais. Além desses dois modos de financiamento, existem diversas alternativas de financiamento (Cadem, 2016:74).

A primeira dessas alternativas são os recursos próprios do trabalhador que está solicitando o processo de avaliação, ou, através de recursos provenientes da empresa onde o trabalhador está exercendo suas funções. Nessa última forma, a empresa poderá se beneficiar do abatimento de impostos conforme o estabelecido pela Lei M.º 19158 do SENCE¹⁰⁹. Essa entidade é quem determina o montante que poderá ser abatido dos gastos com as ações de avaliação e certificação dos trabalhadores. Nesse caso, são as empresas as responsáveis por financiar parte do processo, cujo montante será determinado de acordo com a remuneração de cada trabalhador¹¹⁰.

Adicionalmente, o *ChileValora* também assina com frequência, convênios com outras entidades de fé pública visando atração de novos recursos para o desenvolvimento do processo de avaliação e certificação de competências laborais, como, por exemplo, o CORFO, conforme será visto no final do capítulo.

Por fim, uma última alternativa de financiamento é disponibilizada através de fundos especiais dos próprios órgãos do governo para capacitação de trabalhadores do setor público.

Lembrando que o financiamento é um problema com o qual os programas de capacitação já se deparam desde muito tempo, uma vez mais, isso parece se repetir, trazendo à cena novamente um problema que se repete desde as primeiras iniciativas de consultoria da OIT.

¹⁰⁶ Iniciativa do *Banco de Chile* que apresenta aos investidores oportunidades de investimentos e ações para Pequenas e Micro Empresas. O *Banco de Chile* é o maior banco privado do país, estabelecido desde 1893.

¹⁰⁷ Rede de Hipermercados especializada em material esportivo.

¹⁰⁸ O financiamento, nesse caso, é obtido com os recursos que contemplam o “Programa de Avaliação e Certificação de Competências Laborais” do SENCE. Esse mecanismo funciona através de licitação pública, onde são convocados os Centros de Avaliação e Certificação certificados pelo ChileValora para realizarem suas postulações em função das demandas setoriais identificadas pelo SENCE e pelo ChileValora, bem como, dos critérios e dos focos estratégicos previamente estabelecidos. Disponível em <www.sence.cl>. Acesso em 12/06/2017.

¹⁰⁹ Disponível em <www.sence.cl> Acesso em 12/06/2017.

¹¹⁰ Disponível em <www.chilevalora.cl> Acesso em 12/06/2017

Outro ponto importante diz respeito aos dados de resultados dos processos de avaliação e certificação das competências laborais conforme será mostrado no próximo item serão demonstrados alguns resultados do

4.3 – Resultados principais do Sistema de Avaliações de Competências ChileValora

É importante mencionar a partir de informação disponibilizada no próprio sitio de internet do *ChileValora*¹¹¹ sobre os registros de obtenções e certificações, que ocorreu um agrupamento desses dados. Todos os registros de certificações obtidas pelos demais programas do governo (como o SENCE e o *Chile Califica*) desde o ano de 2002 foram incorporados, a partir de 2008, ao banco de dados do *ChileValora*.

Sendo assim, a partir de 2002 até setembro de 2015 o número de processos de certificação executados era de 69.419 nos quais haviam participado 66.746 trabalhadores. Importante ressaltar que esse número não reflete o número total, e que o mesmo trabalhador pode ter sido avaliado mais de uma vez. Conforme Ximena Concha, Secretária Executiva do *ChileValora*, esse número atualmente (período 2002 até dezembro de 2016) está em 88.502 trabalhadores e a meta para é chegar aos 100 mil até dezembro de 2017¹¹².

No que diz respeito à distribuição anual da cobertura do programa, é importante ressaltar que essa apresenta variações importantes e diferenças substantivas na média de avaliações antes e depois da criação do *ChileValora*. Assim, antes do ano de 2009, a média de avaliações efetuadas era de 2.793, e, a partir de 2009 esse número alcança as 7.697 avaliações. O número máximo de avaliações em um mesmo ano ocorre em 2012 com um total de 9.953 avaliações (Cadem, 2016:132; EMG, 2015:68).

Quando analisado por região, as que concentram o maior número de avaliações são: Metropolitana de Santiago com 38,8%; Valparaíso com 11,3%; O'Higgins com 10,1%; e Maule com 8,5%. No total, essas regiões mencionadas, acumulam mais de dois terços das avaliações realizadas no período, totalizando 88,2% (Cadem, 2016:132-133; EMG, 2015:69).

Quanto à participação das empresas é importante ressaltar que existe uma distribuição por todos os setores de empresas dos mais diversos ramos, não ficando restrito à somente um setor, nem ocorrendo uma concentração muito alta de avaliações em uma única empresa.

¹¹¹ Disponível em <www.chilevalora.cl> Acesso em 12/06/2017

¹¹² Em recente apresentação no *Seminário Internacional, Certificación de Competencias: Pieza Clave para la Productividad*, organizado pelo ChileValora OIT/Cinterfor, e SENCE que ocorreu em Santiago no Chile de 27 a 31 de março de 2017.

Outra característica é que não existe um setor em que a participação seja nula. Entretanto, quatro setores concentram uma alta cobertura acumulada desde o início do *ChileValora*: Agrícola e Criação de Gado¹¹³; Comércio; Gastronomia, Hotelaria e Turismo; Elaboração de Alimentos e Bebidas o número de avaliações realizadas nesses setores é acima das demais¹¹⁴. (Cadem, 2016:133; EMG, 2015:70).

Por sua vez, ao analisar a origem do trabalhador certificado, ou seja, de qual setor ele é oriundo, observa-se que o setor agrícola (cargos de embalador de frutas para exportação, e do operário que manejam as frutas diretamente na produção), são os que mais obtiveram a certificação (Cadem, 2016:135; EMG, 2015:72).

No setor Comércio¹¹⁵, por sua vez, são os perfis de caixeiro, repositor de estoque, os perfis que mais obtiveram a certificação. Por fim, no setor de Hotelaria, Gastronomia e Turismo, são os perfis de garçom, arrumação de quartos (camareira)¹¹⁶, manipulador de alimentos os que mais obtiveram a certificação.

Quanto ao gênero, observa-se uma baixa participação feminina (algo na casa de 32%) e que a determinação do gênero na certificação é fortemente influenciada pelo setor em questão, ou seja, é o setor econômico no Chile quem determinará o gênero do trabalhador certificado.

Se analisada pela idade, em um universo de amostra com 39.261 casos válidos, é possível identificar que a idade média dos trabalhadores certificados está na casa dos 39 anos um valor que estatisticamente coincide com a mediana. Assim, 75% dos certificados possuem 48 anos ou menos, e 90% possui na data de certificação, 55 anos ou menos.

Analisando a escolaridade, um total de 22% dos que avaliaram, contavam, (no momento da avaliação), com o ensino básico ou menos, contra 12,3% com ensino médio não concluído, e 51,5% com ensino médio completo, 5,2% com ensino superior incompleto e 8,2% com ensino superior completo. Verifica-se aqui também, o que a estatística denomina como co-relação válida entre os setores e a escolaridade dos que obtiveram a certificação.

Daqueles trabalhadores que possuem ensino básico ou menos, estão vinculados principalmente com o setor de Construção e com o setor Aquicultura/Pesqueiro. Aqueles trabalhadores com ensino médio incompleto estão mais associados aos setores de Elaboração de Alimentos e Bebidas e com o setor Agrícola/Criação de Gado. Por sua vez, os que

¹¹³ A informação disponibilizada no Relatório não especifica muito sobre esse setor. No original em espanhol está o termo *Ganaderia*.

¹¹⁴ Informações também retiradas do sitio internet www.chilevalora.cl Acesso em 13/06/2017.

¹¹⁵ *Idem*.

¹¹⁶ No original em espanhol o termo é *mucama*.

finalizaram o ensino médio pertencem em sua grande maioria aos setores de Transporte e Logística, Manufatura Metálica, Distribuição de Gás, Eletricidade e Comércio. Já aqueles que possuem ensino superior incompleto, estão os vinculados em sua maioria aos setores de Gastronomia, Hotelaria e Turismo e Mineração/Metal. Finalmente, aqueles que possuem ensino superior completo, pertencem em geral, aos setores de Informação e Comunicação e Atividades Profissionais Técnico-Científicas.

A tabela abaixo ilustra a relação existente entre o grau de escolaridade e o setor do total de trabalhadores analisados.

Quadro 2 - Trabalhadores Avaliados Segundo anos de educação e Setor

Ensino Básico ou Médio	3,4%	Construção, Aqüicultura/Pesqueiro
Ensino Médio Incompleto	32,9%	Elaboração de Alimentos e Bebidas, Agrícola/Criação de Gado
Ensino Médio Completo	51,1%	Transporte e Logística, Manufatura Metálica, Distribuição de Gás, Eletricidade e Comércio.
Ensino Superior Inc.	ND	de Gastronomia, Hotelaria e Turismo e Mineração/Metal
Ensino Superior Completo	ND	Informação e Comunicação e Atividades Profissionais Técnico-Científicas

Fonte: OIT/CEINFOR e sítio internet ChileValora:

Acesso em 16/06/2016

Do total de avaliações efetuadas, 63.844 se transformaram em certificações entregues, o que corresponde a um total de 92,1% dos avaliados. Quanto a distribuição regional, verifica-se que na Região Metropolitana (38,5%), a Região de Valparaíso (11,3%), a Região de

O'Higgins (9,6%), a Região de Maule (8,5%) são as que apresentam o maior número de trabalhadores certificados¹¹⁷ (Cadem, 2016:140; EMG, 2015:75).

Resumindo, a razão pela qual a situação acima ocorre têm a ver com a lógica de funcionamento do sistema, uma vez que, os perfis de competências laborais são levantados conforme as necessidades dos distintos setores produtivos. Atualmente, são os Organismos Setoriais de Competências Laborais os encarregados de realização dessa tarefa, entretanto, antes da existência do *ChileValora* eram as associações empresariais dos diferentes setores produtivos os encarregados de canalizar essas demandas por certificação dos trabalhadores.

Isso trouxe como implicação principal o fato de que essa cobertura é setorial e não regional, fazendo com que as regiões do país nas quais mais rapidamente se levantam perfis em sua oferta produtiva sejam justamente as regiões que se apresentam com maior abrangência em termos de cobertura do programa.

Por sua vez, as empresas que participaram durante o período analisado somam um total de 2.732, e a participação dessas conforme o tamanho¹¹⁸ é o seguinte:

¹¹⁷ O Chile é dividido em 15 regiões administrativas pelo Estado, e a cobertura regional, apesar de ser diferente e apresentar variações por região, é, conforme mencionado anteriormente, abrangente a todas as regiões não se verificando nenhum região onde não haja participação. Entretanto, é importante ressaltar que, conforme o próprio relatório da OIT/CEINFOR ressaltou a cobertura regional não necessariamente está relacionada com o peso demográfico de cada região nem mesmo com o peso específico que cada região possui na força de trabalho do país. Assim, regiões importantes do ponto de vista demográfico como Bio-Bio no sul do país, não contam com participação significativa ficando atrás de regiões como Valparaíso, O'Higgins ou Maule com pesos demográficos menores.

¹¹⁸ Baseado aqui no critério de vendas.

Quadro 3 – Participação das Empresas conforme Tamanho

Micro Empresas	28,2%	Atividades Profissionais Técnico-Científicas; Informação/Comunicação
Pequenas Empresas	27,1%	Gastronomia/Hotelaria e Turismo.
Médias Empresas	14,1%	Elaboração de Alimentos e Bebidas
Grandes Empresas	30,7%	Setores: Comércio; Construção; Mineração/Metal; Agrícola/Criação Gado; Aqüicultura/Pesca; Distribuição de Gás/Eletricidade e Água; Transporte/Logística.

Fonte: ChileValora

Data de Acesso: 21/03/2016

Ao se analisar mais detalhadamente a figura acima, pode-se observar que existe uma relação entre o tamanho da empresa e o setor, e, ainda que grande parte das empresas que certificam sejam empresas de menor porte, as empresas em que os trabalhadores mais obtêm certificações são as grandes empresas. Isso ocorre principalmente por algumas razões, além de contarem com um número maior de trabalhadores, essas empresas possuem uma política de Recursos Humanos melhor desenvolvida do que as Pequenas e Micro Empresas, muitas das quais, sequer possuem setor de Recursos Humanos. Por sua vez, as menores empresas, enxergam na certificação uma possível saída do trabalhador certificado, não possuem setor de Recursos Humanos, e, em sua grande maioria, não permitem que o trabalhador se ausente do local de trabalho em horário de serviço.

No próximo item serão descritas – com base nas avaliações de *survey* realizadas por consultorias e encomendadas pelo próprio *ChileValora* – as avaliações feitas pelos trabalhadores e demais atores envolvidos no Sistema.

4.4 – Pontos Negativos e Pontos Positivos do ChileValora

Conforme descrito na metodologia do trabalho o próprio *ChileValora* encomendou junto à algumas renomadas consultorias chilenas uma série de avaliações entre os usuários do sistema visando identificar seus pontos fortes e fracos, para então traçar as melhorias necessárias. Foram realizadas entre 2013 e 2015 uma série de diversas entrevistas de *survey* e de grupos focais, além de levantamentos realizados pelo próprio *ChileValora* com pesquisas quantitativas e de identificação do perfil dos usuários do sistema.

Lembrando que foram entrevistados, os trabalhadores que receberam a certificação, os trabalhadores considerados desertores, os avaliadores que trabalham nos centros de avaliação, a opinião dos representantes de trabalhadores – CPC – e também da principal central sindical do país, a CUT.

No que diz respeito aos aspectos positivos, foram identificados nas entrevistas que o objetivo principal do Sistema de Certificação *ChileValora* é cumprido, ou seja, desempenha sua principal função de certificar¹¹⁹ o trabalhador. Esse aspecto é muito importante enquanto um papel social, pois, principalmente os trabalhadores considerados de baixa qualificação ou nível de escolaridade mais baixa, vêm nessa certificação, um reconhecimento pelo seu trabalho. Um segundo aspecto, é que essa certificação, servirá em um trabalho futuro como comprovação de que esse trabalhador possui os atributos para o desempenho das funções evitando assim que o empregador não o contrate alegando falta de experiência ou não comprovação de experiência¹²⁰. O respaldo que a certificação confere ao trabalhador, é, portanto, o segundo aspecto identificado como positivo nas entrevistas realizadas.

Um terceiro ponto ressaltado tanto por empregadores, quanto pelos trabalhadores, é que, contrariamente aos outros processos de avaliação existentes no Chile, o *ChileValora* proporciona ao trabalhador ser avaliado em seu local de trabalho, o que poupa tempo, além de permitir uma observação *in loco* no contexto em que são desempenhadas as funções do trabalhador cotidianamente.

Finalmente, foi ressaltado como positivo, de maneira transversal, ou seja, entre trabalhadores, empregadores e os encarregados de realizarem a certificação, que a

¹¹⁹ A expressão em espanhol é certificar.

¹²⁰ Conforme destaca Rodrigo Figueroa Valenzuela em seu artigo *Desenho Legal e Desempenho Real: Chile*, diversas empresas utilizam esse artifício de alegar não experiência para contratação de novos trabalhadores, mas na verdade estão utilizando os trabalhadores de safras anteriores ou temporadas de pesca anteriores os quais aceitaram se submeter ao regime e as regras, muitas vezes à margem da lei, imposta por aquela empresa. Valenzuela, R. F. *Desenho Legal e Desempenho Real: Chile*. In: *Instituições Trabalhistas na América Latina*. Desenho Legal e Desempenho Real. Cardoso, A. et all. IUPERJ. Editora Revan. Rio de Janeiro. 2006.

metodologia tripartite utilizada para o levantamento dos perfis que serão avaliados, auxilia na construção dos perfis de competências para os distintos cargos. O fato de contar com a participação dos distintos atores envolvidos no desempenho de determinado cargo, reunidos em uma mesa tripartite, confere maior informação para elaboração de cada perfil, permitindo também, a construção de perfis mais ajustados a realidade de cada setor produtivo e de cada cargo em questão.

Por sua vez, no que diz respeito aos aspectos negativos, em primeiro lugar, as entrevistas ressaltaram demasiadamente o fato de que existe uma falta de difusão do Sistema *ChileValora* para a grande massa de trabalhadores. Conforme destacaram trabalhadores, empregadores e os profissionais dos Centros de avaliação, o *ChileValora* definitivamente não é um sistema conhecido de forma massiva. Conforme apontado nas entrevistas, isso ocorreria devido uma falta de campanha de comunicação proporcionando maior visibilidade do programa por todo o país. O problema identificado é que essa falta de difusão massiva poderia afetar diretamente e negativamente as empresas a entrarem no sistema, pois, grande parte dos empregadores não possui conhecimento profundo sobre o que é o *ChileValora*, seus objetivos, sua metodologia utilizada, etc.

Outro ponto assinalado negativamente, e que está imbricado ao anterior, diz respeito à falta de difusão entre os próprios trabalhadores e empregadores do Chile que alegaram nas entrevistas que até o momento do primeiro contato feito pelo Centro de Avaliação, desconheciam totalmente o que era o *ChileValora*, e quais os benefícios que esse poderia trazer para seus empregos ou suas empresas. Assim, essa tarefa de difusão e informação sobre o que é o *ChileValora*, como funciona e quais os benefícios obtidos ao realizar uma qualificação no sistema é uma tarefa que não está bem definida.

Em terceiro lugar, e na opinião desse trabalho um dos pontos mais problemáticos, diz respeito ao fato de que os trabalhadores que obtiveram a certificação e os empregadores sublinharam não perceber grandes impactos visíveis no desempenho dos trabalhadores em suas funções (pelo menos não de forma direta). Esse aspecto ressaltado coloca em xeque o desempenho do *ChileValora*, uma vez que , trabalhadores e empregadores podem simplesmente passar a desacreditar em qualquer outra vantagem que o sistema possa trazer caso esse aspecto não seja modificado.

Também foi identificado como problemático, a falta de comunicação existente entre a Direção do Sistema *ChileValora*, os Centros capacitados para realizarem a avaliação e os usuários do programa (trabalhadores e empregadores). Esse problema se reflete em duas formas principais: no início do processo, muitos trabalhadores relataram não terem sido

informado sobre nada a respeito da avaliação e essa não foi levada a cabo. Esses trabalhadores foram classificados muito posteriormente como desertores. Em segundo lugar, no final do processo de avaliação, foi muito constante nas entrevistas as reclamações dos trabalhadores de que não receberam nenhum tipo de certificado. O que causa sérios danos ao sistema.

Os conteúdos da prova escrita também foram mencionados como problemáticos, principalmente pelos trabalhadores (certificados ou não). Na opinião destes, os conteúdos ministrados e os temas avaliados nas provas escritas se restringem demasiadamente ao âmbito teórico de seu trabalho. Além disso, muitos consideraram esse conteúdo fora da realidade.

A ausência de certos perfis considerados importantes em determinados setores da produção foi apontado pelos empregadores como outro fator problemático, assim como, alguns perfis incompletos. Alguns empregadores consideram que foram excluídos certos temas importantes na avaliação de alguns perfis de seu ramo, além de não representar fielmente a complexidade do cargo a ser avaliado. Foi apontada também, certa distância entre o perfil avaliado e as reais necessidades do setor (especialmente nos casos dos setores Agrícola e Vitivinícola). Acredita-se que isso decorra de dois fatos principais: por um lado, as rápidas mudanças tecnológicas que ocorrem acarretando em aceleração da perda da vigência de cada perfil levantado. Por outro lado, pode acontecer que o perfil levantado não possua a pertinência necessária, indicando claramente um problema no processo de levantamento de informação para a construção de perfis. A duração muito curta do processo de avaliação o que em alguns casos impossibilita a avaliação correta do trabalhador também foi apontado negativamente nas entrevistas com empregadores.

Por sua vez, os Centros e os profissionais que trabalham como avaliadores, apontam que a formação recebida pelos avaliadores é muito centrada na teoria e não na prática do perfil. Considera-se assim que o curso para formação de avaliadores é insatisfatório por não entregar uma formação satisfatória aos profissionais que irão fazer a avaliação dos trabalhadores.

Em resumo, foram apontados como negativos, o excesso de exigências do *ChileValora* com os Centros de formação, operando uma lógica de fiscalização ao invés de uma lógica de colaboração. O excesso de burocracia e de exigências, a rigidez da lei (Lei que regulamenta as operações dos Centros de Avaliação), o que acarreta em problemas na hora de contratar profissionais para os Centros.

Por fim, dois importantes pontos assinalados como negativos foram o financiamento e a dificuldade de inserção em todas as regiões do Chile. O financiamento é um velho problema enfrentado nas consultorias realizadas na OIT. Nesse caso específico, os Centros estariam

enfrentado uma situação onde eles próprios tem que investir recursos a partir de outras atividades que exercem em paralelo visando cobrir os gastos gerados pela implementação do programa de avaliação do *ChileValora*. Uma crítica bastante apontada nas entrevistas é a baixa participação das empresas e do Estado nos mecanismos de financiamento do *ChileValora*, considerando que seu aporte inicial é demasiadamente baixo ou mesmo nulo.

Diversos avaliadores dos Centros da Quinta e Sexta Região chilenas reclamaram do excesso de Centros em operação na região Central do Chile e Santiago Área Metropolitana, dado esse que mostra como o *ChileValora* ainda não conseguiu ser mais eficiente que os seus predecessores SENCE e *Chile Califica*.

No próximo item serão resgatadas as principais políticas públicas geradas pelo Sistema *ChileValora*.

4.5 – Políticas Públicas geradas a partir da implementação do *ChileValora*

Por fim, o Sistema de qualificação *ChileValora* também foi responsável por gerar algumas políticas públicas demonstrando um impacto positivo na implementação do programa. O fato de agrupar as iniciativas de diálogo social chilena que antes eram dispersas em um único local já seria suficiente para classificar como positiva essa experiência. Outro importante aspecto diz respeito à institucionalização do *ChileValora*. No momento em que essa Tese é finalizada (segundo semestre de 2017) estão acontecendo eleições presidenciais no Chile e as pesquisas de opinião indicam uma forte vantagem ao candidato de oposição de centro-direita e ex-presidente do país, Sebastian Piñera. A julgar, que o atual candidato já governou o país entre 2010 e 2014 e deu continuidade ao *ChileValora*, é bem provável que o Sistema continuará a existir. Caso confirmado, será a terceira eleição que o *ChileValora* atravessa, o que demonstra que sua existência é importante e não se tratou apenas de mais um programa de governo.

O *ChileValora* criou, como primeira política pública, o Organismo Setorial de Competência Laboral – OSCL. Trata-se de um órgão tripartite (representante dos trabalhadores, dos empregadores e do governo) para identificação de perfis ocupacionais dos quais a indústria chilena necessita para curto prazo. Esse órgão foi reconhecido pela própria OIT como um importante espaço de conexão entre os três atores principais da esfera do trabalho. Existem no momento no país, mais de 100 organizações de trabalhadores participando em alguma mesa tripartite, juntamente com mais de 60 organizações de empregadores, sendo, muitas dessas, associações empresariais que jamais haviam participado

de negociações tripartites por estarem localizadas em regiões distantes da capital e com nenhuma tradição de tripartismo (OIT/Cintefor, 2015:137).

Outra importante política pública surgida com o *ChileValora* foi o Catálogo Nacional de Competências Laborais que consiste em um catálogo com mais de 800 perfis ocupacionais em 18 setores considerados os mais importantes do país além de outros 43 setores produtivos que possuem sazonalidade maior, e que, portanto, exigem um programa diferenciado de qualificação (OIT/Cintefor, 2015:137).

O Programa Mais Capaz foi uma terceira importante política pública surgida de uma parceria entre o *ChileValora* e o Governo do Chile. Trata-se de uma iniciativa que visa a qualificação de jovens portadores de necessidades especiais e que se encontrem em situação de vulnerabilidade social. Apesar de ter recebido críticas de que o jovem atendido não possui voz ativa nas mesas de negociação tripartite, não sendo levada em conta suas considerações na hora de levantar o perfil, o programa permitiu re-orientar o desenho nos planos de capacitação do governo chileno para esse público.

Uma quarta política pública gerada a partir do *ChileValora* responde a uma demanda antiga do empresariado chileno que necessitava estabelecer um documento/estudo sobre alguns sub-setores específicos da economia do país. Trata-se do Marco de Qualificação para Formação e Certificação Laboral que consiste em uma parceria entre *ChileValora* e SENCE em matéria de capacitação laboral. Criado em janeiro de 2014 o programa foi encomendado pelo Ministério do Trabalho ao *ChileValora* e ao SENCE visando um estudo amplo e detalhado sobre 17 sub-setores produtivos do Chile (OIT/Cinterfor, 2015:140).

A idéia aqui é que em 2018 seja feito a partir desse primeiro projeto piloto, um estudo de maior abrangência criando um Marco Nacional de Qualificações que seja reconhecido e validado por todos os atores envolvidos, incorporando as qualificações provenientes das formações técnico-científico e também acadêmica, visando desenvolver algo semelhante a que fazem as antigas Escolas Técnicas no Brasil. Nesse desenho e implementação, terá um papel central o Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho. Será testado a partir do Marco Nacional de Qualificação um mecanismo que está sendo desenvolvido em parceria entre *ChileValora* e SENCE para aferir o impacto que essas certificações possuem no padrão de empregabilidade dos trabalhadores, além de poder realizar um comparativo dessa empregabilidade entre os mesmos trabalhadores, mas, relativa ao seu desempenho antes e depois da obtenção dessa certificação (OIT/Cinterfor, 2015:140).

Por fim, também é importante mencionar alguns convênios públicos de trabalho que o *ChileValora* vêm estabelecendo com outras instituições públicas do Chile objetivando inserir

a certificação de competências laborais nas políticas públicas setoriais da indústria e educação visando melhorias do capital humano do país.

O primeiro desses Convênios é com a Corporação de Fomento – CORFO visando inserir a certificação laboral para os trabalhadores dos setores de inovação estratégica do Chile ligado as empresas de tecnologia (OIT/Cinterfor, 2015:141).

Outro exemplo para mencionar é o trabalho conjunto iniciado entre *ChileValora* e a Corporação Florestal – CONAF para desenvolver uma iniciativa que contribua com a melhora da qualidade do serviço e a proteção dos cidadãos e do meio ambiente. Basicamente o programa consiste na formação/capacitação de guardas florestais (OIT/Cinterfor, 2015:141).

Por sua vez, o programa desenvolvido pelo *ChileValora* juntamente a Junta Nacional de Auxilio Escolar e Bolsas – JUNAEB visando contribuir com a formação dos trabalhadores que trabalham na manipulação dos alimentos servidos na merenda escolar (OIT/Cinterfor, 2015:141).

Considerações finais

Conforme mencionado no texto, o Chile possui uma longa tradição no que diz respeito às experiências de diálogo social, bem como de capacitação de trabalhadores. Também é de longa data a experiência da Organização Internacional do Trabalho com a assessoria técnica e programas de consultorias para países de todos os continentes do mundo.

A guisa de conclusão, alguns pontos merecem ser observados e que, na opinião desta Tese, demonstram ter sido exitosa a experiência da Organização Internacional do Trabalho no Chile. Em primeiro lugar, a OIT conseguiu interiorizar, ou seja, espalhar por todo o país a prática do diálogo social. De todas as experiências anteriores do Chile com os pactos sociais, esses enfrentavam um grande problema em relação à regionalização, ficando restrito à área metropolitana de Santiago.

Outro importante fator a ser observado diz respeito aos desdobramentos do tripartismo e sua influência no ChileValora. Na opinião desta Tese, o que se pode verificar é a existência de uma experiência bem-sucedida no sentido de identificar o problema na agenda política – a necessidade de capacitação dos trabalhadores chilenos – e, logo em seguida, se utilizar desse mecanismo de diálogo social entre os três principais atores do mundo do trabalho. Outro êxito, do Sistema ChileValora é o de já ter alcançado quase uma década de duração e, mais que isso, ter passado por dois governos distintos: o de Michelle Bachelet, o de Sebastian Piñera e, novamente, o de Bachelet. O grande desafio está agora em saber se o sistema sobreviverá ao candidato vencedor das eleições do ano que vem.

O número de empresas participantes em algum momento do processo de qualificação de seus funcionários é considerado alto e, conforme mostraram os dados das pesquisas utilizadas aqui, foram aumentando a cada ano. O processo de certificação é valorizado pelas empresas e pelos trabalhadores, apesar de, entre estes últimos, tal valorização ainda se encontrar em patamares muito baixos.

Conforme verificado no sítio de internet do ChileValora, o programa engloba atualmente vinte e um dos principais setores produtivos da economia do Chile. Das 17 atividades econômicas principais que equivalem a 88% do PIB do Chile, 14 fazem parte do catálogo de qualificação do Sistema ChileValora. Também, conforme destaca o sítio de internet, houve um aumento significativo do número de perfis certificados passando de 122, no início, para 864, atualmente, assim como das competências certificadas que passaram a fazer parte do catálogo, de pouco mais de 120, no início, para 2.192, atualmente.

Também o número de trabalhadores certificados aumentou consideravelmente, chegando a 88.502 trabalhadores. A meta do sistema é chegar aos 100 mil até o final de 2017. Também compõem o Sistema ChileValora, 53 Organismos Setoriais de Certificação Laboral – OSCL, formados de maneira tripartite por mais de 100 associações de representantes de trabalhadores, 60 associações representantes de empregadores e 32 instituições públicas pertencentes ao governo ou à sociedade civil, o que torna o ChileValora um sistema de tripartismo “alargado” ou tripartismo plus conforme a nova nomenclatura acadêmica.

Atualmente compõem o Sistema Nacional ChileValora, 85 projetos de competência laboral, 34 centros de avaliação que contam com 984 avaliadores cadastrados. Um total de 3.826 empresas participaram nos processos de certificação, sendo que, dessas, 70% são micro, pequenas e médias empresas. O abatimento fiscal, por parte do governo, para incentivar a participação das empresas aumentou em 1.082%

Alguns pontos também necessitam de melhorias no sistema. Conforme as entrevistas qualitativas e quantitativas presentes no sitio de internet do ChileValora, ainda não está claro para as empresas nem para os trabalhadores qual a real finalidade da certificação obtida. Por parte dos trabalhadores, foi relatado nelas que esses não sentiam melhorias nas condições de empregabilidade, que não obtiveram promoção e que nem mesmo a remuneração foi ajustada.

Por parte das empresas, as reclamações obtidas com as entrevistas se referem principalmente ao fato dessas não terem obtidos melhores negócios e não verem a sua marca fortalecida. Um dado interessante delas é que foi identificado que tanto os empregadores quanto os trabalhadores relataram não terem obtido nenhum resultado tangível, permanecendo na mesma situação de status quo, o que a médio longo prazo pode gerar uma degeneração do sistema.

Adicionalmente aos problemas de expectativas não cumpridas, são somados os problemas de coordenação e comunicação entre os atores do sistema. O financiamento também foi apontado como problemático, uma vez que o financiamento ainda depende em grande parte do SENCE.

Um aspecto muito problemático apontado nas entrevistas é que, nem as empresas, nem tampouco, os trabalhadores, possuem clareza sobre para que serve exatamente a certificação obtida. Da parte dos trabalhadores, não se verificou melhorias nas condições de empregabilidade, não houve ascensão no cargo ocupado anteriormente, e, pior de tudo, não se verificou uma melhoria na remuneração. Por parte das empresas, a principal queixa apontado nas entrevistas foi a não obtenção do fortalecimento de sua marca, mesmo participando do processo de certificação.

Quando questionados sobre aspectos positivos e negativos no que tange a questão de uma maior transparência junto ao mercado de trabalho, tanto os trabalhadores, como os empregadores, responderam não perceber benefícios tangíveis, permanecendo uma situação de “status quo”. Grande parte das empresas entrevistadas, relatou, desconhecer os benefícios trazidos pelo programa, e, tanto os trabalhadores, como os empregadores, reclamaram quanto a abrangência do Sistema que não atinge totalmente as zonas mais longínquas do país.

Por fim, algumas entrevistas relataram justamente a falta de diálogo entre as partes no momento de elaboração dos perfis e da definição de importantes políticas para os trabalhadores e para determinados setores. Em geral, foi relatado nas entrevistas que o programa não está conseguindo atingir os perfis de qualificação de baixa renda.

Outros aspectos merecem atenção nessas considerações finais. Um primeiro aspecto que gostaria de mencionar é sobre a lógica de operação entre as partes que compõem o diálogo social no ChileValora. Não é de se estranhar que as partes tenham diferentes aproximações, conceituações e expectativas em relação à implementação, a função e os resultados esperados do diálogo social, uma vez, que cada uma das partes “lê” e seleciona as informações com base em suas próprias distinções e parâmetros de entendimento.

Na opinião desse trabalho existe no diálogo social chileno alguns aspectos peculiares. Em primeiro lugar, prevalece uma prevalência pelo diálogo social bipartite. Exclui-se em determinados momentos o Estado, principalmente, as questões entre as classes empresariais e de trabalhadores vão parar na esfera jurídica após um esgotamento de tentativas de soluções. Diferentemente do Brasil, a Justiça do Trabalho no Chile, na maioria das vezes não pende para o lado dos trabalhadores.

De um lado, os líderes sindicais em alguns momentos acreditam no diálogo social como uma verdadeira instância tripartite onde eles possuem voz ativa. Além disso, os trabalhadores criam expectativas de que essas instâncias possam realmente gerar algum impacto efetivo em sua vida laboral. Entretanto, alguns trabalhadores desconhecem as instâncias de diálogo social.

Por sua vez, os empregadores enxergam no diálogo social uma ferramenta capaz de aumentar a capacidade produtiva, e uma grande oportunidade de exercer o diálogo como mecanismo de troca de informação entre empregadores e trabalhadores. Para grande parte dos empresários entrevistados nos documentos obtidos na página de internet do ChileValora esse diálogo deve ocorrer dentro das leis previstas dentro do Código de Trabalho chileno, talvez já tendo em mente que esse mecanismo é benéfico para classe empresarial, além de que, os

acordos se restringem e são feitos dentro da legislação vigente tornando a capacidade de produzi qualquer mudança contrária aos seus objetivos bastante limitadas.

Em linhas gerais, pode-se dizer que o programa ChileValora cumpriu com seu papel de interiorizar o diálogo social para todo o território chileno. Outro ponto positivo, são as qualificações realizadas. Essas, conforme os próprios trabalhadores ressaltam possuem um “valor social” no sentido de reconhecer juntamente ao trabalhador que seu trabalho possui um reconhecimento.

Entretanto, diversas melhorias necessitam ser realizadas no programa para que o diálogo social possa fluir de maneira produtiva entre os atores do mundo do trabalho.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, Lais. Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil: uma estratégia de ação baseada no diálogo social / Organização Internacional do Trabalho - Genebra: OIT, 2015.

AGGIO, Alberto. *Democracia e socialismo: a experiência chilena*. São Paulo: Annablume, 2002.

ALCOCK, Antony E. *History of the international labour organisation*. London: MacMillan, 1971

ALEMAN, Jose A. The politics of tripartite cooperation in new democracies: a multi-level analysis, *International Political Science Review*, 2009 30 (2): 141–162.

BAGLIONI, Guido; CROUCH, Colin. *European industrial relations: the challenge of flexibility*. London: Sage, 1990.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Programa de apoio al diálogo social em Chile. *Diálogo social en Chile: una evaluación histórica (1990-2006)*. Version preliminar. Santiago Chile, Janeiro, 2007.

BARRERA, Manuel; HENRIQUEZ, Helia; SELAMÉ, Teresita. *Trade unions and the state in present day in Chile: collective bargaining as an instrument of popular participation*. United Nations Research Institute for Social Development. Palais des Nations, Genebra, Suíça, 1986.

BÉGUIN, Bernard. *ILO and the tripartite system*. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1959.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília/São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

BEHRING, Elaine Rossetti. e BOSCHETTI, Ivanete. *Política social : Fundamentos e história / Elaine Rossetti Behring; Ivanete Boschetti* São Paulo: Cortez, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo*. 2ª. Edição. Brasília: Editora UNB, 2003.

BOTTOMORE, Tom (ed.). *Dicionário do pensamento marxista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

BURNS, Edward. McNall. *História da Civilização Ocidental. Do Homem das Cavernas Até a Bomba Atômica. O Drama da Raça Humana. Volume II*. Porto Alegre. Editora Globo. 1972.

CADEM – INFORME FINAL– *Estúdio cualitativo y cuantitativo de los usuários del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales*. Chile Valora. Santiago, fevereiro de 2016.

CARDOSO, Adalberto; GINDIN, Júlían. ILO Cataloguing in publication data. In: CARDOSO, Adalberto; GINDIN, Julián. *Industrial relations and collective bargaining: Argentina, Brazil and Mexico compared*. Geneva: ILO, 2009.

CARR, Edward Hallett. *Vinte Anos de Crise: 1919-1939. Uma introdução ao estudo das Relações Internacionais*. Trad. Luiz Alberto Figueiredo Machado. Brasília, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. 2ª edição, setembro de 2001.

CASEN. *Encuesta CASEN – MIDEPLAN*. Serie 87-96, Santiago, 1997

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 2009.

CASTELLS, Manuel. *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2006.

CONSEJO ASESOR DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (CHILE). *Hacia un Chile más justo: trabajo, salário, competitividad y equidade social*. Informe final. Santiago, agosto de 2003.

CHILE VALORA – *Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales: evaluaciones efectuadas y certificaciones otorgadas – Período 2002 – Septiembre 2015*. Área de Informações e Estudos. Chile Valora. Santiago, novembro de 2015.

_____. *Análisis de la participación de las empresas de menor tamaño en los procesos de levantamiento y adquisición de perfiles*. Informe final. Chile Valora. Santiago, dezembro de 2015.

_____. *Satisfacción com el proceso de evaluación y certificación de competencias laborales*. Segunda medición. Área de Informações e Estudos. Chile Valora. Santiago, maio de 2016.

COLIER, David, COLIER Ruth Berins. *Quién hace qué, a quién y como*. Hacia uma analisis comparativo del corporativismo latino-americano. In: *El fin del siglo del siglo del corporativismo*. Jorge Lanzaro (Organizador). Madrid Nueva Sociedad. 2000.

COLOMA, Fernando C.; ROJAS Patricio R. *Evolución del mercado laboral en Chile: reformas y resultados*. In: DRAKE, Paul; JAKSIC, Ivan (comps). *El modelo chileno: democracia y desarrollo em los noventa*. Santiago: LOM, 2002.

CORTAZAR, René. *Chile the evolution and reform of the labour market*. In: EDWARDS, Sebastian.; Lustig, Nora C. (eds). *Labour markets in Latin America: combining social protection with market flexibility*. Washington: Brooking Institution Press. 1993.

DE LA TORRE, Augusto; BEYLIS, Guillermo; LEDERMAN, Daniel. *Jobs, wages and the Latin American slowdown*. World Bank Publications, 2015.

DINIZ, Eli. *Globalização, reformas económicas e elites empresariais: Brasil anos 1990* / Eli Diniz. – Rio de Janeiro : Editora FGV. 2000.

DINIZ, Eli, BOSCHI, Renato R. *Empresariado Nacional e Estado no Brasil*. / Eli Diniz e Renato Raul Boschi. – Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.

EMG CONSULTORES. *Diseño del modelo de evaluación de impacto del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales*. Chile Valora. Santiago, dezembro de 2014.

ENGELI, Isabelle; Rihoux, Benoit; ALLISON, Christine R. Intermediate-N comparison: configurational comparative methods. In: ENGELI, Isabelle; ALLISON, Christine R. (eds). *Comparative public policies: conceptual and methodological issues*, Basingstoke: ECPR-Palgrave Macmillan. 2014

FALLABELLA, Gonzalo; FRAILE, Lydia. *Blunting neoliberalism: tripartism and economic reforms in the developing world*. New York: Palgrave Macmillan. 2009.

FORTEZZA, Alvaro; TOMMASI, Mariano. *Understanding reform in Latin America*. Montevideo: Universidad de Uruguay, 2005.

FRAILE, Lydia; BACCARO, Lucio. Tripartism and economic reforms in the developing world: introduction. In: *Blunting neoliberalism: tripartism and economic reforms in the developing world*. New York: Palgrave Macmillan. 2009.

GALASSO, Emanuella. Lesson from Chile on tackling poverty. *World Economic Forum* Coligny, Swiss, 2015.

COLOMA, Fernando C.; ROJAS Patrício R. *Evolución del mercado laboral en Chile: reformas y resultados*. In: DRAKE, Paul; JAKSIC, Ivan (comps). *El modelo chileno: democracia y desarrollo em los noventa*. Santiago: LOM, 2002.

GOMES, Eduardo R.; GAITAN, Flavio. Del siglo del corporativismo a las estrategias de concertación: el diálogo social en America Latina. Trabajo preparado para su presentación em el *VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*. Quito, 12-15 de junio de 2012.

GOMES, E. R.. Novas Capacidades Estatais para Estados Desenvolvimentistas: O Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), do Brasil e o Conselho de Desenvolvimento Econômico Nacional e Trabalho (NEDLAC), da África do Sul. Teoria e Cultura - Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFJF, v. 10, p. 11-25, 2015.

GROSSMAN, Emiliano; SAURUGGER, Sabine. *Les groupes d'intérêt: action collective et stratégies de représentation*. Paris: Armand Colin, 2011.

GUNNEL, John G. The genealogy of american pluralism: from Madison to behaviorism. *International Political Science Review*. 17 (3), p. 253-265, 1996.

HOBBSBAWN, E. J. *Mundos do trabalho : novos estudos sobre história operária* / Eric J, Hobsbawm 2ª Edição. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1987.

_____, Eric. *A era das revoluções: Europa, 1789-1848*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

KATZ, Harry C.; LEE Wonduck; LEE, Joohee. The new structure of labour relations: tripartism and decentralization. Ithaca: Cornell University. 2004

KIRBY, Enrique C. *Proceso político em Chile: 1973-1990*. Santiago: Andrés Bello, 1993.

KUHNLE, Stein, SANDER, Anna. **The Emergence of the Western Welfare State**. In: The Oxford Handbook of the Welfare State. Edited by Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger, and Christopher Pierson. Oxford. Setembro 2010.

LANZARO, Jorge. El fin del siglo del corporativismo. Madrid: Nueva Sociedad. 2000.

LARRAIN, Felipe; VERGARA, Rodrigo. *Chile em pos del desarrollo: veinticinco años de transformaciones económicas*. In: LARRAIN, Felipe; VERGARA, Rodrigo (eds). *La transformación económica de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, 2000.

MANOILESCU, Mihail. Le Siécl du corporativism. Felix Alcan. Paris. 1936.

MORSE, David A. *The origin and evolution of the ILO and its role in the world community*. Ithaca: Cornell University. 1969.

MOULIAN, Tomás. *Chile actual: anatomia de un mito*. Santiago: LOM, 1997.

OFFE, Claus. Problemas Estruturais do Estado Capitalista / Claus Offe: tradução de Bárbara Freitag. – Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLSON, Mancur. *La logique de L'action collective*. Paris. P.U.F. 1987.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Actividades de la OIT en las Américas, 2003-2006. Informe del Director general – Anexo. XVI Reunión Regional Americana. Brasilia, OIT, 2006.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Diálogo social en Chile: una evaluación histórica (1990-2006)*. Santiago: Fundación Instituto de Estudios Laborales (FIEL), 2011.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Diálogo Social Nacional Tripartido: um guia da OIT para uma melhor governação*. OIT – Centro Internacional de Formação OIT – Milão. Itália. 2015.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Documento especial: la experiencia de Chile Valora: certificación de competencias laborales y diálogo social. In: *OIT – la experiencia de Chile Valora*. Santiago: Organización Internacional del Trabajo, 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT) /CEINFOR. *La certificación de competencias en el marco de las políticas de empleo y formación*. Montevideo: OIT/Cinterfor, 2015.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Mapeo de las instancias de dialogo social en Chile*. Lima: OIT/Programa Regional para la Promoción del Diálogo y Cohésion Social en América Latina. Série Documentos de Trabajo, 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Trabajo decente en Chile: balance de la contribución de la OIT al trabajo decente en Chile – avances y desafíos en el periodo 2006-2010*. Santiago: OIT, 2010.

OST, David. “Illusory corporatism” ten years later. *Warsaw Fórum of Economic Sociology* 2:1 (3), Spring, 2011.

POCHET, Philippe. União Monetária e pactos sociais na Europa. In: TAPIA, Jorge; GOMES Eduardo; CONDÉ, Eduardo (orgs). *Pactos sociais, globalização e integração regional*. Campinas: Editora da Unicamp. 2008.

POLANY, Karl. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

POSTHUMA, Anne C. *Diálogo social, formación profesional e institucionalidad*. Montevideo: Cinterfor, 2002.

PRAGMAC. *Diseño e implementación del Sistema Nacional de Evaluación y Monitoreo Telefónicos a Usuarios del Sistema Nacional de Certificación y Competencias Laborales*, Informe final: resultados de la información levantada. Chile Valora. PRAGMAC CONSULTING. Santiago, março de 2015.

REIS, Fábio Wanderley. Estado, Política Social e Corporativismo. *Revista Análise & Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 4, n.º 1. Jan-abr., 1989.

REPUBLICA DE CHILE. Decreto Ley 1446. Aprueba Estatuto de Capacitación y Empleo. *Ministerio del Trabajo y Previsión Social*. Santiago, 1º mayo 1976.

REPUBLICA DE CHILE. Decreto Ley. 19518. Fija nuevo Estatuto de Capacitacion y Empleo. *Ministerio del Trabajo y Previsión Social*. Santiago, 10 setembro 1997.

REPUBLICA DE CHILE. Ley 20267. Crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales y perfecciona el Estatuto de Capacitación y Empleo. *Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Subsecretaria del Trabajo*. Santiago, 26 agosto de 2008.

RIQUELME, Helia H. Um sistema colectivo o un amplio espacio para la dispersión? In: DRAKE, Paul; JAKSIC, Ivan (comps) *El modelo chileno: democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago: LOM, 2002.

RODGERS, Gerry, LEE Eddy, SWEPSTON Lee, VAN DAELE Jasmien. *The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919–2009*. Gerry Rodgers, Eddy Lee, Lee Swepston and Jasmien Van Daele International Labour Office. – Geneva: ILO, 2009

ROGOWSKIR, Ralf. *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Agreements*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

_____ *The European Social Model and Transitional Labour Markets: Law and Policy (Studies in Modern Law and Policy)* 1st Edition 2009.

SALAZAR, Gabriel; PINTO, Julio. *História contemporânea de Chile 1: Estado, legitimidad, ciudadanía*. Santiago: LOM, 2003.

SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO (SENCE) – www.sence.cl

SCHARPF, F. Gouverner l'Europe. Paris, Press de Science Po. 2000.

SENNETT, Richard. *A cultura do novo capitalismo / Richard Sennett: tradução Clóvis Marques* – Rio de Janeiro: Record, 2006.

SCHMITTER, Philippe C. Still the century of corporatism? In: Philippe C. SCHMITTER and Gerhard LEHMBRUCH (eds), *Trends toward corporatist intermediation*, Sage studies in contemporary political sociology ; 1, p. 7-52. London ; Beverly Hills : SAGE, 1979.

STANDING, Guy. *Precariado: a nova classe perigosa*. Belo Horizonte: Autêntica, 2013.

STEPAN, Alfred. *Estado, Corporativismo e Autoritarismo / Alfred Stepan, tradução de Marina Leão Teixeira Viriato de Medeiros* – Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

_____. *La Instalacion de regímenes corporativistas. Marco analítico y análisis comparativo*. In: *El fin del siglo del siglo del corporativismo*. Jorge Lanzaro (Organizador).

SWETT, Alfonso. *Mercado laboral chileno. Centro de Estudios Políticos*, Santiago, Chile. 2013.

TAPIA, Jorge R. B.; GOMES, Eduardo R. *Concertações sociais, integração europeia e a reforma da regulação social: redefinindo a agenda clássica do neocorporativismo?* In: TAPIA, Jorge R. B.; GOMES, Eduardo R. (orgs). *Pactos sociais, globalização e integração regional*. Campinas. Editora da Unicamp. 2008.

THOMPSON, Edward P. *A formação da classe operária inglesa: a árvore da liberdade*. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1997.

_____. *A formação da classe operária inglesa: a maldição de adão*. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1997.

_____. *A formação da classe operária inglesa: a força dos trabalhadores*. Rio de Janeiro. Paz e Terra. 1997.

VALENZUELA, Rodrigo F. *Desenho legal e desempenho real: Chile*. In: CARDOSO, Adalberto; SENEN, Cecilia; BENSUSÁN, Graciela (orgs). *Instituições trabalhistas na América Latina: desenho Legal e desempenho real*. Rio de Janeiro: Revan. 2006.

VEGA, Pérez G. *Innovación em el Sistema Nacional de Capacitación: los comités bipartitos de capacitación em Chile*. In: POSTHUMA, Anne C. (org). *Diálogo social, formación profesional e institucionalidad*. Montevideo: Cinterfor, 2002.

WEBSTER, Edward, and Dinga Sikwebu. "Social dialogue in South Africa: an external review of the National Economic Development and Labour Council (NEDLAC) 1995-2006". International Labour Office (ILO), Pretoria Office, RSA, October 2006

WEYLAND, Kurt. La política económica en la nueva democracia chilena. In: DRAKE, Paul; JAKSIC, Ivan (comps). *El modelo chileno: democracia y desarrollo em los noventa*. Santiago: LOM, 2002.

WIARDA, Howard. Toward a Framework for the Study of Political Change in Iberic-Latin Tradition: The Corporative Model. *World Politics* 25 - janeiro de 1973.