

**AGENDA GLOBAL DE TRABALHO DECENTE NA AMÉRICA LATINA: ANÁLISE DA PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL E NO CHILE**

Carla Regina Mota Alonso DIÉGUEZ<sup>1</sup>  
Luciana SILVEIRA<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente artigo visa apresentar as condições do trabalho decente no Brasil e Chile. A partir da terceira onda de democratização, Brasil e Chile viveram realidades políticas diferentes: o Brasil, influenciado pelo neoliberalismo, tentou reduzir seu Estado. O Chile, expoente maior do liberalismo econômico na América Latina durante seu regime militar, vivenciou demandas sociais até então silenciadas. O conceito de trabalho decente cunhado pela Organização Internacional do Trabalho em 1999 assenta-se em 4 pilares: respeito às normas internacionais do trabalho, proteção social, geração de empregos e diálogo social. A partir de uma análise sobre proteção social, verificamos o investimento dos dois países na implantação da Agenda Global de Trabalho Decente. A importância regional do Brasil e a presença do Chile no Mercosul justificam essa investigação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Trabalho decente. Proteção social. Brasil. Chile.

### **Apresentação**

O conceito de Trabalho Decente foi instituído pela Organização Internacional do Trabalho em 1999, durante a 87ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em Genebra, Suíça. Com o objetivo de amenizar os efeitos da globalização sobre o trabalho, a OIT, a partir de 1999, instituiu a Agenda Global de Trabalho Decente, que estimula os países-membros da OIT a aderirem aos princípios do Trabalho Decente, implantando políticas e motivando empresários e trabalhadores a boas práticas nos ambientes de trabalho.

O Brasil assinou o Memorando de Entendimento com a OIT para implantação da Agenda Nacional de Trabalho Decente em 2003. O Chile assinou tal memorando com o organismo internacional em 2008. Desde então, estes países vem imprimindo esforços para colocar em prática os princípios do Trabalho Decente.

Contudo, é importante ressaltar que ambos os países sofreram mudanças significativas em seus contextos político e econômico nos anos 1990, com a adoção de políticas neoliberais,

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Ciências Sociais. UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - Pós-Graduação em Ciências Sociais. Campinas – SP – Brasil. 13083-970 - carladiiguez@gmail.com

<sup>2</sup> Mestre em Sociologia. UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Departamento de Sociologia – Pós-Graduação em Sociologia. Campinas – SP – Brasil. 13083-970 - lupaulistana@gmail.com

que visavam a redução do papel do Estado em algumas áreas estratégicas, tal como educação, saúde e seguridade social.

Sendo a proteção social um dos princípios do conceito de Trabalho Decente, este artigo tem por objetivo expor como Brasil e Chile, em um contexto de políticas de redução do Estado, empreenderam ações nesta área, sendo que a proteção social é um dos princípios onde o Estado é mais atuante, contudo, também é uma das áreas que mais sofreu com as políticas neoliberais dos anos 1980-1990.

Neste sentido, este artigo discorrerá sobre o conceito de Trabalho Decente, tal como formulado pela OIT, verificando como a proteção social é tratada pelo organismo, seja no âmbito da Agenda Global de Trabalho Decente, seja nas convenções que baseiam esta agenda e que fazem parte das ações do organismo desde sua fundação, em 1919. Ainda nesta parte, verificaremos como a América Latina se posicionou frente a questão do Trabalho Decente, introduzindo esta discussão em reuniões governamentais e em documentos oficiais.

Após, discutiremos especificamente os casos escolhidos para análise neste artigo. Observaremos como Brasil e Chile tratam a questão da proteção social e como isso entra na pauta da Agenda de Trabalho Decente destes países.

Concluimos o artigo com algumas considerações sobre a importância da proteção social no conceito de Trabalho Decente e sobre a posição dos países escolhidos para análise no tocante ao Trabalho Decente.

### **Trabalho Decente: definição, pilares e a posição latino-americana**

Como exposto acima, o conceito de Trabalho Decente foi apresentado pela OIT no ano de 1999. Segundo Laís Abramo, diretora do Escritório da OIT no Brasil, Trabalho Decente, tal como entendido pela OIT, define-se por:

Oportunidades para que homens e mulheres possam conseguir um trabalho decente e produtivo em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas [...] O trabalho decente é o ponto de convergência de quatro objetivos estratégicos: a promoção dos direitos fundamentais no trabalho, o emprego, a proteção social e o diálogo social. (ABRAMO, 2010, p.152).

Estes quatro objetivos estratégicos consistem nos pilares de atuação da OIT no tocante a Agenda Global de Trabalho Decente, cuja ação está assentada nas convenções do organismo

nestas áreas. Tais convenções são instrumentos importantes de pressão da OIT, visto que elas são ratificadas pelos países-membros do organismo e devem ser publicadas em forma de legislação dos países, fazendo com que estes se comprometam a colocar em prática os princípios estabelecidos pelas convenções.

No total, 12 convenções foram escolhidas pela OIT como fundamentais para o desenvolvimento do Trabalho Decente (INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION, 2011). São elas:

- Convenção nº 29: Trabalho Forçado (1930)
- Convenção nº 81: Inspeção do Trabalho na Indústria e no Comércio (1947)
- Convenção nº 87: Liberdade Sindical e a Proteção do Direito de Sindicalização (1948)
- Convenção nº 98: Negociação Coletiva e Direito de Sindicalização (1948)
- Convenção nº 100: Igualdade de Remuneração para Mão de Obra Masculina e Mão de Obra Feminina por um Trabalho de Igual Valor (1951)
- Convenção nº 105: Abolição do Trabalho Forçado (1957)
- Convenção nº 111: Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão (1958)
- Convenção nº 122: Política de Emprego (1964)
- Convenção nº 129: Inspeção do Trabalho na Agricultura (1969)
- Convenção nº 138: Idade Mínima de Admissão ao Emprego (1973)
- Convenção nº 144: Consulta Tripartite (1976)
- Convenção nº 182: Piores Formas de Trabalho Infantil (1999)

É interessante observar que entre as convenções fundamentais, não há aquelas que tratam especificamente da proteção social, sendo que a OIT possui convenções para esta área, como a Convenção nº 102 – Normas Mínimas da Seguridade Social (1952) e a Convenção nº 118 – Igualdade de Tratamento entre Nacionais e Estrangeiros em Previdência Social (1962). Este dado torna mais relevante o olhar sobre a proteção social, que mesmo sem convenções fundamentais bases para o conceito de Trabalho Decente é um dos pilares estratégicos do mesmo.

## **A proteção social no Trabalho Decente**

A proteção social, tal como visto acima, é um dos pilares do Trabalho Decente, apesar de não estar entre as convenções que a OIT consideram fundamentais para sustentarem o conceito. Todavia, o tema é de extrema relevância para o contexto em que foi criado, onde a globalização e o neoliberalismo eram pautas dos principais governos e influenciavam as políticas destes. Além disso, o tema consiste em uma constante discussão entre trabalhadores e empresários no tocante a responsabilidade sobre a seguridade social. À OIT, como organismo tripartite, cabe estimular o debate sobre o assunto e auxiliar na regulação dos processos sociais.

A proteção social constitui-se como uma área onde as práticas são voltadas para a seguridade social do trabalhador e para a saúde do trabalhador. Desta forma, esta é uma área ampla, onde a ação governamental é fundamental, dado que em boa parte dos países, estas políticas ainda são gerenciadas pelo Estado.

Vimos acima que a OIT tem algumas convenções específicas para a proteção social, como a Convenção nº 102 – Normas Mínimas da Seguridade Social (1952) e a Convenção nº 118 – Igualdade de Tratamento entre Nacionais e Estrangeiros em Previdência Social (1962). Há também a Convenção nº 103 – Proteção a Licença Maternidade (1952), a Convenção nº 121 – Prestações em caso de Acidentes de Trabalho ou Doenças Ocupacionais (1964), a Convenção nº 155 – Segurança e Saúde dos Trabalhadores (1981), a Convenção nº 159 – Readaptação Profissional e Emprego (pessoas inválidas) (1983), a Convenção nº 161 – Serviços de Saúde do Trabalho (1985) e a Convenção nº 187 – Marco Promocional da Segurança e Saúde no Trabalho (2006)<sup>3</sup>.

Quanto aos casos estudados por este artigo, o Brasil ratificou estas convenções, com exceção das Convenções nº 121 e 187, sendo a Convenção nº 102 a última a ser ratificada (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2009), em 2009, já no Governo Luiz Inácio Lula da Silva. O Chile ratificou as Convenções nº 103, 121, 159, 161 e 187.

Nos documentos oficiais da OIT, a proteção social aparece com menor ênfase do que o aumento de oportunidades de emprego, de promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres e abolição do trabalho forçado e infantil, que são contemplados pelo

---

<sup>3</sup> International Labor Organization. Disponível em: <<http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

objetivo estratégico de respeito as normas internacionais do trabalho. Isto acontece com maior intensidade até 2008, quando a crise financeira mundial colocou os países centrais em situação econômica instável, com altos índices de desemprego e políticas de austeridade, que atingiram principalmente a proteção social.

Neste sentido, em 2009, durante a 98ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, a OIT adotou o *Pacto Mundial para o Emprego* (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2009), que tem por objetivo prover, através de um acordo tripartite realizado no âmbito da organização, políticas que permitam reduzir o período da recuperação econômica em conjunto com a promoção do Trabalho Decente. O pacto destaca quatro áreas, entre as quais está a proteção social, constituindo-se como elemento central para a recuperação das economias de maneira sustentável<sup>4</sup>.

Contudo, de que forma se posicionaram os países latino-americanos entre a instituição do conceito de Trabalho Decente e a crise de 2008 no tocante a promoção do Trabalho Decente? Quais foram os objetivos adotados, quais as áreas prioritárias e quais as ações empreendidas? É o que veremos a frente.

### **O compromisso latino-americano do Trabalho Decente**

O Trabalho Decente, como prioridade, foi discutido pelos países do continente americano, em conferências e reuniões internacionais realizadas entre os anos de 2003 e 2005, com destaques para a Conferência Regional de Emprego do Mercosul, realizada em Buenos Aires em 2004; as XIII e XIV Conferências Internacionais de Ministros do Trabalho da Organização dos Estados Americanos (OEA), realizada em Salvador em 2003 e Cidade do México, em 2005; a Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU), ocorrida em Nova York em 2005; e a IV Cúpula das Américas, realizada em Mar Del Plata em 2005.

Durante a XIII Conferência Internacional de Ministros do Trabalho da OEA, o Brasil apresentou a proposta de criação do Mecanismo Interamericano de Promoção do Trabalho Decente (MIPTRADE) e do Fundo Interamericano de Promoção do Trabalho Decente (FIPTRADE). Gonzalez, Constanzi e Oliveira (2006) relataram esta experiência no volume

---

<sup>4</sup> “[...] iv) *una senda de desarrollo sostenible que permita que todos los países — inclusive los países en desarrollo — pongan el empleo y la protección social en el centro de sus políticas económicas, sociales y de reducción de la pobreza, con el apoyo internacional*”. (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2009, p.VII)

IV do *Caderno de Relações Internacionais*, onde também apresentam o panorama laboral das Américas entre os anos de 1994 e 2003 e verificam o déficit de Trabalho Decente, a partir da soma das taxas de desemprego e taxas de ocupados em empregos informais de baixa qualidade e da falta de proteção social existente nos setores formal e informal.

A posição em assumir o Trabalho Decente como prioridade internacional, em complementaridade aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, foi reafirmada pelos chefes de Estado e de Governo nos documentos finais da Assembleia Geral da ONU de 2005 e da IV Cúpula das Américas.

Contudo, foi na XVI Reunião Regional Americana da OIT, realizada em Brasília em maio de 2006, que se instituiu a proposta de criação da *Agenda Hemisférica de Trabalho Decente* (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2006), que estipula metas para promoção do Trabalho Decente entre os países americanos até o ano de 2015.

Entre os desafios apresentados pela Agenda está o aumento da proteção social nas Américas, dada à baixa cobertura que se agravou nas últimas décadas com a globalização e a adoção de políticas neoliberais pelos Estados americanos. Na Agenda Hemisférica, a proteção social aparece como uma das políticas gerais para promoção do Trabalho Decente.

Para que possamos entender melhor as estratégias adotadas pelos países latino-americanos para alcançar as metas propostas na Agenda Hemisférica, vamos observar os casos do Brasil e do Chile.

### **Trabalho Decente na perspectiva da proteção social: os casos do Brasil e do Chile**

A proteção social pode ser compreendida como o auge da terceira onda de direitos, tal como configurada pelo sociólogo T.H. Marshall (1967): nos primórdios do Estado moderno, tem-se os direitos civis e individuais (Estado de Direito liberal); depois, os direitos políticos e de participação; por fim, os direitos de garantia mínima de bem-estar (Estado de Bem-Estar social), próprios das democracias modernas, mesmo aquelas recentemente constituídas.

No que tange o mundo do trabalho, os primeiros direitos trabalhistas versavam sobre a jornada de trabalho e a proibição do trabalho infantil e feminino desempenhado sob condições perigosas e exaustivas fisicamente. A lógica de expansão desses direitos foi a mesma de todo e qualquer sistema jurídico moderno: inicialmente destinados à proteger setores vistos como socialmente incapazes de igualdade contratual efetiva, foram paulatinamente estendidos às

demais camadas da sociedade. Este foi o caso do direito social à aposentadoria, implementado pela primeira vez na Alemanha, para os funcionários públicos. Esses direitos posteriormente se generalizaram não só para a população alemã, como também foram adotados por outros países após a Segunda Guerra Mundial.

No entanto, a adoção dos sistemas de previdência e de seguridade social não significa que o problema da remuneração dos trabalhadores impedidos de trabalhar por alguma razão, como, por exemplo, desemprego estrutural, aposentadoria, doença, entre outros motivos possíveis, foi resolvido. A capilaridade e principalmente, o valor desses benefícios depende muito das condições econômicas de um país, bem como de suas tradições. No âmbito do Trabalho Decente, a seguridade social deve alcançar também aqueles que estão fora da força de trabalho e aqueles que não estão em regime de trabalho formal. Sua relevância maior é proporcionar poder de barganha aos trabalhadores no diálogo social e também a possibilidade de conquistar novos direitos, além de influenciar políticas públicas de emprego (GHAI, 2006).

Abaixo veremos como Brasil e Chile instituíram seus regimes de proteção social e como absorveram esta questão em suas agendas nacionais de trabalho decente.

### **A proteção social no Brasil**

A Constituição Federal de 1988, também conhecida como “Carta cidadã”, consolidou no Brasil direitos sociais como saúde e educação universalizadas, além de dispositivos de assistência e de seguridade social demandados popularmente. O colapso do regime militar vigente desde 1964 teve raízes econômicas, mas não se pode menosprezar o efeito das demandas sociais reprimidas e que vieram à tona com força maior após o fracasso da ditadura.

A previdência social brasileira era pulverizada desde 1930 em Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e os seguros contra acidentes estavam nas mãos de seguradoras privadas. Em 1947 tentou-se alterar essa realidade, sem sucesso. Apenas em 1960, já no governo Jango, conseguiu-se aprovar uma Lei Orgânica da Previdência Social, que unificou as normas, mas não conseguiu universalizar o sistema.

Essa unificação do sistema ocorreu em 1966 com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), excentuando-se os militares e servidores públicos, que seguiram em regime diferenciado. Em 1967, o INPS tomou da iniciativa privada o seguro de acidentes de trabalho. O governo militar, em especial no seu período repressivo mais violento, sob

Garrastazu Mé dici, incluiu em 1971 os trabalhadores rurais ao sistema previdenciário, atingindo a meta de universalização por meio do Fundo de Assistência Rural (Funrural). Diferentemente do chamado sistema solidário (o PAYGO), nem trabalhadores, nem proprietários rurais fizeram aportes ao fundo; este era custeado pelos consumidores de produtos rurais e por contribuições compulsórias de empresas urbanas que repassavam tal custo a seus produtos (CARVALHO, 2002). Também nesse período foi revogada a estabilidade no emprego, substituída pela criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em 1966 e a inclusão de trabalhadores domésticos e autônomos no sistema previdenciário, em 1972 e 1973.

A extensão de direitos de proteção social se deu no regime militar, da mesma forma que a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ocorreu em período de exceção. Cumpre ressaltar que a lógica de uns e outros, ao menos até a redemocratização do país, é a da cidadania vinculada ao trabalho formal: tem direitos quem tem “carteira assinada”. Sabendo-se que a informalidade domina boa parte da economia mundial, não só brasileira, isso implicava na existência de uma multidão de não cidadãos.

A seguridade social no Brasil se apoia, desde 1988, em três áreas distintas: saúde, assistência social e previdência. Com base no princípio de que os direitos sociais devem ser universalizados, tem-se que o Sistema Único de Saúde (SUS) é gratuito, público e de acesso universal. O mesmo não acontece com a assistência social e o sistema de aposentadorias. A assistência social tem sido concebida cada vez menos como um complemento às políticas sociais de educação e saúde, não sendo mais vistas como um alívio imediato de problemas prementes; porém, está longe da universalização e, no caso brasileiro específico de seu programa mais conhecido, o Programa Bolsa-Família (PBF), também está longe de ser um direito garantido por lei.

O PBF recebe recursos de aproximadamente 0,44% do PIB brasileiro e é um programa de transferência de renda condicionada para famílias com renda per capita de até R\$70,00. O programa enfeixa outros programas previamente existentes, ampliando seu alcance e cobertura. A Caixa Econômica Federal estima que mais de 11 milhões de famílias recebam o benefício, pago por cartão eletrônico bancário. O limite de inclusão de pessoas esbarra na disponibilidade orçamentária, ainda que as famílias sejam elegíveis – o que configura, portanto, assistência social, mas não um direito previsto em lei.

Quanto ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), é um sistema misto público-privado, ancorado no princípio da solidariedade, isto é, trabalhadores ativos contribuem para ter direito às pensões quando se aposentarem, sendo que as contribuições presentes financiam os aposentados e pensionistas do sistema atual. Empresas e demais empregadores também contribuem para a Previdência e a porção privada do sistema fica por conta dos fundos de pensões operados por instituições financeiras, que são de contratação voluntária por parte de trabalhadores que disponham de renda para bancar as mensalidades. Dado o nível de informalidade da economia brasileira, trabalhadores por conta própria e autônomos também podem contribuir voluntariamente para o RGPS, o que restringe a previdência pública aos contribuintes, apenas: além destes, são segurados obrigatórios os trabalhadores empregados (exceto servidores públicos, que contam com regime próprio) e os trabalhadores domésticos. Produtores rurais e pescadores artesanais são segurados especiais.

Pessoas acima de 65 anos e deficientes que não podem prover seu próprio sustento, mesmo sem serem segurados, podem receber renda mensal de um salário mínimo por meio do Benefício da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV), ambas alocadas nos recursos de assistência social. Desde 2006, os gastos com LOAS e RMV passaram de 0,5% para 0,6% do PIB e não são computados como gastos do sistema previdenciário.

De acordo com dados do IPEA (2012), em 2011 o valor total dos benefícios do RGPS equivaleu a 6,05% do PIB, uma leve alta em relação a 2010 (6,02%), beneficiando 25 milhões de segurados. Somados, os gastos totais com assistência social e previdência equivaleram a 14,9% da riqueza produzida pelo país no mesmo ano. Ao longo da última década, esse tem sido o patamar do PIB investido em seguridade social: 15% ou um pouco menos, mesmo tendo quase dobrado a concessão dos benefícios LOAS/RMV e também do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), responsável pelo custeio do Seguro-Desemprego e do Abono-Salarial.

No que tange a implementação da Agenda Nacional de Trabalho Decente, instituída em 2006, o Brasil tem conduzido experiências pontuais, como a Agenda Bahia, que enfatizou aspectos de igualdade de gênero e desemprego juvenil. Ainda, o país preparou sua I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente (CNETD), após realizar as Conferências Estaduais. O propósito da conferência nacional tripartite foi construir e promover políticas públicas de emprego a partir das prioridades estabelecidas no Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente de 2010.

### **A proteção social no Chile**

O Chile, assim como o Uruguai, foi uma das duas democracias mais estáveis da América do Sul no século XX, século este marcado por guerras, revoluções e governos militares.

Salvador Allende, eleito em 1970, não conseguiu conduzir seu governo sem sobressaltos. Consciente de que o processo de reforma agrária empreendido pelo ex-presidente Eduardo Frei deveria ser aprofundado, estendeu sua preocupação social para o meio urbano; aproveitando-se de uma brecha jurídica, o presidente designou interventores para as fábricas que eram consideradas de “interesse social”, sem que fosse tecnicamente necessário encampá-las ou expropriá-las.

Essas intervenções no campo e na cidade não surtiram o efeito esperado de crescimento econômico e maior desenvolvimento social para os chilenos. As minas de cobre – principal produto de exportação do Chile até então – foram expropriadas com mais intensidade, mas a cotação internacional do minério se desvalorizou, a ponto de sua venda no comércio exterior já não cobrir o déficit da balança comercial do país. Os rearranjos no campo resultaram em baixa produtividade e conseqüente desabastecimento das cidades. As greves tornaram-se mais frequentes e Allende, o presidente socialista, viu-se obrigado a reprimir algumas delas (COLLIER; SATER, 2004).

Com a inflação alta, exportações em baixa e o mercado negro de produtos operando a todo vapor, o governo de Allende vivenciou o mesmo dilema do Brasil do início dos anos 1960: incorporar as massas ao processo político equivale a dar à população o direito de voz para expressar suas demandas. Mas, sem dinheiro para fazer frente às demandas populares e tendo mirrado apoio parlamentar, o presidente viu seu governo ruir sob o peso da ingovernabilidade. O primeiro choque do petróleo (1973), uma crise de proporções mundiais, alcançou o Chile. Nesse mesmo ano, o governo democrático foi substituído, em um sangrento golpe de estado, pelo governo de uma junta militar que tomou o poder após o agravamento da crise política chilena, decorrência da crise econômica.

O ditador, general Augusto Pinochet, ciente de que o modelo social-democrata de Frei e seu conseqüente aprofundamento – o socialismo de Allende – não geraram efeitos

econômicos positivos, decidiu adotar a vertente econômica oposta. Da heterodoxia “cepalina”<sup>5</sup> à ortodoxia monetarista, optou-se pelo monetarismo autoritário.

Pinochet optou pelo caminho oposto àquele adotado por Allende e escolheu para conduzir a política econômica, economistas oriundos da Escola de Economia de Chicago, reconhecida pela influência do economista Milton Friedman e suas ideias de *state improvement*, isto é, de melhorar a eficiência de arrecadação do Estado ao mesmo tempo em que retira a presença estatal direta da economia.

Desde que Pinochet deixou o poder, o Chile teve até hoje cinco presidentes. Desses, três foram socialistas: Eduardo Frei<sup>6</sup>, Ricardo Lagos e Michelle Bachelet. Durante o governo de Bachelet (2006-2010), o Chile assinou um acordo tripartite com o escritório da OIT para o Cone Sul para a elaboração de seu Plano Nacional de Trabalho Decente, em 2008. No documento oficial, foram elencados quatro eixos de atuação temática:

- Erradicação do Trabalho Infantil;
- Transversalização do tema gênero nas políticas de emprego, inclusive conciliação de trabalho e família, e igualdade de remuneração;
- Promoção de emprego juvenil, uma vez que a maior parte da população desempregada chilena era composta de jovens;
- Desenho de uma política nacional de segurança e saúde no trabalho.

Em meados dos anos 90, antes mesmo da formulação do conceito de Trabalho Decente, o Chile retomava sua agenda de políticas sociais referentes a esses eixos temáticos. As discussões para a Prevenção e Erradicação Progressiva do Trabalho Infantil começaram em 1996, sendo que o país participou também do Plano Sub-regional (MERCOSUL e Chile) 2002-2005, com apoio da OIT. Em 1995, o país criou a Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades, tendo se reunido para discutir a Convenção nº 183 sobre proteção da maternidade. A comissão deixou de funcionar em 2001 e foi reativada em 2006 de acordo com o compromisso assumido na Agenda Hemisférica 2006-2015 para o Trabalho Decente

---

<sup>5</sup> Chamamos essa heterodoxia econômica de “cepalina” em referência ao modelo de desenvolvimento econômico postulado pela CEPAL-ONU (Comissão Econômica para América Latina da Organização das Nações Unidas) nos anos de 50 e 60, pautado pela substituição de importações, fortalecimento do mercado interno dos países e abandono das “vantagens comparativas” no comércio entre os países, como previsto pela teoria econômica clássica.

<sup>6</sup> Eduardo Frei Montalva governou o Chile nos anos de 1964 a 1970. Após a redemocratização, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, seu filho, foi eleito para governar entre 1994 e 2000.

nas Américas. A iniciativa de retomada foi do Ministério de Trabalho, que exerce papel coordenador, mantendo sua composição tripartite com empregadores (Confederación de la Producción y del Comercio – CPC), trabalhadores (Central Unitaria de Trabajadores – CUT) e governo (Servicio Nacional de la Mujer – SERNAM).

Quanto ao mercado de trabalho juvenil, este é o grupo que apresenta maior taxa de desemprego por faixa etária no Chile, em parte pela preferência patronal por trabalhadores experientes, mas também por um deficit educacional. Apesar de o Chile possuir indicadores sociais relevantes (69% da população tem diploma equivalente ao ensino médio e expectativa de 16 anos de escolaridade ao longo da vida)<sup>7</sup>, julga-se que a formação oferecida pelos bancos escolares não encontra correspondência com as práticas profissionais vigentes. De acordo com o documento assinado pelo Chile com a OIT, faltam também “valores sociais” de acordo com “o complexo mundo do trabalho”<sup>8</sup> que devem ser transmitidos aos jovens por seus empregadores. É interessante notar que, veladamente, faz-se referência e apologia a uma “cultura ética do trabalho”, tendo como contrapartida real a oferta de trabalhos não tão decentes assim. Também com esse propósito foi criada uma comissão tripartite envolvendo ministérios federais, CUT e CPC<sup>9</sup>.

Quanto à segurança e saúde no trabalho, o Chile ratificou em abril de 2011 a Convenção nº 187 da OIT, que diz respeito à prevenção de doenças ocupacionais, acidentes de trabalho e óbitos, tendo os anos de 2011 e 2012 como prazo final de implementação de políticas nacionais que atendam a esses critérios.

Desenhar uma política nacional de segurança e saúde no trabalho; criar uma ferramenta eletrônica nacional para notificação de doenças e acidentes profissionais; e capacitar instâncias governamentais, sindicais e patronais para questões de seguridade e saúde são objetivos previstos no Plano chileno, que não aborda outro eixo temático fundamental para o sucesso do Trabalho Decente: a seguridade social.

---

<sup>7</sup> Dados da Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD).

<sup>8</sup> “Por outro lado, existe un déficit en el ámbito de las actitudes personales frente al trabajo. La responsabilidad, el compromiso y en general los valores sociales no están siempre en sintonía con lo que el complejo mundo del trabajo requiere. Los jóvenes que no adopten esas prácticas encontrarán dificultades para encontrar un empleo.” (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2008, p.3).

<sup>9</sup> Para mais informações a respeito dos trabalhos da Comissão tripartite e a questão do desemprego entre jovens, veja “Trabajo Decente y Juventud: Informe Nacional Chile”. Disponível em: <[http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/tdj\\_informe\\_chile.pdf](http://prejal.oit.org.pe/prejal/docs/tdj_informe_chile.pdf)>. Acesso em: 14. abr. 2012. Veja também o site do Projeto “Promoción del Empleo Juvenil en América Latina – PREJAL”. Disponível em: <<http://prejal.oit.org.pe/index.php>>. Acesso em: 14. abr. 2012

O sistema previdenciário chileno passou por ao menos três formulações diferentes, desde que foi instituído nos anos de 1920. Inicialmente previsto como um sistema *pay-as-you-go* (PAYGO), o sistema público não arrecadava o suficiente para manter-se e a evasão dos contribuintes era elevada. No regime PAYGO, não há propriamente um fundo previdenciário; as pensões são pagas com os recursos advindos das contribuições dos trabalhadores que estão ativos e de impostos. Com a baixa arrecadação, o sistema de pensões foi paulatinamente privatizado para as Administradoras de Fundos de Pensão (AFPs) durante os anos 1980. Nos anos 1990 esses fundos valiam aproximadamente 15 bilhões de dólares e os aposentados e pensionistas que recebiam pelo regime anterior, continuaram sendo pagos por aquele sistema. Até a eleição de Bachelet, o governo chileno gastava aproximadamente 5% de seu PIB em seguridade social (aposentadorias, pensões, fundo de pensão para militares e custos administrativos). Esse gasto superava os investimentos públicos em saúde e educação. Os gastos sociais do Chile, incluindo saúde e sistema previdenciário, respondiam em 2007 por 18,8% do PIB, sendo que os gastos em saúde são incrementados ano a ano: de 3% para 4% entre 2007 e 2009 (ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, 2012b).

O sistema que entrou em vigor em 1981 tinha por suporte a capitalização individual de contas para depósitos de contribuições e autorização para administração privada dos fundos, sendo que cada administradora cobrava taxas de manutenção das contas em valores não-fixados e o trabalhador tinha a possibilidade de escolher livremente o fundo que mais lhe agradasse. O papel do Estado nesse esquema era o de supervisionar e fornecer garantias em caso de quebra dos fundos (SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES, 2003), sendo que, até 2002, as contribuições eram compulsórias para os assalariados do setor formal. A partir daquele ano, as contribuições ganharam caráter voluntário e outras instituições financeiras como bancos e companhias de seguros foram autorizadas a operar os fundos.

Estima-se que até os anos 2000, existiam cerca de vinte fundos diferentes, número que se reduziu para apenas seis ao longo da última década. Esse sistema, copiado por outros países, tentava ocultar uma perversidade visível. A privatização não reverteu o quadro de baixa contribuição. Em 2006, metade dos chilenos não contava com proteção previdenciária e, entre aqueles que contribuía para os fundos de pensão, uma expressiva parcela (aproximadamente 40% dos contribuintes) não chegaria a receber sequer o piso previsto (40%

do salário-base) porque era incapaz de contribuir regularmente com altos valores em dinheiro; boa parte pagava em contribuições, 10% do salário mensal. As administradoras dos fundos apresentavam lucros recordes acima de 50% até 2006 e retinham entre 25% a 35% das contribuições dos trabalhadores a título de comissões, seguros e taxas administrativas.

Em 2008, mesmo ano de assinatura do Plano Nacional de Trabalho Decente no Chile, o sistema previdenciário (Lei 20.255) (CHILE, 1980) passou pela terceira reformulação de sua história, dessa vez reforçando o caráter solidário do sistema, com o auxílio técnico da OIT. Foi estabelecido que a reforma iria incorporar “trabalhadores independentes, autônomos e de jovens até os 35 anos (...) e trabalhadoras domésticas<sup>10</sup>” (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2008, p.10, tradução nossa). O objetivo é cumprir uma posição basilar do Trabalho Decente, qual seja, alcançar também os trabalhadores informais e por conta própria, à margem dos benefícios sociais e, por vezes, do amparo das negociações coletivas e representações sindicais no exercício de suas ocupações. Ainda assim, o Chile não assinou a Convenção nº 102, o único instrumento internacional que estabelece consenso mundial no que tange os nove ramos de seguridade social: a) atendimento médico; b) auxílio-doença; c) seguro-desemprego; d) aposentadoria por idade; e) auxílio em acidente de trabalho; f) benefício familiar; g) benefício maternidade; h) benefício por invalidez; e i) benefício de sobrevivência. Não se requer que os países ratifiquem todos os nove ramos – três são o suficiente, desde que sejam respeitados os princípios da universalidade de cobertura, a garantia de benefícios definidos, a participação de trabalhadores e empregadores na administração do sistema de seguridade, a existência de assistência social (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2008) e a remuneração de aposentadorias e pensões no valor mínimo de 40% do salário de referência, revisado sempre de acordo com variações de renda e custo de vida.

Pelo que já foi exposto a respeito do sistema previdenciário chileno pré-reforma de 2008, está claro que havia impedimento para a ratificação da Agenda de Trabalho Decente para as Américas, uma vez que a Previdência chilena estava longe de garantir universalidade.

### **O olhar sobre o Trabalho Decente no Brasil e Chile**

---

<sup>10</sup> “[...] la nueva cobertura que la Reforma establece, es decir la ampliación de su cobertura mediante la incorporación de trabajadores independientes, autónomos y de jóvenes hasta los 35 años. De la plena incorporación de las trabajadoras de casa particular y del ahorro voluntario bipartito acordado en la negociación colectiva”.

## Agenda global de trabalho decente na América Latina: análise da proteção social no Brasil e no Chile

---

Brasil e Chile pactuaram com a OIT a implementação da *Agenda Hemisférica para o Trabalho Decente nas Américas - 2006-2015*, tendo cada um separadamente elaborado um plano nacional tripartite em cooperação com a OIT. Para o Brasil, a Agenda Hemisférica foi a ratificação de um compromisso assumido previamente (2003) com a Organização; já o Chile se adequou *a posteriori*, em 2008, mas devido ao seu tratado de comércio bilateral com os Estados Unidos, viu-se obrigada a acatar, já em 2003, a Declaração da OIT de 1998.

Tanto o Brasil como o Chile tiveram por herança um passado instável de ditadura militar, ainda que os dois regimes tenham sido conduzidos de forma diferente. O regime autoritário brasileiro se notabilizou por investimentos maciços na economia, enquanto a ditadura chilena, tardia, preferiu instrumentos de gestão macroeconômica. A denegação de direitos políticos e civis, no Brasil, teve por contrapartida a ampliação de direitos de seguridade social, algo que não ocorreu no Chile.

A redemocratização dos dois países no final dos anos 1980 e início dos anos 1990<sup>11</sup> resultou na liberação de demandas sociais até então reprimidas e que ainda hoje se manifestam, agravadas pela ascensão do ideário neoliberal na América Latina no mesmo período e que pareceram retroceder na última década, ao menos na América do Sul, a julgar pelos governos que têm sido eleitos nessa porção do continente.

O ponto de inflexão no Brasil foi a eleição, seguida de reeleição, de Luiz Inácio da Silva (2002-2006 e 2006-2010) do PT. No Chile, foi a eleição do socialista Ricardo Lagos (2000-2006) e de sua sucessora, Michelle Bachelet (2006-2010). Esses governos priorizaram a redução de desigualdades sociais e assinalaram o distanciamento das políticas neoliberais mais comuns, como redução de gasto público social e privatizações predatórias de empresas estatais que caracterizaram governos anteriores. Mesmo a eleição de Sebastián Piñera, irmão do artífice da privatização da previdência chilena, não significou retrocessos: até aqui, Piñera tem também priorizado os mais pobres e valorizado a ampliação das redes de proteção social no país.

A busca por direitos nunca cessa porque não há um teto máximo de direitos a se conquistar. Mas em tempos de turbulência econômica, os gastos sociais são os primeiros a serem reduzidos pelos governos. A proposta da OIT para o Trabalho Decente, porém, depende fortemente da manutenção de patamares ótimos de seguridade social que cubram

---

<sup>11</sup> O ditador Pinochet deixou a presidência de seu país em 1990, mas manteve-se como Comandante-em-Chefe das Forças Armadas até 1998, cargo do qual se desincumbiu para tornar-se senador vitalício por alguns meses do mesmo ano.

também aqueles que estão excluídos da força de trabalho. O planejamento da vida pessoal e profissional do trabalhador (investimentos em educação, constituição de família, afastamento do trabalho por motivo de doença, aposentadoria) requer obrigatoriamente algum grau de previsibilidade que não pode estar restrito exclusivamente ao chamado “esforço individual”. A seguridade social provê uma “rede de segurança” aos trabalhadores e se constitui em direito fundamental do Homem, como reconhecido no artigo 22 da Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU, de 1948.

A Convenção nº 102, em conjunto com as Convenções nº 121, 128, 130 e 168 da OIT, estabelece linhas gerais que, levadas a termo, possibilitam a padronização da seguridade social em patamares mínimos mundiais, operacionalizando na prática a Declaração de 1948 e explicitando o que deve ser a segurança social em relação ao Trabalho Decente. No entanto, apenas o Brasil, e não o Chile, ratificou essa convenção central. Das já mencionadas, o Brasil ratificou também a Convenção nº 168<sup>12</sup>; o Chile, somente a Convenção nº 121<sup>13</sup>. Dado que ambos os países ora direcionam seus esquemas de seguridade em acordo com as determinações das convenções e ambos assinaram a Agenda Hemisférica, a não ratificação chilena carece de sentido, especialmente quando, após as reformas de previdência e saúde, o país passa a atender os requisitos da Convenção nº102.

Nos últimos cinco anos, o Brasil investiu cerca de 15% de seu PIB em gastos sociais (benefícios do FAT, FGTS, LOAS, RMV e aposentadorias)<sup>14</sup>, enquanto o Chile investiu 18,8% (incluindo gastos em saúde). Ambos os países estão longe do padrão estabelecido no Hemisfério Norte pré-crise de 2008, que era algo em torno de 20% a 30% do PIB.

O Brasil é a sexta economia mundial e o Chile, o único país da América do Sul a ser membro da OECD: deve haver espaço, portanto, para a ampliação de ganhos sociais, base necessária para que se dê sequência à implementação concomitante dos outros eixos temáticos do Trabalho Decente.

### **Considerações finais**

---

<sup>12</sup> Promoção do Emprego e Proteção contra o Desemprego.

<sup>13</sup> Benefícios em caso de acidentes de trabalho.

<sup>14</sup> Quando se inclui gastos em saúde, o Brasil alcança 18,3% do PIB. Mas investe menos em saúde pública (3,4%) do que o Chile investiu em 2009 (4%). Os países industrializados (EUA, Canadá, Espanha) investem cerca de 6%.

A proteção social é um dos pilares estratégicos do conceito de Trabalho Decente. Mesmo não tendo uma de suas convenções entre as convenções fundamentais do conceito de Trabalho Decente, a proteção social foi escolhida pela OIT como área estratégica para combater as políticas de austeridade implantadas pós-crise de 2008.

Os países estudados neste artigo não sofreram fortemente os impactos da crise de 2008, contudo possuem um histórico de ações de liberalização e desregulamentação que colocam em alerta os caminhos por eles trilhados no que concerne a proteção social.

Conforme apresentado, após a instituição do conceito de Trabalho Decente, ambos os países foram governados por partidos com perspectiva socialista, dando uma importância maior às áreas sociais, como saúde, educação e seguridade social. O Brasil, que historicamente já possuía um regime de previdência social mais democrático, avançou ainda mais, com a inclusão de benefícios a pessoas com mais de 65 anos e inaptos ao trabalho. Já o Chile, avançou em 2008, com a reforma previdenciária e em 2004 com o chamado Plan Auge do sistema de saúde, baseando-o em financiamento solidário.

Desta forma, é possível dizer, que após a instituição do conceito de Trabalho Decente, ambos os países progrediram ao estabelecer planos e políticas que contribuem para a diminuição de práticas abusivas nos ambientes de trabalho, em consonância com as metas e diretrizes estabelecidas pela OIT na Agenda Global de Trabalho Decente. Mas cabe uma ressalva: os dois países ainda patinam na elaboração de indicadores para avaliação da Agenda.

***GLOBAL AGENDA FOR DECENT WORK IN LATIN AMERICA: ANALYSIS OF SOCIAL PROTECTION IN BRAZIL AND CHILE***

**ABSTRACT:** *This paper aims to present the conditions of decent work in Brazil and Chile. Since the Democratization's Third Wave, Brazil and Chile have experienced distinct political realities: Brazil, being influenced by the neoliberalism paradigm, had tried to downsize the state. Chile, being the most prominent case of economic liberalism experience in Latin America during its military regime, has experienced social demands hitherto silenced. The concept of decent work coined by the International Labor Organization in 1999 has four pillars: respect for international labor standards, social security, employment creation and social dialogue. Based on a social protection analysis, we verified both countries' efforts to implement the Global Decent Work Agenda. Brazil's regional relevance and Chile's presence as an associate member of Mercosur justifies this investigation.*

**KEYWORDS:** *Decent work. Social protection. Brazil. Chile.*

**REFERÊNCIAS**

ABRAMO, L. Trabalho decente: o itinerário de uma proposta. **Bahia Análise e Dados**, Salvador, v.20, n.3, p.151-171, 2010.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COLLIER, S.; SATER, W. F. **A history of Chile 1808-2002**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. Versão Kindle Book. Não paginado.

CHILE. Ministério Del Trabajo y Previsión Social. Decreto Ley 3.500, de 4 de noviembre de 1980. **Establece Nuevo Sistema de Pensiones**. Santiago, 1980. Disponível em: <[http://www.svs.cl/sitio/legislacion\\_normativa/normativa/seguros/dl-3500.pdf](http://www.svs.cl/sitio/legislacion_normativa/normativa/seguros/dl-3500.pdf)>. Acesso em: 8. jun. 2012.

GHAI, D. Decent work: universality and diversity. In: \_\_\_\_\_. **Decent work: objectives and strategies**. Genebra: OIT, 2006. p.1-31.

GONZALEZ, R. H. S.; CONSTANZI, R. N.; OLIVEIRA, V. Q. Proposta de criação do mecanismo interamericano de promoção do trabalho decente. In. BRASIL. Ministério do trabalho e emprego. **Trabalho decente nas Américas: a consolidação de um caminho comum**. Brasília, 2006. p.9-45. (Cadernos de Relações Internacionais, v.IV).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA [IPEA]. A dinâmica recente das transferências públicas de assistência e previdência social.. Brasília, 2012. (Comunicados do IPEA, n.138). Disponível em: <[http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/comunicado/120308\\_comunicadoipea138.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/comunicado/120308_comunicadoipea138.pdf)>. Acesso em: 08. jun. 2012.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. **Conventions and Recommendations**. Disponível em: <<http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>>. Acesso em: 12. dez. 2011.

\_\_\_\_\_. **Decent work country programme: Chile**. Genebra: OIT, 2008. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/download/chile.pdf>>. Acesso em: 08. Jun. 2012.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Better life index**. Chile. Disponível em: <<http://www.oecdbetterlifeindex.org/countries/chile/>>. Acesso em: 09. jun. 2012a.

\_\_\_\_\_. **Country statistical profile: Chile**. Disponível em: <[http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-chile\\_20752288-table-chl](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-chile_20752288-table-chl)>. Acesso em: 09 jun. 2012b.

## Agenda global de trabalho decente na América Latina: análise da proteção social no Brasil e no Chile

---

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção nº 102, de 15 de junho de 2009. **Normas mínimas da seguridade social**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.oit.org.br/node/468>> Acesso em: 08. jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015**. Brasília: OIT, 2006.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo**. Ginebra: OIT, 2009. Disponível em: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_115078.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_115078.pdf)> Acesso em: 12. fev. 2012.

\_\_\_\_\_. Normas internacionales del trabajo, seguridad social y pensiones. **OIT Notas n.2**, abr. 2006. Santiago: OIT, 2006. Disponível em: <<http://www.oitchile.cl/pdf/Segundo%20numero.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2012.

SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES. **The Chilean pension system**. Santiago: SAFP, 2003. Disponível em: <[http://www.safp.cl/573/articles-3523\\_copyright.pdf](http://www.safp.cl/573/articles-3523_copyright.pdf)>. Acesso em: 08. jun. 2012.