



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Governo Fernando Henrique Cardoso

EL MERCADO DE TRABAJO Y LA GENERACIÓN DE EMPLEOS

MINISTÉRIO DO TRABALHO
BRASÍLIA
1997

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Governo Fernando Henrique Cardoso

**EL MERCADO DE TRABAJO
Y LA GENERACIÓN
DE EMPLEOS**

BRASÍLIA
1997

Brasil. Presidente (1995- : F.H. Cardoso).

El mercado de trabajo y la generación de empleos / Fernando Henrique Cardoso. — Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, 1997.

39p.— (Documentos da Presidência da República)

1. Trabalho — organização — Brasil. 2. Mercado de Trabalho — Brasil. I. Cardoso, Fernando Henrique, 1931-. II. Título. III. Série.

CDD 331.181

ÍNDICE

EL MERCADO DE TRABAJO Y LA GENERACIÓN DE EMPLEOS _____	5
Los Efectos del Plan Real _____	5
I. EL MERCADO DE TRABAJO EN LOS AÑOS 90 _____	6
Crecimiento del Sector de Servicios _____	8
Aumento de la Rotación _____	9
El Plan Real y la Reducción de la Desigualdad de Ingresos y de la Pobreza _____	15
II. LAS ACCIONES DEL GOBIERNO _____	16
II.1 Para Asegurar la Estabilidad y Desindizar la Economía _____	17
II.2 Para Promover Inversiones Regionales y Sectoriales _____	19
II.3 Para Valorizar la Fuerza de Trabajo _____	22
II.4 Para Perfeccionar el Sistema Público de Empleo _____	25
II.5 Para Reducir los Costos de Trabajo _____	27
Nuevos tipos de contratos _____	28
II.6 Para Proteger los Trabajadores _____	29
II.7 Para Reformar las Relaciones de Trabajo _____	33
II.8 Para Conducir Negociaciones con las Organizaciones de Trabajo _____	36
III. LAS PERSPECTIVAS DEL FUTURO _____	37

EL MERCADO DE TRABAJO Y LA GENERACIÓN DE EMPLEOS

Los Efectos del Plan Real

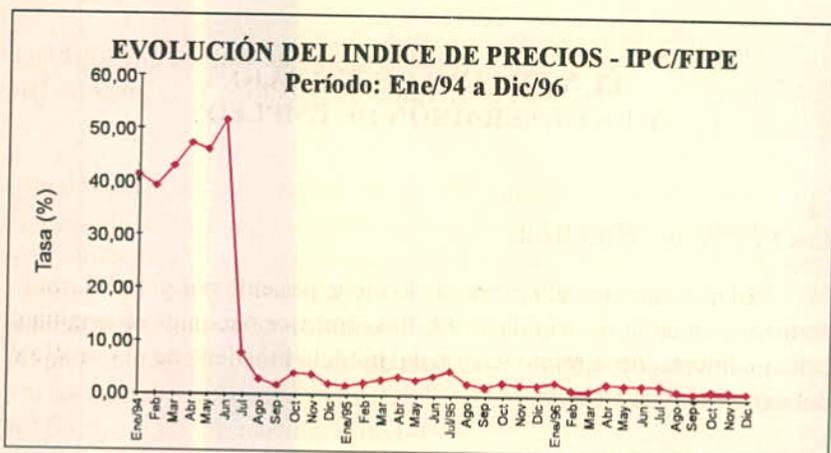
El mercado de trabajo brasileño viene pasando por grandes transformaciones en la década de 1990. Esas transformaciones se originan, principalmente, de la reorientación del modelo brasileño de desarrollo y del éxito del Plan Real.

El modelo de desarrollo del Brasil pasó, en esta década, de un estilo de industrialización protegida para el de una economía abierta y competitiva. La inserción de la economía brasileña en el proceso de globalización generó significativas alteraciones sobre los flujos de comercio y de capitales, sobre la base tecnológica, de gerencia y de organización de las empresas y sobre el mercado y las relaciones de trabajo. La integración económica del Brasil a la economía mundial es un proceso en marcha. Una de las expresiones más importantes de esa integración fue la formación del Mercosur.

El éxito del Plan Real, por su parte, observado en la caída acentuada del IPC-Fipe que consta en el Gráfico 1, trajo para el cotidiano de la economía del País la estabilidad de los precios.

El control de la inflación hizo surgir la transparencia de costos para las empresas y trajo rendimientos mayores, en términos reales, para los trabajadores.

La eliminación del impuesto inflacionario benefició principalmente a los más pobres, transfiriendo ingresos de los segmentos medio y alto de la población para las camadas que se encontraban en los estratos más bajos de la distribución de ingresos.



Fuente: Fipe

Gráfico 1

La integración de la economía brasileña al proceso de globalización competitiva y la conquista de la estabilidad económica fueron los hechos económicos más importantes de la primera mitad de los años 90 en el Brasil. Estos dos hechos están influyendo en el funcionamiento del mercado de trabajo del País y cambiando las relaciones capital-trabajo.

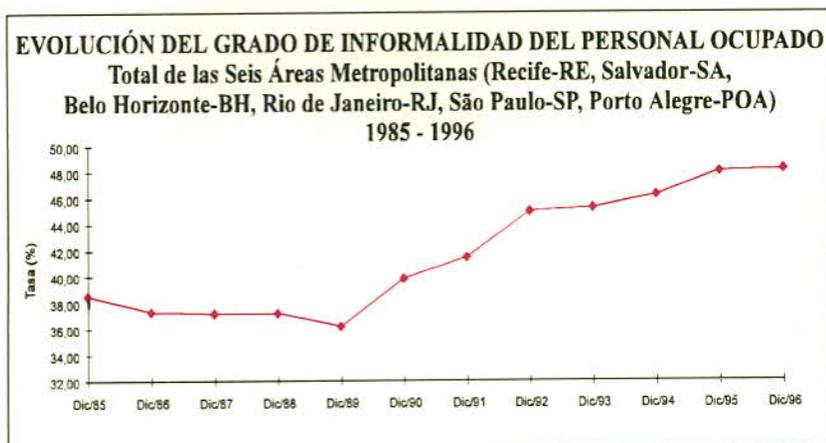
I. EL MERCADO DE TRABAJO EN LOS AÑOS 90

Las estadísticas de la Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) revelan que, en 1990, 56,7% de las personas con más de diez años de edad (lo que corresponde a 64,5 millones de brasileños) estaban participando en el mercado de trabajo como empleado o buscando empleo. En 1995, ese porcentual subió para 61,3%, representando un contingente de 74,1 millones de personas. La fuerza de trabajo creció 14,9% en aquel período, lo que significó un aumento medio de 1,9 millón de personas por año.

El número de personas ocupadas aumentó, entre 1990 y 1995, en 9,954 millones (16,7%). Más recientemente, los datos de la Encuesta Mensual de Empleo (PME/IBGE) indican que el nivel de ocupación en las áreas metropolitanas creció 1,8% en el período enero-diciembre de 1996.

Dos cuestiones surgen: ¿Cuál es el tipo de empleo que los brasileños están encontrando en el mercado de trabajo? ¿Y cuántos no han encontrado empleo?

La creciente participación de los asalariados con documentos de trabajo en el total de las personas ocupadas fue rota, en la década pasada, por una modificación significativa que viene ocurriendo desde 1990 en la forma de entrada en el mercado de trabajo. En las áreas metropolitanas, la participación de los autónomos y de los empleados sin documentos de trabajo en el total de las personas ocupadas aumentó, según datos del IBGE, de 39,3%, en diciembre de 1990, para 48,0% en diciembre de 1996 (Gráfico 2). Esto significa que, a pesar de los derechos garantizados por la Legislación Laboral, ocurre una caída acentuada del grado de protección de los trabajadores brasileños, mediante contrato de trabajo. Esos cambios ocurren en sentido inverso del que sería esperado de un padrón clásico de empleo generado por un mercado de trabajo moderno y capitalista.



Nota: El grado de informalidad corresponde al cociente entre la suma de los ocupados sin documentos de trabajo y cuenta propia sobre el total de los ocupados.

Fuente: PME/IBGE

Gráfico 2

Las condiciones adversas de la economía del País presentes en el inicio de la década, aliadas a una legislación laboral rígida, llevaron a los

trabajadores a aceptar empleos de baja calidad, o a buscar su subsistencia como autónomos o asalariados sin documentos de trabajo.

Además de eso, la mayor generación de empleos se dislocó de la actividad industrial, en los años 70, para el sector de servicios, en los años 80 y 90.

Crecimiento del Sector de Servicios

En 1995, el sector terciario ya abrigaba 73,4% de las ocupaciones no agrícolas y más de la mitad (52%) de la población ocupada del País. El ritmo de tercerización fue marcante, rompiendo un equilibrio histórico en la absorción de mano de obra entre los sectores industrial y de servicios, que venía ocurriendo en las décadas anteriores.

Durante la década de los 80, el sector de servicios generó 12,9 millones de nuevos empleos, absorbiendo 76,8% del aumento de la población ocupada en actividades no agrícolas. Por su parte, el sector industrial, que absorbía el mayor número de trabajadores no agrícolas durante los años 70, respondió por la generación de apenas 16,4% de los empleos no agrícolas en la década de los 80. Y, en 1995, el sector industrial abrigaba apenas 19,6% del total de las personas ocupadas.

El sector de servicios fue, también, el camino de la mano de obra que no consiguió más encontrar ocupación en un sector industrial bajo fuerte presión competitiva. Esa presión es consecuencia de las prácticas de ajuste y del proceso de tercerización de servicios promovidos por las empresas brasileñas, lo que provocó la transferencia de empleos del sector secundario para el terciario. Ocurre que es especialmente en las actividades terciarias que se concentra gran parte de la informalidad observada en la población ocupada.

Según datos del Ministerio de Trabajo, en el sector formal del mercado laboral, donde están los trabajadores protegidos por contratos de trabajo y por los estatutos públicos, fueron eliminados cerca de 2,4 millones de empleos, entre enero de 1990 y diciembre de 1996. Por su profundidad y extensión en el tiempo, esa reducción de puestos de trabajo se origina del proceso de apertura comercial que substituyó el antiguo

modelo de industrialización protegida, característico del desarrollo brasileño hasta el final de los años 80. El Gráfico 3 muestra que la generación de empleos en el sector formal tiene una tendencia declinante a partir de 1990. Entretanto, ni siquiera todas las personas que perdieron esos empleos quedaron desempleados. Parte de ese contingente encontró ocupaciones en el sector terciario, formal o informal.

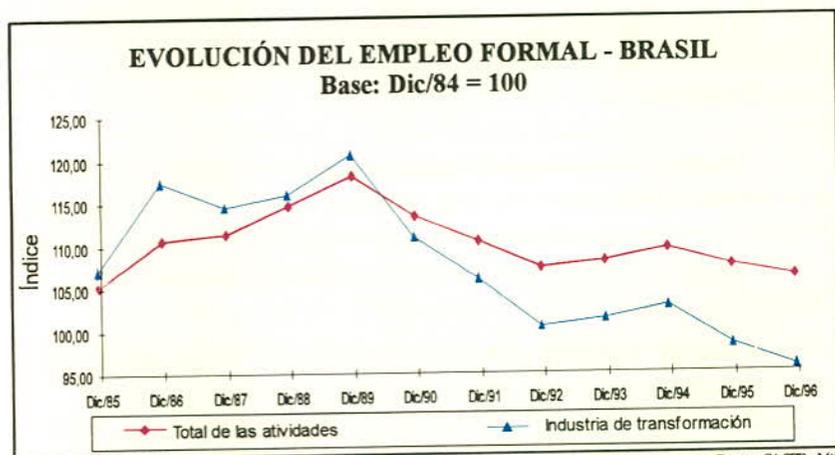


Gráfico 3

En suma, en un contexto de grandes transformaciones, la economía brasileña ha generado empleos para la gran mayoría de las personas que entran en el mercado de trabajo. Sin embargo, esos empleos son cada vez más informales y terciarizados. La calidad de esos empleos se aparta, por consiguiente, de los padrones deseables de protección social que todos los trabajadores desean y merecen.

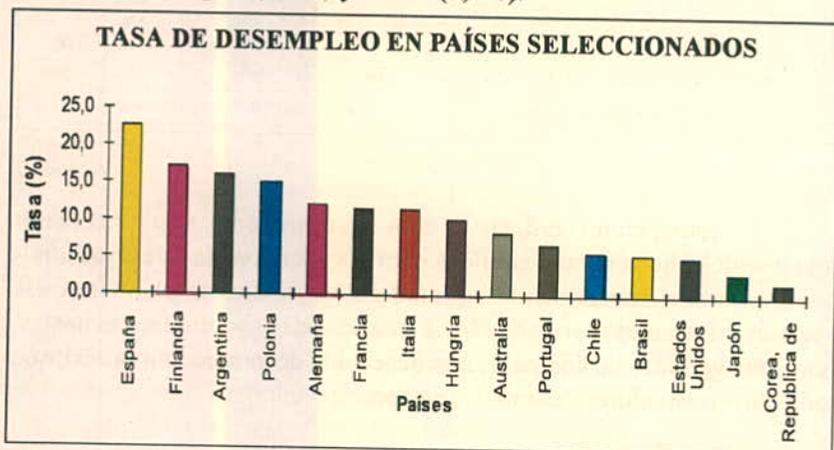
Aumento de la Rotación

Otra evidencia de la caída de la calidad del empleo se manifiesta por el aumento de la rotación de la mano de obra. Entre 1992 y el primer semestre de 1996, la rotación creció 24,0%. La constante sustitución de trabajadores, lo que determina la reducción del tiempo medio de permanencia en el empleo, hace que las empresas no inviertan en entrenamiento

de sus cuadros de personal. Además de eso, hay evidencias de que las presiones de costos derivadas de las elevadas cargas sociales, en un ambiente económico de competitividad creciente, aliadas a una rígida legislación laboral, estén contribuyendo no apenas para el aumento de la rotación de la mano de obra, sino también para el aumento relativo de los ocupados sin documentos de trabajo.

El ajuste del mercado de trabajo brasileño, en las actuales circunstancias económicas, se está procesando más por la vía informal que por la vía del desempleo.

El Gráfico 4 revela que la tasa de desempleo en el Brasil se situaba, en el año de 1996, en un nivel relativamente bajo (5,42%) en comparación con otros países, especialmente España (22,7%), Argentina (16,0%) y Polonia (14,9%), entre otros. La tasa brasileña es más alta que la de los EUA (5,3%), Japón (3,2%) y Corea (1,8%).



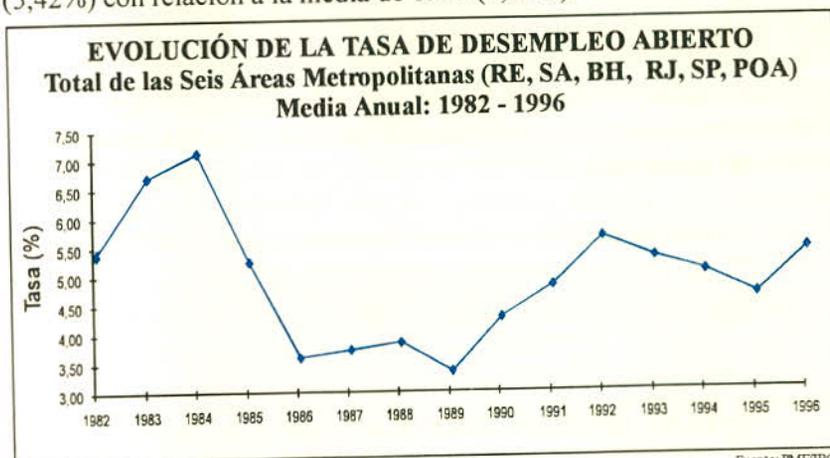
Fuente: Organización Internacional del Trabajo, 1996

Gráfico 4

El Gráfico 5 presenta la media de las tasas de desempleo para las seis áreas metropolitanas cubiertas por la PME/IBGE en el período 1982-96. El desempleo se eleva con la recesión de 1990-92 y comienza

a declinar con la recuperación iniciada en 1993, consolidando su caída después de la implantación del Plan Real, en 1994.

En 1996, sin embargo, la tasa de desempleo vuelve a elevarse (5,42%) con relación a la media de 1995 (4,64%).



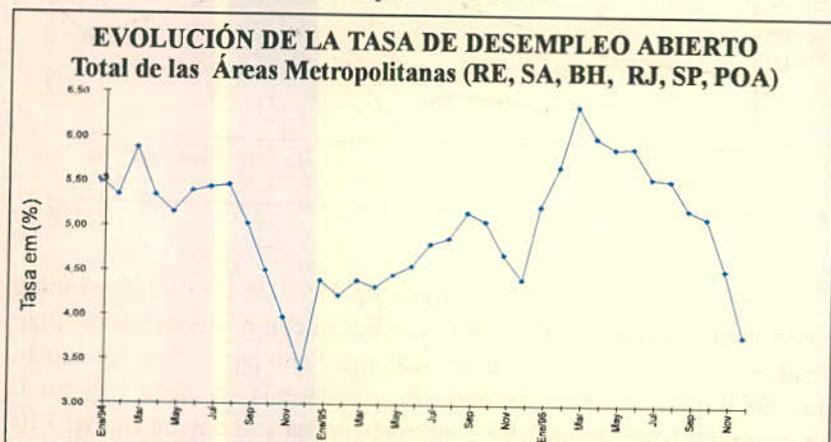
Fuente: PMET/IBGE
Gráfico 5

No obstante, a partir de mayo de 1995, la tasa de desempleo interrumpió su tendencia de caída verificada con posterioridad al Plan Real, elevándose de 4,35% en abril de aquel año para 5,56% en agosto de 1996 (Gráfico 6). El crecimiento de la economía brasileña, registrado en el primer trimestre de 1995, apuntaba hasta una expansión del PIB incompatible con la estabilidad de precios y con el equilibrio externo. El Gobierno promovió, entonces, un ajuste en la economía, que contribuyó para el crecimiento coyuntural del desempleo abierto. En agosto de 1995, el Gobierno, gradualmente, comenzó a aflojar la restricción monetaria, disminuyendo los intereses y liberando los depósitos obligatorios. En diciembre de 1996 la tasa de desempleo cayó para 3,82%.

Además de esas cuestiones coyunturales, un fenómeno estructural ligado al desempleo viene siendo observado también en la economía brasileña. Parte del reciente aumento de desempleo se debe a la reestructuración tecnológica y a la adopción de nuevas formas de organización

del trabajo y de gerencia, que las empresas brasileñas vienen practicando con el objetivo de reducir costos y aumentar la competitividad dentro de una economía más abierta y globalizada.

Ese fenómeno, de naturaleza estructural, provoca efectos significativos sobre el mercado de trabajo brasileño y debe ser separado de los efectos a corto plazo, derivados del ajuste de la economía que el Gobierno tuvo que realizar para asegurar el éxito del Plan Real. Las dimisiones en los sectores de autopiezas, textil, de confecciones y de calzados parecen formar parte de ese contexto estructural. Los aumentos de productividad registrados en la economía brasileña, especialmente en la industria de transformación, confirman ese punto de vista.

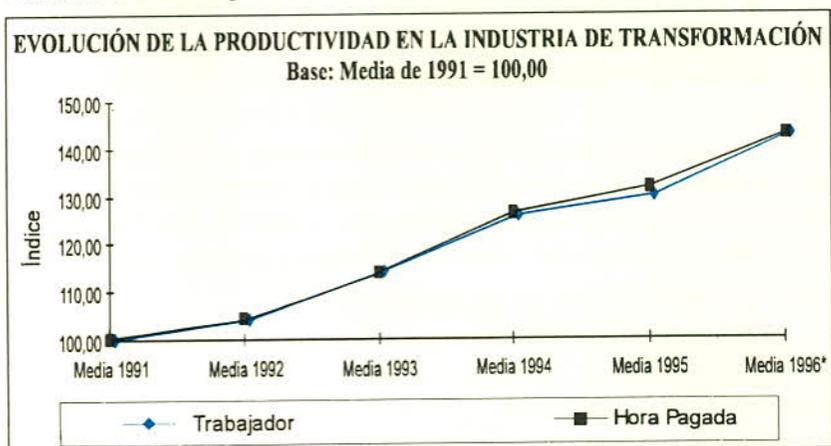


Fuente: PME/IBCE

Gráfico 6

Las ganancias de productividad, tan importantes para aumentar la competitividad de la economía y, así, obtener ventajas de la globalización, disminuyen, entretanto, los efectos del crecimiento del producto industrial sobre el nivel del empleo. El Gráfico 7 muestra que la productividad media, tanto por el trabajador como por la hora pagada, tuvo un incremento en la cinta de 43% a 45% entre 1991 y 1996. Ese aumento de productividad tiene importantes consecuencias para la cantidad y la calidad del empleo que la economía está generando. Entre otras cosas,

impone un enorme desafío para el sistema de educación y de formación profesional del País, además de propiciar el perfeccionamiento de las relaciones de trabajo.



(*) - ene a ago

Fuente: PME/IBGE

Gráfico 7

Explotar las oportunidades ampliadas por la globalización exige que las empresas se ajusten a un nuevo padrón tecnológico y de organización social del trabajo.

Los nuevos padrones disminuyen los requisitos de trabajo por unidad de producto y de capital y demandan, cada vez más, trabajo calificado. Se constituyen, por lo tanto, en importantes cambios estructurales en las condiciones económicas subyacentes al crecimiento del empleo.

Esos padrones, tecnológico y organizativo, se caracterizan:

- a) por la disminución de los ciclos de producción, innovación y negocios;
- b) por los cambios en la división del trabajo dentro de las empresas y entre ellas;

- c) por la consolidación de las tecnologías de computación y de la información, como instrumentos hegemónicos de una nueva era económica;
- d) por la polivalencia y el conocimiento de los trabajadores como requisitos esenciales a los nuevos procesos productivos; y
- e) por nuevas formas de gestión.

El mayor impacto de la globalización competitiva, dentro de ese nuevo concepto, es el aumento de la productividad del trabajo. El mayor desafío es alcanzar una progresiva trayectoria de crecimiento del empleo y además asegurar que los trabajadores tengan acceso a las ganancias de productividad generadas en ese proceso.

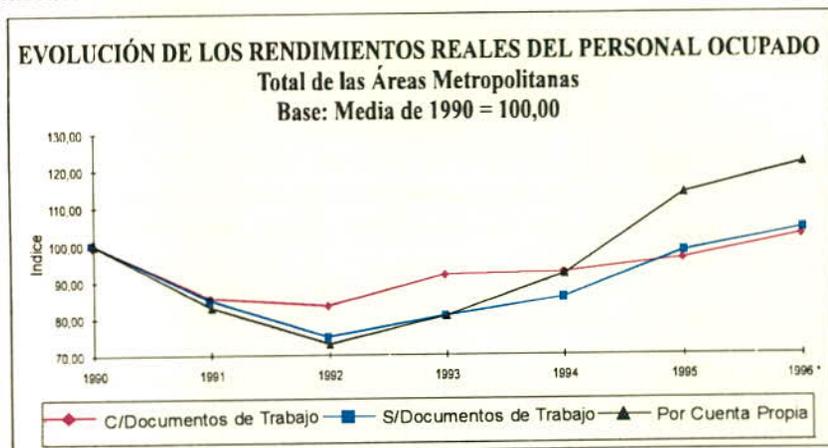
Para que los trabajadores aumenten su participación en la renta nacional, es necesario que tengan acceso a las ganancias de productividad. Para eso, es importante que los rendimientos reales del trabajo crezcan más que la productividad.

En un ambiente económico inflacionario y protegido por altas barreras aduaneras, los empresarios repasaban aumentos de salario para los precios sin sentirse amenazados por los competidores externos. De esa forma, recomponían sus márgenes de ganancias y evitaban cualquier efecto redistributivo de las ganancias reales de los salarios. Con la apertura comercial, el éxito del plan de estabilización y la desindización de los salarios, los mecanismos que provocaban la espiral precios-salarios fueron eliminados.

La lenta recuperación de los rendimientos reales del trabajo observada desde 1992 fue acelerada, a partir de julio de 1994, con la implantación del Plan Real. El Gráfico 8 destaca la evolución de los rendimientos reales del trabajo (media anual) en las seis áreas metropolitanas cubiertas por la PME/IBGE.

Por el gráfico se verifica que el menor aumento de los rendimientos reales ocurrió exactamente para el segmento de trabajadores formales, protegidos por contratos firmados en documentos de trabajo. Ese segmento tuvo un aumento de 23,04% en sus rendimientos reales, entre

julio de 1994 y julio de 1996. Mientras tanto, en el mismo período, los trabajadores por cuenta propia tuvieron un aumento de 56,24% y los asalariados sin documentos de trabajo de 36,47% en sus rendimientos reales.



* Ene a Nov
Deflacionado por el INPC del mes de competencia

Fuente: PME/IBGE

Gráfico 8

Los rendimientos reales, por lo tanto, aumentaron en la proporción inversa al rendimiento medio de cada posición en la ocupación (empleados con documentos, sin documentos y por cuenta propia). Lo que significa que mientras mayor fue el rendimiento medio, menores fueron los aumentos de ingreso.

El Plan Real y la Reducción de la Desigualdad de Ingresos y de la Pobreza.

Datos del Ipea muestran que la parte de los ingresos apropiada por los 50% más pobres (de la población con rendimientos) aumentó 1,2 punto porcentual, mientras que la parcela de los 20% más ricos redujo su participación en 2,3 puntos porcentuales. Esto indica que los rendimientos más bajos crecieron más que los rendimientos más altos, reduciéndose la desigualdad. Por otro lado, cerca de 5 millones

de personas rompieron la línea de pobreza en las seis principales áreas metropolitanas del País.

La eliminación de los mecanismos que alimentaban la espiral precios-salarios, en el contexto de un crecimiento mayor de los rendimientos reales del trabajo que de la productividad, apunta también para una redistribución del ingreso nacional en beneficio de los trabajadores, aunque no haya todavía una medida del grado de esa redistribución.

Datos del boletín *Mercado de Trabajo: Coyuntura y Análisis* (año 1, marzo de 1996), publicado conjuntamente por el Ministerio de Trabajo y por el Ipea, indican que, en 1995, el aumento de la productividad del trabajo en la industria (3,9%) fue muy inferior al crecimiento del rendimiento medio real del trabajo (14,1%), en las áreas metropolitanas cubiertas por la PME/IBGE.

La economía brasileña, en resumen, se está mostrando capaz de generar muchos empleos, pero la mayoría de ellos de baja calidad y sujetos a una alta rotación. De un lado, hay una creciente informalidad de la fuerza de trabajo, conjugada a un proceso por el cual la mayoría de los trabajadores brasileños ya se encuentra ocupada en el sector de servicios. De otro, el crecimiento de la productividad en el sector moderno es substancial, amortiguando los efectos de la expansión económica sobre el empleo formal.

El ajuste del mercado de trabajo a la realidad económica de los años 90 se está manifestando más por la informalidad que por el desempleo.

Con el éxito del Plan Real, los trabajadores están obteniendo ganancias reales de rendimiento. Esto atenuó la desigualdad de ingresos y redujo la pobreza, lo que es un hecho auspiciador para un País que tiene, en los desequilibrios de renta, uno de sus mayores desafíos.

II. LAS ACCIONES DEL GOBIERNO

La cuestión del empleo asume, en el contexto de la globalización competitiva, perfiles muy complejos, que constituyen un gran

desafío para el Gobierno Federal y para la sociedad. El objetivo de la acción gubernamental es aumentar la eficiencia y la equidad en el mercado de trabajo.

El carácter esencialmente estructural del problema del empleo y la necesidad de elevar el bienestar de los trabajadores exigen un conjunto de estrategias a largo plazo, cuyo éxito depende del grado de consenso entre Gobierno, trabajadores y empresarios, en las acciones para enfrentar el desempleo, para abrir nuevas oportunidades de trabajo y para mejorar la calidad de vida de la sociedad brasileña.

En ese sentido, el Gobierno Federal viene desarrollando acciones que tienen como objetivo promover el empleo y proteger el trabajo y los trabajadores. Esas acciones se destinan a:

- asegurar la estabilidad y la desindización de la economía;
- promover inversiones regionales y sectoriales;
- valorizar la fuerza de trabajo;
- perfeccionar el sistema público de empleos;
- reducir los costos de trabajo;
- proteger los trabajadores;
- reformar las relaciones laborales; y
- conducir negociaciones con las organizaciones de trabajo.

II.1 Para Asegurar la Estabilidad y Desindizar la Economía

El crecimiento económico, sin el cual no es posible generar empleos, exige la estabilidad de precios. Por esa razón, el Gobierno viene adoptando medidas firmes para consolidar el éxito del Plan Real. Las diversas reformas que el Congreso Nacional viene examinando están destinadas a dotar al país de un ambiente institucional que favorezca el crecimiento económico duradero en un contexto no inflacionario. En particular, se enfatiza la necesidad de eliminar el déficit público disponiendo convenientemente la cuestión fiscal. Eso irá a reiterar el peso del programa de estabilización de las políticas monetaria y de cambio.

La continuidad del programa de desestatización deberá desahogar los problemas de financiamiento del sector público y proporcionar mayor eficiencia a la economía. El éxito de las reformas creará las condiciones para que la economía brasileña mejore su desempeño y obtenga las ventajas del proceso de globalización competitiva.

La Medida Provisoria de Desindización, editada en 1995, tuvo como objetivo retirar del mercado de trabajo un mecanismo perverso, por el cual la inflación pasada era proyectada en el futuro, perpetuando así, por la inercia, la elevación de los precios.

El reajuste de los salarios nominales puede derivarse de la política salarial, de la negociación entre el capital y el trabajo o incluso de una combinación de las dos. Hasta recientemente, el más importante factor de crecimiento de los salarios nominales en el Brasil fue la política salarial de reajustes, basada predominantemente en la indización por la inflación pasada. El País está saliendo de ese escenario para un modelo de libre negociación.

El modelo de reajuste de los salarios nominales en el Brasil tenía como base:

- una industria oligopolizada y protegida por las altas barreras aduaneras;
- políticas salariales que experimentaron varias formas de indización; y
- monopolio de representación sindical.

La indización y la acción conjunta entre los oligopolios y el monopolio sindical crearon las condiciones necesarias para la propagación de la inflación, cuyos orígenes se encuentran en la crisis de financiamiento del sector público.

La combinación de política salarial, oligopolio cerrado y unicidad sindical estaba en la raíz de la espiral precios-salarios. Los reajustes salariales automáticos eran repasados para los precios, provocando caídas en los salarios reales, que eran temporalmente reajustados por la regla de la indización, elevando costos, que eran transferidos para precios, y

así sucesivamente. Se generó, de esta forma, un ciclo perverso, que casi condujo el País a la hiperinflación, a distorsiones de precios relativos, al creciente empobrecimiento de los grupos sociales que no podían defenderse del impuesto inflacionario y al aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso.

El modelo está cambiando, con la percepción de que ninguna regla de indización es capaz de asegurar la victoria en la corrida de los salarios contra los precios. Algunas razones para eso son: la economía está más abierta, tornando los oligopolios más competitivos, lo que inhibe que sean repasados reajustes salariales para precios; la reciente Medida Provisoria de la desindización acabó con la era de los reajustes salariales automáticos; está en formación un consenso de que es necesario romper con el monopolio de la representación sindical; y la libre negociación se está tornando un mecanismo más eficaz para resolver los conflictos salariales.

Además de eso, se viene consolidando en la sociedad el entendimiento de que el salario real es consecuencia del nivel de precios generado por la economía, del aumento de empleos derivado del crecimiento económico y de las ganancias de productividad, además de la importancia del poder de negociación al fijar los salarios nominales. Por lo tanto, lo que mejora el poder adquisitivo de los salarios es la estabilidad de los precios, la mayor oferta de empleos y el acceso de los trabajadores a las ganancias de productividad.

II.2 Para Promover Inversiones Regionales y Sectoriales.

El segundo grupo de acciones está relacionado con la política de inversiones de destino regional y/o sectorial. El objetivo es identificar sectores/regiones que puedan generar empleos y movilizar el ahorro nacional y externo para estas actividades. A través de una política de inversiones en infraestructura económica y social y en actividades productivas, se pretende estimular el crecimiento de la economía y, como consecuencia, expandir las oportunidades de empleo.

Para los micros y pequeños emprendimientos productivos, el Gobierno Federal está desarrollando el Programa de Generación de Empleo e Ingresos (Proger), que utiliza recursos del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) en financiamientos realizados a través del Banco del Brasil (BB), del Banco del Nordeste (BNB), de la Caja Económica Federal (CEF) y del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). Desde su inicio (1995) hasta diciembre de 1996, el BB, el BNB, la CEF y el BNDES firmaron convenios por valor de R\$ 2,47 mil millones, de los cuales R\$ 2,25 mil millones fueron invertidos tanto en proyectos urbanos como en rurales. El Cuadro 1 muestra que fueron realizadas, hasta aquel mes, 325.859 operaciones de crédito. En 1997 se prevee el crecimiento de esas inversiones, ya que los recursos retornan y son reinvertidos en nuevos financiamientos.

Cuadro 1
Programa de Generación de Empleo e Ingresos (Proger)

Posición: enero/95 a diciembre/96 ⁽¹⁾
Valores Nominales ⁽²⁾
31.12.96

Agente financiero	Programa	Valor acordado (R\$ millones)	Valor invertido (contratados) (R\$ mil)	Cantidad de operaciones
BNB	Proger	130	152.146	20.675
	Proger 2ª etapa	130	139.818	16.180
	Proger 3ª etapa ⁽³⁾	210	128.745	12.042
	Proger rural	20	30.195	5.758
	Pronaf	50	9.076	4.188
BB	Proger	130	160.991	9.226
	Proger 2ª etapa ⁽³⁾	130	30.249	1.843

(Continúa)

Agente financiero	Programa	Valor acordado (R\$ millones)	Valor invertido (contratados) (R\$ mil)	Cantidad de operaciones
BB	Proger rural ⁽⁶⁾	625	1.265.285	176.348
	Pronaf ⁽⁴⁾ (⁶⁾	360	318.185	75.042
	Procera	50	18.505	4.557
CEF	Proger	130		
BNDES	Pronaf	350		
	Crédito productivo popular	150		
Totales		2.470	2.253.195	325.859

(1) Valor acumulado de enero a diciembre/95, agregados los contratos de cada mes, enero a diciembre/96.

(2) Esos valores son actualizados por la Selic (R\$ en la caja del banco) y TJLP (R\$ invertido). Como consecuencia de la inversión financiera, el valor contratado por el BNB supera el valor acordado.

(3) Inicio en octubre/96.

(4) Fueron contratadas por fuerza del Convenio BB/Banrisul, 60.000 operaciones por valor de R\$ 24 millones (incluido en el valor contratado), en los meses de mayo a junio en Río Grande del Sur. Esas 60.000 operaciones no están incluidas en la Cantidad de Operaciones Contratadas por el Pronaf.

(5) La Res. Codefat n° 131 transfirió R\$ 80 millones del Proger Rural al Proger y destinó R\$ 130 millones más al Proger, totalizando R\$ 210 millones.

(6) La Res. Codefat n° 133 destinó R\$ 100 millones al Pronaf y R\$ 50 millones al Proger Rural en el Banco do Brasil.

Para inversiones de mayor porte, el Gobierno Federal está implantando el Programa de Expansión del Empleo y Mejoría de la Calidad de Vida del Trabajador (Proemplego). Los recursos del FAT van a contribuir para la construcción de un fondo de R\$ 6 mil millones, a ser administrado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), provenientes del FAT (R\$ 3,5 mil millones) y del BNDES (R\$ 2,5 mil millones). A estos recursos se sumarán otros R\$ 3 mil

millones en la forma de contrapartida. Todos esos recursos serán invertidos hasta 1998.

El Proemplego contribuirá, significativamente, para la mejoría de los sistemas de infraestructura física y social del País. Su impacto más inmediato, sin embargo, será la generación de significativo volumen de nuevos empleos, directos e indirectos, y a partir de la etapa de implantación de los proyectos.

Otro aspecto importante del Proemplego es la complementariedad entre inversiones privadas y públicas. El segmento turístico es un ejemplo marcante de esa conjunción de esfuerzos. El sector público, particularmente en la región nordeste, se encargará de las inversiones en infraestructura y servicios básicos capaces de atraer y apalancar inversiones privadas en el sector turístico — saneamiento, disposición de residuos sólidos, protección y recuperación del medio ambiente, recuperación del patrimonio histórico y mejorías de las vías urbanas y carreteras.

Además de eso, las inversiones del Proemplego contribuirán, simultáneamente, para la mejoría de la calidad de vida de poblaciones urbanas, especialmente las parcelas de menor ingreso, en función de los proyectos de saneamiento y de transporte de masas, como también para la reducción del “Costo Brasil”, a través de proyectos de expansión y modernización de la logística de transporte de cargas.

Las inversiones en infraestructura van a propiciar también una reducción del “Costo Brasil”. El BNDES ofrecerá crédito, bajo condiciones especiales, para las empresas que incorporen, en sus proyectos de inversión, mayores requisitos de empleo por unidad de capital fijo.

II.3 Para Valorizar la Fuerza de Trabajo

El tercer bloque de acciones se relaciona con la necesidad de invertir y valorizar la fuerza de trabajo del País. El Ministerio del Trabajo, en sociedad con el Ministerio de Educación y con el Sistema Brasileño de Formación Profesional, está desarrollando un amplio programa de formación y educación profesional, con el objetivo de aumentar

la calificación de la fuerza de trabajo, para capacitarla mejor para los desafíos que los cambios tecnológicos, organizativos y de gerencia están imponiendo a la economía brasileña.

Dotar a los trabajadores de conocimientos básicos y de polivalencia es una exigencia de la globalización y una de las formas de aumentar las posibilidades de empleo de la fuerza de trabajo y la eficiencia de la economía. El Gobierno Federal viene priorizando la inversión en educación básica primaria y secundaria, especialmente de carácter técnico profesional. Esto representa también un esfuerzo para aumentar la calidad del capital humano de la población brasileña, aunque los efectos de esas acciones sólo puedan manifestarse a mediano y largo plazo.

El Planfor (Plan Nacional de Educación Profesional) tiene como objetivo ofrecer, hasta 1998, con recursos del FAT, educación profesional suficiente para calificar y recalificar cinco millones de trabajadores. Para alcanzar esa meta, el Planfor prevee la articulación de acciones y la movilización de recursos de las más variadas agencias de educación profesional, tales como universidades, redes de enseñanza públicas y particulares, instituciones de formación profesional, escuelas libres, sindicatos, empresas y organizaciones no gubernamentales. Los beneficiarios serán los desempleados, especialmente los jóvenes que están recibiendo el seguro-desempleo, microempresarios, mujeres jefes de familia y trabajadores bajo riesgo de perder el empleo. El Planfor pretende alcanzar, especialmente, a las personas de baja escolaridad y renta.

El Planfor está siendo implementado de forma descentralizada, por medio de dos mecanismos: por un lado, sociedades con diversas entidades gubernamentales y no gubernamentales; por outro, Planes Provinciales de Calificación (PEQs), elaborados y coordinados por las Secretarías Provinciales de Trabajo, bajo orientación y supervisión de Comisiones Provinciales y Municipales de Empleo, ya implantadas en todas las unidades de la federación y en más de mil municipios brasileños. Los recursos para los PEQs provienen del FAT (Fondo de Amparo al Trabajador), complementados por las contrapartidas de los Estados y

del Distrito Federal. En el caso de las demás sociedades, los recursos del FAT son utilizados en carácter complementario a otras fuentes destinadas a la educación profesional. En 1996, fueron firmados convenios con las 27 unidades de la federación, para la ejecución de los PEQs, cuyas metas eran ofrecer entrenamiento para 750 mil personas y una inversión total de R\$ 280 millones. Los resultados, al final del ejercicio, alcanzaron cerca de 1,1 millón de personas entrenadas, habiendo sido efectivamente invertidos R\$ 232 millones. El plan de los PEQs, para 1997, registra metas globales de 1,5 millón de personas entrenadas e inversiones en torno de R\$ 300 millones, lo que debe garantizar, hasta el final de 1998, por lo menos 5 millones de personas entrenadas y una inversión total de cerca de R\$ 950 millones.

Cuadro 2
Plan Nacional de Educación Profesional

	1994	1995	1996	1997	1998
Trabajadores beneficiados	40 mil	150 mil	1,1 millón	1,5 millón	2,5 millones
Recursos invertidos	R\$ 20 millones	R\$ 40 millones	R\$ 238 millones	R\$ 300 millones	R\$ 400 millones

El Sistema Brasileño de Formación Profesional (Senai, Senac, Senat, Senar), por su parte, deberá entrenar tres millones de trabajadores en 1996, invirtiendo recursos del orden de R\$ 1,2 millón. Esos programas deberán ofrecer mayor equidad al funcionamiento del mercado de trabajo.

Fue establecido también un Protocolo de Empleo con el BNDES, por el cual las empresas que están promoviendo programas de reconversión productiva y de ajuste estructural inviertan en la mano de obra que se torne obsoleta como consecuencia de esos procesos. Esas empresas podrán pagar intereses menores y obtener mayores plazos de financiamiento y de carencia, si atienden a los términos del Protocolo. Un acuerdo semejante fue formalizado con el Cade (Consejo Administrativo de Defensa Económica), para garantizar, en los procesos de fusión o

adquisición de empresas, la recalificación profesional de los trabajadores comprendidos. Además de eso, diversos protocolos fueron firmados, consolidando sociedades, en el ámbito del Planfor, con el programa de la Comunidad Solidaria, el Ministerio de Educación y Deportes, el Ministerio de Justicia y el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer, el Ministerio de Industria y Comercio y el Ministerio de Administración y Reforma del Estado. Este último, teniendo como ejecutora la Enap (Escuela Nacional de Administración Pública), garantizó, en 1996, la calificación profesional de cerca de 5 mil funcionarios públicos federales, previéndose alcanzar el doble en 1997.

II.4 Para Perfeccionar el Sistema Público de Empleo

Otro objetivo del Gobierno Federal es dotar al País de un eficiente Sistema Público de Empleo, integrando las acciones de calificación profesional y de intermediación de mano de obra con el recibimiento del beneficio del seguro-desempleo. Con esto, se pretende disminuir el desempleo derivado de la mala información sobre las oportunidades del mercado de trabajo, ampliar la formación profesional de los trabajadores desempleados y disminuir eventuales fraudes en la concesión del seguro-desempleo.

La intermediación de mano de obra se está modernizando e informatizando para aumentar la eficiencia del Sistema Nacional de Empleo (Sine) y aumentar la tasa de aprovechamiento de las plazas. En 1995, fueron captadas cerca de 370 mil plazas en todo el País, de las cuales el 50% fueron aprovechadas. En 1996, fueron efectuadas cerca de 154.402 colocaciones por intermedio del Sine.

Las actividades de recalificación profesional serán ejecutadas en articulación con la Secretaría Nacional de Formación y Desarrollo Profesional como parte del Plan Nacional de Educación Profesional.

El seguro-desempleo atendió, en 1996, a cerca de 4,35 millones de trabajadores, lo que corresponde a una cobertura de 5,6% de la fuerza de trabajo. En 1990, esta cobertura era de 3,1%. El Gráfico 9 presenta el

aumento de la cobertura del seguro-desempleo durante el período 1989-96 y muestra una ligera caída en 1996.

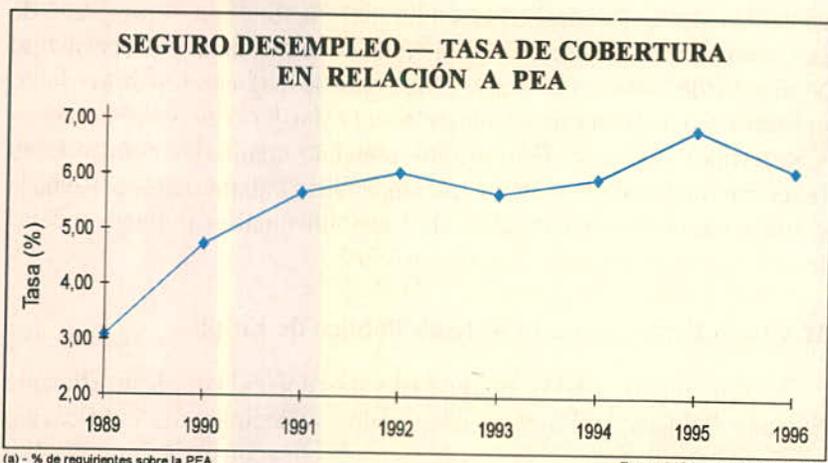


Gráfico 9

Además de la creciente cobertura del seguro-desempleo, cabe destacar el hecho de que en 1995 fueran atendidos 99,05% de los requerientes. En 1986, año en que el programa comenzó, el índice de habilitación era de 73,9%.

Los gastos totales con seguro-desempleo alcanzaron, en 1995, la cifra de US\$ 3,1 mil millones, lo que representa 0,55% del PIB. Ese porcentual es semejante al registrado en los países donde programas de seguro-desempleo son aplicados desde hace muchos años. Como proporción del PIB, los gastos con el seguro-desempleo vienen aumentando a lo largo del tiempo, ya que en 1990 eran de apenas 0,1%. Cabe señalar que esos gastos tienen una significativa importancia macroeconómica, debido al volumen de recursos inyectados en la economía, contribuyendo, de esa forma, para suavizar los efectos del desempleo. El valor medio del beneficio es, actualmente, de 1,56 salario mínimo, representando cerca de 41% del rendimiento medio del trabajo asalariado, cifra equivalente a la observada en otros países.

El programa del seguro-desempleo estará cada vez más articulado con el Sine y con el Programa Nacional de Educación Profesional. El reentrenamiento deberá adecuarse a los perfiles de calificación exigidos por las empresas y el pago del beneficio está siendo acoplado al sistema de intermediación de mano de obra proporcionado por el Sine. Esta articulación aumentará las posibilidades de recolocación del trabajador desempleado. Se busca, de esa forma, la construcción de un Sistema Público de Empleo que, tomando en cuenta la experiencia internacional, se ajuste a las peculiaridades de la realidad brasileña.

II.5 Para Reducir los Costos del Trabajo

El quinto conjunto de acciones tiene como objetivo reducir los costos no salariales del trabajo e introducir nuevas formas de contrato. Para disminuir los costos de los procesos de admisión y de demisión, el Gobierno está negociando con todas las partes envueltas en el asunto formas para reducir las cargas sociales, especialmente de carácter fiscal, que inciden sobre el salario. Para contratos por plazo determinado, el Gobierno presentó al Congreso Nacional un proyecto de ley que cambia la naturaleza de esos contratos.

La reducción de las cargas sociales contribuirá para la disminución del “Costo Brasil”, estimulará la generación de más empleos y reducirá la informalidad en el mercado de trabajo.

Con relación al “Costo Brasil”, el objetivo es reducir los costos de los productos comercializables internacionalmente, aumentando la competitividad de las mercancías brasileñas tanto en el exterior como en el mercado interno. Los impuestos sociales afectan el costo de trabajo, cuyo nivel y variación, debido a la tasa de cambio y al crecimiento de la productividad, pueden ser decisivos en la determinación del grado de competitividad de la economía.

En el mercado de trabajo, la reducción de las cargas sociales propiciará la caída del costo del empleo formal a través de la disminución de los costos de contrato y de demisión del trabajador. La reducción del costo del trabajo incentiva las empresas no sólo a expandir el empleo,

sino también a formalizar las relaciones de trabajo, colocando el trabajador bajo la protección social.

Nuevos tipos de contratos

Una forma de reducir los costos del empleo y, simultáneamente, garantizar los derechos a los trabajadores es introducir en el mercado de trabajo otros tipos de contrato. Tales contratos deben estimular la generación de puestos de trabajo para los grupos sociales más vulnerables, que presentan mayor dificultad en obtener empleo (jóvenes, mujeres, ancianos que tratan de colocarse en el mercado). Se pretende también flexibilizar la legislación laboral para atender lo que fuera libremente negociado entre las partes.

El proyecto de ley encaminado por el Gobierno Federal al Congreso prevee esas nuevas formas de contrato. El tiene como objetivo flexibilizar los contratos y reducir costos sin abrir mano de los derechos sociales de los grupos a ser beneficiados por ese nuevo modelo. Todos los trabajadores amparados en ese contrato tendrán sus documentos de trabajo firmados.

El proyecto aumenta la amplitud del contrato por tiempo determinado, extendiéndolo para todas las actividades de la empresa. El Art. 443 de la CLT limitaba ese tipo de contrato a las actividades transitorias.

El Ministerio de Trabajo, por su parte, negocia con los líderes de trabajadores y de empleadores buscando una reducción más generalizada de las cargas sociales. Las negociaciones se encaminan en el sentido de una forma alternativa de financiamiento de esas cargas, que deben ser dislocadas del salario para otras bases de incidencia, tales como facturación, ganancia líquida y valor agregado.

Otra iniciativa gubernamental para reducir costos fue la institucionalización del Programa de Desreglamentación de las Normas Administrativas del Trabajo (Decreto n° 401 y 402, de 28 de abril de 1995), que tiene como finalidad racionalizar y extinguir antiguos y burocratizados procedimientos de control interno de las empresas en lo que se refiere a las relaciones contractuales de trabajo.

II.6 Para Proteger los Trabajadores

Uno de los objetivos más importantes de las acciones del Gobierno Federal en el área del trabajo es, por medio de una intensa fiscalización, eliminar el trabajo forzado, reprimir el trabajo infantil, hacer que sean observadas las normas de seguridad y de salud y velar por el patrimonio de los trabajadores, representado por el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS), evitando su encubrimiento. Además de eso, cumplir los preceptos de la legislación laboral y de los acuerdos y convenciones celebrados entre trabajadores y empleadores.

En ese sentido, están siendo desarrolladas acciones para aumentar los niveles de eficiencia y de eficacia de la fiscalización del trabajo en todo el País, con la utilización de la información y de la informática compatibles con el nivel de modernización de las empresas. Y están siendo ampliadas las asociaciones institucionales para la formulación de políticas públicas en el ámbito de la fiscalización del trabajo, particularmente en las acciones de combate al trabajo forzado, al trabajo infantil y al no pago del FGTS.

Las acciones de combate al trabajo esclavo y degradante, realizadas en el bienio 95/96, beneficiaron cerca de 108.640 trabajadores, de los cuales 338 fueron liberados del régimen de trabajo esclavo. Ese resultado fue posible gracias a las acciones del Grupo Especial de Fiscalización Móvil (Decreto n° 549, de 14 de junio de 1995), que destinó un cuadro exclusivo y entrenado de agentes de inspección del trabajo para actuar en todo el territorio nacional. Ese Grupo Especial está ampliando la cobertura de sus operaciones, a partir de denuncias recibidas por el Ministerio de Trabajo y por el establecimiento de una actuación preventiva y de concienciación y de orientación de los empleadores. Las regiones norte y centro-oeste merecerán atención prioritaria por parte del Grupo Especial, particularmente en las actividades de deforestación para la creación o ampliación de terrenos destinados a pasto.

Dirigido igualmente a la protección del trabajador, fue creado también el Grupo Ejecutivo de Represión al Trabajo Forzado (Gertraf) — Decreto n° 1.538, de 27 de junio de 1995 —, de naturaleza intermi-

nisterial, bajo la coordinación del Ministerio de Trabajo. La misión del Gertraf es concebir y ejecutar medidas para aumentar la eficiencia y la eficacia de las acciones del Gobierno en la prevención y en el combate al trabajo esclavo y otras formas de trabajo degradante.

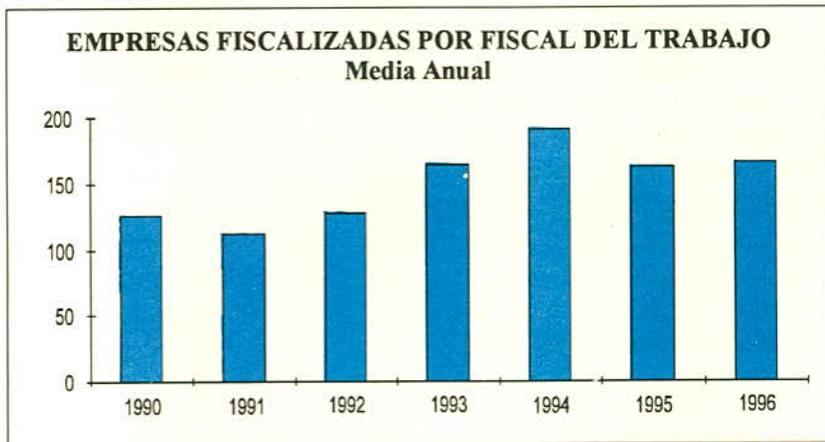
En lo que se refiere al trabajo infantil, el objetivo es utilizar el Grupo de Fiscalización Movil y las Comisiones Provinciales, instituidas en el ámbito del Ministerio de Trabajo para, a partir del Diagnóstico Preliminar de los Focos de Trabajo del Niño y del Adolescente en el Brasil, elaborado en el año 96, combatir prioritariamente las formas más intolerables de trabajo infantil. Al mismo tiempo, dará continuidad al proceso de integración y articulación con las entidades organizadas de la sociedad y con los gobiernos provinciales y municipales en la búsqueda de soluciones para retirar los niños del trabajo, asegurando su permanencia en la escuela. Serán beneficiados niños que desarrollen actividades agrícolas en plantaciones de caña de azúcar (Alagoas), en la extracción de sal (Ceará) y en la elaboración de fibras textiles (Rio Grande del Norte y Paraíba).

En lo que se refiere al trabajo de la mujer, además de las ratificaciones hechas por el Brasil de varias Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo relativas al asunto y la necesidad de garantizar derechos específicos, el Gobierno Federal instituyó algunas acciones destinadas a proteger el trabajo femenino. En el Ministerio de Trabajo pueden ser destacadas:

- 1) inspecciones dirigidas a los preceptos legales, la generación de estadísticas mensuales con el cuantitativo de empresas fiscalizadas y el contingente de mujeres alcanzadas por la acción fiscal;
- 2) constitución de grupo intersecretarial para la implementación de la Convención n° 111 de la OIT, que trata sobre la discriminación en el empleo y en la ocupación, como primer resultado importante del Seminario Gubernamental para Multiplicadores en Cuestiones de Género y Raza, realizado en mayo de 1996, en la oficina de la OIT, en Brasilia; e

- 3) institución del Grupo Permanente del Trabajo de la Mujer (GPTM), con el objetivo de sistematizar y elaborar directrices, a partir de las acciones del MTb relativas a la participación de la mujer en el mercado de trabajo.

El Gráfico 10 presenta el desempeño de la Fiscalización del Trabajo en el período de 1990 a 1996, mostrando la evolución de la media de las empresas inspeccionadas por el fiscal del trabajo.



Fuente: SEPT/MTb
Gráfico 10

En el año de 1996, fueron inspeccionadas 458.045 empresas, en un contingente medio de 1.673 fiscales del trabajo/mes en la actividad fin. Esto resultó en la elevación de la media de empresas fiscalizadas para 273,74 empresas/fiscal/año, lo que representó aumento en la cobertura de la inspección del trabajo en relación a los años anteriores. Gran parte de ese crecimiento fué debido a la realización de la 2ª Campaña Nacional de Fiscalización del Registro de Empleados y del Fondo de Garantizado, que tuvo la duración de abril hasta diciembre/96.

Paralelamente a la mejora del índice de empresas inspeccionadas, la recaudación del FGTS, en 1996, mantuvo su tendencia de crecimiento que venía presentando, resultando en el incremento de 16,29% en comparación al año anterior, y en la monta recaudada de R\$ 11,671 mil

millones (media de R\$ 972,58 millones/mes), llegando muy cerca de la meta inicial de R\$ 1,0 mil millones/mes. Vale destacar que la media en el año de 1995 fué de R\$ 814,00 millones/mes. El gráfico 11 exhibi la evolución de la recaudación.



Gráfico 11

Com relación a la cuestión de la salud y la seguridad en el trabajo, el Gobierno Federal creó el Programa de Mejoría de las Condiciones y de los Ambientes del Trabajo. Las finalidades del programa son:

- establecer, en sociedad con trabajadores y empleadores, un conjunto de acciones para mejorar las condiciones de salud y de seguridad en los ambientes de trabajo;
- implementar acciones de prevención de accidentes y de enfermedades ocupacionales;
- revisar y adoptar normas que reglamenten la salud y la seguridad en el trabajo; y
- adoptar procedimientos de inspección de las condiciones y de los ambientes de trabajo.

Esas acciones pretenden promover la ciudadanía en el local de trabajo. La intención del Gobierno Federal es ampliar las negociacio-

nes relativas a la seguridad y a la salud del trabajador, buscando el entendimiento con los representantes de los trabajadores y de los empleadores. En ese sentido, varios acuerdos y convenciones colectivas ya fueron firmados con cláusulas de salud y de seguridad, entre ellos los acuerdos del benceno, prensas inyectoras de plástico y transporte colectivo en São Paulo.

II.7 Para Reformar las Relaciones de Trabajo

Otro conjunto de acciones del Gobierno Federal se refiere a la necesidad de cambiar las relaciones de trabajo en el Brasil. El cambio se hace necesario para que esas relaciones se ajusten a los nuevos padrones de negociación entre capital y trabajo establecidos por la actual dinámica social, política y económica del País. Además de eso, se hace imprescindible adecuar el funcionamiento de las instituciones que actúan en el mercado de trabajo y la legislación laboral a los requisitos de una economía abierta, competitiva y globalizada. Y, también, estimular la transición para un sistema de negociación ágil, flexible y democrático, en substitución al sistema vigente, que se caracteriza por ser estatutário, rígido y autoritario.

Lo que se pretende es la implementación de un nuevo conjunto de reglamentos, en el contexto de un Estado menos intervencionista, para reglar los conflictos entre capital y trabajo y el funcionamiento del mercado de trabajo.

Las instituciones y las relaciones de trabajo en el Brasil se han caracterizado históricamente por la intervención y por el corporativismo estatales, por la descentralización y atomización de la estructura sindical, por la existencia de costos de contratación y demisión que no estimulan la generación de empleos y por la adherencia a las normas jurídicas. El legalismo, el paternalismo y la negación del conflicto capital-trabajo por el control del Estado se constituyeron en elementos marcantes de un sistema regulador, que se tornó obsoleto delante de la dinámica de las relaciones sociales. La intervención estatal, al disciplinar las condiciones de remuneración y de empleo, redujo el papel de los sindicatos e indujo

empleadores y trabajadores a buscar soluciones para sus divergencias a través del Estado, que asumió las funciones de regulador, de otorgador de derechos y de mediador de conflictos.

El Gobierno Federal entiende que el principio básico para la modernización de las relaciones de trabajo en el Brasil está en la libre convergencia de intereses, que busca solucionar los conflictos, al contrario de negarlos o de dislocarlos para el poder del Estado. Se pretende un sistema democrático que busque la solución de las cuestiones laborales por el entendimiento y que preconice el equilibrio al no atribuir excesos, ya sea al mercado o al trabajo.

El Estado quedará con la atribución de reducir el grado de intervención, estimular la libre negociación entre capital y trabajo, conducir la transición para un sistema de negociación y asegurar que las reglas establecidas sean respetadas, garantizando la sinceridad del proceso, el cumplimiento del entendimiento y resguardando el derecho de las partes. La Justicia del Trabajo tendrá un papel fundamental en ese contexto.

La libre negociación permitirá que los conflictos sean resueltos directamente por aquellos que, por el conocimiento y por la vivencia de sus realidades, tienen más condiciones para resolverlos. Y hará que los trabajadores tengan mayor control sobre el nivel de empleo porque, al ampliarse el espacio de negociación, se puede evitar que la enyesadura de la remuneración y de otras condiciones de trabajo provoque desempleo.

Para alcanzar esos objetivos, el Gobierno Federal definió un conjunto de reformas, entre las cuales se destacan alteraciones en la Constitución de 1988 y una nueva legislación ordinaria para el trabajo (un nuevo código de trabajo en substitución de la Legislación Laboral). Se pretende fortalecer los sindicatos, adoptar el pluralismo sindical como forma de democratizar la representación de los trabajadores, eliminar la contribución obligatoria y establecer el ritmo y la naturaleza de la transición para un sistema de más negociación y menos poder estatuario.

Las acciones — algunas implementadas, otras en negociación o aún en estudios — dirigidas a las reformas son las siguientes:

- a) modernizar la legislación laboral por la desreglamentación de las normas internas del Ministerio del Trabajo. Muchas de esas medidas, afectas al área de fiscalización, ya están siendo implementadas por el Programa de Desreglamentación de las Normas Administrativas del Trabajo;
- b) introducir nuevas formas de contratación, flexibilizando la legislación laboral. En ese sentido, el Gobierno Federal encaminó al Congreso un proyecto de ley que prevee la ampliación de la naturaleza del contrato de trabajo por plazo determinado;
- c) difundir el concepto de que es necesario menos legislación y más negociación en la relación entre trabajadores y empleadores. El Gobierno entiende que el País precisa romper con su tradición estatutaria en las relaciones de trabajo y avanzar en la dirección de un sistema de negociación. En este sentido encontrarse el proyecto de ley encaminado al Legislativo, proponiendo la alteración del art. 59 de CLT. Por esta propuesta, será fijado en 120 el límite del número de horas extraordinarias al año, para los trabajadores con jornada de 44 horas semanales. El objetivo es inhibir la hora extraordinaria y estimular el surgimiento de nuevos puestos de trabajo. El proyecto propone también la flexibilización de la jornada del trabajo, a través de la creación de un banco de horas anuales, hoy estricto a la compensación semanal.

Tanto la reducción de las horas extraordinarias como la compensación anual de la jornada solo pueden ser establecidas por medio de acuerdo o negociaciones colectivas. Amplia-se, así, el espacio de negociación para que sean discutidos dispositivos que constaban de la legislación ordinaria.

Para estimular la libre negociación y la contratación colectiva, el Gobierno Federal editó la Medida Provisoria n° 1.053, de 30 de junio de 1995, que propició la expedición del Decreto n° 1.572, de 28 de julio de 1995, y de los Decretos GM/MTb, n° 817 y 818, de 30 de agosto de 1995. Esos instrumentos normativos institucionalizaron y reglamentaron la mediación de la negociación colectiva. El espacio de negociación se amplió

también con la Medida Provisoria de la Participación en las Ganancias y Resultados, que está siendo apreciada por el Congreso Nacional; y

- d) promover el fortalecimiento de los sindicatos como entidades representativas de los trabajadores. La importancia de la negociación colectiva en las nuevas relaciones de capital-trabajo va a exigir sindicatos fuertes. Ese proceso de fortalecimiento requiere, sin embargo, cambios en la organización sindical y en las formas de su financiamiento. Se hace necesario que el País sustituya la unicidad por el pluralismo sindical, rompiendo también con la contribución obligatoria, que es uno de los principales vínculos de dependencia de los sindicatos al Estado. El pluralismo sindical ofrece alternativas de representación a los trabajadores, aumentando la eficacia de la acción del sindicato. En lo que se refiere a las relaciones de trabajo, la primera propuesta de enmienda a la Constitución deberá ser en el sentido de los cambios en la organización sindical, en sus formas de financiamiento, nivel de representación y de negociación.

II.8 Para Conducir Negociaciones con las Organizaciones de Trabajo

El Gobierno Federal está conduciendo los programas y las reformas en asociación con todos los actores sociales del área de trabajo. Los gobiernos provinciales y municipales son también socios. La búsqueda del consenso es un principio permanente de la acción gubernamental.

Se pretende consolidar cada vez más el sistema tripartito, del cual el Consejo Deliberativo del Fondo de Amparo al Trabajador (Codefat) es una de las expresiones más importantes. En el Codefat son decididos — por representantes del Gobierno, de los trabajadores y de los empresarios, de forma paritaria — programas e inversiones de recursos para varias acciones que el Ministerio del Trabajo realiza en la promoción del empleo (Proemplego, Sine, Proger, Calificación Profesional), en la

protección al trabajador desempleado (seguro-desempleo) y en la mejora de la calidad de vida del trabajador (abono salarial).

Para participar en las decisiones relativas a la implementación del Proemplego y del Protocolo de Empleo, las centrales sindicales tendrán asiento también en el Consejo de Administración del BNDES.

Como foro privilegiado para la discusión de la reforma de las relaciones de trabajo, el Gobierno Federal está instituyendo el Consejo Nacional de Trabajo, bajo la coordinación del Ministerio de Trabajo, órgano también de naturaleza tripartita y paritaria. Este Consejo es la principal interfaz del Gobierno Federal con las demás entidades y organizaciones que actúan en el área de trabajo.

El Congreso Nacional, por su parte, es socio y negociador natural, pues de él depende la aprobación de los principales cambios en la legislación que disciplina el funcionamiento del mercado y regula las relaciones de trabajo en el País.

También los gobiernos provinciales y municipales son socios indispensables para el éxito de muchos programas, de generación de empleo y protección al trabajo, que tienen en la descentralización una de sus principales características.

El Gobierno entiende que son necesarios un amplio diálogo, una negociación permanente y el apoyo de la sociedad para cambiar el rumbo de las relaciones de trabajo en el Brasil.

III. LAS PERSPECTIVAS DEL FUTURO

La generación de empleos depende del crecimiento económico sostenido. Este, por su parte, sólo puede ocurrir en el contexto de estabilidad de precios. La mejor política de empleo es, por consiguiente, el desarrollo económico en un ambiente no inflacionario e institucionalmente favorable a la expansión de las inversiones públicas y privadas. El mercado, sin embargo, no tiene condiciones de hacer todo solo. La prosperidad económica es condición esencial, pero no suficiente, para obtener el pleno empleo. Gobierno y sociedad, en asociación,

pueden concebir e implementar políticas que generan estímulos a la creación de empleos, permitan a los empleados mantenerse en sus puestos de trabajo y ayudar la mano de obra desempleada.

La capacidad del mercado de trabajo de generar empleos no depende apenas de la expansión económica, sino también de las instituciones que regulan su funcionamiento y de la madurez de las relaciones de trabajo. El grado y la naturaleza de la regulación del mercado pueden facilitar o dificultar la capacidad de respuesta del empleo al crecimiento económico y atenuar o agravar los conflictos entre capital y trabajo.

Las propuestas que el Gobierno está presentando a la sociedad deben ser vistas en esta perspectiva. Ellas constituyen un amplio conjunto de medidas que, en consenso con la sociedad, están dirigidas a crear un ambiente institucional favorable para que la retomada del crecimiento conduzca el País para una situación de empleo más confortable que aquella obtenida en un contexto altamente regulado e inhibitorio de la creación de empleos. Y pretenden un moderno sistema de relaciones de trabajo, que encuentre en el fortalecimiento sindical y en la libre negociación colectiva los medios para la solución de eventuales conflictos de intereses.

Las acciones del Gobierno Federal para fomentar el empleo, proteger al trabajador y establecer nuevas bases para las relaciones entre capital y trabajo están dirigidas a:

- a) ampliar el espacio de negociación entre capital y trabajo, reduciendo el grado de conflicto entre las partes;
- b) fortalecer los sindicatos en su capacidad de mantener los empleos o de reducir el desempleo derivado de los aumentos de productividad provocados por la globalización;
- c) generar empleos a través del apoyo a las micros, pequeñas, medianas y grandes empresas, y canalizar recursos para inversiones en infraestructura económica y social, tanto con recursos del FAT como del FGTS, de forma tal que se amplíen los

- efectos positivos de la globalización y amparar los sectores que se están ajustando estructuralmente a ese proceso;
- d) aumentar la parcela de empleos de buena calidad, que sean amparados por la protección social y laboral, en el total de la ocupación;
 - e) aumentar las posibilidades de empleo de la fuerza de trabajo del País frente a los nuevos padrones tecnológicos, organizativos y de gerencia que son intensivos en conocimiento, a través de la educación profesional, y ofrecer otras oportunidades de trabajo en los sectores más sujetos a reestructuración;
 - f) proteger los grupos más vulnerables de la fuerza de trabajo y asegurar que los derechos de los trabajadores que constan en la legislación y en los acuerdos y convenciones colectivas sean respetados;
 - g) mejorar el bienestar de los trabajadores, asegurando salud y seguridad en el ambiente de trabajo;
 - h) reducir los costos no salariales del trabajo a través de la disminución de las cargas sociales;
 - i) flexibilizar la legislación laboral para permitir nuevas formas de contrato de trabajo y para abrigar lo que sea libremente negociado entre las partes;
 - j) integrar las acciones de intermediación de mano de obra con la recalificación profesional y con el seguro-desempleo, de forma tal que se instituya un eficiente Sistema Público de Empleo.

Al definir estos objetivos, el Gobierno Federal, en asociación con todo el conjunto de la sociedad, procura cambiar los rumbos del trabajo en el País. Generar más y mejores empleos y elevar el padrón de vida de los trabajadores son hoy desafíos que se presentan para todos los brasileños.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
Secretaría de Comunicación Social

Apoyo Institucional
Ministerio del Trabajo

COLECCIÓN DE DOCUMENTOS
DE LA PRESIDÊNCIA DE LA REPÚBLICA

PORTUGUES

1. DISCURSO DE DESPEDIDA DO SENADO FEDERAL
2. DISCURSO DE POSSE
3. MENSAGEM AO CONGRESSO NACIONAL — 1995
4. POLÍTICA EXTERNA — PRONUNCIAMENTOS (primeiro semestre de 1995)
5. POLÍTICA EXTERNA — PRONUNCIAMENTOS (segundo semestre de 1995)
6. A NOVA FASE DA PRIVATIZAÇÃO
7. CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL
8. FATOS E DADOS SOBRE O BRASIL DO REAL
9. REAL, UM NOVO COMEÇO
10. PROPOSTA DE REFORMA ADMINISTRATIVA
11. PROPOSTA DE REFORMA TRIBUTÁRIA
12. DIREITOS HUMANOS: NOVO NOME DA LIBERDADE
E DA DEMOCRACIA
13. PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO ESTADO
14. MENSAGEM AO CONGRESSO NACIONAL — 1996
15. OS RUMOS PARA 1996
16. PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS
17. SOCIEDADES INDÍGENAS E A AÇÃO DO GOVERNO
18. COMUNIDADE SOLIDÁRIA: TODOS POR TODOS
19. O MERCADO DE TRABALHO E A GERAÇÃO DE EMPREGOS
20. POR UM BRASIL MAIS JUSTO — AÇÃO SOCIAL DO GOVERNO
21. UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
22. PRONUNCIAMENTOS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA — 1995
23. BRASIL EM AÇÃO — INVESTIMENTOS PARA
O DESENVOLVIMENTO
24. POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL
25. GLOBALIZAÇÃO E OUTROS TEMAS CONTEMPORÂNEOS
26. MENSAGEM AO CONGRESSO NACIONAL — 1997

INGLES

1. PRIVATIZATION ENTERS A NEW PHASE
2. PUBLIC SERVICE CONCESSIONS IN BRAZIL
3. THE RESULTS OF THE REAL PLAN
4. THE TELECOMMUNICATION SECTOR IN BRAZIL
5. BRAZIL 1996: FROM REFORM TO GROWTH
6. THE IMPACT OF GLOBALIZATION ON DEVELOPING COUNTRIES
— RISKS AND OPPORTUNITIES

FRANCES

1. SOCIÉTÉS INDIGÈNES ET L'ACTION DU GOUVERNEMENT
2. COMMUNAUTÉ SOLIDAIRE: TOUS POUR TOUS
3. PROGRAMME NATIONAL DES DROITS DE L'HOMME
4. BRÉSIL: DES RÉFORMES À LA CROISSANCE

ESPAÑOL

1. BRASIL, 1996 DE LAS REFORMAS AL CRECIMIENTO
2. PROGRAMA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

Copias adicionales de esta publicación pueden ser solicitadas a:
Presidência da República
Secretaria de Comunicação Social
Esplanada dos Ministérios, bloco A, 6º andar
Telefone: (061) 224-7300, 315-1707
Fax: (061) 322-4624
Brasília, DF
CEP: 70054-900

ESTA OBRA FUE FORMATEADA
E IMPRESA POR LA
IMPRESA NACIONAL,
SIG. QUADRA 6, LOTE 800,
70604-900, BRASÍLIA, DF,
EN 1997, CON UNA TIRADA
DE 500 EJEMPLARES



ES TIEMPO DE BRASIL