



LAS EXPERIENCIAS DE DIALOGO SOCIAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA INFORMALIDAD:

MODELO DE INTERVENCIÓN SOCIAL EN EL TERRITORIO

LAS EXPERIENCIAS DE DIALOGO SOCIAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA INFORMALIDAD:

MODELO DE INTERVENCIÓN SOCIAL EN EL TERRITORIO



**LAS EXPERIENCIAS DE
DIALOGO SOCIAL PARA
LA REDUCCIÓN DE LA
INFORMALIDAD:**

**MODELO DE INTERVENCIÓN
SOCIAL EN EL TERRITORIO**

(2014) Brasília-DF

DIEESE – Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos

Rua Aurora, 957 – 1er piso – Centro, CEP: 01209-001 - São Paulo - SP

Teléfono: (11) 3874-5366 / Fax: (11) 3874-5394 – en@dieese.org.br – www.dieese.org.br

DIRECCIÓN EJECUTIVA

Presidente: Antônio de Sousa

Sindicato de los Trabajadores en las Industrias Metalúrgicas Mecánicas y de Material Eléctrico de Osasco y Región - SP

Secretaria Ejecutiva: Zenaide Honório

Sindicato de los Profesores de la Enseñanza Oficial del Estado de São Paulo - SP

Vice Presidente: Alberto Soares da Silva

Sindicato de los Trabajadores en las Industrias de Energía Eléctrica de Campinas - SP

Director Ejecutivo: Alceu Luiz dos Santos

Sindicato de los Trabajadores en las Industrias Metalúrgicas de Máquinas Mecánicas de Material Eléctrico de Vehículos y Piezas Automotoras de la Grande Curitiba - PR

Director Ejecutivo: Josinaldo José de Barros

Sindicato de los Trabajadores en las Industrias Metalúrgicas Mecánicas y de Materiales Eléctricos de Guarulhos Arujá Mairiporã y Santa Isabel - SP

Director Ejecutivo: José Carlos Souza

Sindicato de los Trabajadores en las Industrias de Energía Eléctrica de São Paulo - SP

Director Ejecutivo: Luis Carlos de Oliveira

Sindicato de los Trabajadores en las Industrias Metalúrgicas Mecánicas y de Material Eléctrico de São Paulo Mogi das Cruzes y Región - SP

Directora Ejecutiva: Mara Luzia Feltes

Sindicato de los Empleados en Empresas de Asesoramientos Pericias Informaciones Investigaciones y de Fundaciones Estaduales del Rio Grande do Sul - RS

Directora Ejecutiva: Maria das Graças de Oliveira

Sindicato de los Servidores Públicos Federales del Estado de Pernambuco - PE

Directora Ejecutiva: Marta Soares dos Santos

Sindicato de los Empleados en Establecimientos Bancarios de São Paulo Osasco y Región - SP

Director Ejecutivo: Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato de los Eletricitários de Bahia - BA

Director Ejecutivo: Roberto Alves da Silva

Federación de los Trabajadores en Servicios de Aseo y Conservación Ambiental Urbana y Áreas Verdes del Estado de São Paulo - SP

Director Ejecutivo: Ângelo Maximo de Oliveira Pinho

Sindicato de los Metalúrgicos del ABC - SP

DIRECCIÓN TÉCNICA

Director técnico: Clemente Ganz Lúcio

Coordinadora ejecutiva: Patrícia Pelatieri

Coordinadora administrativa y financiera: Rosana de Freitas

Coordinador de educación: Nelson de Chueri Karam

Coordinador de relaciones sindicales: José Silvestre Prado de Oliveira

Coordinador de atención técnica sindical: Airton Santos

Coordinadora de estudios y desarrollo: Angela Maria Schwengber

EQUIPO TÉCNICO RESPONSABLE

Rosane de Almeida Maia (Responsable Técnica)

Apoyo

Geni Marques

Ketlen da Silva Vieira

Natali Machado Souza

Consultoría para redacción

Cyrus Afshar Fernandes Abdollahyan

Luciana Tuszel

Proyecto Reducción de la Informalidad por medio del Dialogo Social

SUPERVISIÓN DEL PROYECTO

Ismael Gilio

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – Fondo Multilateral de Desarrollo (FOMIN)

PRESENTACIÓN	9
---------------------------	---

INTRODUCCIÓN	13
---------------------------	----

I	
MODELO DE INTERVENCIÓN SOCIAL	19

1.1	
Movilización inicial	21

1.2	
La creación de un espacio de diálogo social	22

1.3	
DIALOGAR PARA FORMALIZAR: el modelo.....	24

1.4	
DIALOGAR PARA FORMALIZAR: el proceso	26

II	
LAS EXPERIENCIAS DE DIÁLOGO SOCIAL	31

2.1	
INTERVENCIÓN SOCIAL EN SECTORES Y CADENAS PRODUCTIVAS.....	33

2.1.1	
COSECHANDO LOS FRUTOS DEL DIÁLOGO SOCIAL: la experiencia del proyecto piloto de la agricultura familiar en el cultivo de la cebolla en Ituporanga, Santa Catarina	33

2.1.2	
REDES LOCALES, POLÍTICAS PÚBLICAS Y ESPÍRITU DE EMPRESA: Comercio en Porto Alegre, Rio Grande do Sul	46

2.1.3	
COOPERACIÓN, MARAÑONES Y PROTECCIÓN: la experiencia del proyecto piloto de la cadena del cultivo de marañón en Pacajus, Ceará	57

2.1.4	
DIÁLOGO SOCIAL EN CONSTRUCCIÓN: la experiencia del proyecto piloto en el sector de la construcción en Curitiba y Salvador	74

2.1.5	
FORMALIDAD, BARES Y RESTAURANTES: el proyecto piloto de los servicios de alimentación en Natal, Rio Grande do Norte....	90

2.2	
INTERVENCIÓN SOCIAL EN CATEGORIAS PROFESIONALES	100
2.2.1	
LA FORMALIDAD EMPIEZA EN CASA: la experiencia del proyecto piloto del empleo domestico	100
2.3 – INTERVENCIÓN SOCIAL EN TERRITORIOS	115
2.3.1	
COMPETITIVIDAD, DINAMISMO E INFORMALIDAD EN LA CONFECCIÓN: la experiencia del proyecto piloto del Polo de Confección del Agreste de Pernambuco.....	115
2.3.2	
FORMALIDAD SIN FRONTERAS: la experiencia del proyecto piloto de los asalariados rurales en Uruguaiana, en el Rio Grande do Sul....	129

PRESENTACIÓN

Esta publicación es producto de la ejecución del Proyecto “Reducción de la Informalidad por medio del Diálogo Social”, coordinado por DIEESE, y pretende registrar los resultados alcanzados durante su desarrollo.

Para identificar las formas de manifestación de la informalidad en el mundo del trabajo y proponer colectivamente recomendaciones de solución para los problemas reconocidos, el DIEESE viene experimentando el método DIALOGAR PARA FORMALIZAR. Se trata de la creación de un espacio de diálogo social con el objetivo de desencadenar el proceso de intervención social en las localidades seleccionadas.

En la primera fase de ejecución, que correspondió al período de 2010 a 2012, fueron definidos los siguientes “Proyectos Pilotos”¹:

- Piloto en el Comercio, en Porto Alegre/RS;
- Piloto en la Construcción Civil, en Curitiba/PR;
- Piloto en la Confección en el Agreste de Pernambuco;
- Pilotos en el Sector Rural: el cultivo de la cebolla en Ituporanga/SC; y en la cadena del cultivo del marañón², en el estado de Ceará.

Esos pilotos fueron seleccionados por presentaren una elevada incidencia de informalidad, una significativa capacidad de movilización social y de resolución de conflictos, además de la existencia previa de cooperación interinstitucional.

Se esperaba, además, que las respectivas experiencias exhibieran éxitos que pudieran ser difundidos en todo el País.

En 2012, el Proyecto fue extendido para dar continuidad a la difusión del método y conocer los problemas enfrentados en otros sectores de actividad y localidades, iniciándose los siguientes nuevos Pilotos:

- Servicios de Alimentación: Bares y Restaurantes, en Natal/RN;
- Cadena de la Construcción, en Salvador, BA;
- Asalariados Rurales, en las regiones de frontera, en Uruguai/RS;
- Empleo Doméstico, en Brasilia/DF.

Para apoyar la realización de las acciones definidas, el DIEESE, con el soporte del Fondo Multilateral de Inversiones del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y el apoyo de las centrales sindicales CGTB (Central General de los Trabajadores de Brasil); CTB (Central de los Trabajadores y Trabajadoras de Brasil); CUT (Central Única de Trabajadores), Fuerza Sindical, NCST (Nueva Central Sindical de Trabajadores); UGT (Unión General de los Trabajadores); se unieron al: MPS (Ministerio de la Previsión Social); MTE (Ministerio del Trabajo y Empleo); MDS (Ministerio del Desarrollo Social y Combate al Hambre); ANFIP (Asociación Nacional de Auditores Fiscales de la Receta Federal de Brasil); Contag (Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura); IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada); OIT (Organización Internacional del Trabajo); FBB (Fundación Banco de Brasil); SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo

a las Micro y Pequeñas Empresas); y UNISOL Brasil (Central de Cooperativas y Emprendimientos Solidarios).

Este libro pretende presentar las experiencias de los pilotos seleccionados con el objetivo no solo de sistematizar las informaciones, pero también, principalmente, de propiciar una amplia reflexión sobre las conquistas, los impases, los desafíos y también las promisoras posibilidades de ampliación de la protección social que esas prácticas sugieren para las localidades y para el País. Los esfuerzos de las inúmeras organizaciones que se dedicaron a lo largo de los últimos cinco años no pueden ser evaluados de manera burocrática. El fuerte comprometimiento de los actores ha promovido transformaciones significativas en la realidad brasileña. Conviene, entretanto, destacar algunos datos que expresan las inversiones y los recursos movilizados: desde el 2009, fueron realizados 32 talleres de diálogo social, 16 seminarios, 11 cursos de capacitación, 106 reuniones de coordinación nacional con organizaciones y gobiernos, 22 reuniones con actores sociales en los pilotos (visitas de sensibilización), 19 participaciones en eventos nacionales e internacionales, 16 palestras en Congresos, Foros y otros eventos, 07 publicaciones, 4 estudios e investigaciones sectoriales, 15 boletines electrónicos y 03 videos, involucrando a millares de representantes de organizaciones y participantes.

A parte de una introducción, el libro está dividido en dos partes. La primera parte trata del MODELO DE INTERVENCIÓN SOCIAL, a partir de una contextualización sobre el programa coordinado por DIEESE y el método de diálogo social desarrollado y ejecutado en los diversos territorios y en distintas actividades productivas seleccionadas. La segunda parte, intitulada LAS EXPERIENCIAS DE DIÁLOGO SOCIAL, está compuesta por: 1) intervención social en sectores y cadenas productivas; 2) intervención social en categorías ocupacionales e 3) intervención social en territorios, agrupándose de esta manera los respectivos estudios de casos.

Por fin, agradecemos a las entidades sindicales actuantes en cada piloto y al apoyo incondicional de las centrales sindicales y de las entidades colaboradoras, que tanto contribuyeron para la concretización de esta obra, ¡hecha a varias manos!

¹ Se considera un piloto, cada experiencia de aplicación del modelo de intervención social.

² El nombre de esta fruta en Brasil es caju. En este texto se adopta la palabra marañón, común en algunos países hispanohablantes, pero son varios los vocablos como anacardo, merey o castaña de cajú.

INTRODUCCIÓN

La informalidad cuenta con varias interpretaciones que sugieren preocupaciones propias de cada momento histórico y de los embates relacionados a los intereses en disputa. No se puede disociar la informalidad de las estructuras económicas y condiciones históricas de desarrollo de las sociedades y países. La complejidad del tema y la interacción entre informalidad y formalidad requieren la formulación de nuevas concepciones y categorías de análisis que consideren la dinámica actual y las inserciones en el mundo del trabajo.

El desarrollo brasileño ha engendrado una conformación heterogénea de la estructura productiva y ocupacional, en la cual el fenómeno de la informalidad se ha destacado por su dimensión y, también, por su dinámica, en que una proporción significativa de trabajadores transita de situaciones de formalidad e informalidad, poniendo en dificultad a su capacidad de contribuir para el sistema de seguridad social. El análisis de la informalidad, por lo tanto, viene favoreciendo una reflexión sobre los diversos fenómenos de la realidad brasileña urbana y rural, que caracteriza nuestra economía y sociedad y el propio papel del estado y de las instituciones de protección social.

La intensificación de la actividad económica con el impulso de la industrialización no fue acompañada por una estructuración de un mercado de trabajo homogéneo. Como consecuencia, no se ha logrado alcanzar una cobertura universal de la red de protección social, con empleos regulares y bien pagos y con derechos laborales y de previsión social durante y después del período laboral para todo tipo de inserción en el mundo del trabajo. Al contrario, persiste la existencia y reproducción de un significativo contingente de personas que viven del trabajo sin protección social y fuera del ámbito de la negociación colectiva establecida por las representaciones sindicales. Esa característica desafía a los formuladores de políticas públicas y al movimiento sindical en el sentido de alcanzar más seguridad y garantías, vale decir, un estatuto de trabajo protegido y ciudadanía universales.

El desarrollo de una metodología propia para calcular las tasas de desempleo brasileñas llevada a cabo en el inicio de los años 1980 y que dio origen a la Encuesta de Empleo y Desempleo - PED - realizada por DIEESE en conjunto con gobiernos estatales³, fue una demostración de:

*“(...) genuina preocupación con los problemas procedentes de una estructura ocupacional que se ha constituido y desarrollado en los marcos de la heterogeneidad. Aquí, el desempleo abierto no se opone al empleo formal, al contrario, la relativa baja participación de asalariados registrados coexiste con inúmeras inserciones ocupacionales marcadas por la ausencia de protección social y por subocupaciones que apenas aseguran simples estrategias de supervivencia para los trabajadores y sus familias. Desde las primeras realizaciones la PED ha sido capaz de registrar y evaluar esa diversidad, presentando el complejo universo ocupacional presente en situaciones fronterizas entre ocupación, desempleo o inactividad. Además, volvió posible una reflexión sobre causas y consecuencias de la desestructuración del mercado de trabajo brasileño – fruto del desarrollo capitalista periférico y de una estructura productiva con enormes disparidades en los niveles de rendimientos y productividad y, además, con diferenciales de acceso a los mercados y a las tecnologías que caracterizan el modelo de desarrollo adoptado, especialmente frente al proceso de industrialización fomentado hasta la mitad del siglo pasado”.*⁴

3 Actualmente la PED es realizada con el apoyo del Fondo de Amparo al Trabajador – FAT y por medio de convenios con gobiernos estatales y DF en las siguientes Regiones Metropolitanas: Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza y Distrito Federal.

4 MAIA, Rosane e GARCIA, Lúcia (2011). “Informalidade Atualizada: análise das Regiões Metropolitanas e DF no período 1999 a 2009” in Marchas e Contramarchas da Informalidade do Trabalho – das origens às novas abordagens (Véras de Oliveira, Gomes y Targino; orgs.) Editora Universitária UFPB, 2011, pg. 262.

Recientemente, la emergencia de formas “atípicas” de contratación, y la desestructuración de los mercados laborales antes considerados estructurados, fueron favorables a una más grande relevancia del debate y la formulación de nuevas concepciones y categorías de análisis⁵ Se coloca el desafío de cómo aumentar la protección social en el ámbito del trabajo independiente, como también de las actividades cooperativas, y como fomentar una mayor sinergia productiva combatiéndose la precarización del trabajo asalariado.

Con cerca de 93,9 millones de personas ocupadas, la dimensión, la heterogeneidad y la desigualdad sectorial y regional observadas en Brasil posibilitan tomarlo como referencia para la investigación sobre la informalidad y de su enfrentamiento. La presentación de las experiencias vividas en los proyectos pilotos, basadas en el diálogo social, permite una reflexión sobre las posibilidades de ese ejercicio democrático de creación de un nuevo cuadro regulatorio que exprese la voluntad de visibilidad y reconocimiento de los derechos sociales, tanto como de participación en la formulación de políticas públicas innovadoras y articuladas en los niveles locales y nacional.

Heterogeneidad Ocupacional e Informalidad⁶

La informalidad es la condición de casi mitad de la población ocupada, al considerarse la situación de desprotección social, o sea, la cobertura de la legislación laboral y previsional y, también, al llevar en cuenta la seguridad resultante de la negociación colectiva protagonizada por las entidades sindicales⁷.

El desarrollo brasileño observado en la última década, con la dinámica de crecimiento con distribución de renta, ha tenido impacto positivo sobre el mercado laboral y ha promovido cambios importantes. Los resultados revelan una mejora

5 “Definir la informalidad (y, en contrapartida, la formalidad) no es trivial, desde que el antropólogo británico Keith Hart (1973) empezó a utilizar este concepto para referirse al emergente trabajo autónomo en Gana, muchos autores e instituciones emplean la terminología con cierta ambigüedad. Las definiciones de informalidad muchas veces vienen determinadas por lo que se puede medir en la práctica. Las dos más comunes son: la definición productiva, que considera informales aquellos trabajadores, tanto asalariados como propietarios, que trabajan en unidades de producción de pequeño porte (menos de cinco empleados) y la definición de protección social, según la cual un trabajador es formal si está cubierto por un conjunto de prestaciones sociales que ofrece la previsión social del país. Otras definiciones se basan en la existencia de un contrato de trabajo escrito o no, y en la situación de legalidad del trabajador como elementos distintivos entre trabajos formales e informales”. BOSCH, Mariano, MELGUIZO, Ángel y PAGÉS, Carmen (2013). Melhores aposentadorias, melhores trabalhos: em direção à cobertura universal na América latina e no Caribe. BID, 2013, pg. 31.

6 Ver Revista del DIEESE publicada en marzo de 2014: “Diálogo Social: para transformar el trabajo en Brasil”.

7 DIEESE. A Situação do Trabalho no Brasil na primeira Década dos anos 2000. São Paulo, 2012, pág. 165.

en los principales indicadores: crecimiento de la ocupación, caída del desempleo, aumento de la formalización y reducción de la informalidad, acompañados por el crecimiento del valor real del salario mínimo, significativo aumento de la masa salarial y resultados más positivos en las negociaciones salariales.

Ese conjunto de transformaciones favorables no permite aún antever la superación de la heterogeneidad que siempre caracterizó nuestra estructura ocupacional. Permanecen, por lo tanto, desafíos históricos y estructurales, destacando-se los bajos ingresos, la rotación, significativas diferencias de productividad y de informalidad.

Según los datos de la PNAD – Encuesta Nacional por Muestra de Viviendas de IBGE, en 2012 la población ocupada de 93,9 millones de personas presentaba una gran diversidad de inserciones ocupacionales, siendo compuesta por 62,1% de empleados (58,3 millones de personas), 20,8% de trabajadores por cuenta propia (19,5 millones), 6,8% de trabajadores domésticos (6,4 millones) y 3,8% de empleadores (3,6 millones). Los demás trabajadores (6,2 millones) estaban distribuidos como sigue: trabajadores no remunerados (2,7%); trabajadores en la producción para el propio consumo (3,8%); y trabajadores en la construcción para uso propio (0,1%).

En los últimos años, se ha observado una expansión significativa de la formalidad. De 2001 a 2011, la proporción de personas ocupadas en trabajos formales, que incluye empleados con carta de trabajo firmada, militar, funcionario público estatutario, por cuenta propia y empleador que contribuyeron para la previsión social, registraron un aumento de 10,7 puntos porcentuales, alcanzando 56,0% del total.

El País, entretanto, continúa registrando un contingente expresivo de ocupados en trabajos informales: 44,2 millones de personas. De este modo, actualmente la informalidad abarca 45,2% de las mujeres y 43,2% de los hombres ocupados, de acuerdo con el IBGE.

La informalidad, como un fenómeno transversal y multifacético, no se comprende tan solamente considerando a la determinación de factores que supuestamente le dieron origen o mismo por la conceptualización de sus elementos

constitutivos.⁸ En América Latina, la informalidad, en cualquier de sus múltiples formas, puede alcanzar porcentajes significativos hasta la mayoría de los ocupados. Tal fenómeno es visto, en la actualidad, como un tema relevante para la reflexión sobre desarrollo, especialmente para los países con mercados de trabajo heterogéneos como el nuestro.

8 “Las disputas en torno a la conceptualización de la informalidad siempre estuvieron presentes. Si la dicotomía formal/informal ya era cuestionada desde los años 1970, actualmente parece ultrapasada o, como mínimo, insuficiente para explicar la creciente diversificación de las formas de inserción ocupacional, que se refleja en un amplio espectro de remuneraciones, condiciones de trabajo y nivel de cobertura de la protección social. Véase más detalles en DIEESE (mayo de 2011). NOTA TÉCNICA no. 99 “A Informalidade e o Movimento Sindical: uma agenda para o século XXI”.



I MODELO DE INTERVENCIÓN SOCIAL

“La comprensión de la situación, la selección de los problemas, la búsqueda de soluciones internas, el aprendizaje de los participantes, todas las características cualitativas de la investigación-acción no escapan al espíritu científico. El cualitativo y el diálogo no son anticientíficos.”

Michel Thiollent
Metodología de la Investigación-Acción.

1.1

Movilización social

En mediados del 2009 el DIEESE (Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos) ha iniciado el debate con entidades sindicales de categorías que presentaban las mayores incidencias de informalidad con el objetivo de pensar sobre sus impactos, elaborar diagnósticos participativos para la intervención social en la localidad e identificar soluciones correspondientes a la forma específica de inserción ocupacional (trabajadores asalariados sin registro, trabajadores autónomos o por cuenta-propia, pequeños empleadores, miembros de cooperativas etc.). El objetivo ha sido de buscar una solución no solo para las cuestiones que corresponden a la necesidad de acceso a la red de protección social pero, también, buscar un nuevo ambiente favorable al desarrollo y a la participación democrática de los actores sociales en la formulación de estrategias apropiadas a la dimensión y a la complejidad del problema.

Para articular las instituciones involucradas con el tema, el DIEESE realizó un taller de trabajo, en la fecha del 09 de noviembre del 2007, en la sede de la Representación del BID en Brasilia. En esa ocasión se ha creado un grupo interinstitucional para colaborar y acompañar al Proyecto a lo largo de su desarrollo. Entre las organizaciones presentes, más allá de DIEESE, estaban: BID, OIT, MPS (Ministerio de la Previsión Social), MTE (Ministerio de Trabajo y Empleo), Banco do Brasil, SEBRAE e IPEA.

En octubre de 2009, el DIEESE y el Fondo Multilateral de Desarrollo (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) firmaron el convenio ATN/ME 11.684 (BR – 11077)⁹. De esa manera, se creó el Comité Técnico-Ejecutivo, coordinado por el DIEESE y con representantes de instituciones interesadas en mejorar la calidad de vida y las condiciones de trabajo y de producción de un expresivo número de trabajadores, empresas y comunidades.

Tal esfuerzo de aglutinación y de cooperación para el desarrollo del Proyecto fue motivado por una voluntad común de: **1)** combatir la ilegalidad del trabajo de una manera más amplia y efectiva, ya que existían 10,175 millones de asalariados sin registro en libreta de trabajo empleados en empresas formales,

⁹ Programa de Reducción de la Informalidad de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas por medio del Diálogo Social. En esa fecha fueron aprobados los recursos no reembolsables del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la ejecución en los pilotos seleccionados en distintas localidades del territorio nacional. Las experiencias de movilización y participación democrática de los actores sociales serán presentadas en los próximos capítulos.

(22,6% de los ocupados del sector formal)¹⁰; **2)** elevar la cobertura de la protección previsional para los trabajadores por cuenta-propia, especialmente en los sectores de la construcción civil y de comercio ambulante; **3)** favorecer el acceso al crédito, tecnologías e innovación para los emprendimientos asociativos y Micro y Pequeñas Empresas (MPE); **4)** promover la “cultura previsional” e incluir disciplinas de “educación previsional” en la enseñanza primaria, secundaria y profesional.

Por lo tanto, se considera que la intervención social requiere la movilización de los recursos políticos, económicos, ambientales, organizativos, culturales etc. - locales y nacionales - que conduzca a un nivel más grande de organización para que la sociedad pueda tener acceso al estado en favor de la conquista y ampliación de derechos (protección social) y de la redistribución de riquezas. Busca, por lo tanto, la transformación de la realidad por sujetos actuantes y conscientes.

1.2

La constitución del espacio de diálogo social¹¹

Diálogo social es el espacio construido para buscar posiciones convergentes sobre determinado tema de interés común a los actores sociales distintos¹². En ese espacio no se quiere suprimir los conflictos originarios de las disputas y de los antagonismos inherentes a la sociedad de clases en el capitalismo. El espacio del diálogo social, es, por lo tanto, el ámbito en el cual intereses en conflicto pueden manifestarse de manera dialógica.

De esa manera, el diálogo social puesto en práctica por DIEESE en el ámbito de ese proyecto se refiere al campo de posibilidades para el encuentro de convergencias, o para una tendencia en común, en un proceso que moviliza la participación de los actores sociales (trabajadores, empresarios y gobiernos). La explicitación de demandas y necesidades de los actores sociales sobre determinado tema, o sea, la expresión/vocalización de sus demandas y necesidades

depende de la disposición en buscar convergencias, y no consensos, a partir de un proceso participativo y democrático y, por lo tanto, legitimado por los actores sociales. La construcción de un espacio donde se suprimen las asimetrías y se valoriza el punto de vista de los sujetos de la acción, que visan la transformación de una situación inicial problemática por la vía de una intervención transformadora, podrá atingir los resultados que se quiere alcanzar. Por consiguiente, el diálogo social es un fin y un medio, simultáneamente, en la medida que desencadena un proceso participativo considerado, el mismo, el objetivo de la movilización.

El diálogo social es una práctica social. Subyacente al concepto¹³ existen otras categorías que amplían sus posibilidades, tales como: actores sociales, sociedad, intereses y conflictos, democracia competitiva (representativa) y democracia radical y directa. Para su viabilidad se presupone la existencia de transparencia y confianza en las intenciones de colaborar para la búsqueda de convergencia, volviendo posible la interacción entre los actores (en que cada posición es relativizada según la posición del otro), y la cooperación (en determinada temática), aunque esté presente el conflicto de intereses¹⁴.

El diálogo social para la intervención en la realidad se origina de la concepción de participación colectiva y del ejercicio de la democracia como práctica social. En primer lugar, uno de los motivos para que el diálogo social se vuelva cada vez más relevante resulta de la idea de que los sujetos colectivos ejercen el embate por medio del discurso, del convencimiento. En segundo está la necesidad de planificación estratégica y situacional. A partir de eso se viabiliza la propia organización de las acciones en función de los intereses de los actores. De esta manera, el embate en la arena y la búsqueda de convergencias, entendidos como diálogo social, usarán la planificación estratégica y la organización y conciencia de clase como recursos para buscar resultados y conquistas en favor de los trabajadores. En tercer lugar, vale subrayar el papel crucial de la educación, porque es por medio del conocimiento y de la práctica que el sujeto se forma, se construye, se transforma y transforma a la sociedad.

10 De acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales/2005 del IBGE.

11 La próxima sección se basa en el debate entre técnicos del DIEESE, ocurrido en el Taller del Proyecto SUPROF/Subproyecto II: Promoción del Diálogo Social en los Territorios de Identidad de Bahía 2013-2014, en el ámbito del convenio DIEESE-Gobierno de la Bahía, realizado en Salvador, en 21 de noviembre del 2013. Participaron de la actividad: Rosane Maia, Lavinia Moura, Pedro Neto, Eliana Elias, Maria Valéria Monteiro Leite, Ana Georgina da Silva Dias y Cristiane Bibiano.

12 Para Carlos Matus (...) el actor social es una personalidad, una organización o agrupamiento humano que, de forma estable o transitoria, tiene capacidad de acumular fuerzas, desarrollar intereses y necesidades y actuar produciendo hechos en la situación. Debe cumplir tres criterios: 1) tener una base organizativa; 2) tener un proyecto definido; 3) controlar variables importantes para la situación. Ver DIEESE. Plano de Ação do Conselho - caderno de orientação. Proyecto SUPROF. Salvador, 2012. Pág. 17.

13 Como cualquier concepto, el diálogo social se transforma de acuerdo con las circunstancias y el tiempo. Contemporáneamente se nota una adhesión más amplia al concepto, como sugiere el cambio del nombre del Ministerio de Trabajo en Francia para: *Ministère du Travail, de L'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue Social*.

14 El método dialógico presupone que las posiciones pueden alterarse, conforme esclarecimientos, y esa interacción produce modificaciones en las posiciones que corresponden a los respectivos puntos de vista de los actores sociales - que no es el caso de las negociaciones colectivas, pues allí existe disputa de intereses con vistas al acuerdo y no a la búsqueda de convergencia.

Se resalta que convergencia no es, necesariamente, consenso, puesto que es fundamental considerar la posibilidad de querer llegar a un determinado punto (transformación de la realidad), aunque por caminos diversos. La convergencia no es el motivo y ni la premisa para el diálogo social, aunque pueda presentarse como tal. No se trata, por lo tanto, en alcanzar la convergencia en el *statu quo*, pues, de hecho, lo que está en juego es la acción transformadora de la realidad.

Se debe considerar todavía que el argumento que convence no es el que necesariamente vencería dada la correlación de fuerzas en la sociedad. Cuando se establece el proceso, no se sabe si habrá convergencia, o convencimiento *in totum*.

De esa manera, el proceso es abierto e indeterminado. Su objetivo es ampliar las posibilidades, potencializando el espacio hasta el límite de la construcción de algo nuevo, que revierta la situación inicial.

1.3

DIALOGAR PARA FORMALIZAR: el modelo

El Método de Investigación-Acción DIALOGAR PARA FORMALIZAR, desarrollado por DIEESE a lo largo de la ejecución del Proyecto “Reducción de la Informalidad por medio del Diálogo Social” se sustenta en una concepción de: participación social, planificación situacional y educación.¹⁵

El DIEESE posee una amplia experiencia en actividades de formación de dirigentes sindicales y de participación en espacios de negociación. El modelo de intervención se basa en una larga experiencia de formación (de dirigentes y asesores sindicales) de DIEESE construida a partir de los siguientes elementos: 1) Democracia y participación social; 2) Diálogo social; 3) Planeamiento; 4) Concepción de educación. (DIEESE, 2006)¹⁶



15 Basado en el Informe de Balance: 2010 – 2012 (DIEESE, 2012) <http://www.dieese.org.br/projetos/informalidade/relatorioBalanco20102012.pdf>

16 En 2006 el DIEESE publicó “Metodologia para a realização de diagnósticos de MERCADO DE TRABALHO com a participação dos atores sociais”. Con esa publicación “se busca contribuir para la superación de visiones tecnocráticas y planificación y la valorización de prácticas participativas para su realización, reconociendo de esa forma el conocimiento y la experiencia de los actores sociales involucrados como de importancia fundamental para apoyar la toma de decisión del gestor público. (2006, p. 09).

El primer elemento: **1)** la Democracia y participación social considera el papel crucial de la participación social para el régimen democrático. La consolidación del proceso de democratización de la sociedad brasileña, desde los años 1980, viene favoreciendo la ampliación de la participación de los diversos actores en espacios variados de discusión y proposición de políticas públicas. El **2)** Diálogo social, como espacio para la identificación de un punto de convergencia refleja la madurez de la democracia y el soporte para la ampliación de la ciudadanía¹⁷. El tercer elemento trata de la (3) Planificación Estratégica Situacional – PES. Desarrollado por Carlos Matus (1989, 1996), esa planificación puede ser indicada como alternativa a las formas convencionales en que el estado se presenta como único protagonista en el acto de planear. Se considera, por lo tanto, que el proceso de planificación crea un espacio para la participación de los diferentes actores sociales, tratando la realidad como algo complejo e incierto, que permite diferentes lecturas de los procesos sociales por distintos actores. La práctica del Planeamiento Estratégico Situacional ocurre por medio del procesamiento de los problemas y es realizada en cuatro momentos: explicativo; normativo; estratégico y táctico-operacional. Esos momentos son consecuencia de la visión dinámica del proceso de planificación y se caracterizan por una permanente interacción entre ellos y por la necesidad constante de volver a cualquiera de ellos siempre que la mudanza de situación lo exija.



Por fin, la (4) concepción de educación adoptada por DIEESE en acuerdo con su posición de productor de conocimiento, se origina de un abordaje socio-histórico que “considera la adquisición del conocimiento un proceso en que la interacción de los participantes con el conocimiento que desean obtener no es solitario, pero más bien social; no es directa, sino mediada”¹⁸. De esta manera, la

17 Se resalta que el diálogo social es definido por la OIT como todos los tipos de negociación, consultación o simples cambio de información entre representantes de los gobiernos, empleadores y trabajadores en cuestiones relevantes para la política económica y social. (OIT, marzo de 2009). Ese tratamiento banal no refleja el concepto de creación de un espacio de diálogo en búsqueda de convergencia, en que la indeterminación no significa ausencia de intención para llegar a un punto común.

18 DIEESE. Caderno do Formador. Seminário emprego e desemprego: desafios à ação sindical, (kit – Coleção Seminários de Negociação). São Paulo, 2004, p. 20.

educación es entendida como un proceso porque el conocimiento no es único, ni siquiera finito, es producido por sujetos que, en sus actividades cotidianas, transforman y son transformados históricamente y, al mismo tiempo, ven y analizan la realidad a partir de sus experiencias.

Las actividades desarrolladas a partir de esa concepción buscan favorecer el diálogo entre los conocimientos producidos por los participantes a lo largo de la vida (o sea, su repertorio) y el conocimiento acumulado, socialmente producido. En la interacción de esos conocimientos, mediados por el conocimiento que trae el formador, se produce un nuevo conocimiento, se transforma, al mismo tiempo, el aprendiz, el formador y el propio objeto del conocimiento – porque la mirada del sujeto lo transforma.¹⁹

1.4

DIALOGAR PARA FORMALIZAR: el proceso

El método DIALOGAR PARA FORMALIZAR favorece, por lo tanto, la experiencia de nuevas formas de articulación de políticas y acciones. Ese proceso abarca también la 1) implantación de las recomendaciones de políticas, programas, acciones etc. elaboradas en el diálogo con actores sociales en el territorio; y 2) el análisis, el monitoreo y el reposicionamiento estratégico y táctico-operacional de la intervención para la transformación de la realidad.

Primeramente, se empieza de la elaboración colectiva de un diagnóstico, es decir, de un panorama sobre la situación actual del punto de vista de cada actor social (o sea, de su respectiva posición o sesgo situacional), con el objetivo de colectar, o mapear, las demandas locales, según las distintas visiones e intereses.

Se presupone que para la ejecución de cada uno de los proyectos pilotos es imprescindible la existencia de instituciones. O sea, es un requisito la existencia de cierta institucionalidad existente en el territorio que apalanque y amplíe la capacidad de implantación del plan de acción. Además, que corresponda a las expectativas de gobernabilidad del grupo, o sea, que corresponda al nivel decisorio del grupo y que las demás cuestiones sean direccionadas a las respectivas alzas de decisión, especialmente a las correspondientes esferas del gobierno. Eso permite mitigar ciertas frustraciones que la movilización inicial puede ocasionar en virtud de las limitaciones identificadas en la localidad. Tal institucionalidad debe permitir el establecimiento de compromisos y responsabilidades

compartidas, implicando a los responsables en la implementación e indicando de cual forma (democrática y republicana) se puede tener acceso a los gobiernos (autoridades instituidas).

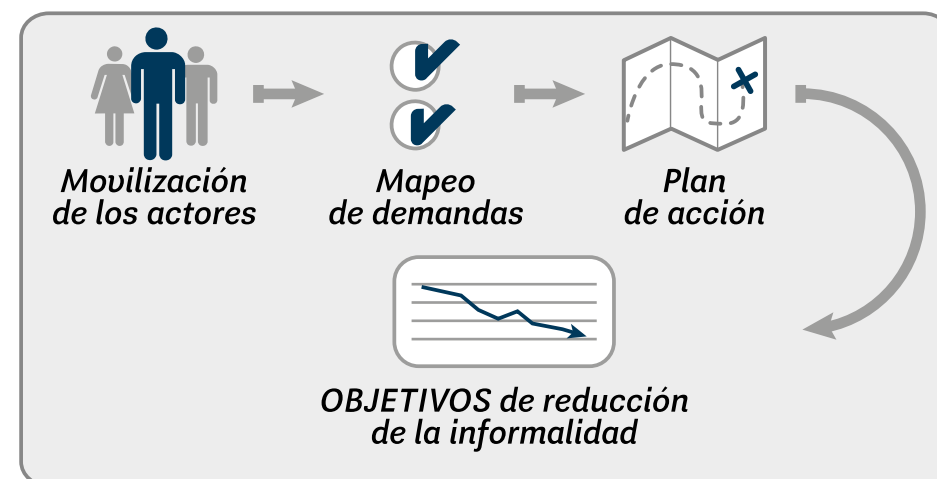
Las informaciones, los conocimientos producidos colectivamente y las estrategias diseñadas por los actores sociales permiten la intervención sobre los problemas de los que viven del trabajo sin garantías y protección social.

Objetivo General del Proyecto:

Definir estrategias aclaradas en el plan de acción para reducir la informalidad en las localidades/sectores, por medio de la creación de un espacio de diálogo social para la explicitación de las demandas de los actores sociales y para la articulación de redes permanentes de instituciones públicas y de la sociedad civil comprometidas con el proceso de formalización (ampliación de la protección social).

Objetivos Específicos:

- Construir un espacio de diálogo social entre el poder público, empresarios y trabajadores para los sectores de actividad económica y localidades seleccionados: proyectos pilotos.
- Identificar, por medio del diálogo social, las principales demandas para la formalización.
- Construir colectivamente los planes de acción para el enfrentamiento de la informalidad (identificándose las responsabilidades y plazos de implantación de las acciones).



19 Ver DIEESE. Formação dos Conselheiros dos CETEPS – caderno do formador. Salvador, 2012, pág. 86.

En resumen, el Modelo de Intervención Social “DIALOGAR PARA FORMALIZAR” se basa en el diálogo social como método para el proceso de construcción participativa de diagnósticos, a partir de la visión de los actores involucrados, y para la construcción de alternativas de intervención social articuladas y sistematizadas en los Planes de Acciones. Se destaca también que el DIEESE favorece el establecimiento de un espacio de negociación (diálogo social), en la medida que:

1. Es una institución única pues abarca todas las corrientes del movimiento sindical brasileño²⁰;
2. Tiene capacidad técnica para solucionar cuestiones; y
3. Tiene credibilidad frente a los demás actores sociales, a pesar de haberse originado en el interior del movimiento sindical de trabajadores.

El Proyecto “Reducción de la Informalidad por medio del Diálogo Social” se presenta como una oportunidad única para alcanzar los objetivos establecidos para la reducción de la informalidad en los diversos proyectos pilotos y alcanzar efectividad en la articulación interinstitucional en Brasil. Eso se debe a los siguientes factores principales de contexto:

- Un cuadro macroeconómico favorable, que está apoyado en políticas direccionadas hacia el desarrollo; distribución de renta; generación de empleos y fortalecimiento del papel del estado;
- Circunstancias adecuadas para la negociación colectiva, una vez que los sindicatos brasileños son relevantes políticamente, tienen capacidad de organización y movilización para ejercer presión sobre los gobiernos (federal y subnacionales);
- Existen condiciones favorables para aglutinar las capacidades institucionales direccionadas para la intervención en los diferentes territorios, incluso en los más distantes y pobres; y

20 El DIEESE se ha fundado en 1955, por un grupo de 20 entidades sindicales. “El DIEESE nació para ser un espacio de producción de conocimiento, reuniendo dirigentes sindicales e intelectuales. El objetivo inicial de la creación de la entidad era desarrollar investigaciones que soportarían las reivindicaciones de los trabajadores. En el final de la década de 1970 y, sobretudo, a principios de los años 1980, el movimiento sindical, empezó a pedirle a DIEESE además de investigación y asesoría en la negociación colectiva, la formación de los dirigentes sindicales para la acción sindical, abarcando diversos temas. (...) De esa forma DIEESE empieza a actuar en las áreas de asesoría, investigación y educación, como resultado de la cooperación exitosa entre técnicos y dirigentes, lo que vuelve posible la realización de un trabajo que tiene credibilidad en toda la sociedad. La producción en esas tres áreas está concentrada en algunos temas: empleo, renta, negociación colectiva, desarrollo y políticas públicas. Todas las corrientes del movimiento sindical están en la dirección del Departamento, manteniendo el principio de la pluralidad que dio origen a la institución. El DIEESE es una entidad de abrangencia nacional, con sede en São Paulo (Oficina nacional) y Oficinas Regionales en 18 Unidades de la Federación (Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo y Sergipe). Además, tiene subsecciones en todo el territorio nacional, organizadas en redes sectoriales. El equipo técnico es multidisciplinar y compuesta por sociólogos, economistas, ingenieros de producción, analistas de sistemas, estadísticos, entre otros”. DIEESE. Formação de Conselheiros dos CETEPS – caderno do formador. Salvador, 2012, pág. 83.

- Autonomía para concepciones y recomendaciones, que resultaron en una formulación propia e innovadora²¹,

El proceso necesita:

- La movilización de los actores sociales, por medio de visitas de sensibilización en las localidades seleccionadas;
- Talleres de diálogo social con los actores sociales para el mapeo de demandas e necesidades;
- Talleres de diálogo social para la elaboración del plan de acción construido colectivamente para la transformación de la situación inicial en favor de la formalización.

Es necesario, por lo tanto, movilizar los actores sociales; realizar una reflexión colectiva sobre la historia del fenómeno, considerándose el sector de actividad y el territorio pertinente; promover una experiencia exitosa de identificación de problemas y recomendación de soluciones, incentivar la divulgación y destacar el efecto de demostración sobre otros actores²². De esta manera, el diálogo social promueve la deseada visibilidad de los informales (trabajadores, emprendimientos, empresas) y vuelve posible el ejercicio de la participación para la formulación y articulación de las políticas públicas y acciones de la sociedad de “abajo hacia arriba”.

Es necesario destacar que la intervención social requiere la utilización de los recursos (políticos/económicos/locales/nacionales etc.) para una movilización que conduzca a un más elevado nivel de organización de la sociedad para que se tenga acceso al estado en favor de la conquista y ampliación de derechos que, por su vez, vuelva posible la actividad productiva y la mejoría de la calidad de vida de los ciudadanos. Los límites de esa estrategia específica quedan claros por la forma de organización de la producción en el territorio y también por la propia dinámica y estructura de los mercados en las cadenas productivas donde incidirá la intervención social.

En síntesis, el modelo de intervención “DIALOGAR PARA FORMALIZAR” se basa en el énfasis al proceso de movilización para formar sujetos colectivos que conquistan derechos y protección social y transforman la realidad en que viven. El método en ese caso no es una receta de pasos, pero la viabilidad de un proceso que apunta hacia el empoderamiento de los que viven del trabajo para lograr la universalización de los derechos.

21 No se trata de recomendar, por ejemplo, programas que se limitan a la generación de empleo y renta de una forma artificial e intermitente, sino de empoderar los actores sociales y potencializar los recursos, buscándose alianzas y colaboraciones con un fin claro y persistente: reducir la informalidad, ampliándose la protección social.

22 Conforme Carlos Salas: “os pilotos são únicos, mas podem ser replicados”. Ver: Relatório da Oficina Interna: avaliação intermediária. Projeto ATN-ME 11.684 (BR – 11077). DIEESE, febrero de 2012.

The background of the slide features a person from behind, wearing a light-colored shirt, reaching out to interact with a large, glowing digital network. This network is composed of numerous white circular icons, each containing a stylized human figure. These icons are interconnected by a web of thin white lines, creating a complex, interconnected pattern that resembles a social media or data network. The entire scene is set against a dark, textured background with a greenish tint and some blurred light effects, suggesting a digital or futuristic environment.

II LAS EXPERIENCIAS DE DIÁLOGO SOCIAL

2.1

INTERVENCIÓN SOCIAL EN SECTORES Y CADENAS PRODUCTIVAS

2.1.1

COSECHANDO LOS FRUTOS DEL DIÁLOGO SOCIAL: la experiencia del proyecto-piloto de agricultura familiar en el cultivo de la cebolla en Ituporanga, Santa Catarina

La agropecuaria en Brasil es fundamental para la economía del país: de un lado, el agronegocio representa una significativa parte de las exportaciones; por otro lado, la agricultura familiar es una actividad clave para garantizar la seguridad alimentaria en el país.

Entre 1996 y 2010 la población brasileña aumentó de 154 millones para 190 millones de habitantes – o sea, más de 36 millones de nuevas bocas que alimentar. Un sector agropecuario fuerte y productivo es crucial para la economía brasileña y para el bienestar de la población. De hecho, es la agricultura familiar que produce una buena parte de los alimentos que hacen parte de la dieta de la mayoría de los brasileños: 88,3% de la mandioca, casi el 70% de los frijoles, y más de la mitad de toda la leche producida en el país viene de ese tipo de propiedad, entre otros cultivos, según datos del Censo Agropecuario de 2006, hecho por el IBGE.

PARTICIPACIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN VBP DE PRODUCTOS SELECCIONADOS (EN % DEL VBP TOTAL), 2006

Producto	Participación en Valor Bruto de Producción (VBP)
Mandioca	88,3%
Frijoles	68,7%
Leche de vaca	56,4%
Porcino	51,0%
Maíz	47,0%
Arroz	35,1%
Cafés	30,3%
Trigo	20,7%
Huevos	17,1%
Soja	16,9%

FUENTE: CENSO AGROPECUARIO 2006 – IBGEE

Aun según datos del Censo Agropecuario, había 4,37 millones de establecimientos de agricultores familiares en Brasil en 2006, lo que representa 84,4% de

los establecimientos del país. Es importante decir que, a pesar de ser la mayoría en cantidad de establecimientos, la agricultura familiar abarca menos de un cuarto del área ocupada del país dedicada a la agropecuaria, lo que muestra una estructura agraria muy concentrada en Brasil. El área media de los establecimientos familiares era de 18,37 hectáreas, y el de los demás, de 309,18 hectáreas.

Para fortalecer el sector, el poder público ha creado órganos y programas a lo largo de los últimos 20 años, como el Ministerio del Desarrollo Agrario, en 2000, y la implantación de una serie de programas para estimular el sector, como el Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar), el Proger Rural (Programa de Generación de Empleo y Renta Rural), ambos lanzados en 1995, el Garantía Zafra (2002) y el II Plan Nacional de Reforma Agraria (2003). Ese desarrollo en el ámbito de instituciones y programas de fomento fueron importantes para apoyar el avance productivo del sector.

Pero esa mejoría no cambió la situación de gran precariedad en las relaciones de trabajo y falta de amparo legal para regular de manera adecuada los procedimientos de empleadores y la protección social de los empleados en el medio rural brasileño.

De hecho, la incidencia de informalidad en el sector rural es bastante elevada. Indicadores que sugieren ese elevado grado de informalidad en la agropecuaria son los datos de la PNAD de 2009, que muestran que el 64,9% son considerados informales²³. Esto significa que, al comparar los grandes sectores de actividad económica del país, la agropecuaria es aquel con la mayor incidencia de informalidad (véase el cuadro a seguir).

INFORMALIDAD EN BRASIL POR SECTOR (2009)	
Sector	Tasa de informalidad
Agropecuaria	64,9%
Otros Servicios	47,1%
Industria de Construcción	44,6%
Servicios de Alojamiento y Alimentación	37,5%
Indefinido	33,8%
Servicios de Comercio	28,0%
Servicios de Transportes y Comunicaciones	20,1%
Industria de Transformación	17,9%

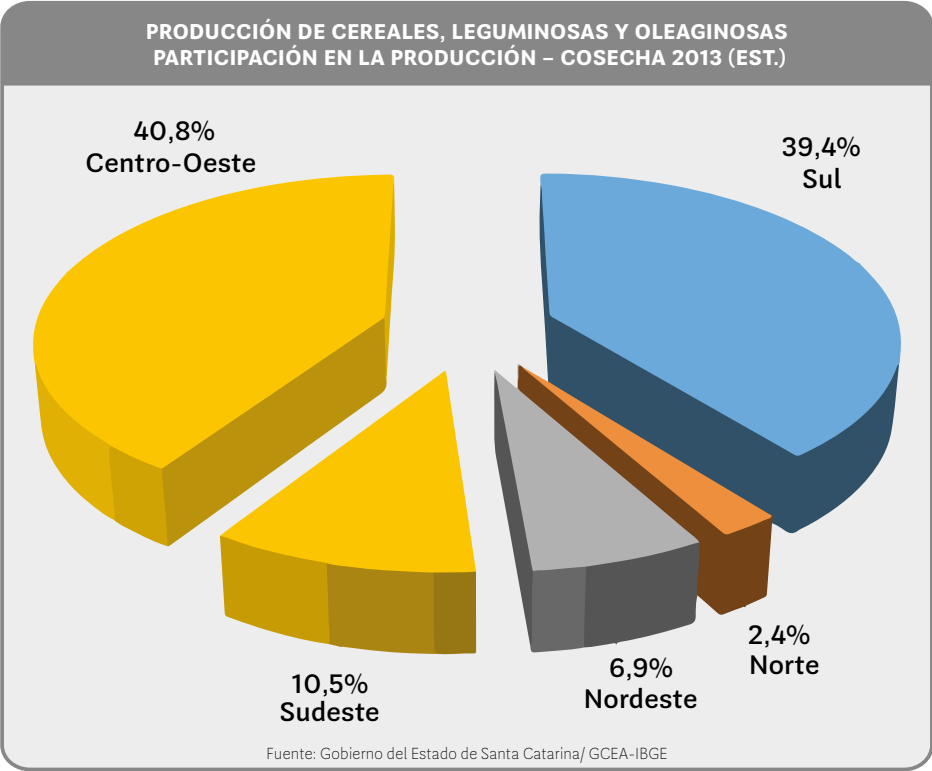
23 Barbosa Filho, F. y Rodrigo de Moura (2012). “Evolução Recente da Informalidade no Brasil: Uma Análise segundo Características da Oferta e Demanda de Trabalho”, Texto para Discussão nº 17, IBRE/FGV.

Servicios de Intermediación Financiera	14,6%
Industria Extractiva Mineral	12,3%
Industria de Servicios de Utilidad Pública	11,9%
Total	37,4%

FUENTE: BARBOSA FILHO Y MOURA (2012) CON DATOS DE LA PNAD.

Informalidad en el sector rural en Santa Catarina

La región Sur del país tiene una gran importancia para el sector agropecuario del país y presenta una estructura tierras rurales en la cual la agricultura familiar es predominante. Según estimativas del Grupo de Coordinación de Estadísticas Agropecuarias del IBGE, la región fue responsable por cerca de 40% de toda la producción de cereales, leguminosas y oleaginosas del país, solo perdiendo para la región Centro-Oeste, siendo que la producción de Santa Catarina es del 3,4% del total nacional (más grande, por lo tanto, que toda la producción de la región Norte).



De acuerdo con los datos del gobierno de Santa Catarina, el Estado es también el más grande productor de porcinos, con 2,15 millones de cabezas sacrificadas en el 1er trimestre de 2013, y el tercer más grande productor de pollos, con 207 millones de aves sacrificadas en el mismo periodo. El Estado es también el sexto más grande productor de leche del país.

En lo que se refiere al mercado de trabajo, en 2009, Santa Catarina era el Estado de la federación que tenía la más grande proporción de trabajadores cuyos contratos de trabajo son reglamentados por la CLT (Consolidación de las Leyes Laborales): 26% de la población total del Estado tiene registro en libreta de trabajo, según datos del CAGED y de IBGE. La proporción supera las del Estado de São Paulo (25,2%), del Distrito Federal (23,2%) y del país en su conjunto (16,6%).

Mirando los datos más de cerca, se percibe que en Santa Catarina, las condiciones precarias de trabajo son aún las más comunes: en 2009, 18,4% de los ocupados trabajaban para consumo propio (subsistencia) y 28,6% no eran remunerados. La otra mitad de los ocupados era compuesta por empleados (19,4%) y trabajadores por cuenta propia (30,4%). Y, del total de trabajadores, 61,5% no aportaba para la Previsión Social – parte de ellos, sin embargo, se encuadra en la categoría de asegurado especial de la Previsión Social, que les garantiza una jubilación mínima.

PERSONAS DE 10 AÑOS O MÁS DE EDAD, OCUPADAS EN LA SEMANA DE REFERENCIA, POR POSICIÓN EN LA OCUPACIÓN EN EL TRABAJO PRINCIPAL Y LOS AGRUPAMIENTOS DE ACTIVIDAD DEL TRABAJO PRINCIPAL - SANTA CATARINA - 2009 (EN MILES)

	Empleados	Cuenta propia	Empleadores	No remunerados	Subsistencia	Total
Agrícola	113	177	20	167	107	583
como % del total agricultura	19,4%	30,4%	3,4%	28,6%	18,4%	100,0%
Industria	651	62	46	4	-	764
Construcción	97	92	20	4	-	216
Servicios, com. y adm. púb.	1251	260	139	40	-	1858
Total	2112	591	225	215	107	3421

Fuente: DIEESE (adaptado) a partir de datos de IBGE y MTE

Ituporanga: informalidad en la capital nacional de la cebolla

La región del Alto Valle de Itajaí es constituida mayoritariamente por pequeñas propiedades rurales: 90% de ellas no pasan de 20 hectáreas. La cebolla es el principal cultivo agrícola, y el municipio de Ituporanga es considerado la “Capital Nacional de la Cebolla”²⁴. Y no por nada: el municipio de cerca de 22,3 mil habitantes produce, solo, 12% de toda la cebolla consumida en el país²⁵, o cerca de 90 mil toneladas del producto. El segundo cultivo principal de la región es el fumo, que involucra cerca de 60 mil productores familiares.

Los trabajadores rurales del municipio, sin embargo, tienen ingresos mensuales más bajos que la media nacional y de su propio Estado: R\$ 715 ante R\$ 766 en el restante del país y R\$ 796 de Santa Catarina, según los datos de 2008, del Ministerio del Trabajo y Empleo. Además, las características del empleo en ambos cultivos (empleo por cosecha/temporal) exigen de los pequeños productores una gran agilidad para cumplir con las obligaciones laborales de los contratos de corta duración. Esa dificultad, a su vez, contribuye para que, de hecho, esos contratos sean en su mayoría informales.



²⁴ Existe, incluso, un proyecto de ley (PL nº 4.176/2012) que se encuentra en tramitación en la Cámara Federal para otorgar a la ciudad el título oficial de “Capital Nacional de la Cebolla”.

²⁵ Según informaciones presentes en la justificativa del PL nº 4.176/2012, del diputado federal Rogério Peninha Mendonça (Partido del Movimiento Democrático Brasileño - Santa Catarina).

El trabajo en el cultivo de la cebolla sigue una dinámica temporal bastante importante, por la cual en los meses de cosecha hay una gran necesidad de mano de obra, que no es necesaria en el restante del año. Esa especificidad, que, aunque, no está limitada apenas al sector de la cebolla, crea una dificultad del punto de vista de las relaciones laborales: de un lado, hay demanda por un sistema de protección adecuado para el trabajador eventual; de otro lado, el pequeño agricultor familiar – el “empleador” en este caso – no puede tener la misma carga que los grandes empleadores tienen, en lo que se refiere a los costes con contadores y desplazamientos para realizar los aportes de las contribuciones sociales, por ejemplo.

En la práctica, sin embargo, la dificultad de equilibrar esas dos necesidades se ha vuelto un factor que contribuye para la elevada incidencia de informalidad en el sector rural, y pone en conflicto al pequeño agricultor familiar y sus empleados temporales.

Un indicador de ese fenómeno es, por ejemplo, la elevada relación del número de habitantes por empleo formal: en cuanto en Santa Catarina hay, en media, 3,4 habitantes para cada puesto formal, en Ituporanga esa relación es de 5,1 habitantes para cada empleo formal – más grande que la media nacional de 4,8.

Como los miles de trabajadores rurales en todo el país, en Ituporanga, muchos tienen contratos temporales irregulares que no garantizan derechos como auxilio enfermedad, jubilación, vacaciones pagadas, aguinaldo, entre otros beneficios laborales.

Para buscar corregir esa distorsión en el mercado de trabajo, los movimientos de trabajadores, liderados por la CONTAG, presionaron al Congreso por la aprobación de la Medida Provisoria 410 de 2007, lo que ocurrió en junio de 2008, con la creación de la ley nº 11.718.

La regla modifica la ley de 1973 que reglamenta el trabajo rural, permitiendo el contrato de trabajador rural asalariado por corta duración, pero también establece normas transitorias sobre la jubilación del trabajador rural y prorroga el plazo de contratación de financiamientos rurales. De acuerdo con la nueva regla, la contratación de trabajador rural por corta duración, solo podrá ser realizada por el productor rural (persona física) que produzca directamente en una unidad agropecuaria, y por un periodo máximo de 120 días al año, 8 horas por día y 44 horas por semana.

Entre otras reglas, la Ley 11.718/2008 determina los siguientes cambios para el trabajador temporario:

- Registro en la libreta de trabajo;
- Obligatoriedad de contrato escrito;
- Aportes de empleados y empleadores para la Previsión Social;
- Aportes al Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio;
- Remuneración al trabajador temporario equivalente al trabajador permanente y demás derechos laborales;
- Reglas para la jubilación.

A pesar de representar un gran avance, la ley no trajo una solución para todos los problemas de inmediato, y además trajo algunos inconvenientes: el artículo 14-A, párrafo 3º, obliga al empleador a registrar el trabajador temporario en el sistema de la GFIP (Guía de Aporte del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio e Informaciones a la Previsión Social), procedimiento muy burocrático y de difícil ejecución en el caso de los pequeños empleadores. Lo más grave, sin embargo, es que la GFIP, a pesar de la complejidad para llenar su formulario, no identifica en ningún momento a cual empleado se refiere, lo que perjudica mucho al trabajador temporal, que contribuye, pero no tiene acceso al beneficio.

Todavía queda una serie de desafíos por concretizar, de hecho, las garantías de protección social del trabajador.

De esta manera, organizados en torno de una red de sindicatos locales y de CONTAG (entidad sindical de la agricultura, tanto de productores familiares como de asalariados rurales), los trabajadores de ocho municipios de la región de Ituporanga empezaron a debatir la cuestión y pidiendo a DIEESE que facilitara las acciones, por medio del método de creación de un espacio de diálogo social y de su capacidad en movilizar diversos actores de sectores del gobierno y de la sociedad civil, que podrían contribuir para el debate con los trabajadores, para orientar las acciones futuras. Así se ha dado inicio al proyecto piloto del sector rural en Ituporanga.

Plantando el diálogo social en Ituporanga

Las primeras actividades del proyecto ocurrieron en agosto de 2010, en la sede de la Federación de los Trabajadores en la Agricultura (FETAESC). Desde el primer momento, la gran preocupación de los participantes tenía que ver justamente con los problemas en la aplicación de la ley 11.718/2008, en especial, por las dudas y las dificultades que acompañan a los cálculos para contrataciones o rescisiones después de 14 y 30 días.

Otra idea que surgió en la primera actividad del proyecto piloto fue la creación de una herramienta en el internet para la realización automatizada de contrataciones y rescisiones de trabajadores, llevando en cuenta a los derechos laborales y previsionales. Para buscar una solución para la cuestión, el taller ha contado con la participación de especialistas en desarrollo de programas en internet de la empresa SoftArt. Durante las discusiones, los participantes tuvieron la oportunidad de entrar en contacto con esos técnicos del área de informática para discutir las necesidades y las especificaciones de la herramienta electrónica y verificar como ese programa debería ser hecho.

Los trabajadores locales pudieron expresar algunas preocupaciones y críticas a los representantes del Ministerio del Trabajo y Empleo: en la región, afirmaron los participantes locales, que 90% de los contratados son temporarios y no trabajan más de 30 días para un empleador. Destacaron, aún, que la ley 11.718/2008 no estaría siendo eficaz para encorajar la formalización de los empleados. Por fin, hablaron sobre la dificultad en sensibilizar a los más jóvenes sobre la importancia de la previsión social.

De esa manera, quedó claro que el alcance de las acciones del proyecto piloto debería limitarse a los temas que giran en torno de la aplicación de la ley que reglamenta el trabajo en el sector rural. Entre los problemas sobre los cuales los participantes deberían reflexionar están incluidos:

1. Definición del contrato (fijo o por producción): definir un piso y la jornada de trabajo;
2. Reglas para la retirada del FGTS;
3. RAIS (Relación Anual de Informaciones Sociales): crear especificación como agricultor familiar y asegurado especial; tener acceso a la RAIS por medio del sindicato;
4. Forma de cálculo de la contratación y de la rescisión: desarrollar un programa informatizado para emitir rescisión y generar GFIP y Guía de la Previsión Social (GPS);
5. GFIP, GPS y Catastro Específico del INSS (CEI): crear formas de identificar el empleado y el empleador; vincular la ley 11.718/2008 al CEI.

Plan de acción en el proyecto piloto en Ituporanga-SC

La expectativa, por lo tanto era la de que, a partir del diálogo social, emergieran ideas para buscar nuevas alternativas para la formalización y para

viabilizar la simplificación del proceso de la contratación por corta duración sin renunciar a los derechos que la ley 11.718/2008 empezó a garantizar y sin flexibilizar otros derechos laborales. Además, durante las discusiones de los talleres, se habló de lo fundamental que sería trabajar para sensibilizar a la sociedad sobre los temas de protección social y salud del trabajador y ciudadanía.

El primer paso del plan de acción era compuesto por cinco iniciativas concretas. La primera era proporcionar la presentación de una nueva versión del modelo de contratación informatizado, con las adecuaciones sugeridas por los participantes del taller. En seguida, la acción consistía en movilizar en Ituporanga los representantes de sindicatos para realizar el entrenamiento para rellenar el formulario de la GFIP simplificada, por medio del programa desarrollado para la contratación por corta duración. Esos representantes funcionarían como puntos de multiplicación y difusión de la práctica. El tercer artículo del plan de acción tenía que ver con la convocación de una asamblea para orientar a los trabajadores y agricultores familiares en relación a los procedimientos de esa modalidad de contratación, proporcionar un modelo simplificado de contratación y la elaboración de un guion explicativo para la difusión de la ley nº 11.718/2008, por parte de DIEESE, CONTAG y FETAESC.

El segundo paso consistió en la participación de los actores sociales en el Seminario de Integración de los Pilotos que fue realizado en Brasilia-DF, en noviembre de 2010. Este encuentro fue articulado conjuntamente con la elaboración de un manual con el informe de la experiencia en el proyecto piloto, desarrollada por DIEESE, FETAESC, MTE, MPS y CONTAG, y la producción de dos folletos de clarificación para el productor y para el asalariado.

Resultados y perspectivas

El proyecto piloto del sector rural tuvo una gran participación de los actores sociales y esa movilización y comprometimiento han generado muchos frutos. El primer resultado concreto fue la propia movilización de los trabajadores y productores familiares rurales, con el apoyo decisivo de Contag. La movilización debe ser entendida como un resultado autónomo de las actividades del diálogo social y culminó en la realización de una marcha en Brasilia, en marzo de 2012, con cerca de 4.000 trabajadores, para exigir al gobierno un programa nacional de combate a la informalidad.



Folleto de la jornada de movilización de los trabajadores rurales de marzo de 2012, con el “monstruo de la informalidad”



Reproducción del folleto de la CONTAG y de DIEESE para sensibilizar, informar y movilizar a los trabajadores

La marcha fue seguida por una audiencia en el Ministerio de la Previsión Social para debatir medidas para la adecuación del sector al GFIP y negociar las bases del programa nacional. Aunque la propuesta del ministerio haya sido rechazada por los trabajadores, la iniciativa representa un importante marco para la apertura de diálogo entre el movimiento y el gobierno, que rendiría frutos más adelante, tales como la formulación de la Política Nacional para los Trabajadores Asalariados en el Campo, con el soporte de la Secretaría General de la Presidencia de la República - SGPR.

El segundo resultado fue la ampliación del número de contrataciones formales en la región de Ituporanga. En 2008, fueron contratadas apenas 93 personas, según datos de la RAIS, y en 2009, fueron 329 personas, en 2010 y 2011, los años en que el proyecto estuvo en funcionamiento, el número de contrataciones de trabajadores formales subió para 502 y 727 respectivamente.

Iniciadas en 2010, las acciones del proyecto piloto del sector rural en Ituporanga siguieron en marcha aun después de que las actividades de diálogo social coordinadas por el DIEESE fueran concluidas. No por nada, ese fuerte empoderamiento de los actores locales trajo muchos frutos concretos, y no apenas para los trabajadores involucrados o apenas para la región de Ituporanga.

De hecho, uno de los resultados más relevantes de la movilización de los participantes del diálogo social fue la apertura de un canal de interlocución con el gobierno federal: el Grupo de Trabajo Interministerial. Creado formalmente por el Decreto nº 491, en 10 de agosto de 2011, ese Grupo de Trabajo Interministerial con el fin de “acompañar, discutir, analizar y evaluar las propuestas del Proyecto de Reducción de la Informalidad por medio del Diálogo Social”, coordinado por Dieese. La creación del grupo fue apoyada por seis ministerios, bajo la coordinación del Ministerio de la Previsión Social (MPS).

Desde entonces el grupo compuesto por representantes de los órganos de gobierno federal (Receta Federal, INSS, Caja Económica Federal), organizaciones de la sociedad civil (ANFIP, SEBRAE, DIEESE) y representantes de cuatro proyectos piloto (Construcción, Comercio, Rural y Confección) vienen discutiendo técnicamente e implementando las recomendaciones dirigidas al gobierno federal a partir de la realidad concreta de las comunidades involucradas. (Véase <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/65/MPS-MF-MDIC-MDS-MDA/2011/491.htm>).

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO INTERMINISTERIAL

MINISTERIOS, ÓRGANOS Y EMPRESAS ESTATALES	
Ministerio de la Previsión Social	Ministerio del Trabajo y Empleo
Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior	Ministerio del Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre
Ministerio del Desarrollo Agrario	Secretaría de la Receta Federal de Brasil
Instituto Nacional del Seguro Social - INSS	Caja Económica Federal
ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	
Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas - SEBRAE	Asociación Nacional de los Auditores Fiscales de la Receta Federal de Brasil - ANFIP
DIEESE	
TRABAJADORES	
Representante del Proyecto Piloto de la Construcción Civil	Representante del Proyecto Piloto del Sector Rural
Representante del Proyecto Piloto del Comercio	Representante del Proyecto Piloto de las Confecciones

Fuente: Decreto nº491 de 1 agosto de 2011

La apertura de ese importante espacio de interlocución, a su vez, fue fundamental para el tercer resultado concreto del proyecto piloto y de movilización de los actores: la inclusión de los pequeños productores rurales en el eSocial (Sistema de Escrituración Fiscal Digital de las Obligaciones Fiscales, Previsionales y Laborales), **específicamente el desarrollo de los módulos simplificados.**

A lo largo del mes de mayo de 2011 hasta octubre de 2012 fueron realizadas 12 reuniones técnicas, en Brasilia, entre representantes del gobierno (MPS, INSS, Receta Federal, MTE y Caja Económica Federal) RedeSIM, CONTAG y DIEESE para desarrollar y adaptar herramientas para la implantación de módulos simplificados del sistema **eSocial** para diferentes públicos: pequeños agricultores, micro emprendedores individuales, empleadores domésticos, entre otros.

El eSocial es una plataforma online del gobierno federal que unifica el envío de informaciones por el empleador en relación a sus empleados y fue lanzada en julio de 2013 direccionada al empleo doméstico. El proyecto eSocial es una iniciativa conjunta de seis órganos del gobierno federal: Caja Económica Federal, INSS, Ministerio de la Previsión Social, Ministerio del Trabajo y Empleo, Secretaría de la Receta Federal de Brasil y Ministerio del Planeamiento.

En noviembre de 2013, el DIEESE y la Receta Federal de Brasil presentaron, en Ituporanga, el módulo preliminar del proyecto eSocial direccionado exclusivamente al productor rural. La expectativa es que la plataforma esté en funcionamiento ya en el primer semestre de 2014. La inclusión del sector en el eSocial es una consecuencia directa de la movilización de los actores involucrados en el proyecto piloto, que, desde las primeras actividades en 2010, vienen pensando en cómo apropiarse de las herramientas de tecnología de la información para reducir la informalidad y la burocracia superflua, y trabajando para el desarrollo de una plataforma electrónica que podrá servir de base para el eSocial rural.

De acuerdo con el gobierno, la expectativa es que, una vez implantado en su totalidad, el eSocial traiga varias ventajas en relación a los procedimientos vigentes hasta entonces, como, por ejemplo:

- Atención de varios órganos del gobierno con una única fuente de informaciones, para el cumplimiento de las diversas obligaciones laborales, previsionales y tributarias actualmente existentes;
- Integración de los sistemas informatizados de las empresas con el ambiente nacional del eSocial, volviendo posible la automatización de la transmisión de las informaciones de los empleadores;
- Normalización e integración de los catastros de las personas físicas y jurídicas en el ámbito de los órganos participantes del proyecto.

Aún quedan muchos desafíos para el sector rural en el país para revertir la situación de grande incidencia de informalidad. Es necesaria una política nacional amplia de promoción a la formalización y también es necesario el seguimiento de la implantación del eSocial para los productores rurales. Sin embargo, la experiencia exitosa del proyecto piloto del sector rural en Ituporanga muestra que grandes obstáculos del pasado pueden ser superados y movimientos sociales organizados pueden incidir de manera positiva sobre el diseño de las políticas públicas, a partir de su fuerte movilización y disposición en realizar un dialogo social abierto.

ANEXO: PARTICIPANTES DEL PROYECTO PILOTO DEL SECTOR RURAL EN ITUPORANGA-SC

- Asociación de los Procuradores del Estado de Santa Catarina - APROESC
- Central de los Trabajadores y Trabajadoras de Brasil- CTB/SC
- CONTAG
- DIEESE
- FETAEP
- FETAESC
- FETAESC
- FETAG/PR
- FETAG/RS
- Ministerio de la Previsión Social - MPS
- Ministerio del Trabajo y Empleo - MTE
- OAB/SC
- Municipalidad de Canoinhas
- Municipalidad de Chapadão Lageado
- Municipalidad de Ituporanga
- Secretaría de la Agricultura de Ituporanga
- Sindicato de los Trabajadores Rurales (STR) de Antônio Carlos/SC
- STR de Aurora
- STR de Bom Retiro
- STR de Canoinhas
- STR de Chapadão Lageado
- STR de Criciúma
- STR de Petrolândia
- STR de Içara
- STR de Imbuia
- STR de Ituporanga
- SRT de Massaranduba
- SRT de Tijucas
- SRT de Ubirici
- STR de Vidal Ramos/SC
- Sindicato Rural/SC
- SITRULA- Laurentino/SC
- SoftArt
- Superintendencia Reg. del Trab. y Empleo/SC

2.1.2

REDES LOCALES, POLÍTICAS PÚBLICAS E EMPREENDEDORISMO:

Comercio de Porto Alegre, en Rio Grande do Sul

Ubicada en la región Sur de Brasil, Porto Alegre, es una de las ciudades más desarrolladas del punto de vista social y económico. La población de Porto Alegre es de 1.409.351 habitantes, de los cuales la totalidad puede ser considerada urbana de acuerdo con el Censo de IBGE de 2010.

Porto Alegre es un municipio que conoció una mejora significativa de su IDH desde 1991. Pasó de un índice de 0,660, considerado mediano, para 0,805, considerado muy alto. A pesar de ese aspecto positivo, el municipio presenta un

nivel de desigualdad alto y que presenta un leve declive si se considera la evolución del índice de GINI para el municipio desde 1991, año en que el indicador era de 0,57. En 2000, el índice subió para 0,60, posición que se mantuvo hasta el 2010.

INDICADORES DEMOGRÁFICOS Y DE DESARROLLO DE MUNICIPIOS DE PORTO ALEGRE (1991 Y 2010)

	1991	2000	2010
IDHM	0,660	0,744	0,805
Renta per capita (R\$)*	1.021,93	1.399,50	1.758,27
Índice de GINI	0,57	0,60	0,60
Población total	-	-	1.409.351
Población urbana	-	-	100%

*a precios constantes; en reales de agosto de 2010

Fuente: Elaboración propia con datos del Atlas de desarrollo humano 2013, PNUD, FJP e IPEA

Informalidad, dificultades y desafíos en Porto Alegre

El comercio es uno de los sectores que presenta más informalidad debido al elevado grado de flexibilidad de las condiciones y relaciones de trabajo. Jornadas extensas y remuneración baja son características del sector. A pesar del momento económico favorable y del crecimiento de la formalización en los últimos años, la informalidad sigue alta. De acuerdo con la Encuesta de Empleo y Desempleo (PED)²⁶, cerca de 20% de los empleados en el comercio son informales y no están cubiertos por los beneficios garantizados por la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT)²⁷ en las regiones investigadas.

En Porto Alegre, los trabajadores del comercio representaban 15,4% en relación al total de ocupados. Según la PED, en 2010, de los 108 mil trabajadores del comercio del municipio, 40% eran trabajadores informales. El grupo de trabajadores por cuenta propia²⁸, que es lo más significativo entre los informales, era compuesto por 21 mil personas.

26 La PED es fruto de una colaboración entre Dieese y la Fundación Sistema Estadual de Análisis de Datos (Seade) de São Paulo. Con el apoyo del Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE), y colaboradores regionales, la PED acompaña el mercado de trabajo del Distrito Federal y de seis regiones metropolitanas: Belo Horizonte, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador y São Paulo.

27 La ley garantiza a los trabajadores contratados bajo régimen CLT previsión social, seguro-desempleo, Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio, aguinaldo, jubilación, pensión y seguros previsionales, entre otros.

28 El trabajador por cuenta propia, según el IBGE, involucra personas que explotan a su propio emprendimiento solas o con socio, sin tener empleados, pero pudiendo contar eventualmente con la ayuda de trabajador no remunerado de su domicilio. Para la PED, el segmento por cuenta propia incluye los independientes para más de una empresa, independientes para el público y patrones del negocio familiar.

De este número, un importante contingente trabaja en la calle. Son los llamados vendedores ambulantes. A pesar de no haber estadísticas oficiales, líderes de esa categoría estimaban que eran cerca de 4 mil vendedores trabajando en vías públicas en la zona central de la ciudad, antes de la inauguración del Centro Popular de Compras (CPC), en el año de 2006²⁹.

La apertura del CPC representó un cambio importante en el rol de políticas para los vendedores ambulantes de la ciudad. Antes, la política consistía en tolerar la venta informal en las calles por medio de la concesión de licencias en número limitado. En 2006, hubo cambios en la Ley 3.187 que regulaba el comercio desde 1968.

La ley actual establece que los vendedores informales que operan en la región central de la ciudad pueden vender únicamente en el Centro Popular de Compras, que funciona de acuerdo con el Decreto n° 16.101 de 2008. En algunos barrios no centrales todavía es posible obtener autorización para comercializar en espacios públicos. La prohibición en el área central de la ciudad fue fruto de una negociación entre el poder público y los comerciantes informales. Varias audiencias públicas también fueron realizadas, por medio de las cuales sugerencias de los vendedores informales fueron añadidas al proyecto del mercado popular.

A pesar de divergencias en la evaluación de los actores involucrados, de un modo general, la implementación del CPC trajo inúmeras ventajas para los vendedores informales como protección en relación a la lluvia, al sol fuerte a los robos o pérdidas de mercancías, reducción de distancias en los desplazamientos, además de proporcionar más estabilidad en el cotidiano. También puso un fin a la persecución policial y a la confiscación de mercancías que ocurría con los ambulantes que actuaban en las calles sin permiso.

A pesar de los avances, algunos desafíos todavía permanecen. Por un lado, aún persiste una parte significativa de trabajadores, tanto de empleados sin libreta de trabajo firmada como los trabajadores por cuenta propia, en la informalidad. Por otro lado, existen demandas que acompañan la formalización, la capacitación, la orientación para los negocios, acceso al crédito, entre otros. De ese modo, una de las prioridades del proyecto piloto fue de obtener un diagnóstico el más fiel posible a la realidad, que pudiera captar con precisión a las distintas demandas de los trabajadores informales o en vía de formalización, llevando en cuenta a la heterogeneidad de su composición.

29 Vannuchi, M. V. (2012). Porto Alegre. In: Vannuchi, M. V. y Martins, D. Copa do Mundo Para Todos. O retrato dos vendedores-ambulantes nas cidades-sede da Copa do Mundo de 2014. Durban, StreetNet International.

Diálogo social

Con el proyecto piloto “Trabajadores del comercio de Porto Alegre”, el DIEESE buscó avanzar en la reducción de la informalidad a partir del fortalecimiento de una red permanente de instituciones sociales y la construcción de un espacio de diálogo social para el enfrentamiento de la informalidad.

El primer evento en el ámbito del proyecto fue realizado en seguida de los trabajos que estaban siendo desarrollados desde 2006 por el propio Dieese. Ese primer taller ocurrió en noviembre de 2009, reuniendo importantes actores locales, que hicieron presentaciones relacionadas con el tema de la informalidad.

En un primer momento, la coordinadora del proyecto, Rosane Maia, presentó los proyectos anteriores realizados por Dieese, en colaboración con el Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE), el Ministerio de Previsión Social (MPS), el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) y el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae). Las acciones anteriores al presente proyecto piloto incluyeron la realización de un diagnóstico del mercado de trabajo en el comercio en la región metropolitana de Porto Alegre y una serie de talleres para debatir los temas relacionados a la informalidad.

Esa etapa anterior volvió posible la acumulación de conocimiento y de informaciones que sirvieron de base al proyecto piloto.

La implementación del Centro Popular de Compras (también conocido como “Camelódromo”) en Porto Alegre fue presentado como un estudio de caso para el entonces Secretario Municipal de la Producción de la Industria y Comercio, Idenir Cecchim, con destaque para algunos datos como el número de tiendas formalizadas y las acciones que resultaron en un más elevado de formalizaciones, como el foco en la agilización del registro en el Catastro Nacional de Persona Jurídica (CNPJ). Según el secretario, el *camelódromo* tenía entonces cerca de 800 tiendas en funcionamiento, con 300 formalizados.

En el *camelódromo*, la municipalidad otorga dos tipos de permiso de comercialización, la licencia provisoria que debe ser renovada a cada año y que los municipios pueden revocar, y la licencia definitiva, que es otorgada cuando el vendedor se registra como Micro Emprendedor Individual (MEI). La formalización como MEI, como veremos más adelante, permite hacer aportes para la previsión social, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y el Catastro Nacional de la Persona Jurídica (CNPJ).

Con respecto a la protección social, fue bastante difundida la contribución facultativa al INSS por medio del carné de autónomo, que da derecho a los mismos beneficios garantizados por el Régimen General de la Previsión Social³⁰. El secretario puso en evidencia también el éxito de las acciones específicas como la simplificación del proceso de concesión de licencias por la municipalidad, que resultó en la formalización de cerca de 20 mil empresas en el año de 2008.

En nivel federal, se puso en evidencia el Plan Simplificado de Inclusión Previsional presentado por el representante del Ministerio de la Previsión Social, José Aduino Figueiras. La iniciativa es direccionada para la inclusión de contribuyentes facultativos e individuales que trabajan por cuenta propia de bajo ingreso, volviendo posible de esa manera la integración de trabajadores que no se encajan en situación de trabajo formalizado. El programa fue implantado en 2007 y estipula un arancel reducido del 20% para 11% del valor del salario mínimo.

Otro programa lanzado recientemente es el Micro Emprendedor Individual (MEI) que confiere la posibilidad de la formalización al trabajador por cuenta propia con el estatuto de pequeño empresario. Para cumplir con las condiciones, es necesario tener facturación de un máximo de R\$ 60 mil por año y no tener participación en otra empresa como socio o titular. El MEI también puede contratar un empleado que recibe el salario mínimo o el piso de la categoría. Esta opción es adecuada para formalizar vendedores ambulantes, trabajadores de ferias, vendedores autónomos y pequeños empresarios.

Uno de los desafíos de esos programas, sin embargo, está en hacer con que la información llegue a los trabajadores de que ellos pueden formalizarse de modo simples, con grandes ventajas en relación al acceso a la protección social, cualificaciones y otros tipos de apoyo para los negocios.

En ese primer taller también fue realizado un mapeo de las demandas y necesidades para el proyecto piloto, y también el plan de acciones que serán expuestos a seguir.

Además del primer taller, hubo un extenso trabajo para identificar el perfil y las principales demandas de los trabajadores por cuenta propia del comercio de Porto Alegre. Para ese fin, a lo largo de 2011, el Dieese ha aplicado una metodología de grupos focales, en que fue posible capturar datos cualitativos muy importantes para evaluar sus percepciones sobre las políticas en favor de la formalización.

30 Con excepción de la jubilación por tiempo de aporte.

Los grupos fueron formados por propietarios y auxiliares que trabajan en el Centro Popular de Compras de Porto Alegre (Camelódromo) y, también por trabajadores de las vías públicas, ubicados en la Avenida Assis Brasil. La realización de grupos focales buscó concentrarse en los temas de la capacitación profesional, de la normalización de la protección social y de las condiciones de trabajo.

Las principales demandas identificadas entre los trabajadores del Camelódromo fueron:

- Registro en la libreta de trabajo;
- Pronta atención de salud en el local;
- Mejoría de la comunicación interna;
- Mejor difusión del centro de comercio para atraer más clientes;
- Alquiler más barato;
- Baños gratuitos;
- Mejoría en la seguridad;
- Mejoría de la climatización;
- Mejor mantenimiento del local;
- Mejor relación entre los dueños de tiendas;
- Guardería para los hijos.

Entre los trabajadores que actúan en la vía pública, la principal demanda tiene que ver con una política de formalización que los reconozca como agentes legítimos de la economía urbana. Para ellos, la formalización alcanzada por medio del dialogo sería fundamental para mejorar las condiciones de trabajo, de seguridad y de acceso a servicios públicos (transporte) e infraestructura (sanitarios).

POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, ESTADUAL Y FEDERAL

En los últimos años surgieron varias iniciativas impulsadas por la movilización social de una red de actores y de colaboradores de Dieese en el ámbito del proyecto piloto. El primer ejemplo es una experiencia de como acercar la información a los ciudadanos. Creado en 2011 por Sebrae/RS y la Secretaria Municipal de Producción Industria y Comercio (SMIC), el programa Línea de la Pequeña Empresa es una iniciativa pionera en Brasil llamada informalmente de autobús de la formalización. La idea es de ir hasta los barrios de la ciudad para ofrecer informaciones sobre la otorga de permisos, licencias y microcrédito, además de orientación y apoyo en la gestión de negocios. El autobús también ofrece orientación y la posibilidad de realizar la formalización como Micro Emprendedor Individual (MEI).

Para hacerse una idea, en dos años de operación (abril de 2011 a marzo de 2013), la Línea de la Pequeña Empresa realizó 6.251 consultas y regularizó 1.212 emprendedores individuales. El autobús pasó por 51 localidades de la ciudad de Porto Alegre en el mismo periodo.

Otra iniciativa en el ámbito municipal para promover la formalización de los pequeños emprendimientos fue la reglamentación, en 2012, de la Ley General de la Micro y Pequeña Empresa, que ha surgido con el fin de incentivar, desburocratizar y liberar de costes excesivos al pequeño negocio. Entre las ventajas que la ley trae está previsto que los gobiernos deben priorizar empresas locales en el momento de contratar suministradores, con el fin de promover el desarrollo local. La ley también introduce la posibilidad de desburocratizar la apertura de empresas y propone la existencia de un "agente de desarrollo", que podría ser un funcionario de la municipalidad, para auxiliar las empresas a realizar los trámites relacionados con la municipalidad.

En el ámbito estadual, fue implantado el Programa Gaucho de Microcrédito con la participación de la Agencia de Microcrédito, la SMIC y la intermediación de Banrisul. El sistema vuelve posible la realización de pequeños préstamos que varían de R\$ 15 mil a R\$ 300 mil. El crédito presenta tasas de interés ventajosas y puede ser utilizado para capital de giro, compra de materiales e inversiones.

Por último, una importante política en el ámbito nacional fue implementada con adopción de la categoría del Micro Emprendedor Individual (MEI). El programa surgió a partir del incentivo creado por el Estatuto Nacional de la Microempresa y de la Empresa de Pequeño Porte, que permite que el trabajador autónomo se vuelva un MEI. Son varios los beneficios que acompañan esa formalización: inscripción en el sistema de Previsión Social, acceso a los cursos del Sebrae, obtención de un CNPJ, emisión de factura, acceso al crédito con tasas de interés más bajas, entre otros. El valor del aporte mensual es de 5% del salario mínimo. Con relación a los impuestos, el MEI queda eximido del pago de impuestos federales (Impuesto de Renta, Persona Jurídica, PIS, Cofins, IPI y CSLL). Varias ocupaciones pueden transformarse en MEI, entre ellas el vendedor ambulante, el vendedor autónomo, el peluquero, la manicura, la esteticista, la costurera, el artesano, el fabricante de bisuterías, el gomero, el zapatero, el mecánico, entre otros. Están fuera de esa lista las profesiones reglamentadas como abogado, médico e ingeniero. Los criterios para que un emprendimiento pueda encuadrarse como MEI son los siguientes:

- Facturar hasta R\$ 60 mil por año;
- No participar de otra empresa como socio o titular;
- Trabajar solo o tener un empleado como máximo;
- No tener sucursal.

Más detalles sobre el programa pueden ser consultados en el sitio www.portaldoempreendedor.gov.br.

DEMANDAS Y NECESIDADES PARA EL PROYECTO PILOTO



Plan de acción

A partir de los encuentros en los cuales fueron discutidos demandas, desafíos y características del sector, los participantes del proyecto piloto definieron un plan de acciones con medidas que puedan ayudar en el enfrentamiento de la informalidad y mejorar las condiciones de trabajo en el sector del comercio en Porto Alegre.

GRUPO1

Tema	Acciones propuestas	Plazo
Comercio ambulante	Cualificación y promoción de negocios	Largo
Discriminación de género	Articulación con el Ministerio Público del Trabajo, constitución de cláusulas de negociación	Medio
Redes/articulación	Consolidar y ampliar	Corto
Fiscalización	Acciones articuladas entre las instituciones, medidas de soporte a la fiscalización	Largo
Práctica/otras formas	Seminario sobre formas de contratación en las negociaciones colectivas	Medio

GRUPO 2			
TEMA	Acción	Plazo	Responsable
Comercio ambulante	Identificar los actores en el proceso por medio de investigaciones	Corto	Dieese, Sebrae, órganos gubernamentales
Micro y pequeña empresa	Informaciones, aclaración y concientización	Permanente	Sebrae y órganos públicos
Redes	Consolidar y ampliar	Permanente	Sindicatos, Dieese y Órganos Públicos
Fiscalización	Medidas directas e indirectas, intensificar acciones preventivas de orientación y coerción	Permanente	MTPS y MTE
Práctica	Fiscalización por los órganos responsables de ensino y gubernamentales	Permanente	MTE y sindicatos
Cualificación	Promover cursos de cualificación profesional, conforme el perfil del trabajador, de acuerdo con las demandas	Permanente	MTE, Sistema S y Sindicatos

Resultados y perspectivas

Un importante resultado del proyecto piloto fue la publicación “Subsídios para uma política de formalização: trabalhadores por conta própria de Porto Alegre” (Informaciones para una política de formalización: trabajadores por cuenta propia de Porto Alegre), elaborada con el soporte de la OIT y FOMIN/BID en septiembre de 2013. El cuaderno trae el diagnóstico realizado en el ámbito del proyecto piloto, con el detalle metodológico y los principales resultados de la investigación hecha con los grupos focales. La publicación constituye una herramienta útil para otros municipios y redes de instituciones que estén interesados en implementar proyectos de formalización semejantes. La publicación está disponible en internet en el sitio: <http://www.dieese.org.br/projetos/informalidade/pesquisaSubsidiosPoliticaFormalizacao.pdf>

Una iniciativa interesante en el ámbito del proyecto piloto fue la implementación del Programa Línea de la Pequeña Empresa, por el Sebrae/RS y la SMIC, que recorre distintos barrios del municipio de Porto Alegre registrando los pequeños emprendedores y brindando orientación en gestión, microcrédito, permisos de funcionamiento y licencias municipales. De abril de 2011, cuando

el programa apenas comenzaba, a abril de 2013, fueron cerca de 7 mil consultas y 1,2 mil formalizaciones. Esos datos, sin embargo, son demasiado genéricos y no se aplican al sector del comercio. Además, el autobús de la formalización fue implementado en otras municipalidades del estado de Rio Grande do Sul.



Con respecto al número de formalizaciones realizadas, de acuerdo con el portal del emprendedor y de la REDESIM³¹, desde la implantación del programa de MEI en julio de 2009, hasta febrero de 2014, 7.540 emprendimientos fueron formalizados en las distintas ocupaciones del sector de comercio en Porto Alegre. Esa estadística no está disponible de forma desagregada por año, pero conforme colecta de datos del propio DIEESE, en el periodo de julio de 2009 a diciembre de 2011 fueron registrados 3.922 emprendimientos en el programa. Las estadísticas de los emprendedores individuales están disponibles en internet en el sitio del Portal del Emprendedor (www.portaldoempreendedor.gov.br).

31 Rede Nacional para la Simplificación del Registro y la Legalización de Empresas y Negocios.

PARTICIPANTES

- **Asociación Nacional de los Inspectores Fiscales de la Receta Federal (ANFIP)**
- **Comisión Estadual de Empleo**
- **Federación de los Trabajadores en el Comercio de Bienes y Servicios de Rio Grande do Sul (FECOSUL)**
- **Federación del Comercio y Servicios de Rio Grande do Sul (FECOMERCIO – RS)**
- **Fuerza Sindical**
- **Fundación Gaucha del Trabajo y Acción Social (FGTAS)**
- **GARANTIA – RS (Caja Económica Federal – RS)**
- **Ministerio de la Previsión Social**
- **Presupuesto Participativo /DETT**
- **PED/Dieese - RS**
- **Municipalidad de Porto Alegre**
- **Sebrae - RS**
- **Secretaria Municipal de Coordinación Política y Gobernanza Local (SMGL)**
- **Secretaria Municipal de la Industria Comercio y Turismo (SMIC)**
- **Sindicato de los Ambulantes - RS**
- **Sindicato de los Empleados del Sector de Comercio de Porto Alegre (Sindec/POA)**
- **Superintendencia Regional del Trabajo (SRT/RS)**

2.1.3

COOPERACIÓN, MARAÑONES Y PROTECCIÓN: la experiencia del proyecto piloto de la Cadena del cultivo de Marañón en Pacajus, en Ceará

Brasil es uno de los principales productores de marañón en el mundo, y su cadena productiva se caracteriza por un elevado grado de informalidad en el mercado de trabajo: desde la producción, pasando por los procesos de industrialización, hasta la comercialización. La producción nacional está casi toda concentrada en la región Nordeste, y el Estado de Ceará es su principal productor. Con el objetivo de articularlo con una iniciativa anterior de la Fundación Banco de Brasil, el proyecto piloto de DIEESE del sector del cultivo de marañón en Pacajús, Estado de Ceará, fue puesto en práctica entre 2011 y 2012. El proyecto contó con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Fundación Banco de Brasil (FBB).

Las actividades incluyeron seminarios, talleres y debates, en los cuales el DIEESE ha buscado acercar los trabajadores a especialistas y gestores públicos, con el objetivo de identificar las principales dificultades y obstáculos para la formalización y el aumento del ingreso de los trabajadores de la cadena productiva del sector del cultivo de marañón de Ceará. A partir de ese diagnóstico y por medio del diálogo social con líderes de cooperativas, fueron trazados planes de acción de corto, medio y largo plazos para enfrentar a esas cuestiones.

Con la creación del espacio de diálogo social, se ha buscado contribuir para la mejora de las condiciones y relaciones de trabajo en la cadena del cultivo del marañón en Ceará, además de promover el cooperativismo como forma de organización y producción.

El proyecto piloto del cultivo del marañón tiene como área de intervención social, principalmente, el municipio de Pacajus, en la región metropolitana de Fortaleza, donde se ubica la Central Copacaju (Cooperativa Agroindustrial del Marañón). El alcance del proyecto, sin embargo, es de mayor dimensión, una vez que involucra a los municipios donde están situadas las cooperativas singulares de castaña de marañón: Barreiras, Ocara, Arati, Tururu, Aquiraz, Chorozinho, Icapui, Fortim y Granja.

Los municipios son en su mayoría considerados de porte pequeño, con excepción de Pacajús, Aquiraz y Aracati que tiene poco más de 50 mil habitantes cada uno, siendo estos considerados municipios medianos. Una buena parte de los municipios tiene una población rural importante, como es el caso de Barreira, Ocara, Tururu e Icapui. Casi todos los municipios tienen un índice de desarrollo humano (IDH) mediano (entre 0,6 y 0,69).



El cultivo de marañón en Brasil

El cultivo de marañón es una importante actividad agrícola en Brasil. El país es uno de los principales productores mundiales de marañón. En 2011, el Brasil produjo, según la FAO, 230 mil toneladas. Eso significa que fue el 5º mayor productor mundial de la fruta, siendo responsable por cerca de 5% de todo el marañón cosechado en el planeta.

La cadena del cultivo de marañón cumple una función económica y social muy importante, pues es capaz de crear empleos e ingreso exactamente en el periodo entre cosechas de otras actividades agrícolas. La zafra del marañón ocurre entre agosto y diciembre que es el periodo de sequía de la región nordeste brasileña. La cadena del marañón emplea cerca de 200 mil trabajadores, de los cuales 180 mil en el campo y el resto en actividades de procesamiento.

El cultivo del marañón tiene mucha importancia sobre todo para los pequeños productores de bajo ingreso, pues muchas veces es la única producción con destino al comercio. Otros cultivos como los frijoles, el arroz y la mandioca son, en general, reservadas para el consumo propio. Estudios del sector mostraron que el pequeño productor es predominante en ese cultivo, con una fuerte presencia de agricultores familiares, muchos de los cuales son beneficiarios de programas sociales como la Bolsa Familia y Hambre Cero.

PRODUCCIÓN MUNDIAL DE MARAÑÓN (2011)

Ranking de los diez mayores productores del mundo

		Producción (ton)	Participación	Productividad (Hg/Ha)
1º	Vietnam	1.237.300	28,7%	37.346,82
2º	Nigeria	835.000	19,4%	22.876,71
3º	India	674.600	15,6%	7.077,21
4º	Costa do Marfim	393.000	9,1%	4.477,04
5º	Brasil	230.785	5,4%	3.018,88
6º	Benín	162.986	3,8%	3.499,99
7º	Filipinas	133.388	3,1%	47.294,00
8º	Guinea-Bissau	128.684	3,0%	5.783,11
9º	Tanzania	122.274	2,8%	3.007,25
10º	Indonesia	114.600	2,7%	1.993,74
	Total - top 10	4.310.747	93,5%	-

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la FAO

En el país, casi toda la producción de castaña de marañón está concentrada en la región nordeste. Ceará concentra solo, en general, cerca de la mitad de la producción, y los Estados del Rio Grande do Norte, con poco más de 20% de la producción total, y de Piauí, con un poco más del 15%, completan la lista de los tres principales Estados productores de castaña de marañón. En media, en los últimos 20 años, solo estos tres Estados concentraron cerca de 85% de toda la producción de castaña.

PRODUCCIÓN DE CASTAÑA DE MARAÑÓN (1990-2012)

Participación en la producción nacional

	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012
Ceará	49%	44%	34%	43%	38%	48%	48%
Rio Grande do Norte	22%	19%	22%	27%	25%	24%	22%
Piauí	22%	25%	24%	16%	14%	20%	11%
Maranhão	2%	3%	3%	3%	7%	2%	6%
Pernambuco	4%	2%	2%	3%	5%	3%	4%
Pará	0%	0%	1%	1%	2%	1%	4%
Bahia	0%	2%	4%	4%	5%	1%	2%
Paraíba	1%	4%	4%	2%	2%	1%	1%
Alagoas	0%	0%	0%	0%	1%	0%	1%
Tocantins	1%	0%	0%	0%	0%	0%	1%

Fuente: IBGE - Producción Agrícola Municipal

Y fue justamente en Ceará donde el DIEESE decidió desarrollar el proyecto piloto del sector del cultivo de marañón, que busca realizar, a partir de la promoción de diálogo social, la identificación y resolución de los obstáculos para la formalización, es decir, para una condición de trabajo decente y protegida.

Cultivo del marañón e informalidad

Desde 2003, proyectos relacionados al cultivo de marañón en Ceará contaron con el apoyo de la Fundación Banco de Brasil (FBB) que buscó, con otros socios, promover y apoyar los productores a ampliar su actuación de la producción primaria para la etapa de procesamiento del producto (industrialización). El primer proyecto fue realizado, de esa manera, para implantar una tecnología social que involucraba la construcción o recuperación de las mini fábricas de procesamiento de castaña, desarrolladas por la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), y en la capacitación de los miembros

de la cooperativa para hacerlas funcionar. La EMBRAPA fue una de las ocho instituciones colaboradoras que apoyaron a la iniciativa, al lado de la propia FBB, Sebrae, Ematece, Universidad Federal de Ceará, entre otras organizaciones.

El proyecto empezó a ser implantado en asociaciones de cuatro municipios: Pacajus (Asociación de los Habitantes de Pascoal); Chorozinho (Asociación Comunitaria Constructores de la Paz); Icapuí (Asociación Comunitaria Redonda); y en Tururu (Asociación Comunitaria de Cemoaba). En seguida, seis nuevas mini fábricas fueron construidas y equipadas en el ámbito del proyecto, en los municipios de Aracati, Aquiraz, Ocara, Tururu, Barreira y Granja. En su totalidad, tres mini fábricas fueron reformadas y siete nuevas mini fábricas fueron construidas.

INDICADORES DE LOS MUNICIPIOS DEL PILOTO DEL SECTOR DEL CULTIVO DE MARAÑÓN EN CEARÁ

Municipio	Población a)	Pob. Rural		Agricult. Familiars b)	Pescadores c)	Benefic. Bolsa Familia d)	Familias asentadas e)	IDH *	GINI *
		personas	%						
Aquiraz***	72.628	5.545	7,63	1.690	544	8.231	121	0,641	0,48
Aracati	69.159	25.124	36,33	1.159	292	8.762	369	0,655	0,53
Barreira	19.573	11.446	58,48	824	1	2.771	n.d.	0,616	0,55
Chorozinho	18.915	7.890	39,59	754	22	2.774	85	0,604	0,50
Fortim	14.817	5.209	35,16	298	652	2.125	63	0,624	0,51
Granja	52.645	26.753	50,82	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,559	0,62
Icapuí	18.392	12.605	68,54	869	2	2.920	300	0,616	0,47
Ocara	23.242	16.141	69,00	1.909	2	3.573	346	0,594	0,59
Pacajús	61.838	11.163	18,05	736	6	6.530	n.d.	0,680	0,54
Tururu**	14.408	9.120	63,30	745	1	2.180	118	0,606	0,62

Notas: * 2010; **2 Comunidades Quilombolas y *** 1 Quilombola y 1 Tierra Indígena (FUNAI 2008)

Fuentes: a) IBGE (2010), b) IBGE (1995/1996), c) SEAP(2004), d) MDS (2008), e) INCRA (2007)

Durante el proyecto, se ha observado que el modelo implantado con una única cooperativa no era suficiente para coordinar el trabajo en las diversas asociaciones y no estimulaba la formación de nuevas líderes en los diversos municipios. Después de mucha negociación y evaluación realizadas por el Comité Gestor fue adoptado un modelo compuesto por varias cooperativas singulares, cada una representando una comunidad y siendo propietaria de una mini fábrica de almendras de castaña de marañón.

Por fin, una cooperativa central Copacaju fue creada en el municipio de Pacajus, para articular las diez cooperativas menores (cooperativas singulares) de los demás municipios. La Copacaju es responsable por centralizar la realización de la normalización (en el periodo más reciente esa actividad fue descentralizada), fraccionamiento, embalaje y comercialización de las almendras. Su estructura es capaz de procesar 20.000 kilos del producto por mes para la comercialización, cantidad que sería suficiente para llenar un contenedor para exportación.

Sin embargo, la deseada inserción en el mercado de exportación no fue posible debido a la producción insuficiente. Eso hizo con que las organizaciones buscaran afirmarse en el mercado interno, pero con la limitación de tener que vender únicamente al por mayor y sin marca en el producto final. Las cooperativas se quejaban también de no tener un área dedicada a desarrollar las estrategias de marketing y comercialización.

A pesar de los avances organizacionales y tecnológicos, otras dificultades y desafíos aún permanecen. Uno de los principales problemas está relacionado con el área de la comercialización, en la cual los grupos tienen poca experiencia, necesitando de esa manera de capacitación y de creación de un área específica para desarrollar acciones estratégicas.

Hasta poco tiempo atrás, los pequeños productores tenían un único cliente, el intermediario, para quien se vendía el producto in natura (sin procesamiento) y sin mucho margen de negociación sobre los precios. En ese sentido, proyectos de orientación y estudios de mercado fueron desarrollados con el apoyo de Sebrae-CE. Dirigentes de la cooperativa central también recibieron cualificación en el área de exportación en colaboración con la Fundación Núcleo de Tecnología Industrial, Nutec, vinculada a la Secretaria de la Ciencia, Tecnología y Educación Superior, del gobierno del estado de Ceará y el Programa de Apoyo a la Exportación (Progex), del gobierno federal.

Más específicamente, los desafíos tienen que ver con la consolidación de clientes ya existentes y la ampliación de la gama de consumidores. Los grupos también buscan la conquista de espacios en grandes redes de venta por mayor y supermercados y la posibilidad de comercialización con su propia marca de Copacaju en el producto final.

La inserción en el mercado de exportación es otro desafío. En ese sentido, las cooperativas están buscando varias certificaciones que pueden abrir las

puertas del mercado internacional y mejorar la remuneración de los trabajadores. La certificación en el sistema de comercio justo y la certificación orgánica son dos ejemplos de sellos a los cuales las cooperativas de los productores de marañón se están candidateando.

Otro problema enfrentado por los grupos y que dificultaba el avance de la organización en cooperativas es la falta de capital de giro necesario para pagar a los agricultores familiares que no tienen condiciones económicas de esperar para recibir el ingreso. Esa falta de capital de giro, a su vez, criaba obstáculos para la cooperativa vender su producción en el momento más adecuado. También fueron identificados otros problemas como la falta de acceso a internet e inexperiencia en gestión.

La dificultad de acceso al crédito, de acuerdo con los datos de la SENAES del Ministerio de Trabajo y Empleo, es un problema encontrado en cerca de mitad de las cooperativas, más exactamente en 53% de los emprendimientos, según datos del Sistema Nacional de Economía Solidaria. Entre los problemas de acceso al crédito está la falta de apoyo técnico para formular proyectos y planes de negocio (36%), falta de aval o garantía exigida (31%), incompatibilidad de las condiciones de crédito (31%) y falta de documentación exigida (29%).

Por fin, los pequeños productores de marañón también enfrentan problemas de orden logística. Las cooperativas singulares están localizadas de forma muy pulverizada, próximas al litoral en una franja de tierra que va de norte a sur del estado de Ceará. Por ese motivo, existen dificultades para transportar la materia-prima hasta la central de Capajus. Además, la distancia también dificulta la creación de vínculos estrechos entre la dirección ejecutiva de la central y los miembros de las cooperativas de base.

Diálogo social

Con el inicio del proyecto piloto “Cadena del Cultivo de Marañón en Ceará”, el DIEESE movilizó los líderes de los trabajadores de la región, y abrió un espacio de diálogo para que esas demandas y cuestiones pudieran ser discutidas.

Por medio de la organización de talleres, el DIEESE acercó los trabajadores, técnicos del gobierno y especialistas de la sociedad civil y de la academia, con el objetivo de escuchar a los trabajadores sobre los principales obstáculos

para la formalización, aclarar cuestiones prácticas y proporcionar informaciones para que los propios trabajadores formularan, a partir de las discusiones entre los actores que enfrentan los problemas del sector, un plan de acción específico para atacar las dificultades encontradas.

De esa manera, fue realizada en la oficina regional de DIEESE en Fortaleza, en fines de agosto de 2011, el primer encuentro del proyecto piloto. Las reuniones tenían el objetivo de presentar el alcance general del proyecto y promover el contacto inicial entre los actores involucrados. El evento contó con la participación del supervisor local, Reginaldo Aguiar, de representantes sindicales de la Dirección Regional de DIEESE, y de la consultora de la central Copacaju, Tereza D'Ávila Brito.

Durante el primer encuentro, la coordinadora general del proyecto, Rosane Maia, presentó los primeros pilotos del proyecto "Reducción de la Informalidad por medio del Dialogo" los líderes de los trabajadores y los demás participantes de la sociedad civil y del gobierno presentes en el encuentro. Los participantes destacaron la importancia del proyecto en las cooperativas de producción de la región y se dispusieron a contribuir con la ejecución de las acciones en los próximos dos años.

Se considera la importancia de la participación de representante del Ministerio de la Previsión Social en los eventos del piloto, para aclarar las dudas sobre la legislación de la protección social que trata de los cooperados en la actividad rural. Se destacó también la importancia de discutir sobre la organización y estructura sindical del sector rural. En la ocasión, fue programado el Primer Taller del Piloto del Cultivo de Marañón, que vendría a ser realizada en Fortaleza en los días 21 y 22 de octubre de 2011, con la participación de aproximadamente 20 representantes locales, con el objetivo de identificar las demandas y construir un plan de acción.

Primer Taller

En las primeras discusiones de los talleres, los trabajadores pudieron discutir sus principales dificultades y obstáculos a la formalización. Aquí, la cuestión del financiamiento se mostró uno de los principales problemas para el desarrollo de la producción de los grupos organizados en cooperativas. De hecho, la búsqueda por líneas de crédito y los trámites junto a las entidades financieras se mostraron complejos, y muchos relataron dificultades para

obtener la documentación y garantías necesarias para solicitar crédito. Factores como las malas cosechas pasadas dificultan el acceso al crédito para apalancar mejoras en la productividad. La obtención de financiamiento también volvería más fácil la realización de los procesos de certificación de Comercio Justo y de Agricultura Familiar.

Además, los productores se enfrentaban una serie de dificultades que los impedía de formalizar los trabajadores y, de esa manera, darles derecho a la protección social y acceso a crédito y apoyo. En visita a la Cooperativa Agroindustrial del Asentamiento Che Guevara (COPAC), en el municipio de Ocara, se ha constatado que los trabajadores apuntaban el bajo ingreso de la actividad y la dificultad de acceso a otras fuentes para la complementación de renta como obstáculos para la contribución previsional. El problema de la baja remuneración también era enfrentado por otras cooperativas. Es común que el volumen de retirada (remuneración de los miembros de la cooperativa) mensual por trabajador en las cooperativas no alcance el valor del salario mínimo.

Otro obstáculo importante para la formalización era la falta de información correcta referente a los derechos de jubilación para los miembros de la cooperativa: no sabían si, en la formalización, perderían o no su condición de asegurado especial de la Previsión Social. Los trabajadores sabían que la ley garantiza a ellos el derecho a la jubilación por edad a todos los ciudadanos, independientemente del aporte. Pero no sabían si, al empezar los aportes y entrar en el sistema de jubilación contributiva, ellos estarían renunciando a ese derecho y a otros beneficios de programas sociales, como el Bolsa Familia. La falta de información y el miedo de perder derechos alimentaban la resistencia de los productores rurales en firmar la libreta de trabajo o de participar como miembros de las cooperativas recién creadas.

Las preocupaciones de los trabajadores que resultaban de su situación de informalidad también abarcaban cuestiones relacionadas con el futuro de los jóvenes (y mujeres y como ellos podrían involucrarse en las cooperativas) y también la dificultad de acceso a la seguridad, en especial en lo que se refiere a la salud del trabajador.

Segundo taller

El segundo taller fue realizado en marzo de 2012 en Fortaleza. La reunión tuvo como objetivo traer especialistas y gestores públicos, visando establecer un verdadero intercambio de informaciones con los líderes locales sobre los temas relacionados con las principales dudas de los productores familiares que fueron identificados en los primeros encuentros. Entre las cuestiones abordadas estaban la legislación relacionada al cooperativismo y también a la protección social, además de las nociones generales sobre la economía solidaria y las ventajas de adoptarse una organización en cooperativa (véase el apartado).

De esa manera se puso énfasis en las explicaciones sobre el estatuto de asegurado especial en el ámbito del sistema de previsión social. La categoría de asegurado especial se aplica a los trabajadores rurales que producen en régimen de economía familiar, sin la utilización de mano de obra asalariada permanente. También hacen parte de esa categoría los cónyuges, los compañeros y los hijos mayores de 16 años que trabajan con la familia en actividad rural. Los asegurados especiales tienen derecho a la jubilación por invalidez, jubilación por edad, jubilación por tiempo de aporte, auxilio-enfermedad, salario durante el permiso por maternidad, pensión por muerte y auxilio-detención.

En particular, fue aclarado que la participación como miembro de cooperativa o dirigente en una cooperativa rural constituida exclusivamente por asegurados especiales está prevista en la ley y no excluye el trabajador de esa categoría, asegurándoles la protección previsional.

Las presentaciones fueron realizadas por José Maurício Ribeiro de Araújo, de la Secretaria de Políticas de Previsión Social, del Ministerio de la Previsión Social; por Vanderley Maçanero de la Asociación Nacional de los Inspectores Fiscales de la Receta Fiscal de Brasil (ANFIP). Sandro Pereira del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) ofreció una introducción a la economía solidaria y Marcelo Mauad de UNISOL-Brasil profundizó algunas cuestiones sobre el cooperativismo y la economía solidaria. Por último, Raimundo Nonato del Instituto Nacional del Seguro Social presentó el Programa de Educación Previsional.

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA ECONOMÍA SOLIDARIA

La economía solidaria es una manera de organizar la producción que lleva en cuenta principios de solidaridad, sustentabilidad y justicia social. Los emprendimientos pueden organizarse como una asociación o como una cooperativa. La idea de crear una cooperativa, en el contexto del sector del cultivo de marañón, es de que grupos de trabajadores unidos tienen mejores condiciones de producir más y obtener precios más favorables por sus mercancías, de que si estuvieran trabajando de manera aislada e informal, y teniendo que depender de intermediarios o someterse a las condiciones de comercialización impuesta por grandes productores.

Fue por esa razón que el segundo taller trajo presentaciones sobre el asunto. Además de aclarar los principios fundamentales de los emprendimientos económicos solidarios, fueron ofrecidos a los participantes del encuentro datos actuales de investigaciones realizadas con ese tipo de emprendimiento en el contexto brasileño, y fue presentado un panorama de la situación actual de la construcción de políticas públicas para la economía solidaria.

Algunos aspectos de la organización en EES – Emprendimientos en Economía Solidaria – se destacan y ayudan a entender como ese modelo puede ser el más adecuado para el caso de los trabajadores de la cadena productiva del cultivo de marañón en Ceará.

Con respecto a los aspectos sociales, la organización en cooperativa, que es la principal forma jurídica de las EES, trae beneficios como una mayor participación en las decisiones cotidianas de la organización, elección directa de los dirigentes y la definición del destino de las sobras y el uso de los fondos. Las ventajas del cooperativismo también dicen respecto a la eficiencia económica, con la mejora del acceso a los mercados con precios más justos, la posibilidad de ampliación de escala de producción, la mejora de las condiciones de comercialización y la adquisición de productos y la reducción de los costes operacionales.

Como ha sido observado, sin embargo, en la propia experiencia del proyecto piloto de la cadena del cultivo del marañón en Ceará, no faltan desafíos en la fase de implantación y maduración de esas organizaciones. Para enfrentarlos, existe actualmente la construcción de un marco regulatorio favorable al desarrollo de la economía solidaria en el país. En especial, está en discusión el proyecto de la Ley General de la Economía Solidaria, bajo la dirección de la Secretaria Nacional de Economía Solidaria (SENAES).

La ley busca delinear una definición de economía solidaria, además de definir ejes prioritarios para acciones de incentivo a esas experiencias. En el momento, las principales acciones tienen que ver con el incentivo a la educación, formación y asistencia técnica, promover el acceso a servicios de crédito y finanzas, promover la comercialización en condiciones de comercio justo y consumo responsable, incentivar la recuperación de empresas por trabajadores organizados en autogestión y, además, apoyar la investigación y el desarrollo y la transferencia de tecnologías.

Otro proyecto de destaque es relacionado con la Ley General de la Cooperativa que busca remplazar a la ley actual (n° 5764/71) por un texto más moderno y eficaz que no solamente regula el funcionamiento de las cooperativas, pero que también crea los mecanismos adecuados para incentivar el desarrollo de las organizaciones.

Al mismo tiempo, existen proyectos en discusión en la Cámara de los Diputados sobre la legislación tributaria más adecuada para las cooperativas (véase los principales marcos jurídicos en Economía Solidaria en el apartado siguiente). En síntesis, hay un proyecto de Ley Complementar (PLP 386/2008) que define el acto cooperativo y establece la incidencia o la exoneración de impuestos en todas las escalas administrativas y la Ley Ordinaria (PL 3723/2008) que regula la base de incidencia de cada tributo federal de acuerdo con el sector de actividad de la cooperativa.

MARCOS JURÍDICOS DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA	
Ley de Cooperativas Sociales (nº 9.867/1999)	La ley establece principios fundamentales sobre las cooperativas sociales que son constituidas por personas en desventaja en el mercado de trabajo. Está todavía en fase de reglamentación.
Ley de recuperación y falencias (nº 11.101/2005)	Regula la recuperación judicial, extrajudicial y la quiebra de la persona física y de la persona jurídica. El artículo 50 trata de la posibilidad de recuperación de empresas por trabajadores organizados en autogestión.
Ley de Régimen Especial de Incentivos para el Desarrollo de la Infraestructura “ (nº 11.488/2007))	La ley extiende a las sociedades cooperativas beneficio previsto en la Ley Complementar 123/06 para las pequeñas empresas en procesos licitatorios.
Proyecto de Leyes Tributarias (PL 386/2008 y PL 3.723/2008)	El Proyecto de Ley Complementar 386/2008 tiene como fin reglamentar la imposición más adecuada para el acto cooperativo, define el acto cooperativo y dispone sobre la incidencia y exoneración de impuestos. El Proyecto de Ley Ordinaria 3723/2008 dispone sobre el tratamiento fiscal aplicable a las cooperativas en el ámbito federal.
Lei das cooperativas de crédito (nº 130/2009)	El Proyecto de Ley Complementar 386/2008 tiene como fin reglamentar la imposición más adecuada para el acto cooperativo, define el acto cooperativo y dispone sobre la incidencia y exoneración de impuestos. El Proyecto de Ley Ordinaria 3723/2008 dispone sobre el tratamiento fiscal aplicable a las cooperativas en el ámbito federal.
Ley de Cooperativas de Trabajo (nº 12.690/2012)	La ley dispone sobre el funcionamiento y la organización de las cooperativas de trabajo, estableciéndolas como la principal forma de organización y estructura jurídica de los emprendimientos de la Economía Solidaria. El texto establece mecanismos rigurosos para evitar fraudes con respecto a la legislación laboral. Al mismo tiempo, crea el Programa Nacional de Fomento a las Cooperativas de Trabajo. La ley, sin embargo, todavía necesita ser reglamentada por uno o más decretos presidenciales.
Proyecto de Ley de Arrendamiento de Activos	Añade un dispositivo a la Ley de Recuperación y Quiebras (11.101) de 2005 para disponer sobre el arrendamiento y el comodato de bienes y los derechos de empresas en proceso de recuperación judicial por cooperativa de empleados..

Taller de capacitación

El tercer taller, realizado en mayo de 2012, buscó abordar una de las cuestiones más urgentes planteadas por los trabajadores de las cooperativas: la cuestión de la mejora de los procesos productivos, de comercialización y del acceso al crédito.

Después de la visita de los técnicos de DIEESE y de Unisol a los emprendimientos, las discusiones del taller trataron de analizar el andamiaje de las cooperativas y organizaron los datos para la formulación de un plan de negocios. El evento permitió que se transmitieran algunos elementos importantes para que los propios cooperados, y también los técnicos de DIEESE y de Unisol, pudieran hacer diagnósticos sobre los obstáculos y las acciones necesarias para transponerlos.

Plan de acción

Los debates, el intercambio de informaciones y el dialogo entre trabajadores, especialistas y gestores públicos eran apenas una parte del proyecto piloto. La idea era que las discusiones resultaran también en consecuencias concretas y movilizaran a los propios miembros de las cooperativas y gestores públicos para actuar en el sentido de resolver los problemas. De esa manera, cada encuentro o taller terminaba con orientaciones claras de acción.

En el primer taller, en octubre de 2011, los grupos de trabajadores y representantes de las organizaciones colaboradoras (FBB, INSS, y Ministerio de la Previsión Social) elaboraron propuestas para incentivar la formalización en la cadena productiva del cultivo del marañón. Las medidas eran divididas en temas, y también por el plazo de ejecución (corto, medio o largo plazos) y era determinada la organización responsable en concretizar las acciones.

Los temas principales fueron los siguientes:

1. Las acciones para la sensibilización sobre la importancia de la formalización; difusión de información y divulgación de las políticas públicas;
2. Elaboración de proyectos de ley para cooperativas;
3. Cuestiones laborales;
4. Ampliación del número de miembros de las cooperativas;
5. Medidas para incentivar la contratación con registro;
6. Viabilidad de la actividad económica.

Cada uno de los grupos de trabajo – uno formado por los socios de la cooperativa, el otro formado por técnicos de las organizaciones colaboradoras – propuso medidas concretas para componer el plan de acción.

Con respecto al primer tema, sobre la difusión de información, los socios de la cooperativa central (Copacaju) sugirieron que, en corto plazo, los órganos

de gobierno (INSS, Ministerio del Desarrollo Agrario, DIEESE y el Ministerio de la Previsión Social) buscaran contacto con los medios de comunicación locales, como radios comunitarias y periódicos. Los trabajadores de Copacaju propusieron que sindicatos, DIEESE, FBB y las municipalidades promovieran encuentros, talleres y seminarios para la difusión de las políticas públicas, en corto y medio plazos.

Las organizaciones colaboradoras, a su vez, sugirieron que, en el medio plazo, además de charlas, otros formatos, como video y teatro podrían ser utilizados para difundir informaciones sobre formalización y cooperativas. Sugirieron todavía, que las actividades fueran articuladas entre el INSS, sindicatos, DIEESE y productores, que se apoyarían también en la FBB. Otra sugerencia fue la elaboración de un sitio informativo, a ser desarrollado por la propia Copacaju y con apoyo de la FBB, conteniendo noticias sobre las reuniones bimestrales del comité gestor de la cooperativa central.

Con respecto al marco regulatorio de las cooperativas, los socios de la cooperativa sugirieron que se desarrollara en el medio plazo una propuesta legislativa específicamente para cooperativas de agricultura familiar, en cuanto los técnicos de las organizaciones gestoras propusieron que las centrales sindicales, DIEESE y MPS, en el corto plazo, se empeñara en la elaboración de proyectos de ley para cooperativas de segundo grado para que sus socios sean reconocidos como asegurados especiales de la agricultura familiar.

Para dar apoyo a las cuestiones laborales, los socios de la cooperativa Copacaju también sugirieron que el DIEESE se haga cargo de un trabajo de colecta de datos sobre la informalidad en el sector y la situación legal de los cooperados. Las organizaciones colaboradoras propusieron que se haga la actualización de las informaciones sobre los cambios en las reglas laborales.

Con respecto a la cuestión del trabajo con libreta firmada, los miembros de las cooperativas sugirieron que un cambio en la carga de impuestos para la reducción de encargos sociales de funcionarios de cooperativas; por otro lado, los técnicos de las organizaciones colaboradoras propusieron que las cooperativas busquen la formalización de los funcionarios que no hacen parte de la actividad fin.

Para promover la viabilidad económica del cultivo de marañón, los socios de la cooperativa propusieron que se buscara establecer criterios distintos que faciliten el acceso al crédito para los agricultores familiares organizados en cooperativas. Los representantes de las organizaciones colaboradoras propusieron

un esfuerzo conjunto para disminuir los costes de producción, tener acceso a capital de giro y buscar certificación orgánica y de economía solidaria.

En el último taller, en mayo de 2012, los participantes de encuentro decidieron darle prioridad a las siguientes medidas, con el fin de apalancar la capacidad de producción y distribución, considerando las especificidades de una cooperativa de economía solidaria:

- elaboración de un análisis de los datos financieros recientes,
- análisis de la dimensión asociativa,
- análisis del mercado y
- discusión y propuesta de plan de negocio actualizado.

Resultados y perspectivas

Con la creación del espacio de diálogo social, se ha buscado contribuir para la mejora de las condiciones y relaciones de trabajo en la cadena del cultivo de marañón en Ceará, además de fomentar la forma de producción en cooperativas. Además de la manera innovadora para identificar y actuar sobre los problemas, el Piloto de la Cadena del Cultivo del Marañón en Ceará ya trajo resultados objetivos muy significativos.

Del punto de vista de los trabajadores directamente beneficiados e involucrados en el piloto, la iniciativa que abarcó diez cooperativas singulares que se habían constituido formalmente en los años 2000, fue favorable a la gestión de sus actividades llevando en cuenta los derechos sociales y previsionales de los agricultores familiares como asegurados especiales de la Previsión Social en los marcos de la legislación vigente. Eso significa que todos los 381 cooperados pasaron a trabajar sin el temor de perder la condición de asegurado especial, o sea, conscientes sobre sus derechos y sobre el valor de la formalización de sus relaciones de trabajo y de las propias cooperativas.

Además, las discusiones y cuestiones que surgieron durante los talleres y seminarios mostraron que la falta de información sobre las reglas previsionales (que no incentivaba la formalización) es un problema que no se restringía a los trabajadores involucrados en el proyecto piloto en Ceará.

De ese modo, el DIEESE, en colaboración con el BID, Fondo Multilateral de Inversión (FOMIN), Ministerio de la Previsión Social y FBB, lanzó un manual que hace un resumen, en lenguaje accesible, las principales preguntas de los

cooperados y respuestas de los especialistas del Ministerio de la Previsión Social sobre los derechos de los miembros de cooperativas formales formadas por pequeños agricultores familiares al sistema de protección social, en especial, el derecho a la jubilación.



Tapa del manual de orientación producido por el DIEESE para estimular la formalización

Inicialmente, fueron publicados y distribuidos para sindicatos y cooperativas en todo el territorio nacional 6.000 ejemplares. En la segunda edición, más de 8.000 copias fueron producidas. Además de eso, la publicación está disponible gratuitamente en la página del DIEESE en internet para bajar e imprimir o para consulta www.dieese.org.br/projetos/informalidade/cartilhaProtecaoSociaParaCooperativismo.pdf.

PARTICIPANTES DEL PROYECTO PILOTO DEL SECTOR DEL CULTIVO DEL MARAÑÓN

- ANFIP (Asociación Nacional de los Inspectores Fiscales de la Receta Federal)
- APABV RN (Asociación de los Productores Agrícolas de Bebida Velha)
- APAFU
- ASCOCE (Asociación Comunitaria del Cedro)
- Asociación de los Productores
- Central de Cooperativas Copacaju
- Coopanei (Cooperativa de Producción, Asistencia Técnica y Comercialización)
- Coopangi
- Cooperativa Agroindustrial Aroeira Vilany (Copav)
- Cooperativa Agroindustrial de Frutos Regionais (CoopFrutos)
- Cooperativa Agroindustrial Zé Lourenço (Copazel)
- COPAC /Ocara (Cooperativa Agroindustrial del Asentamiento Che Guevara)
- Copalace
- COPANH /Tururu (Cooperativa Agroindustrial Novo Horizonte)
- COPASAT (Cooperativa de Prestación de Servicios y Asistencia)
- Fetrace (Federación de los Trabajadores, Empleados y Empleadas en el Comercio y
- Servicios del Estado de Ceará)
- Fuerza Sindical
- FBB (Fundación Banco de Brasil)
- INSS/Messejana
- Instituto Nacional de Seguro Social - Programa de Educación Previsional
- IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada)
- M.S. Contabilidade
- Ministerio de la Previsión Social
- Mova-se
- NCST (Nueva Central Sindical de Trabajadores)
- Seeb-CE (Sindicato de los Bancarios de Ceará)
- STI Calzados
- UFC (Universidad Federal de Ceará)
- UGT/CE
- UNISOL – Central de Cooperativas y Emprendimientos Solidarios

2.1.4
DIÁLOGO SOCIAL EN CONSTRUCCIÓN: la experiencia del proyecto piloto en el sector de la construcción en Curitiba y Salvador

La construcción civil en Brasil es uno de los sectores económicos más importantes del país. Y también es uno de los más dinámicos de la última década: en 2000, ocupaba 4,6 millones de personas. Una década después, la construcción civil empleaba 6,3 millones de trabajadores – un aumento de 34% en 10 años. Eso significa que en 2010 nada menos que 8% de la población ocupada del país estaba en ese segmento.

El papel económico del sector de la construcción civil es aún mayor por su naturaleza: además de intensiva en mano de obra, también absorbe un grande contingente de trabajadores con bajo nivel de escolaridad. Sin embargo, en general, el rendimiento de los trabajadores del sector es bajo: 75% de los trabajadores de la construcción civil ganan menos de 2 salarios mínimos por mes.

NÚMERO Y DISTRIBUCIÓN DE LOS OCUPADOS EN LA CONSTRUCCIÓN CIVIL EN BRASIL, SEGÚN FRANJAS DE INGRESO BRUTO MENSUAL DEL TRABAJO PRINCIPAL BRASIL – 2010

Ingreso bruto mensual	nº	%
Sin Ingreso	18.062	0,3
Hasta 1/2 salario mínimo	368.281	5,8
Más de 1/2 a 1 SM	719.929	11,4
Más de 1 a 2 SM	3.629.419	57,6
Más de 2 a 5 SM	1.243.450	19,7
Más de 5 a 10 SM	195.186	3,1
Más de 10 SM	91.391	1,5
No declarado	32.710	0,5
Total	6.298.429	100
Media	1.146,44	
Mediana	777,66	

Fuente: Censo IBGE

La buena noticia es que la tendencia de crecimiento del número de puestos de trabajo formales, que caracterizó la última década en Brasil, también ocurrió en la construcción civil. En 2000, 26,4% de los trabajadores del sector eran empleados con registro en libreta, en cambio que en 2010 esa proporción subió para 36,6%. Ese aumento de la participación representó, en términos absolutos, 1,1 millón de trabajadores más, en el tiempo de una década – es decir,

el contingente de empleados con registro casi dobló, pasando de 1,2 millones, para 2,3 millones, superando de ese modo, el número de empleados sin registro.

Sin embargo, a pesar de ese avance, el sector todavía sigue con un elevado número de trabajadores informales, sin cualquier tipo de protección social. En el inicio de la década pasada, de uno en cada tres trabajadores de la construcción eran informales. A pesar del avance de la formalización en el sector en los años 2000, la construcción civil terminó la década con cerca de 1,6 millón de empleados sin registro, según el IBGE. En diez años, eso significó un crecimiento modesto, de 5%, pero todavía significa que cerca de uno en cada cuatro trabajadores de la construcción civil no tiene acceso a cualquier forma de protección social.

NÚMERO DE OCUPADOS EN LA CONSTRUCCIÓN CIVIL EN BRASIL, SEGÚN POSICIÓN EN LA OCUPACIÓN, PROPORCIÓN Y VARIACIÓN - 2000 Y 2010

Posición ocupada	2000		2010		Variación (2000-2010)	
	nº absoluto	% del total	nº absoluto	% del total	absoluta	en %
Empleados	2.714.382	59,6	3.890.076	61,8	1.175.694	43,3
con registro	1.204.905	26,5	2.305.294	36,6	1.100.389	91,3
sin registro	1.509.477	33,2	1.584.782	25,2	75.305	5,0
Cuenta propia	1.712.537	37,6	2.300.265	36,5	587.728	34,3
Empleadores	88.057	1,9	74.400	1,2	-13.657	-15,5
No remunerados	38.457	0,8	33.690	0,5	-4.767	-12,4
Total	4.553.433	100,0	6.298.431	100,0	1.744.998	38,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo de IBGE

De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional por Muestra de Vivienda (PNAD) del IBGE, en 2011, de los 7,3 millones de trabajadores ocupados en el sector, casi el 57% (o más de 4,1 millones) estaban socialmente desprotegidos, es decir, no tenían acceso a cualquier modalidad de beneficio de la seguridad social. Únicamente 43,1% de los trabajadores ocupados (3,1 millones de personas) están socialmente protegidos. El cuadro de la construcción civil se vuelve aún más preocupante cuando comparamos con el restante del mercado de trabajo, donde cerca del 70% de los ocupados están socialmente protegidos, de acuerdo con el Ministerio de la Previsión Social.

PROTECCIÓN PREVISIONAL PARA LA POBLACIÓN OCUPADA ENTRE 16 Y 59 AÑOS, BRASIL, 2011

Categorías	Total	%
Contribuyentes RGPS (A)	46.535.803	54,4%
Contribuyentes RPPS (B)	6.337.253	7,4%
<i>Militares</i>	217.331	0,3%
<i>Estatutarios</i>	6.119.922	7,2%
Asegurados Especiales** (RGPS) (C)	6.679.860	7,8%
No contribuyentes (D)	25.997.149	30,4%
Total (E = A+B+C+D)	85.550.065	100,0%
Beneficiarios no contribuyentes*** (F)	916.229	1,1%
Trabajadores Socialmente Protegidos (A+B+C+F)	60.469.145	70,7%
Trabajadores Socialmente Desprotegidos (D-F)	25.080.920	29,3%
Desprotegidos con ingreso igual o superior a 1 salario mínimo	13.986.190	16,3%
<i>Desprotegidos con ingreso inferior a 1 salario mínimo</i>	10.162.399	11,9%
<i>Desprotegidos con rendimiento ignorado</i>	932.331	1,1%

Fuente: PNAD/IBGE – 2011. Elaboración: SPS/MPS (adaptado).

De esa manera, la inclusión del sector de construcción como uno de los sectores de actuación del proyecto coordinado por DIEESE “Reducción de la Informalidad por Medio del Diálogo Social” era de grande relevancia. Inicialmente, el proyecto piloto del sector de la construcción fue realizado en Curitiba, Paraná. En la segunda fase del proyecto, un nuevo piloto del sector fue implantado en Salvador, Bahía.

formalidad en la construcción civil en Curitiba

En Paraná, la construcción civil representa 6,2% de los empleos del Estado – es la quinta actividad que más emplea en Paraná, después del comercio minorista, servicios diversos, administración de inmuebles e industria alimentaria.

En 2001, 55% de los trabajadores de la construcción civil eran informales en el Estado. Esa elevada incidencia de informalidad en Paraná explica en buena parte la práctica generalizada de competencia desleal por medio del incumplimiento de la legislación laboral y de las normas básicas de seguridad y salud en el ambiente de trabajo. Esa situación motivó, en 2001, el Sinduscon-PR (Sindicato de la Industria de la Construcción Civil en Estado de Paraná) y diversos órganos públicos y privados de Paraná a firmar un acuerdo de cooperación para luchar contra la informalidad en el mercado de trabajo de la construcción civil.

Además de Sinduscon-PR, otras 20 organizaciones integran el Comité del Programa de Incentivo a la Formalidad en el Mercado de Trabajo de la Construcción, entre las cuales el Secovi-PR (Sindicato de la Habitación y Condominios del Paraná), la Secretaría Municipal del Trabajo y Empleo de la Municipalidad de Curitiba (SMTE), la Secretaria de Estado del Trabajo, Empleo y Promoción Social (SETP) y el Ministerio Público del Trabajo (MPT-Procuraduría Regional del Trabajo de la 9ª Región), Federación de las Industrias del Paraná (FIEP), INSS y el DIEESE³².

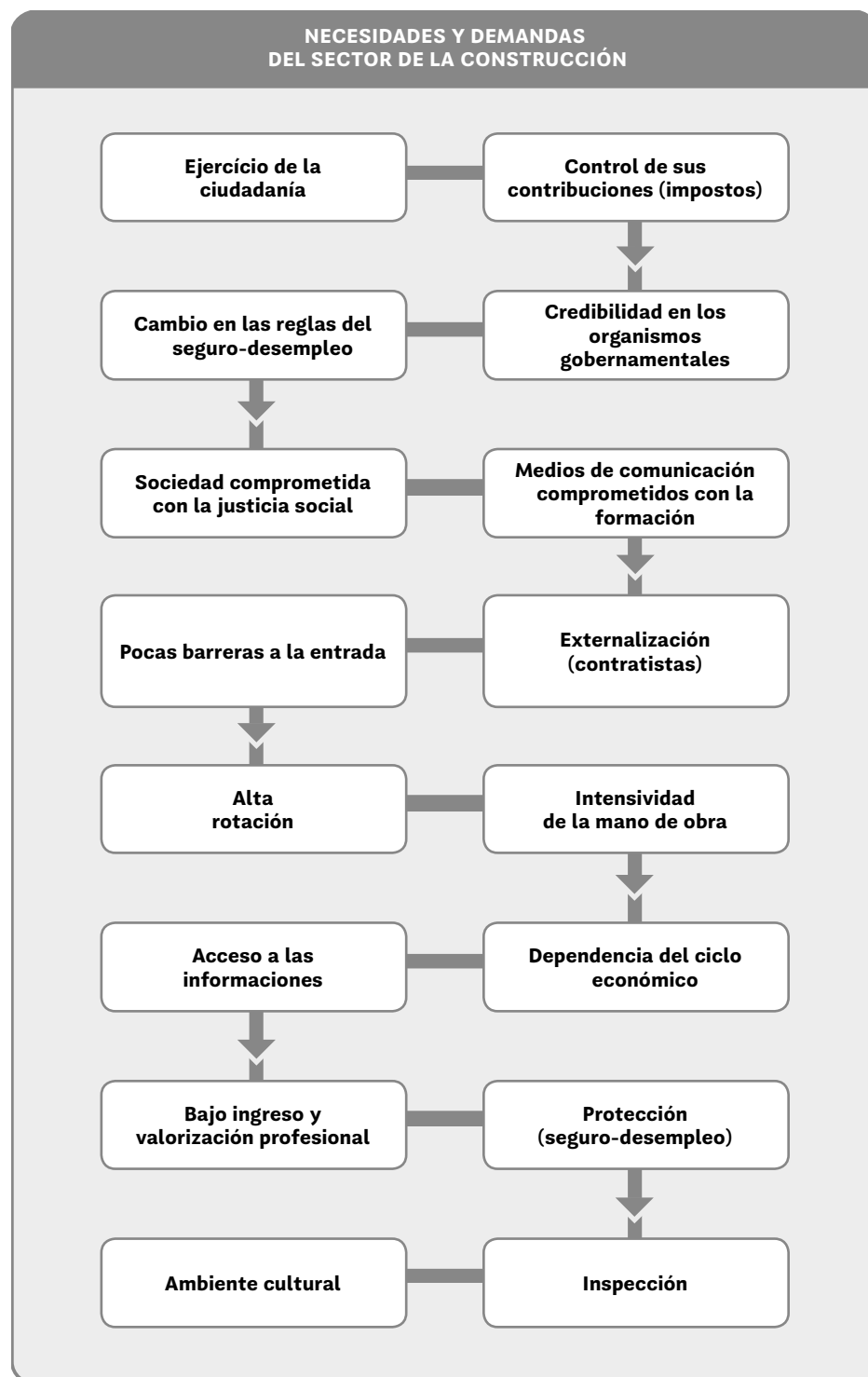
El objetivo de la iniciativa de control social por la sociedad civil fue establecer atribuciones y procedimientos que promuevan acciones de incentivo a la formalización y de fiscalización de las obras realizadas en el Estado. El Comité se reunía mensualmente, con dos objetivos principales: 1) determinar el plan de visitas a los locales de obras para verificar normas e artículos de seguridad en el trabajo y si la exigencia del registro de los trabajadores estaban siendo respetados y 2) realizar seminarios de orientación a empresas, contratistas y propietarios de obras, sobre normas de seguridad de trabajo y legislación laboral.

A partir de la construcción de esa colaboración inédita – que reunía organizaciones de la sociedad civil de los profesionales, sindicatos de trabajadores y patronales, ministerio público, y órganos del gobierno municipal, estadual y federal –, el DIEESE ha seleccionado a Curitiba para recibir el primer proyecto piloto para el sector de la construcción para sumar fuerzas a esa iniciativa.

Diálogo social en construcción en Curitiba

La primera actividad del proyecto piloto del sector de la construcción en Curitiba ocurrió en abril de 2010, cuando el director técnico del DIEESE Clemente Ganz Lúcio presentó a los participantes el proyecto “Reducción de la Informalidad por Medio del Diálogo Social”. Durante el encuentro, fue discutida la cuestión de la informalidad, sus varias formas a los problemas que se originan de la falta de protección social. Participaron del primer taller representantes de 16 organizaciones y órganos de gobierno, entre las cuales el CREA-PR, y la Secretaría Municipal de Trabajo de Curitiba y el SEBRAE.

³² Las otras entidades que componen el Comité son: Sinduscon-Norte (PR); Sinduscon-Noroeste (PR); FIABCI; Sinduscon-Oeste (PR); Sineltepar (Sindicato de las Empresas de Electricidad, Gas, Agua, Obras y Servicios del Estado de Paraná); Fundacentro (Fundación Jorge Duprat y Figueiredo); Crea-PR (Consejo Regional de Ingeniería y Agronomía); Asbea-PR (Asociación Brasileña de las Oficinas de Arquitectura); Ademi-PR (Asociación de los Dirigentes de Empresas del Mercado Inmobiliario en el Estado de Paraná); Apeop-PR (Asociación Paranaense de los Empresarios de Obras Públicas); Fetraconspar (Federación de los Trabajadores en las Industrias de la Construcción y del Mobiliario del Estado de Paraná); SRTE-PR (Superintendencia Regional del Trabajo y Empleo) y IEP (Instituto de Ingeniería del Paraná).



En el segundo taller, que ocurrió en junio de 2010 también en Curitiba, los participantes tuvieron la oportunidad de reflexionar y debatir los principales problemas relacionados a la cuestión de la informalidad, además de hablar sobre las expectativas con respecto al proyecto. Entre ellas estaban el establecimiento de acciones para estimular la concientización de los trabajadores informales y el apoyo institucional a las iniciativas, discutir medidas de lucha contra el trabajo infantil, seguridad del trabajo, calificación profesional e intercambio de experiencias de varias instituciones allí presentes.

A partir de los debates en el taller, también fueron identificadas las principales demandas, necesidades y problemas del sector – como la alta rotación y la falta de protección – y la contextualización del problema, en resumen en el cuadro “Necesidades y Demandas del Sector de la Construcción”.

Los participantes también debatieron las principales causas de la informalidad en el sector de la construcción. Entre los factores que ayudarían a explicar la precariedad de las relaciones de trabajo estarían la ausencia de una cultura previsional, la visión inmediatista que se origina de la necesidad de supervivencia, la connivencia de los gobiernos, la legislación laboral obsoleta y el índice de alcoholismo entre los trabajadores. La discusión de esos elementos fue importante para determinar el plan de acción del proyecto piloto.

Plan de acción en el proyecto piloto de Curitiba

Fueron establecidos cinco ejes de acción para el proyecto piloto del sector de la construcción civil en Curitiba, estableciendo claramente las instituciones colaboradoras y el plazo para su realización (en el caso de una acción que no sea permanente).

La primera acción trata de la cuestión del permiso de construcción. La propuesta es de vincular la concesión del permiso al aporte social mensual, en el caso que no ocurra el aporte durante la obra. La idea es que se establezca un convenio entre la Receta y la Municipalidad, y que ese diálogo entre los órganos de gobierno sea una actividad permanente.

La segunda acción se divide en dos etapas: primero, propone la verificación de reglas sobre la liberación de recursos públicos para obras; en seguida, propone establecer una regla que condiciona el repase de recursos oficiales para

toda y cualquier obra pública a la comprobación de que los trabajadores de la obra estén en situación regular (formal).

La realización de una amplia campaña, en nivel nacional, es la tercera acción del plan. En el nivel local, esa campaña tendría el objetivo de promover discusiones con instituciones y órganos del municipio. En el nivel nacional, la iniciativa buscaría realizar una amplia campaña para informar la población sobre la evolución del trabajo en la construcción de hoy, además de aclararle al público en general sobre los beneficios de ser un trabajador formal. En términos más concretos, se trata de realizar una audiencia con el Ministerio Público del Trabajo y la movilización de los actores locales para la difusión inmediata de la campaña, por medio de la elaboración de folletos informativos direccionados a los trabajadores y jóvenes, además de la difusión de las acciones para la prensa local.

Otra acción importante propuesta durante el taller es la de establecer una articulación entre el gobierno y empresas sobre el procedimiento y las reglas de aprobación del seguro-desempleo. Según esa propuesta, el beneficio tendría de ser aprobado de acuerdo con la demanda de mano de obra, es decir, la información del Sistema Nacional de Empleo (SINE), del Ministerio del Trabajo y Empleo, sobre los trabajadores desempleados sería encaminada directamente hacia la empresa que necesita un trabajador. A su vez, la aprobación del seguro-desempleo tendría de ser asociada también a otros procedimientos con respecto a la intermediación pública de mano de obra.

Por fin, la quinta acción tiene que ver con la difusión, en nivel nacional, de las acciones y el funcionamiento del Comité de Incentivo a la Formalidad como una iniciativa para orientar y motivar el trabajo formal. La acción debe ser realizada por las organizaciones que componen el Comité ejecutivo del proyecto, buscando dar visibilidad, en los demás estados y municipios, a la experiencia del proyecto piloto de Curitiba.

La importancia del proyecto piloto de Curitiba y la relevancia del sector de la construcción civil para la economía y para el mercado de trabajo en el país motivó al desarrollo de un segundo proyecto piloto, esta vez en Salvador, y en el sector de la construcción pesada (y no en el sector de construcción de pequeñas edificaciones, como en Curitiba).

Informalidad en la cadena de la construcción en Salvador

El sector de construcción en Bahía es uno de los más importantes para la economía del Estado, y, en 2010, empleaba 7% de toda la mano de obra – proporción cercana a la del país en su totalidad, de 8%. Sin embargo, en la última década, el mercado de trabajo en el sector presentó un dinamismo más grande en Bahía que la media nacional: el número de trabajadores del sector en el Estado de Nordeste aumentó 45,9% entre 2000 y 2010, contra 38,3% en el país. En términos absolutos, eso significó un aumento de cerca de 140 mil personas sobre el contingente total de trabajadores en el sector de la construcción de Bahía.

NÚMERO DE TRABAJADORES EN LA CONSTRUCCIÓN CIVIL, SEGÚN LA POSICIÓN OCUPADA . BAHÍA - 2000-2010

Posición ocupada	2000		2010		Variación 2000-2010	
	nº absoluto	% del total	nº absoluto	% del total	absoluta	%
Con registro	80.280	26,5	164.732	37,2	84.452	105,2
Sin registro o cuenta propia	216.243	71,3	271.575	61,3	55.332	25,6
Total	303.191	100,0	443.326	100,0	140.135	46,2

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo

Otra buena noticia es el aumento de puestos de trabajo en el sector de la construcción en el Estado que fue impulsado principalmente por empleados con registro: hubo un aumento del 105,2% en diez años – mayor que el crecimiento registrado en todo el país, del 91,3%. Eso significa que la proporción de trabajadores con registro en el sector en Bahía subió de 26,4% para 37,1% en la última década.

A pesar de la mejora, la situación en el sector de la construcción en el Estado sigue preocupante: 63% de los trabajadores están desprotegidos (sin registro) o son autónomos, y cerca del 90% de los ocupados ganan menos de dos salarios mínimos (en Brasil, esa proporción es del 75%).

La Región Metropolitana de Salvador es donde se concentra la mayor parte de los puestos de trabajo (176 mil), según datos del censo de 2010, de IBGE. A lo largo de la década, ese conjunto de trabajadores ha migrado para el sector formal, como ocurrió en el Estado y en el país. De acuerdo con la Encuesta de Empleo y Desempleo (PED) de DIEESE, en 2011, el 7,1% de las personas ocupadas en el sector de la construcción civil eran asalariadas sin registro. Esa proporción era del 18,9% en el año 2000.

DISTRIBUCIÓN DE LOS OCUPADOS EN LA CONSTRUCCIÓN CIVIL, POR POSICIÓN EN LA OCUPACIÓN - REGIÓN METROPOLITANA DE SALVADOR (EN %) - 2000 A 2011

Año	Asalariados con registro	Asalariados sin registro	Autónomos
2000	43,2	18,9	33,3
2001	43,9	17,2	34,9
2002	41,7	16,4	37,2
2003	41,3	15,8	38,6
2004	39,9	15,9	40,2
2005	37,8	14,6	44,5
2006	41,2	10,8	45,1
2007	44,8	10,2	42,5
2008	41,8	9,1	47,1
2009	41,8	8,8	47,4
2010	51,3	6,3	40,7
2011	52,8	7,1	38,3

Fuente: DIEESE/Seade; MTE/FAT; PED. Elaboración: DIEESE

Siguiendo una tendencia contraria, los trabajadores con registro, que en 2000 representaban 43,2% del total, en 2011 se volvían mayoría absoluta: 52,8%, situación mucho mejor que en el Estado, donde esa proporción no llega al 37%. Los demás trabajadores del sector en la Región Metropolitana de Salvador (38,3%) son autónomos, cuya participación también aumentó para 33,3% en 2000, llegó a 47,4% en 2009, antes de descender en los últimos años. Ese ascenso, sin embargo, significa también salarios más bajos: los autónomos tienen en media un salario real del 30% al 40% más bajo que los trabajadores con registro, según el DIEESE.

En Bahía, la cobertura previsional, es decir, una de las formas de protección social, atendía a 61,8% de la población, menos, por lo tanto, que la media nacional del 70,7%. Como vimos en la introducción de este capítulo, en el sector de construcción civil, ese porcentual es aún menor (43,1% de los trabajadores socialmente protegidos) y en Bahía, la proporción de trabajadores protegidos es aún más baja: 33,1%.

Los trabajadores informales de la construcción no tienen prueba de vínculo laboral en sus libretas de trabajo, y, a veces, a pesar de que la obra es regular, en el sistema de INSS el trabajador no tiene su vínculo registrado en los formularios de aportes del FGTS y informaciones a la Previsión Social – GFIP -, siguiendo, de ese modo, desprotegido, es decir, sin los beneficios del seguro social. El trabajador sin registro también no recibe participación en los lucros y

resultados. Además, la informalidad también trae un empeoramiento de las condiciones de trabajo, como la adopción de medidas para la mejora de la seguridad, higiene y salud en el local de obras conquistadas en las negociaciones colectivas realizadas por los sindicatos.

De esa manera, la Bahía, o más exactamente la ciudad de Salvador, surgió como un local relevante para la realización de la segunda etapa del proyecto piloto de la construcción. De esta vez, sin embargo, el punto central fue la cadena productiva, considerándose también la construcción pesada (carreteras, túneles, puertos y aeropuertos, puentes etc.). En la construcción pesada del Estado de Bahía, es común la presencia de trabajadores informales en las obras de saneamiento básico, pavimentación de calles y rutas, aplanamiento del suelo y aductoras.

Es verdad, sin embargo que en el sector de construcción pesada hay menos informalidad “directa”, pero son bastante comunes formas igualmente perversas de relaciones de trabajo, como la subcontratación (externalización), basadas en contratos de trabajo precarios y falta de protección social. Las formas de relaciones informales de trabajo, que muchas veces son encontradas en la externalización, van desde la falta de registro en la libreta de trabajo y de aportes a la previsión social, pasando por el incumplimiento de las convenciones colectivas de trabajo y de la legislación laboral como un todo, hasta la falta de respeto de las normas básicas de salud y de seguridad.

Diálogo social en construcción en Salvador

Las primeras actividades del proyecto piloto del sector de la construcción incluyeron encuentros realizados en noviembre de 2012, en Salvador, y en junio de 2013, en Rio de Janeiro.³³

Entre las entidades participantes desde el inicio estaban representantes de la Fuerza Sindical, del Sintepav-BA (Sindicato de los Trabajadores en la Industria de la Construcción de Rutas, Pavimentación y Obras), del Sintracon (Sindicato de los Trabajadores en las Industrias de la Construcción Civil de Bahía), y de la Secretaría del Trabajo, Empleo, Renta y Deporte de Bahía (SETRE), además del sector patronal: Sinduscon-BA y Sinicon.

En las primeras discusiones, los participantes llevaron a cabo reflexiones sobre la cuestión de la informalidad en el sector de la construcción pesada: para

³³ Además de contar con el soporte de FOMIN/BID, esas actividades fueron viabilizadas por el contrato de cooperación establecido con el Ministerio de la Previsión Social en 11 de abril de 2013.

tener un impacto positivo, el proyecto tendría que llevar en cuenta la especificidad del sector más allá de la lucha contra la informalidad, y tratar los problemas graves de las condiciones de trabajo, como la cuestión de la educación profesional y el aporte de beneficios (como el FGTS).

Después de los encuentros de presentación del proyecto, ocurrieron los talleres del proyecto piloto. El primer evento ocurrió en agosto de 2013, en Salvador. Los participantes asistieron las exposiciones sobre la protección previsional en la construcción civil; sobre la actuación internacional de los trabajadores del sector; y sobre la Mesa Nacional Tripartito para la Mejora de las Condiciones de Trabajo en la Industria de la Construcción (foro conducido por la Secretaria General de la Presidencia de la República). El evento también contó con un representante de Sinduscon de Paraná, que presentó en una de las mesas de debate la experiencia del Programa de Incentivo a la Formalidad en su Estado.

Con base en las discusiones y en los debates, fueron siendo delineados los diagnósticos de los problemas del sector y se empezó a formar una red local de representantes de organizaciones comprometidas con el dialogo social para enfrentar la informalidad.

Entre los empleadores, la queja es de que, en la construcción pesada, las licitaciones no llevan en cuenta, en la composición de los precios de la obra, los costes con normas de seguridad y salud, beneficios de las convenciones colectivas de trabajo (CCT) e impactos ambientales. Además, reclaman del peso de los impuestos muy elevado en el sector y el exceso de reglamentaciones y, en las licitaciones de grandes obras, se identificó el problema que surge cuando las empresas de pequeño porte vencen la competencia pero, después, no logran cumplir con las demandas legales.

Con respecto a la construcción más simple (edificaciones residenciales y comerciales), las quejas son similares. Añaden, el problema de que las obras menores y de particulares violan las normas y la legislación, además de no haber inspección. También indican que el exceso de burocracia, el peso de los impuestos y el desconocimiento no estimulan la formalización de autónomos. Problemas en la subcontratación – como la falta de inspección por el contratante – y la falta de criterios para la inclusión del micro emprendedor individual en el catastro de la empresa también aparecen como obstáculos para el trabajo decente y formal.

Del punto de vista del gobierno, hay la dificultad de inspeccionar y acompañar las actividades del sector, además de la falta de un registro de empleo

mensual en el documento fiscal declaratorio para construcción y empresas irregulares. Otro problema importante es la transitoriedad del vínculo laboral – lo que dificulta el pagamiento de beneficios para los trabajadores que trabajan por periodos cortos en cada obra.

Los representantes de los trabajadores, participantes del taller se concentraron en la cuestión de la externalización: afirman que hay un gran número de contrataciones de empresas, por parte de las constructoras de la obra, que no siguen criterios de evaluación para cumplir los derechos y obligaciones sociales de los trabajadores, aunque incluidas en el precio. Otras quejas dicen respeto a la fragilidad del vínculo laboral, una vez que, terminada la ejecución de una obra, los trabajadores son despedidos.

Por fin, los debates en las actividades organizaron algunas sugerencias de medidas para incentivar la formalización tanto en el sector de la construcción pesada como en la construcción civil.

Demandas y Medidas

Fiscalización	Comités	Control
Aumento del número de fiscalizaciones por parte del Ministerio del Trabajo (Superintendencia Regional de Trabajo y Empleo) y del Ministerio del Trabajo	Formación de Comités de trabajadores, empleadores, entidades de clase y órganos del gobierno, similar a de Paraná.	Mejorar la forma de emisión del certificado negativo de débito (CND), observando el inicio de la obra, y cantidad e identificación de los trabajadores

Plan de acción

Las demandas y sugerencias sirvieron de base para orientar las discusiones del plan de acción del proyecto, y discutir las iniciativas con más profundidad. Las acciones se concentraron en cuatro ejes principales: la creación del comité de ejecución del plan de lucha contra la informalidad; movilización del poder público para la inspección; campaña de sensibilización sobre la cuestión previsional; y colecta de informaciones para ayudar el comité.

ACCIÓN

Creación del Comité de ejecución del plan de lucha contra la informalidad

- Realización de campañas conjuntas de lucha contra la informalidad
- Creación de una comisión tripartito
Discusión sobre los criterios licitatorio

Fiscalización

- Contratación de inspectores fiscales
- Visita de sensibilización a gestores públicos de la Receta Federal, Secretaría Regional del Trabajo, Ministerio Público del Trabajo, INSS, Tribunal de Cuentas de la Unión y CREA

Campaña de información previsional

- Capacitación para líderes sindicales

Preparación de subsidio para el Comité

- Análisis de la ley nº 11.780/2008
- Proponer modificaciones de la ley de contrapartidas para reducir la carga de impuestos (sobre nóminas de sueldo)

ORGANIZACIÓN RESPONSABLE

Centrales sindicales

Colaboradores: Min. de la Previsión Social; Min. del Trabajo; Min. Público del Trabajo; representación patronal; Receta Federal; Tribunal Regional del Trabajo; CREA; SEBRAE; FUNDACENTRO; TCU; SETRE etc.

Sub-comité

Centrales sindicales y DIEESE

FETRACOM, SINTEPAV y SITICCAN



Reproducción de la tapa del manual informativo del Programa de Incentivo a la Formalidad en el Mercado de Trabajo de la Construcción

El segundo resultado fue la elaboración de un manual orientador para amplia distribución – producto del proyecto piloto de Curitiba. La publicación se encuentra disponible gratuitamente en el sitio de DIEESE para bajar o para consultar (<http://www.dieese.org.br/proyectos/informalidade/cartilhaCuritiba.pdf>.)

En el caso de Curitiba, donde no solo el proyecto empezó primero, como también ya había una iniciativa anterior, los resultados pueden ser observados en las siguientes iniciativas: después de la actuación del Comité, se estima que la proporción de trabajadores registrados haya aumentado en 15 puntos, totalizando 63% de los trabajadores en Paraná (sin actuación del comité, esa proporción sería del 48%). Además, más de 300 formalizaciones fueron realizadas entre 2010 y 2012, como resultado directo de la iniciativa.

Resultados y perspectivas

El proyecto piloto de la construcción en Curitiba y en Salvador generó resultados concretos de varios tipos. El primer de ellos es la propia articulación entre los pilotos, con la experiencia de control social en Paraná movilizándolo trabajadores en Bahía para adaptar y aplicar la iniciativa de creación de comités de la sociedad civil, en colaboración con el poder público, para incentivar la formalización e inspeccionar las condiciones de trabajo en las obras. La posibilidad de implantación de la iniciativa de Paraná en otro Estado, llevándose en cuenta las especificidades, podrá representar un importante precedente y crear nuevas perspectivas para futuras difusiones en otras regiones del país.

ÍNDICE DE FORMALIDAD EN PARANÁ

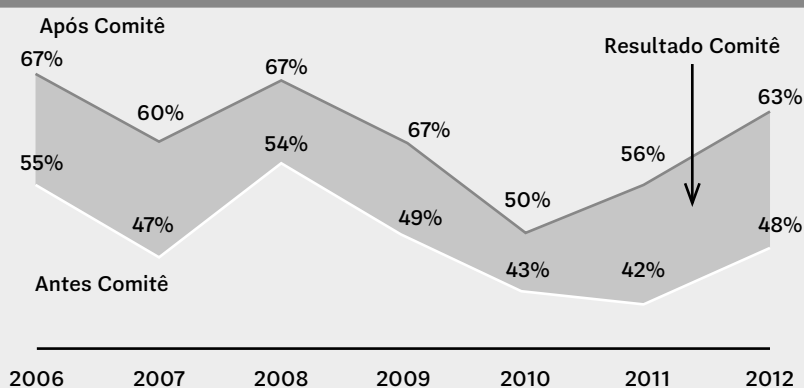
Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Obras visitadas	1175	1455	1098	1175	1688	1824	1369
Total de empleados	10890	10122	7408	8878	12357	12963	10079
Empleados registrados antes de la visita	6004	4795	4262	4380	5367	5454	4824
Empleados informales antes de la visita	4886	5327	3146	498	6990	6357	5257
Empleados registrados después de la visita	1291	1293	673	944	614	1752	1451
TOTAL DE EMPLEADOS REGISTRADOS	7295	6088	4935	5324	6181	7206	6335
Formalidad antes del Comité	55%	47%	58%	49%	43%	42%	48%
Formalidad después del Comité	67%	60%	67%	60%	50%	56%	63%

Fuente: Sinduscon-PR

Aumento de 15%

En abril de 2012, una instancia nacional de dialogo dedicada especialmente para tratar el tema de la construcción fue creada, la “Mesa Nacional Tripartito para la Mejora de las Condiciones de Trabajo en la Industria de la Construcción” (Decreto Conjunto n° 254). Integran ese foro representantes del gobierno y de la sociedad civil del sector de la construcción. Como el propio nombre sugiere, ese espacio político de interlocución es tripartito (o sea, es compuesto por el gobierno federal, representantes de los trabajadores y de los empleadores) y cada segmento tiene igual peso.

ÍNDICE DE FORMALIDAD EN PARANÁ



Fuente: Sinduscon-PR

El gobierno es representado en la Mesa Nacional por la Secretaria General de la Presidencia de la Republica, además de los ministerios de la Casa Civil, del Trabajo, de la Previsión Social, del Deporte, de Planificación, de la Educación del Desarrollo Social, de las Ciudades, de Minas y Energía, de la Integración Nacional, de los Transportes y por la Secretaría Nacional de Derechos Humanos. De la parte de la sociedad civil, las principales centrales sindicales que actúan en el sector (CUT, Fuerza Sindical, UGT y NCT) firmaron el documento que creó el espacio, intitulado “Compromiso Nacional para Perfeccionar las Condiciones de Trabajo en la Industria de la Construcción”.

Ese documento trae una lista de reglas que deben ser adoptadas por empleados y empleadores del sector. En total 20 empresas, 20 obras y 28 representaciones sindicales han adherido al compromiso, hasta el final de 2013. Son seis los elementos del pacto:

- Reclutamiento, pre-selección y selección: cohibición de intermediarios y contratación precaria
- Formación y cualificación: garantizar a los operarios cualificación profesional y formación en temas como ciudadanía y derechos del trabajador
- Salud y seguridad: se prevén estrategias para cumplir la legislación vigente y para implantar medidas adicionales de prevención de accidentes y enfermedad
- Representación sindical: reconoce la importancia de los sindicatos y amplía el espacio de dialogo
- Condiciones de trabajo: garantía de ambiente de trabajo seguro y saludable por medio de mecanismos de negociación colectiva
- Relaciones con la comunidad: establece estándares de relacionamiento y compensaciones sociales siempre que haiga alteraciones en la vida de las personas o en el ambiente de la obra.

ANEXO: PARTICIPANTES DEL PROYECTO PILOTO DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

- Agencia Curitiba
- ANFIP
- CGTB
- CNTI
- Consejo Municipal del Empleo (Curitiba)
- CREA-PR
- CTB
- CUT/PR
- FAS/PMC
- FETRACOM-BA
- Fetraconspar
- Fuerza Sindical
- Fundación de Acción Social
- FUNDACENTRO/TEM
- ICM
- INSS (Curitiba)
- IPEA
- MDS/SAIP
- MPS
- NCST
- Receta Federal de Brasil
- SEBRAE
- Secretaria General de la Presidencia de la República
- Secretaria Municipal del Trabajo (Curitiba)
- SESI-PR
- SETRE (Bahía)
- Sindicato de los trabajadores en la industria del Vestuario
- SINDUSCON-BA
- SINICON-PR
- SINTEPAV
- SINTICESB
- Sismucol-PR
- SITICCAN
- UFPR
- UGT-PR

2.1.5

FORMALIDAD, BARES Y RESTAURANTES: el proyecto piloto de servicios de alimentación en Natal, en Rio Grande do Norte

En las últimas décadas los vientos soplaron en favor del sector de turismo en Brasil. Un estudio reciente reveló que, en 2012, las 80 mayores empresas del segmento facturaron R\$ 57,6 mil millones y emplearon 116 mil trabajadores en 27 estados del país de acuerdo con el Ministerio de Turismo³⁴. El sector creció 13,1% en comparación al año anterior.

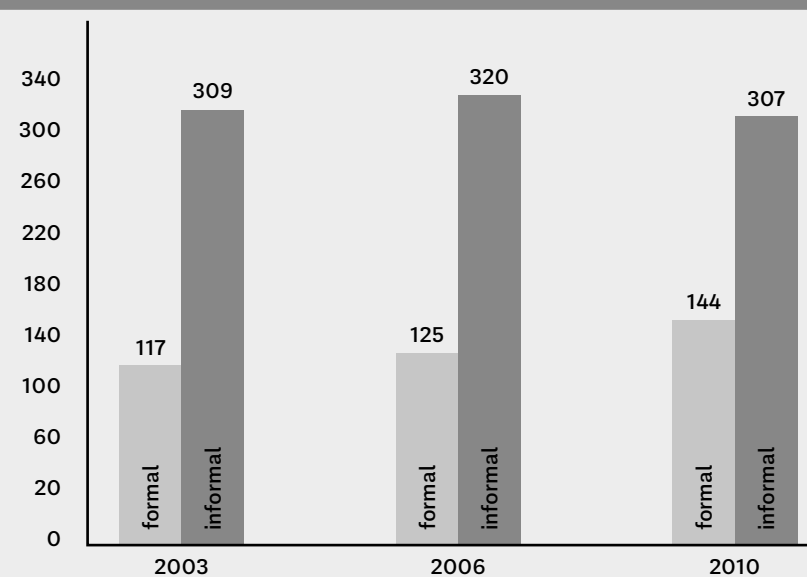
34 Datos de la Encuesta Anual de Coyuntura Económica del Turismo publicada por el Ministerio del Turismo y Fundación Getúlio Vargas. Se trata de una radiografía del sector delineada por las propias empresas.

La expectativa de crecimiento del sector y del empleo sigue siendo positiva por lo menos hasta 2016, debido a los importantes eventos deportivos que van a ocurrir: la Copa del Mundo y los Juegos Olímpicos.

Una investigación más amplia realizada por IPEA en colaboración con el Ministerio del Turismo mostró que el sector en general presenta un número elevado de ocupaciones informales. En 2010, las ocupaciones formales sumaban 890 mil puestos, o 43% del total, cuando las ocupaciones informales totalizaban 1,105 millón, o 57%. Analizándose la composición por segmento de actividades³⁵, se observa que el sector de alimentación es responsable por la mayor proporción de ocupados en el sector de turismo, siendo que 38,9% de los trabajadores son formales y 67% del total son informales. De ese modo, el sector de bares y restaurantes se reveló pertinente para el incentivo de la formalización.

Con respecto a la región nordeste del país, donde está ubicada el área del proyecto piloto, se nota que hubo una evolución relativa favorable de los puestos formales frente a los puestos informales. Los puestos de trabajos formales subieron de 117 mil, en 2003, para 144 mil, en 2010. Las ocupaciones informales presentaron un leve descenso de 309 mil para 307 mil, en el mismo periodo de tiempo.

PUESTOS DE TRABAJO EN EL TURISMO EN LA REGIÓN NORDESTE DE BRASIL (MILES)



Fuente: IPEA / Elaboración: Dieese

35 La encuesta realizada por IPEA separa a los distintos segmentos del turismo en las llamadas Actividades Características del Turismo (ACT): alojamiento, agencia de viajes, transportes, alquiler de transportes, auxiliar de transportes, alimentación y cultura y ocio.

El sector de la alimentación es también el principal empleador entre los segmentos de actividades del turismo en el nordeste. Con respecto al empleo formal, los emprendimientos de la alimentación ocupan 34,9% de la fuerza de trabajo en el turismo, seguido del alojamiento (37,4%) y del transporte terrestre (11,8%). Esa proporción es aún mayor cuando se considera la fuerza de trabajo informal. En ese caso, la alimentación representa 68,8% de los puestos de trabajo, justificando así la opción por el segmento de bares y restaurantes para componer el proyecto piloto.

Para el Estado de Rio Grande do Norte, datos de IPEA revelan una tendencia de formalización, debido al crecimiento más acelerado de los empleos formales frente a los puestos de trabajo informales. El trabajo formal en el turismo creció 32,8% de 2003 hasta 2010, cuando el trabajo informal aumentó solo 10,2%.

Cuando se observa la composición de los puestos por actividad, el Estado difiere ligeramente de lo observado en el país y en la región nordeste. La actividad que posee más empleados formales es el alojamiento con 45,2%, seguido por la alimentación, con 30,7%. En tercer lugar está el transporte de alquiler con 9,2%. Sin embargo, analizándose la ocupación informal, la alimentación vuelve a liderar, con una proporción del 68,8%, reforzando la relevancia de promover la formalización y acciones que garanticen la protección social de los trabajadores.

Además de la alta incidencia de la informalidad, los trabajadores del sector de turismo sufren con bajos salarios. Se observa que existe una fuerte concentración de empleados en la franja que recibe hasta dos salarios mínimos, tanto en Brasil (68%), como en el Nordeste (82%). En particular en las actividades del segmento de Alimentación, hay aún más fragilidad en ese aspecto. Del total de ocupados en la Alimentación, en la región nordeste, 94% recibe hasta dos salarios mínimos.

Se suma a ese panorama de fragilidad, un grado elevado de desprotección social. De acuerdo con el Ministerio de la Previsión Social (MPS), en 2011, 502,7 mil personas, o 39,8% de los ocupados en el estado de Rio Grande do Norte estaban desprotegidos. Aun según el informe del MPS, si se considera a los desprotegidos que tienen capacidad contributiva por recibir remuneración igual o superior a un salario mínimo, se observa que existen 90,4 mil asalariados sin registro y 111,4 mil trabajadores por cuenta propia. Se confirma con estos datos un importante potencial para la formalización de esos trabajadores en el estado.

Datos de la PNAD de 2011 permiten una mayor proximidad de la realidad del área de alcance del proyecto piloto. Analizándose el perfil de los ocupados

del subsector de Bares y Restaurantes, se observa que 31,1 mil trabajadores, o 55,9% del total, no contribuyen para la Previsión Social en Rio Grande do Norte. Es interesante observar también que de ese contingente 16,7 mil son mujeres. Aquellos ocupados que no son contribuyentes y que no son beneficiarios de la previsión social suman 28,8 mil personas, siendo 14,9 mil trabajadoras y 13,8 mil trabajadores.

En términos de remuneración, casi 65% de los ocupados en ese subsector reciben hasta un salario mínimo, siendo que la mayor parte de los ocupados en esa franja de ingreso son mujeres.

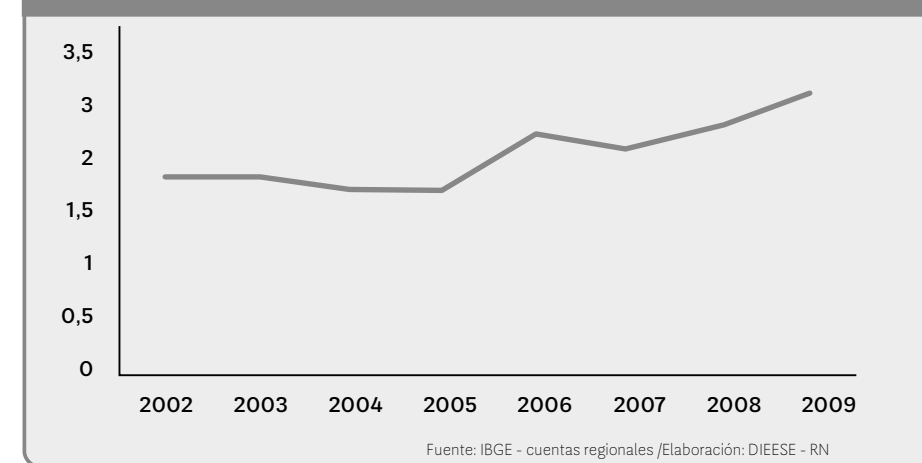
OCUPADOS EN BARES Y RESTAURANTES EN EL ESTADO DE RIO GRANDE DO NORTE QUE NO SON CONTRIBUYENTES, POR SEXO Y FRANJA DE INGRESO

Franja de ingreso	Total	% sobre el total	Femenino	Masculino
Hasta 1 SM	18575	64.6	10786	7789
Más de 1 hasta 2SM	5993	20.8	2397	3596
Más de 2 hasta 3SM	2397	8.3	599	1798
Más de 3 hasta 5SM	599	2.1	599	0
Más de 5	1198	4.2	599	599
Total	28762	100	14980	13782

Fuente: PNAD 2011

El segmento de bares y restaurantes de Rio Grande do Norte presentó en la última década la misma tendencia de crecimiento presentada por el sector de turismo en Brasil. En términos de valor añadido, hubo un crecimiento consistente desde 2002.

PARTICIPACIÓN (%) DEL VALOR AÑADIDO A LOS PRECIOS BÁSICOS "ALOJAMIENTO Y ALIMENTACIÓN" - RIO GRANDE DO NORTE - 2002 A 2009



En Natal, el sector de alojamiento y alimentación es casi tan importante como el sector de la industria de la construcción en términos de trabajo y empleo. Era responsable, de acuerdo con el Censo de 2010, por 6,2% de los ocupados en el municipio, lo que equivale a 22.355 trabajadores. La industria de la construcción ocupaba 6,7% del total de ocupados.

Del total de ocupados en ese subsector, se observa que 74,5% posee una relación de empleo asalariado, y 20% de trabajadores por cuenta propia. Del total de trabajadores asalariados, 23,1% no tenían registro de acuerdo con los datos del Censo de 2010, resultado significativo y que preocupa el movimiento sindical local. La parte de no remunerados actuando en pequeñas unidades familiares es pequeña: 1,5%, o 344 personas.

A pesar de la presencia significativa de la informalidad, en los últimos años, se ha verificado que, del mismo modo que en el contexto nacional, hay una tendencia fuerte para la formalización del empleo. Según datos de la Relación Anual de Informaciones Sociales (RAIS) del Ministerio del Trabajo y Empleo, en Natal, hubo un crecimiento de 44,7% en el periodo de 2006 a 2011, totalizando 9.401 empleos formales.

Diálogo social

Las visitas y talleres promovidas en el ámbito del proyecto piloto fueron fundamentales para completar el diagnóstico de la informalidad del sector de bares y restaurantes de Natal, una vez que trataron de identificar aspectos propios de la realidad local. Para eso, fue muy importante escuchar con cuidado los diferentes aportes de cada actor participante de las actividades.

El primer taller del proyecto piloto fue realizado en mayo de 2013, en Natal, con importantes participaciones de representantes del Ministerio de la Previsión Social, Instituto Nacional del Seguro Social, Sindicato de los Empleados en el Comercio Hotelero y Similares del Rio Grande do Norte, IPEA, Sebrae, Senac, Asociación Brasileña de Bares y Restaurantes (ABRASEL), FECOMÉRCIO/RN, además de profesionales autónomos del sector de servicios de alimentación y eventos. Fueron realizadas presentaciones sobre el panorama reciente del mercado de trabajo en el turismo brasileño, sobre la protección social en el estado de Rio Grande do Norte y sobre datos del sector hotelero. Otras exposiciones fueron más específicas con respecto a la realidad local y presentaron la caracterización del sector de bares y restaurantes de Natal y el perfil del turista que visita la ciudad.

El diagnóstico construido colectivamente resultó en el siguiente panorama de demandas y desafíos a enfrentar:

- El mercado de trabajo regional no permite, en general, el acceso a empleos decentes;
- Muchos trabajadores prefieren actuar como extras, pues la contratación informal vuelve posible tener un ingreso mayor inmediato;
- Muchas empresas incentivan el trabajo informal pagando una parte de los salarios “en negro” o sin registro en libreta;
- Existe una alta rotación originada en la falta de motivación para ascender en la carrera;
- La temporalidad del sector puede incentivar la informalidad;
- Hay poco incentivo a la cualificación profesional;
- Profesionales experimentados son contratados en funciones menos cualificadas para volver posible el pagamiento de salario de ingreso inferior;
- Hay falta de información sobre las políticas públicas existentes de incentivo a la formalización (por parte de los trabajadores y empresarios);
- El exceso de burocracia, la complejidad de la legislación y los altos costes dificultan y, en muchos casos, impiden el crecimiento de la formalización de trabajadores y pequeños emprendimientos;
- La falta de fiscalización facilita la proliferación del trabajo y de emprendimientos informales;
- La ineficiencia de las políticas públicas implantadas con énfasis en la educación básica afecta el acceso a la información y, por consecuencia, al conocimiento de derechos y deberes por parte de trabajadores y empleadores;
- Falta de coordinación y dialogo entre los órganos del gobierno, lo que resulta en difusión insuficiente de las buenas políticas de incentivo a la formalización.

FORMALIZANDO LOS PEQUEÑOS POR MEDIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde 2009 una más amplia inclusión social y la expansión de la cobertura de la previsión social son los objetivos del programa del **Micro Emprendedor Individual (MEI)**. El marco regulatorio del MEI fue instituido por la Ley Complementar n° 128, de 19 de diciembre de 2008, que se ha efectuado a partir de mediados de 2009.

El MEI estimula la formalización por simplificar y reducir los costes de una serie de procedimientos necesarios para el registro de emprendimientos.

De hecho, la formalización puede ser realizada por el internet (www.portaldoempreendedor.gov.br), obteniéndose el Catastro Nacional de Persona Jurídica (CNPJ), el Certificado de Condición de MEI que tiene la función de permiso de funcionamiento provisorio.

Además de garantizar el acceso a la previsión social a millares de trabajadores, la formalización también asegura el ejercicio de las actividades profesionales con seguridad, permite el acceso a líneas de crédito, vuelve posible la emisión de facturas, entre otros beneficios.

Para que un trabajador autónomo pueda ser considerado MEI debe cumplir con algunos criterios:

- Facturar hasta R\$ 60 mil;
- No tener participación en otra empresa como socio o titular;
- Tener como máximo un empleado contratado que reciba un salario mínimo o el piso salarial de la categoría;
- Ejercer una de las actividades incluidas por el marco regulatorio.

Para garantizar los distintos beneficios, el MEI debe responsabilizarse por las siguientes obligaciones:

- Aportar R\$ 33,90 (5% del salario mínimo) para la Previsión Social;
- Pagar R\$ 1 referente al título del ICMS, impuesto estadual para comercio o industria, si es contribuyente de ese impuesto;
- Pagar R\$ 5 referente al ISS, impuesto municipal para prestación de servicios, si es contribuyente de ese impuesto.

Los beneficios previsionales son los mismos de los asegurados del Régimen General de la Previsión Social: salario maternidad, auxilio enfermedad, jubilación especial, por invalidez y por edad, pensión por muerte y auxilio reclusión. La única excepción es hecha con respecto a la obtención de jubilación por tiempo de contribución. Este último beneficio puede ser obtenido si el MEI complementa el periodo con 15% sobre la base de cálculo.

En total, 467 ocupaciones pueden encuadrarse en la categoría de MEI. Algunas de ellas son: sastre, artesano, barbero, gomero, carpintero, llavero, varios microcomerciantes, costurera, electricista, fontanero, lustradores de calzado, jardinero, lavador de autos, manicura/pedicura, ebanista, vendedor de pochoclo, vendedor de helados, tejedor, verdulero, entre otras.

Plan de acción

Con el objetivo de avanzar en la formulación de políticas públicas para el avance de la formalización y de la protección social de los trabajadores en el sector de servicios de alimentación bares y restaurantes de Natal fue definida una agenda común de acciones por los varios actores sociales participantes de los talleres realizados en el ámbito del proyecto piloto. Fueron establecidos de ese modo los temas prioritarios para las acciones, además de las instituciones responsables por la movilización y por la propuesta de estrategias.

ACCIÓN	RESPONSABLE
Articular una política nacional de simplificación (unificar las declaraciones sociales) con la Secretaría de Micro y Pequeñas Empresas y MTE (dialogando con gobiernos, Congreso Nacional y segmentos involucrados)	CONTRACS/CUT SINDHOTELEIROS RN y Mossoró SHRBS MPS
Difundir información sobre la informalidad por medio de la educación básica y de la cualificación profesional y gerencial para el sector de bares y restaurantes	MEC Secretarías de Educación del Estado y Municipio SENAC SEBRAE
Promover campañas de concientización ciudadana sobre los impactos negativos de la informalidad y sobre el MEI	SINDHOTELEIROS RN y Mossoró ABRASEL SHRBS SEBRAE
Instituir foro de discusión sobre la temporalidad en el sector con un enfoque en educación emprendedora y cualificación profesional para el trabajador	SINDHOTELEIROS RN FETRACOM/PBRN CONTARCS/CUT
Ampliar y articular las políticas públicas por medio de la implantación de la metodología de DIEESE "Dialogar para formalizar". Publicación del libro sobre la metodología.	DIEESE
Implementar inspección en los puntos turísticos de Natal. Promover audiencias públicas sobre el asunto	ABRASEL
Formar un grupo gestor para discutir la formalización del trabajo eventual en el sector de bares y restaurantes. Difundir material sobre el tema.	ABRASEL SINDHOTELEIROS RN e Mossoró DIEESE
Promover reflexiones en grupos de trabajo específicos para discutir el exceso de burocracia y carga de impuestos para las micro y pequeñas empresas del sector. Promover audiencias públicas sobre el asunto.	ABRASEL SEBRAE CONTRACS/CUT DIEESE

Resultados y perspectivas

El proyecto piloto “Bares y Restaurantes de Natal” permitió la sensibilización de un número significativo de trabajadores con respecto a los problemas relacionados con la situación de la informalidad. Hubo avances importantes, en particular, en la difusión del conocimiento sobre previsión social y sus varios beneficios, además de las distintas maneras de poder concretar la formalización.

Para lograr movilizar una red local de personas e instituciones comprometidas con el diálogo social para el enfrentamiento de la informalidad, el proyecto piloto creó un Grupo Gestor responsable por la movilización y articulación de los actores involucrados con la cuestión en el sector de bares y alimentos. Los participantes del Grupo Gestor son, además de Dieese, el Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología del Rio Grande do Norte (IFRN), la Asociación Brasileña de Bares y Restaurantes (ABRASEL), el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) y el Sindicato de los Trabajadores en el Comercio Hotelero, Bares, Restaurantes y Similares de Natal (SINDHOTELEIROS/RN).

Una de las primeras acciones realizadas con éxito fue la realización de talleres en escuelas técnicas federales en la región metropolitana de Natal para debatir con alumnos, futuros profesionales del sector, cuestiones relacionadas con la informalidad. Fueron abordados temas como la formalización por medio del programa MEI, las posibilidades de acceso a crédito, la importancia de la protección social, entre otros temas.

Además, el Grupo Gestor tiene como objetivo sensibilizar órganos de la Municipalidad de Natal sobre la posibilidad de implementar un programa similar a la Línea de la Pequeña Empresa de Porto Alegre. El servicio se dirige a los varios barrios del municipio por medio de un autobús adaptado para atender a la población. Esa iniciativa de Porto Alegre fue realizada de forma pionera por medio de una colaboración entre la Municipalidad y el Sebrae, con el objetivo de llevar informaciones sobre las posibilidades de formalización, además de permitir el registro como MEI y llevar orientaciones y apoyo sobre cuestiones de gestión de negocios³⁶.

De acuerdo con el supervisor de Dieese de Rio Grande do Norte, Melquisedec Moreira da Silva, sería muy importante contar con un programa de ese tipo para fomentar la formalización, una vez que muchos trabajadores no

se formalizan por falta de información y el temor de perder beneficios como el Bolsa Familia, por ejemplo.

Además, se puso en destaque la realización de dos cursos sobre la educación previsional en las ciudades de Natal y Mossoró (ubicada en el interior de Rio Grande do Norte) en fines de 2013. Participaron de las capacitaciones los trabajadores, pequeños empresarios y representantes de sindicatos de los trabajadores.

En términos cuantitativos, las formalizaciones obtenidas por medio del programa MEI fueron hasta el momento muy significativas. Desde 2010 hasta abril de 2013 fueron formalizadas casi 3 millones de personas en todo el país. De ese total 40.868 fueron registradas en el Estado de Rio Grande do Norte, de las cuales 5.762 inscripciones fueron realizadas en el subsector de bares y restaurantes.



Cartel producido por SINDHOTELEIROS

36 Para más detalles sobre el programa, véase el proyecto piloto del Comercio de Porto Alegre.

PARTICIPANTES

- Asociación Brasileña de Bares y Restaurantes (ABRASEL)
- Federación de los Trabajadores en el Comercio de Bienes y Servicios de los Estados de la Paraíba y Rio Grande do Norte (Fetracom/PBRN)
- Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología de Rio Grande do Norte (IFRN)
- Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA)
- Instituto Nacional del Seguro Social (INSS)
- Ministerio de la Previsión Social (MPS)
- Nueva Central Sindical de Trabajadores (NCST)
- Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Sebrae)
- Secretaria Municipal de Medio Ambiente y Urbanismo (SEMURB)
- Sindicato de Hoteles, Bares, Restaurantes y Similares de Rio Grande do Norte (SHRBS)
- Sindicato de los Empleados en el Comercio Hotelero y Similares del Rio Grande do Norte (SECHES/RN)
- Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC/RN)
- Secretaria de Estado de Trabajo Habitación y Asistencia Social (SETHAS)
- Sindicato de los Trabajadores en el Comercio Hotelero, Bares, Restaurantes y Similares de Natal (SINDHOTELEIRO Natal)
- Sindicato de los Trabajadores en Bares y Actividades Similares (SINTBAR/RN)

2.2

INTERVENCIÓN SOCIAL EN CATEGORÍAS PROFESIONALES

2.2.1

LA FORMALIDAD EMPIEZA EN CASA: la experiencia del proyecto piloto del empleo doméstico

El empleo doméstico es una actividad económica de grande importancia en varios países en desarrollo en todo el mundo, pero en especial en las regiones donde hay gran desigualdad, como en América Latina. El empleo doméstico se hace presente en la vida cotidiana de millares de familias.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en todo el mundo, hay por lo menos 53 millones de personas ocupadas en el sector del empleo doméstico, el 83% son mujeres. En América Latina, están 19,6 millones (o 37% del total mundial) de esos trabajadores. En esa región, el empleo doméstico es

aún más femenino: 92% de los ocupados son mujeres. No por nada, la actividad termina por absorber una gran proporción de mujeres latino-americanas: el sector respondía, en 2011, por 27% de la ocupación femenina en la región.

En el mismo año, en Brasil se estima que habían 6,6 millones de personas ocupadas en el empleo doméstico, según datos de la PNAD (Encuesta por Muestra de Domicilios) del IBGE – es decir, una tercera parte de toda la población ocupada en el sector en América Latina, o 12,5% de todos que están empleados en el sector doméstico en todo el mundo.

El empleo doméstico es un tipo de inserción ocupacional tradicional en Brasil, pero fue a partir de los años 1990 que se registró una fuerte expansión del segmento: aumentó 44% el número de trabajadores, en un periodo de 16 años, entre 1995 y 2009, año en que se atingió el pico de 7,2 millones de ocupados. Sin embargo, desde entonces, hubo un descenso en el número de ocupados en el sector de 8,3%, hasta 2011.

El empleo doméstico es sobre todo un empleo urbano: 92,3% de los trabajadores del sector están en las zonas urbanas, en especial en las áreas no metropolitanas (59,5%). Casi la mitad de las personas ocupadas en el sector doméstico está en la región Sudeste del país (47,2%) y casi un cuarto vive en la región Nordeste (23,2%).

Como en América Latina, en Brasil también la aplastadora mayoría es compuesta por mujeres (92,6%) – más de la mitad de las cuales son negras (60,8%). Y también en Brasil, como en el resto de la región, el mercado de trabajo doméstico absorbe un contingente importante de mujeres: representa nada menos que el 15,5% de toda la ocupación femenina – es decir, casi 1 en cada 6 mujeres brasileñas.

Otra característica de ese mercado de trabajo es la presencia significativa de niños y adolescentes (entre 10 y 17 años). En 1992, más del 20% de los trabajadores domésticos tenían menos de 18 años. La buena noticia es que desde la última década ese cuadro está cambiando – y para mejor – con la reducción significativa del trabajo infantil doméstico: en 2004, eran 403 mil niños y adolescentes en esa situación; siete años después, ese contingente reculó 36%, para 257 mil personas, en 2011. Esa reducción de niños y adolescentes que están en el empleo doméstico ayudó a aumentar la edad media de las trabajadoras domésticas: en 1995, la media era 30,9 años; en 2009, la edad media fue para 39,5 años.

Así como en el empleo doméstico adulto en Brasil, los niños y adolescentes en situación de trabajo doméstico infantil son en su mayoría mujeres (93,7%), y 62,4% son niñas negras. Los Estados del país donde hay más niños y adolescentes realizando trabajo infantil doméstico son, en esta orden: Minas Gerais, Bahía, Maranhão, São Paulo, Pará y Ceará. Sumados, esos estados concentran más de la mitad (150 mil) del trabajo infantil doméstico en el país.

El empleo doméstico en Brasil también es caracterizado por bajos salarios: en 2011, cuando el salario mínimo era de R\$ 545 reales, el ingreso medio en el país en el servicio doméstico era de R\$ 522,40 – por debajo por lo tanto del salario mínimo legal. Como se trata de una media, una proporción de trabajadoras y trabajadores del sector tenía remuneración aún más baja que la media nacional. Es el caso, por ejemplo, de los que están en la región Nordeste del país. En Bahía, en 2011, el ingreso medio del sector fue de R\$ 333; en Paraíba, los trabajadores del sector doméstico ganaban en media R\$ 310. En Piauí, el ingreso medio era cerca de la mitad del valor de un salario mínimo de la época (R\$ 274), en aquel año.

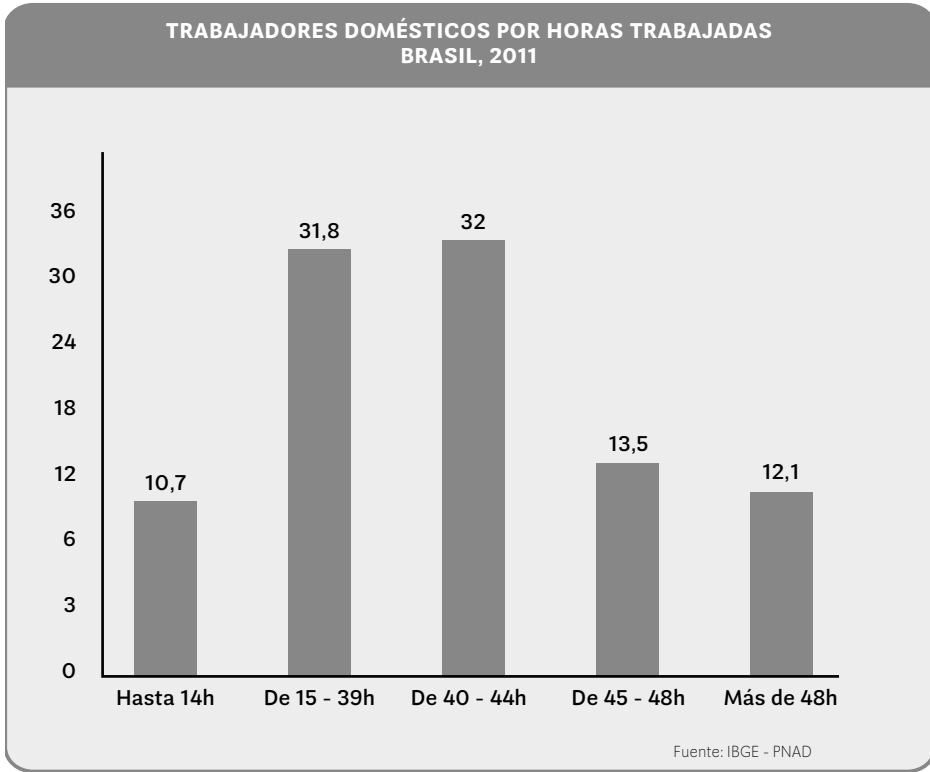
INGRESO MEDIO REAL EN EL TRABAJO PRINCIPAL DE LAS TRABAJADORAS Y TRABAJADORES DOMÉSTICOS EN BRASIL Y UNIDADES DE LA FEDERACIÓN SELECCIONADAS, 2011

Área geográfica	(en R\$)	(en % de un salario mínimo)
Brasil	522,40	96%
São Paulo	652,66	120%
Distrito Federal	651,23	119%
Santa Catarina	620,54	114%
Rio de Janeiro	620,02	114%
Bahia	333,32	61%
Paraíba	310,16	57%
Maranhão	305,18	56%
Piauí	274,04	50%

Fuente: IBGE - PNAD

Además de la baja remuneración, las trabajadoras y trabajadores del sector estaban vulnerables a otro tipo de sobreexplotación: muchos tenían que cumplir jornadas de trabajo mucho más extensas que lo máximo permitido por la Constitución. Nada menos que 25,6% de los trabajadores domésticos trabajaban más de 44 horas por semana, de los cuales casi la mitad trabajaba más de 48 horas semanales. La situación se volvía aún más dramática cuando llevamos en cuenta que muchas trabajadoras domésticas además cumplen una segunda jornada de trabajo en sus propios domicilios. En media, entre las que trabajan más de 44

horas semanales, la jornada es de 52,6 horas por semana, a las cuales se suman otras 20,3 horas semanales con tareas domésticas en sus propios hogares, según datos de la PNAD. O sea, su jornada semanal total se aproxima de las 73 horas.



No por nada, esas condiciones extenuantes y precarias de trabajo también resultan en graves problemas de salud – y no apenas de problemas físicos. Muchas trabajadoras y trabajadores del sector sufren con depresión y otros trastornos psicológicos. Según un informe de 2008 de la OIT, 430 mil empleados del sector doméstico tenían depresión – la ocupación con mayor incidencia de la enfermedad en el país.

Protección social y evolución del marco legal en el empleo doméstico

Muchos de los problemas enfrentados por empleadas y empleados domésticos en el país – como la baja remuneración, la elevada carga semanal de trabajo, la elevada presencia de trabajo infantil, entre otros – se originan directamente de un fenómeno bastante difundido en ese mercado de trabajo: la informalidad. El trabajo informal está a la margen de las reglas que determinan los derechos y deberes de empleados y empleadores – como las que determinan la duración de jornada,

el descanso semanal, vacaciones, y, en especial, las reglas de protección social y beneficios al trabajador.

El porcentual de trabajadores con registro en libreta de trabajo – y, por lo tanto, socialmente protegidos – en el sector del trabajo doméstico en Brasil era de apenas 27,4%, en 2004. Esa proporción subió para 31,8% en 2011. Eso significa que las respectivas proporciones de trabajadores protegidos y desprotegidos socialmente en el empleo doméstico es prácticamente opuesta a lo que ocurre en el país en su totalidad, donde cerca de 30% de las personas ocupadas están socialmente desprotegidas y casi el 70% de los trabajadores están socialmente protegidos, según los datos del Ministerio de la Previsión Social.

Varios factores pueden explicar esa elevada incidencia de informalidad en el sector. En parte, está la propia naturaleza del empleo doméstico: diferentemente de los trabajadores que están en la industria o en el comercio, por ejemplo, las empleadas y empleados trabajan en los domicilios, en general, con muy poco o sin cualquier contacto unos con los otros – lo que vuelve difícil el proceso de concientización sobre su condición de clase y sobre los problemas y derechos comunes a los trabajadores de la misma categoría.

Ese relativo aislamiento también está relacionado con la gran dificultad para organizarse y movilizarse. La categoría presenta, aun hoy, índices muy bajos de filiación a entidades representativas, como sindicatos. Entre 2004 y 2011, la tasa de filiación en Brasil varió muy poco: fue del 1,6% para 2,8%. El destaque positivo son los estados del Maranhão (16,1%) y de Piauí (10,5%), donde los sindicatos de trabajadores rurales acogieron muchos empleados domésticos en esos estados.

Otro aspecto importante que también explica, en parte, la informalidad en el sector, tiene que ver con el aparato legal (o su insuficiencia) que reglamenta la profesión. En el país, el primer marco jurídico conocido del tema fue creado solamente en los años 1970. La ley nº 5.859 de 1972 definía al empleado doméstico como “aquel que presta servicios de naturaleza continua y de finalidad no lucrativa a la persona o a la familia en el ámbito residencial de estas”. La norma, sin embargo, era bastante insuficiente: básicamente reconocía y definía la existencia jurídica de la profesión, daba la garantía al empleado de vacaciones de 20 días hábiles por año e incluía al trabajador como asegurado obligatorio de la Previsión Social (con aporte del 8% tanto de la parte del empleador, como de la parte del empleado). Y nada más.

La ley ni siquiera previa multa en caso de que no se hayan hecho los aportes – regla que solo fue incluida en el texto de la ley en 1980.

Con la promulgación de la Constitución Federal de 1988, en su artículo 7º, una serie de derechos laborales fueron universalizados, tanto para empleados rurales, como urbanos – y, por lo tanto, extendía los beneficios también para empleados y empleadas del sector doméstico. Solo que la ley restringía los derechos a apenas algunos artículos, en el caso de los trabajadores del sector doméstico. O sea, ni mismo la “Constitución Ciudadana” igualaba la situación del trabajador doméstico a los demás. Los derechos inicialmente previstos para los empleados y empleadas domésticas eran los siguientes:

- Fijación de salario mínimo;
- Irreductibilidad del salario;
- Aguinaldo;
- Reposo semanal remunerado, preferencialmente en los domingos
- Licencia-maternidad de 120 días, sin comprometimiento del salario o de empleo,
- Licencia-paternidad;
- Vacaciones anuales remuneradas con, por lo menos, un tercio más sobre el salario normal;
- Aviso previo proporcional al tiempo de servicio, de mínimo de 30 días;
- Jubilación
- Previsión social

Más de diez años después, la ley nº 10.208 de 2001 trajo algunos avances importantes: a partir de aquel año, la ley empezó a prever la inclusión del empleado doméstico en el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS), mediante requerimiento del empleador – pero esa inclusión era facultativa, o sea, era opcional que el empleador aporte, y no una obligación legal.

La reforma de 2001 también concedió al trabajador doméstico despedido sin justa causa inscrito en el FGTS el derecho al seguro desempleo en el valor de un salario mínimo vigente en la época, si hubiese trabajado por más de 15 meses en los últimos dos años. Ese beneficio vino con atraso: llegó 11 años después que la regla empezó a ser aplicada para los demás asalariados formales del sector privado (ley nº 7.998 de 1990).

La segunda reforma importante ocurrió en 2006, cuando la ley nº 11.324 determinó que se queda “prohibido al empleador doméstico efectuar descuentos

en el salario del empleado en cambio de alimentación, vestuario, higiene o vivienda”. Además, cambiaba la regla de vacaciones remuneradas: en lugar de 20 días hábiles, serían 30 días corridos, y con adición de 1/3 sobre el salario. También prohibía el “despido arbitrario o sin justa causa a la empleada doméstica gestante desde la confirmación del embarazo hasta cinco meses después del parto”.

Aun de esa manera, a pesar de los avances, una injusticia histórica seguía siendo reproducida: los trabajadores del sector no tenían todos los derechos de los demás trabajadores del sector privado. Ese cuadro solo empezó a cambiar a partir de la discusión (y posterior aprobación) de la llamada PEC (Proyecto de Enmienda Constitucional) de las Domésticas (PEC nº 66 de 2012).

Al ser aprobada, en 2 de abril de 2013, la PEC se transformó en Enmienda Constitucional nº 72 (EC nº 72/2013). La enmienda trajo una nueva redacción al párrafo único, que antes restringía los derechos de los trabajadores del sector doméstico a algunos pocos beneficios (véase arriba), y adiciona a la lista de sus derechos casi todos los elementos relevantes del artículo que ya habían sido extendidos a los demás asalariados. De ese modo, a los derechos previstos inicialmente se sumaron a los siguientes beneficios:

- Garantía de salario, nunca inferior al mínimo, para los que reciben remuneración variable;
- Protección del salario en la forma de la ley, constituyendo crimen su retención dolosa;
- Duración del trabajo normal que no sea superior a ocho horas diarias y 44 horas semanales;
- Pagamiento de hora extraordinaria valiendo 50% más que la remuneración normal;
- Reducción de los riesgos inherentes al trabajo, por medio de normas de salud, higiene y seguridad;
- Reconocimiento de las convenciones y acuerdos colectivos de trabajo;
- Prohibición de diferencia de salarios, de ejercicio de funciones y de criterio de admisión por motivo de sexo, edad, color o estado civil;
- Prohibición de cualquier discriminación con respecto al salario y criterios de admisión del trabajador con discapacidad;
- Prohibición de trabajo nocturno o insalubre a menores de 18 años y de cualquier trabajo a menores de 16 años, salvo en la condición de aprendiz, a partir de 14 años.

Ese conjunto de derechos empezó a valer inmediatamente a partir del momento en que la ley entró en vigor, en abril de 2013. Sin embargo, otros derechos no fueron incluidos, pues necesitan todavía de una ley complementaria para reglamentarlos. Entre los elementos que aun necesitan reglamentación están:

- Indemnización compensatoria en el caso de despedida arbitraria o sin justa causa, entre otros derechos;
- Seguro-desempleo, en caso de desempleo involuntario;
- Fondo de garantía de tiempo de servicio;
- Remuneración del trabajo nocturno superior al del trabajo diurno;
- Salario-familia para trabajadores con dependientes y bajo ingreso;
- Guardería y escuela preescolar gratuita para hijos y dependientes de menos de 5 años;
- Seguro contra accidentes de trabajo, a cargo del empleador, sin excluir la indemnización al cual éste está obligado, cuando incurrir en dolo o culpa;
- Integración a la previsión social.

Además de esos derechos que la propia EC nº 72/2013 determinaba que tendrían que ser reglamentados por ley complementaria, hay otros aspectos específicos de la profesión doméstica que necesitan reglamentación, como el sistema de protección en el caso de contratos por tiempo determinado, contratos de diaristas, periodo mínimo y máximo, mecanismos de compensación de jornada de trabajo extra (banco de horas etc.), la cuestión de las vacaciones (proporcionalidad, plazo para el pago, periodo para que sea concedida etc.), además del salario mínimo proporcional a la jornada, plazo para el pago del salario, reglas para la rescisión del contrato y para la constitución de sindicatos de la categoría, concesión de beneficios (como ayuda para el transporte) e imposición de penalidades administrativas.

En el mismo camino de la Enmienda Constitucional, otros proyectos de ley (PL) también están siendo discutidos en el Congreso para aumentar la protección de los empleados y empleadas del sector doméstico. Entre ellos, el PL nº 7.279/2010, que regula la profesión de diarista, y el PL nº 7.082/2010, que determina la reducción de las alícuotas de aporte a la Seguridad Social de 8% para 6% tanto para empleado como para empleador doméstico. Además, en 2014, fue aprobada la Ley 12.964/2014, que prevé multa si alguien se niega a firmar la libreta de trabajo del empleado doméstico, que fue sancionada y publicada en el Diario Oficial de la Unión en 09 de abril de 2014.

De cierta forma, la aprobación de la PEC de las Domésticas, a pesar de aun necesitar reglamentación y leyes complementares, y la discusión de otros proyectos de ley ordinarias representan un avance que acerca Brasil de los marcos jurídicos internacionales, con la Convención 189 y la Recomendación 201, ambos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y prohíben cualquier tipo de discriminación entre trabajadores domésticos y demás trabajadores.

La Convención 189 de la OIT, que entró en vigor en el día 5 de septiembre de 2013, prevé una serie de derechos que fueron asegurados con la aprobación de la PEC de las Domésticas, pero determina una serie de otros beneficios a los trabajadores y trabajadoras domésticas, representando de esa manera un marco legal de protección más amplio que la medida adoptada en Brasil.

Entre las medidas que la Convención determina están la recomendación de que la relación de trabajo sea formalizada por medio de un contrato escrito (art. 7); la creación de canales de acceso para denunciar violaciones laborales (art. 17) y que los países-miembro críen mecanismos de fiscalización de trabajo de acuerdo con las leyes nacionales vigentes (art. 17). Pocos fueron los países, sin embargo, que ya ratificaron la medida hasta el inicio de 2014. Son ellos África del Sur, Alemania, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Guyana, Islas Mauricio, Italia, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. Brasil todavía no ratificó el acuerdo.

Diálogo social en el empleo doméstico

Dada la importancia del sector, la alta incidencia de informalidad en el mercado de trabajo doméstico y la reciente movilización social para asegurar derechos, el DIEESE decidió lanzar el proyecto piloto del empleo doméstico, de alcance nacional, para ayudar, por medio del dialogo social, en el proceso de consolidación de las conquistas, en la evaluación de los desafíos restantes y en la sistematización de las acciones que aun necesitan ser realizadas para aumentar la formalización del sector.



Creuza de Oliveira – Presidente da FENATRAD

En las primeras actividades del proyecto piloto, en junio y julio de 2013, en Brasilia y en Curitiba, fueron realizados encuentros para reunir líderes de los trabajadores del sector doméstico, técnicos de la sociedad civil, y del gobierno y discutir los principales problemas y desafíos para el sector para superar la alta tasa de informalidad que aún existe, a pesar de los avances recientes. Los encuentros de sensibilización movilizaron no solamente representantes de trabajadores domésticos, como la ASBRALE (de Brasilia) y el SINDIDOM (de Paraná), como también representantes de los empleadores, como el Sedep (de Paraná) – algo fundamental para el dialogo social rendir frutos concretos en el futuro.

La primera demanda que emergió de las discusiones fue la necesidad de reglamentar la EC nº 72/2013. Otros puntos importantes para mejorar las condiciones de trabajo se refieren también a la necesidad de mejor cualificación, criticándose la existencia de intermediarios de recolocación profesional (agencias privadas) que cobran altas tarifas para el servicio, cuando el Sistema Nacional de Empleo (SINE) del Ministerio del Trabajo, podría desempeñar un rol más activo, actuando como intermediario entre la oferta (trabajador) y la demanda (empleador) de trabajo.

En el primer taller del proyecto, importantes organizaciones y órganos de gobierno enviaron representantes para profundizar las discusiones – a partir de las primeras demandas y cuestiones que surgieron durante las actividades

de sensibilización. Miembros de la Secretaría del Trabajo del Distrito Federal, el Ministerio de la Previsión Social (MPS), la Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR), Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), además de la Asociación Nacional de los Inspectores de la Receta Federal (ANFIP) se unieron a los representantes de sindicatos del sector y de centrales sindicales en discusiones sobre la EC nº 72, sobre el déficit de trabajo deciente en Brasil, y sobre el cuadro general del trabajo doméstico y la cobertura previsional del sector en el país. Durante los debates, gobierno, empleados y empleadores levantaron sus perspectivas sobre las cuales son los problemas que más perjudican el proceso de formalización y la mejora de las condiciones de trabajo.

Del punto de vista de los representantes de los órganos de gobierno, uno de los obstáculos es la falta de información, además de las cuestiones relacionadas a la cultura del trabajo doméstico que todavía existe. También pesa la falta de confianza en las instituciones públicas, como el Ministerio del Trabajo (MTE), el Ministerio de la Previsión Social y el INSS, producida por noticias sin fundamento sobre el déficit del sistema previsional, que lo llevaría a ser insustentable. Otro problema relevante que fue indicado tiene que ver con la propia naturaleza del trabajo doméstico: como la Constitución garantiza la inviolabilidad del domicilio, el trabajo de fiscalización de los órganos de gobierno se vuelve muy difícil, ya que esos inspectores no están autorizados a entrar en los domicilios de las personas para verificar eventuales abusos de las reglas laborales o hasta graves riesgos para el trabajador. La misma dificultad no se verifica, por ejemplo, en la industria o en el comercio.

Fue resaltada también la dificultad de reunión de los trabajadores domésticos, debido a las características de la función, además de la baja sindicalización patronal y también de los trabajadores, que, a su vez, disminuye la presión social por reglamentación. Otro aspecto importante son las relaciones entre empleados y empleadores, muchas veces caracterizadas por rasgos de afectividad, que distorsionan las relaciones de trabajo y desfavorecen la profesionalización de la categoría.

Los representantes de los trabajadores y trabajadoras domésticas – grupo que contó con líderes de nueve Estados y del DF – resaltaron la necesidad de formación para dirigentes sindicales y de realización de campañas de sindicalización en todo el territorio nacional. También sugirieron la distribución de material informativo, como manuales, para patrones y trabajadoras domésticas, sobre las nuevas reglas que pasaron a regular el sector.

Las trabajadoras que participaron del taller sugirieron, todavía, programas educacionales para la mejora de la cualificación profesional de las domésticas, además de los cursos informativos para fortalecer la acción sindical y la lucha por políticas públicas, más o menos en los moldes del programa “Trabajo Doméstico Ciudadano”, implantado en 2006 por el MTE. Ellas también identificaron el problema de la inspección, sugiriendo la realización de una campaña específica para el trabajo doméstico, investigando denuncias por medio del MTE y del Ministerio Público del Trabajo.

Otras cuestiones prácticas se relacionan con medidas para castigar a los empleadores que no aportan beneficios laborales y también campañas de clarificación sobre la relación entre formalización del empleo y beneficios de programas sociales (o sea, es necesario aclarar que la simple formalización no vuelve la persona inelegible para recibir beneficios, como el Programa de Bolsa Familia).

Por fin, entre los empleadores, la demanda es que sean tomadas medidas para el fortalecimiento sindical, como instituir una contribución obligatoria. Los representantes de los empleadores también resaltaron la importancia de la formación y cualificación de los dirigentes patronales, y sugirieron también la realización de campañas informativas para sensibilizar patrones y empleados del sector doméstico. Con respecto a la reglamentación de la llamada PEC de las Domésticas, defendieron la reducción del aporte al INSS, para incentivar la formalización, y sugirieron que las empleadas diaristas sean estimuladas a transformarse en micro emprendedoras individuales, tema polémico en el taller.

Plan de acción: información y legislación

A partir de las discusiones de demandas, desafíos y del panorama del sector, los participantes del proyecto piloto elaboraron un plan de acciones, en el II Taller de diálogo social realizado en Brasilia, en 31 de octubre y primero de noviembre de 2013, con medidas concretas que puedan atacar los principales obstáculos para la formalización y para mejorar las condiciones de trabajo doméstico en el país.

1. Actuar por la reglamentación de la Enmienda Constitucional nº 72/2013, respectándose la redacción original y las propuestas de los sindicatos de las trabajadoras (como, por ejemplo, la contribución sindical:
 - Movilizar los actores de la sociedad;
 - Realizar audiencias públicas con instancias gubernamentales;
 - Movilizar líderes de las Comisiones del Congreso Nacional.
2. Promover y apoyar acciones educativas y campañas de información y concientización para el cambio de cultura:
 - Campañas publicitarias en vehículos de comunicación de masa;
 - Acciones comunitarias;
 - Inclusión de contenido en el programa escolar;
 - Producción de material sobre derechos (manual).
3. Reglamentación de la “trabajadora diarista” como trabajadora doméstica con todos los derechos previsionales y laborales conforme la Convención 189 de la OIT:
 - Luchar por la ratificación de la Convención 189 de la OIT y reglamentación de la EC 72, con propuestas de las trabajadoras;
 - Analizar el Proyecto de Ley nº 7.279/2010 (que regula la profesión de diarista) y promover discusión para definir acciones (contribuir para la redacción del PL);
 - Inclusión de la diarista en el sistema de registro electrónico (e-Social).
4. Creación de multa para el empleador que no firma la libreta de trabajo del trabajador o de la trabajadora doméstica:
 - Analizar el Proyecto de Ley nº 7.156/2010 (que prevé multa en caso de infracción a la legislación del trabajo doméstico) y promover discusión para definición de las acciones.
5. Rescate del Programa “Trabajo Doméstico Ciudadano” forma como fue construido originalmente en ámbito nacional en 2006:
 - Realizar audiencias públicas con MTE, SEPPIR, MDC, SPM, CEF, MEC, OIT, ONU Mujer.

6. Fiscalización y responsabilidad:
 - Mapeo de todas las acciones del Gobierno Federal y Estadual relacionadas al ED (con apoyo de las Centrales Sindicales);
 - Mapeo de todos los sindicatos y asociaciones laborales y patronales que tienen acciones relacionadas al empleo doméstico y convenios con órganos públicos sobre el tema;
 - Entrenamiento y capacitación de los sindicatos.
7. Reducción de las alícuotas de contribución para el INSS de trabajadores y empleadores domésticos:
 - Analizar el Proyecto de Ley nº 7.082/2010 (que prevé la reducción de las alícuotas de contribución a la Seguridad Social de 8% para 6% tanto para empleado como para empleador doméstico) y promover discusión para definición de las acciones – (revisión del contenido para aprobación o modificación).

Resultados y perspectivas

El proyecto piloto del empleo doméstico, realizado en seguida de la aprobación de un marco jurídico fundamental, la llamada PEC de las Domésticas (EC nº 72/2013) tuvo una gran importancia para mantener la buena dinámica de movilización de los actores, pero también para sistematizar las evaluaciones sobre las conquistas recientes y los desafíos que aún siguen vigentes.

El plan de acción sugiere que hay dos frentes principales de actuación: de un lado, la necesidad de movilización para aumentar la presión en la arena legislativa por más reglamentación (tanto para reglamentar leyes existentes, como para aprobar proyectos de ley específicos), y, por otro lado, aumentar la movilización social de los propios actores involucrados, en el sentido de difundir información y sensibilizar trabajadores y empleadores tanto sobre la importancia de la formalización, como de la sindicalización y difusión de la negociación colectiva.

La ola de formalización que afectó profundamente a varios sectores del mercado de trabajo en la última década parece no haber tenido el mismo efecto en el empleo doméstico. La informalidad y la falta de protección social aún no son la regla en esa categoría.

Sin embargo, la histórica victoria con la aprobación de la PEC de las Domésticas, medida ampliamente debatida en la sociedad, representó una gran ventana de oportunidad para la movilización social y para que la categoría obtenga el reconocimiento de sus demandas, pero sobretodo, mejorar las perspectivas para aumentar la formalización en la categoría profesional y ampliar el ejercicio de la ciudadanía de millones de mujeres brasileñas.

PARTICIPANTES DEL PROYECTO PILOTO DEL EMPLEO DOMÉSTICO

- AABRALE
- ANFIP
- ASBRALE
- CNTI/NEST
- CONTRACS/CUT
- CTB
- Federación Domésticas de São Paulo
- FENATRAD
- Fetradoram
- Fuerza Sindical
- INSS
- Instituto Doméstica Legal
- IPEA
- Movimiento Negro
- MPS
- MTE
- NCST
- OIT
- Secretaría del Trabajo del GDF
- SEDEP
- SEPPIR
- SEPPIR- Pres. Rep.
- SETRE/BA
- SINDCI- DF
- SINDIDOM
- Sindidom-PR
- SINDIVACS-DF
- Sindomestica
- Sindoméstica Pernambuco
- Sindoméstica-BA
- Sindoméstica-SP
- SINDTO
- SINTDAC
- Sintrado-DF
- SIT/MTE
- SPM
- SPSS/MPS
- UnB

2.3

INTERVENCIÓN SOCIAL EN TERRITÓRIOS

2.3.1.

COMPETITIVIDAD, DINAMISMO E INFORMALIDAD EN LA CONFECCIÓN: la experiencia del proyecto piloto del Polo de Confección del Agreste de Pernambuco

La pequeña industria del polo de confección del Agreste de Pernambuco tiene fuerza. Con una producción anual de 842,5 millones de piezas, cerca de 130 mil personas trabajando en 18 mil unidades productivas, y con facturación de R\$ 1,1 mil millones, el polo de confecciones del Agreste Pernambucano representa una importante alternativa de actividad económica a la tradicional agropecuaria, sensible a alteraciones climáticas y que normalmente generan menos ingreso que la actividad manufacturera.

Algunos factores son importantes para entender la expansión del polo de confecciones a partir de la década de 1950. Uno de esos factores fue la presencia, desde la década de 1930, de la industria de calzados en la región, que ha tenido la función de un importante impulso de la industria textil y de la confección en los municipios que constituyen el proyecto piloto.

A partir del final de la década de 1970, hubo un movimiento significativo de movilidad espacial de industrias en el país, en busca de costes menores, principalmente con respecto a la mano de obra. Esta intensa transferencia de capitales fue apalancada de manera significativa por la actuación de la SUDAM (Superintendencia de Desarrollo de la Amazonia) y de la SUDENE (Superintendencia de Desarrollo del Nordeste), que incentivaron la instalación de grandes industrias en las regiones Norte y Nordeste de Brasil, históricamente menos industrializadas que la región Sudeste del país. La industria de la confección en el Agreste de Pernambuco tuvo inicio primeramente en el municipio de Santa Cruz del Capibaribe y en seguida en las ciudades de Toritama y Caruaru.

Más recientemente, en la década de 1990, con la apertura comercial, el sector textil y de confecciones empezó a caracterizarse por una dinámica intensa de externalización y de subcontratación, mecanismo utilizado para reducir las cargas laborales que resultan en precarización de la fuerza de trabajo. La utilización de trabajo precario empezó, de esa manera, a ser una característica común

de la cadena textil y de confección, a pesar de la multiplicación de los esfuerzos en nivel nacional e internacional por la defensa de derechos humanos y sociales de los trabajadores del sector.



Agreste de Pernambuco

El polo formado por los tres municipios pernambucanos tenían desde el inicio características que se mostraron adecuadas a las necesidades de flexibilización del trabajo y la reducción de los costes, pues su base se constituye por unidades productivas familiares. En su mayoría, esos emprendimientos funcionan en los propios domicilios de las familias de manera informal.

A pesar del trabajo realizado, muchas veces, en condiciones precarias, el polo de confecciones se expandió de manera significativa en términos económicos. De acuerdo con un reciente estudio de Sebrae de 2013³⁷, la población de los diez municipios ha crecido 27% entre 2000 y 2009 y el PIB municipal del mismo territorio ha avanzado 56% en el período que va de 2000 a 2010. Eso significa que en términos de población, el polo formado por los diez municipios creció 2,2 veces más rápidamente que Brasil y 2,4 veces más rápido que el Nordeste y el

37 Sebrae (2013). Estudo econômico do arranjo produtivo local de confecções do Agreste pernambucano, 2012. Informe final. Sebrae, Recife.

Estado de Pernambuco. En términos de producto interno bruto real, la economía de los referidos municipios creció 50% más rápidamente que la de Brasil, 20% más rápidamente que del Nordeste y 30% más que la de Pernambuco.

Además de los tres municipios ya mencionados, actualmente hacen parte del polo de confecciones los siguientes municipios: Agrestina, Brejo da Madre de Deus, Cupira, Riacho das Almas, Surubim, Taquaritinga do Norte y Vertentes. Los municipios son de varios tamaños. Agrestina, Brejo da Madre de Deus, Cupira, Riacho das Almas, Surubim, Taquaritinga do Norte, Toritama e Vertentes son considerados pequeños con menos de 100 mil habitantes. Caruaru y Santa Cruz do Capibaribe son los mayores municipios considerados de medio porte en términos de población.

La expansión económica positiva de los últimos años tuvo reflejos importantes en los indicadores de desarrollo de la región. De los diez municipios, cinco poseen IDH (Índice de Desarrollo Humano) medio (entre 0,6 y 0,69). Los otros cinco municipios tienen IDH bajo, o sea, menor que 0,6. Sin embargo, todos presentaron una mejora en el índice en los últimos 20 años como puede ser visto en la tabla a seguir.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS MUNICIPIOS SELECCIONADOS 1996-2010					
Municipio	Población 2010	PIB 2009 R\$ mil precios corrientes	Variación población 2000-2010 (%)	Variación total del PIB a precios constantes 2000/2009 (%)	Variación media anual del PIB (1996/2009) %
Agrestina	22.679	108.811	13,2	50,9	4,3
Brejo da Madre de Deus	45.180	163.271	18,6	48,2	6,7
Caruaru	314.912	2.428.599	24,2	49,2	5,7
Cupira	23.390	93.631	4,5	29,4	5,4
Riacho das Almas	19.162	91.226	5,6	67,6	3,8
Santa Cruz do Capibaribe	87.582	400.885	48,3	63,9	8,6
Surubim	58.515	269.852	16,3	45,1	5,6
Taquaritinga do Norte	24.903	103.842	26,0	53,2	4,3
Toritama	35.554	149.176	63,1	101,2	11,7

Vertentes	18.222	66.013	21,8	57,4	6,5
Caruaru + Toritama + S. Cruz do Capibaribe (Polo-3)	438.048	2.978.660	31,0	57,2	
Total de los diez municipios (Polo-10)	650.099	3.875.306	27,1	56,1	
Pernambuco	8.796.000	78.428.000	11,1	44,3	

Fuente: Dieese 2012

INDICADORES SOCIALES Y DE DESARROLLO

Municipio	Ingreso per capita (2010)	IDHM (2010)		Variación del IDHM % (1991-2010)	GINI (2010)
		1991	2010		
Agrestina	297,02	0,305	0,592	94,1	0,48
Brejo da Madre de Deus	296,70	0,298	0,562	88,6	0,47
Caruaru	553,99	0,481	0,677	40,8	0,53
Cupira	336,81	0,344	0,592	72,1	0,49
Riacho das Almas	306,61	0,285	0,570	100	0,51
Santa Cruz do Capibaribe	507,05	0,436	0,648	48,6	0,45
Surubim	372,11	0,389	0,635	63,2	0,52
Taquaritinga do Norte	419,74	0,358	0,641	79,0	0,42
Toritama	470,44	0,448	0,618	37,0	0,43
Vertentes	337,92	0,340	0,582	71,2	0,46

Fuente: PNUD, FJP e IPEA 2013



Facción en el Agreste de Pernambuco

Informalidad, dificultades y desafíos

Para entender la informalidad que está presente en el polo de confecciones es necesario examinar los distintos tipos de unidades productivas que están presentes en la región y como está organizada la producción y la división de trabajo entre ellas.

De acuerdo con el Sebrae, existen dos tipos principales de emprendimientos: la empresa y el emprendimiento complementar (facción). La empresa es definida como una unidad de producción que realiza piezas de vestuario en la forma de producto final, pudiendo o no subcontratar facciones para realizar determinados componentes que harán parte del producto final. El emprendimiento complementar o facción es una unidad que realiza tareas específicas o participa de etapas del proceso productivo.

De un total de 18.803 unidades contabilizadas por Sebrae, 8.060 son emprendimientos complementares, o 43% del total.

La informalidad está presente en los dos tipos de emprendimientos, pero

en distintas proporciones. Entre los emprendimientos complementares, 93% son informales y entre las empresas, 66% son informales según el Sebrae.

Algunos emprendimientos complementares trabajan con exclusividad para una única empresa. Se trata de una práctica común que consiste en desvincular la empresa de los encargos laborales y de los costes ambientales de la producción³⁸. La empresa aun tiene la ventaja de poder aumentar la producción sin tener que construir más locales para ese fin, una vez que el trabajo es realizado en los locales de las facciones, muchas veces, el propio domicilio de las costureras.

Además, el polo de confecciones es compuesto, en su grande mayoría, 73%, por unidades productivas con hasta dos personas ocupadas de acuerdo con el informe de Sebrae. El total de unidades productivas con hasta cuatro personas es del 88%. Por lo tanto, se trata de una industria formada por una aplastante mayoría de pequeños productores.

Existen varias dificultades y desafíos para el futuro próximo del polo. En el momento, la región todavía muestra fragilidad cuando se trata de indicadores de educación: el analfabetismo aún es elevado y el número de matriculados en la escuela secundaria es considerado bajo. La cualificación de la mano de obra acompaña esos dos aspectos, y es considerada poco elevada. El bajo coste de la mano de obra fue explorado hasta ahora como una ventaja competitiva, pero, según el Sebrae, la tendencia es que el Estado y el propio mercado pongan exigencias en la mesa más grandes sobre la calidad, atendimento a la legislación laboral y normas ambientales cada vez más grandes sobre la calidad, atendimento a la legislación laboral y normas ambientales.

Además, existen necesidades específicas para los trabajadores de la costura que actúan en las facciones. Trabajar en la informalidad significa estar desprotegido en el caso de accidentes, maternidad, enfermedades y en la jubilación. También existe una necesidad de reforzar orientaciones de seguridad y salud con respecto a la realización del trabajo, además de la protección al medio ambiente en la región del agreste.

En el caso específico de las mujeres, que son la mayoría de los trabajadores en el polo, hay todavía un agravante cuando se trata de la necesidad de aumentar la adhesión al sistema de previsión social. Aunque las mujeres

38 Los emprendimientos complementares quedan responsables por dar un destino a los residuos resultantes del proceso productivo.

tienen una expectativa de vida mayor que la de los hombres y son la mayoría de la población anciana, la situación actual es de un bajo nivel de cobertura previsional para el sexo femenino.

Diálogo social

Con el proyecto piloto “polo de confección del Agreste de Pernambuco”, el Dieese consiguió articular una serie de actores en el ámbito de un espacio de dialogo único en la región. Talleres, seminarios temáticos y capacitaciones movilizaron una serie de actores, entre trabajadores, técnicos del gobierno, estudiantes y representantes sindicales.

Desde el principio, la idea del proyecto piloto era de involucrar a los actores sociales para planear una serie de acciones coordinadas, de manera colectiva, que pudieran contribuir para una mayor formalización de emprendimientos y de las relaciones de trabajo en el polo de confecciones.

Los dos primeros talleres del presente piloto fueron realizados en abril y junio de 2010 en el Centro Tecnológico de la Moda en Caruaru. El primer taller ocurrió en la secuencia de la presentación de un diagnóstico sobre el sector textil y de confecciones del Agreste, realizado por el Observatorio del Trabajo de Dieese, en colaboración con la Secretaría Especial de la Juventud y Empleo del Gobierno del Estado de Pernambuco.

La presentación del diagnóstico fue muy importante y sirvió de base para iniciar las actividades del proyecto piloto. De hecho, fueron presentados los principales indicadores del sector, lo que permitió conocer aspectos generales del mercado de trabajo regional. La coordinadora de la actividad, Milena Prado, presentó los resultados de la Encuesta de Empleo y Desempleo de 2006, con el objetivo de ofrecer elementos que volvieran posible la comprensión de la estructura del mercado de trabajo, sobre todo con respecto a las múltiples posibilidades de inserción ocupacional en el sector analizado.

A partir de ese conjunto de datos, fue realizado un primer debate entre los distintos actores que tenía como objetivo identificar demandas comunes para el desarrollo del polo de confecciones con el avance de la formalización y de la protección social para los trabajadores, sean ellos empleados o emprendedores.

**MATRIZ DE DEMANDAS PARA EL POLO DE CONFECCIONES
DEL AGRESTE PERNAMBUCANO**



Además de los primeros talleres, fue realizada una serie de actividades de capacitación y de movilización de los varios actores involucrados en el proyecto piloto. Durante el proyecto fueron realizadas visitas de movilización a las municipalidades de la región, a las radios comunitarias, líderes locales entre otros actores, conducidas con el apoyo de la representante de la Nueva Central Sindical de los Trabajadores (NCST).

En consecuencia, fueron obtenidas varias adhesiones importantes como, por ejemplo, de la Secretaría Especial de la Mujer de la Municipalidad de Caruaru, la Coordinación de la Mujer de la Municipalidad de Santa Cruz del Capibaribe y la Secretaría de la Mujer de la Municipalidad de Toritama. En conjunto con esos órganos, el Dieese, la NCST e Instituciones de Enseñanza Superior y Técnico de Pernambuco promovieron varios seminarios a partir de 2012.

En abril de 2013, con el objetivo de avanzar en la difusión y fortalecimiento del cooperativismo, fue realizada una presentación sobre experiencias en cooperativas de economía solidaria para el proyecto piloto por el director de la Unisol Brasil, Claudio Domingos.

Con el objetivo de debatir cuestiones sobre la protección social, la informalidad y las condiciones de trabajo fue realizado en octubre de 2013 un encuentro con el tema “¿Nosotros hacemos el Polo de Confecciones: cuál es el desafío de las mujeres en ese proceso?”.

Otra importante actividad realizada en noviembre de 2013 fue un conjunto de talleres de formación “Escenario del Polo de Confecciones” ofrecidas a estudiantes universitarios y técnicos de Caruaru, Santa Cruz del Capibaribe y Toritama, con el objetivo de formar agentes multiplicadores dispuestos a difundir el conocimiento adquirido sobre las facciones. Las distintas temáticas presentadas en los talleres fueron: “Polo de Confecciones” abordada por Ana Marcia investigadora de la Universidad Federal de Pernambuco, “Género y Trabajo” con coordinación de Raquel Lindoso de la Secretaría de la Mujer de Caruaru, “Derechos Sociales y Previsionales” con la ponente Luana Taís del Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo de Santa Cruz del Capibaribe y “Metodología y Enfoque” presentada por Sandra Roberta Alves Silva investigadora de la Universidad Federal de Campina Grande.

En seguida de ese encuentro, fue realizada una serie de visitas a campo hechas por estudiantes y debates sobre lo que fue observado en esas actividades.

Ocurrieron, aun durante el año 2013 y en el inicio de 2014 tres cursos de educación previsional en los municipios de Caruaru, Santa Cruz del Capibaribe y Toritama.

MARCO JURÍDICO: EL SUEÑO DE VER RECONOCIDA LA PROFESIÓN DE COSTURERA(O)

En 2013, la Nueva Central Sindical de Trabajadores (NCST), importante colaborador y movilizador del proyecto piloto, transmitió a la Comisión de Legislación Participativa (CLP) — La CLP es un órgano de la Cámara de los Diputados que permite la participación de cualquier organización de la sociedad civil con la formulación de propuestas de leyes complementares y ordinarias. — la sugestión de proyecto de ley que dispone sobre la profesión de costurera(o). La reglamentación de esa ocupación es una demanda antigua entre los varios actores locales y los sindicatos de la categoría como, por ejemplo, el SINDCOSTURA (Sindicato de los Oficiales Sastres, Costureras y Trabajadores en la Industria de Confección de Ropas del Estado de Pernambuco).

La adopción de la ley busca establecer un piso nacional de remuneración, fijar la jornada de trabajo en 8 horas diarias y 44 horas semanales, prever remuneración por horas extraordinarias y horario nocturno, además de garantizar el reajuste salarial de acuerdo con el Índice Nacional de Precio al Consumidor. Para la directora de la NCST, Ledja Austrilino, la reglamentación es fundamental, incluso antes de revisar y simplificar la tributación de las microempresas, para asegurar mayor protección social y mejores condiciones de trabajo para quien trabaja en el sector.

La sugestión de ley (n°99/2013) está actualmente esperando un dictamen del relator designado, el diputado federal Fernando Ferro, del Partido de los Trabajadores por el Estado de Pernambuco.

Plan de acción

Los debates y encuentros realizados fueron acompañados de otras acciones formuladas desde el primer taller a partir del diagnóstico de demandas del proyecto piloto. La idea era que las discusiones resultaran también en consecuencias concretas y movilizaran los propios emprendimientos y gestores públicos para actuar en el sentido de avanzar en la resolución de problemas.

En el segundo día del primer taller, los distintos actores definieron el plan de acciones para minimizar o solucionar los problemas y suplir las necesidades identificadas. Las acciones fueron sistematizadas de acuerdo con el tema, el plazo de ejecución y el tipo de organización que se haría responsable por concretizarlas.

Los principales temas fueron los siguientes:

1. Promover incentivos al desarrollo de la economía solidaria;
2. Mejorar el acceso a las informaciones sobre la legislación laboral;

3. Incentivar la formalización por medio de la educación en varios niveles;
4. Invertir en la cualificación de la mano de obra por medio de capacitaciones de forma continuada y práctica;
5. Promover legislación para simplificar la formalización y la tributación de los emprendimientos.

Los participantes fueron divididos en dos grupos de trabajo que elaboraron distintas propuestas de medidas concretas para componer el plan de acción.

Con respeto al tema de la educación, fue propuesto que en corto y medio plazo, el gobierno municipal y estadual debería promover la incorporación de contenidos programáticos en el programa escolar sobre la Consolidación de las Leyes Laborales (CLT), relaciones laborales, ética y ciudadanía, asociacionismo y espíritu de empresa.

Con respecto al incentivo de la formalización, la principal propuesta consiste en implementar una política pública de formalización que contenga campañas educativas enfocando las ventajas de un estatuto de trabajo protegido. En esa iniciativa, se ha considerado que todos los actores (gobierno, empresarios y trabajadores) deben involucrarse.

Otra propuesta tiene que ver con una preocupación común de los empleadores. Fue sugerido que el gobierno y entidades de clase deberían empeñarse en implementar un programa de cualificación profesional para el sector de moda y confección, con el objetivo de resolver el problema de falta de mano de obra cualificada. El programa sugerido tendría que incluir capacitación continuada y el aumento de la realización de pasantías.

Con respecto al marco regulatorio de pequeñas empresas, hubo la propuesta de revisar el sistema de aporte de tributos para micro emprendedores individuales (también conocido bajo la denominación de Simples Nacional), con el objetivo de simplificar el procedimiento de formalización y también de tributación.

Para apalancar un proceso general de modernización del polo, fue sugerido que gobiernos y entidades de clase deberían empeñarse en estimular la creación de un fondo de investigaciones y facilitar el acceso al crédito para que los emprendimientos puedan invertir en nuevas tecnologías. También fue formulada la propuesta de incentivar sistemas de certificación de calidad en toda la cadena, con el objetivo de conquistar una gama de clientes más exigentes y

conseguir la comercialización de sus productos por mejores precios y calidad de los productos y en los cuidados ambientales.

Otra sugerencia de acción, en ese sentido, tiene que ver con la promoción de un cambio cultural con respecto al inmediatismo de la búsqueda por resultados que predomina en medio a los emprendedores del proyecto piloto. Para atingir esa finalidad, fue sugerida la difusión de las buenas prácticas de las empresas regionales.

Resultados y perspectivas

El proyecto piloto “polo de confección del Agreste de Pernambuco” permitió la sensibilización de muchos trabajadores con respecto a los problemas relacionados con la situación de la informalidad. Hubo un avance importante, en particular, en la difusión del conocimiento sobre previsión social y sus varios beneficios, además de las distintas maneras de concretizarse la formalización. También se buscó difundir las posibilidades de desarrollo económico y organización por medio de la economía solidaria. Por medio de una serie de actividades esas ideas fueron difundidas y multiplicadas entre los trabajadores de la región. En ese sentido, fueron realizados los siguientes eventos:

- Tres seminarios abiertos, en los cuales hubo la participación de cerca de 500 personas;
- Colaboraciones con cinco instituciones de enseñanza técnica y superior;
- Cuatro seminarios de formación con 35 estudiantes;
- Investigación de campo con 88 costureras;
- Tres seminarios de sensibilización sobre derechos previsionales con cerca de 50 costureras;
- Curso de dos días sobre educación previsional para 35 personas.

Como resultado de las varias acciones coordinadas por el Dieese en el ámbito del proyecto piloto del Polo de confecciones del Agreste pernambucano surgió también un plan de acción con un enfoque de género: “Dialogo Social-Mujeres Costurando Derechos”.

Ese plan de acción específico fue elaborado en cooperación con la NCST (Nueva Central Sindical de Trabajadores), la Secretaría de la Mujer de Caruaru, la Secretaria de la Mujer de Toritama, la Coordinación de la Mujer de Santa Cruz del Capibaribe y las Instituciones de Enseñanza Superior y Técnica, a partir de la constatación de que era necesario involucrar las mujeres de modo más directo en el proyecto piloto, ya que ellas constituyen la mayoría de los trabajadores en el sector de confección del Agreste Pernambucano.

El objetivo de la iniciativa es de promover un conjunto de debates y reflexiones sobre el Polo de Confecciones del Agreste movilizandovarios actores sociales (trabajadores, empresarios, profesores e investigadores, asociaciones empresariales, sindicatos, poder público), concientizar estudiantes universitarios y de nivel técnico sobre las varias condiciones de trabajo de esa industria y sensibilizar mujeres costureras en los temas de la previsión social y economía solidaria.

Se destaca, también, la difusión del folleto “Dialogo Social Mujeres Costurando Derechos”, que fue publicado por Dieese y colaboradores en 2013. El documento, elaborado en conjunto con el Ministerio de la Previsión Social, orienta las trabajadoras sobre derechos en general, cuidados con la salud, previsión social y violencia doméstica.



PARTICIPANTES

- Asociación Comercial y Empresarial de Pão de Açúcar (ACIPA)
- Asociación Comercial e Empresarial de Caruaru (ACIC)
- Asociación Comercial e Industrial de SURUBIM (ACIASUR)
- Asociación Nacional de los Auditores Fiscales de la Receta Federal (ANFIP)
- Confederación Nacional de los Trabajadores del Vestuario - CNTV/CUT
- Central Única de los Trabajadores - CUT/PE
- Centro Vocacional Tecnológico de la Confección - CVT de la Confección
- Federación de los Trabajadores en la Industria
- Federación Norte/Nordeste de Hilado y Tejido de los Trabajadores del Textil/CUT
- Fundación Joaquim Nabuco - FUNDAJ
- Instituto de Investigación Económica Aplicada - IPEA
- LGN Jeans
- Ministerio del Trabajo y del Empleo - MTE
- Nueva Central Sindical de los Trabajadores- NCST
- Municipalidad de Surubim
- Municipalidad de Taquaritinga del Norte
- Secretaría de Desarrollo Económico de la Municipalidad de Caruaru
- Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno de Pernambuco
- Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad de Surubim
- Secretaría de Gobierno de la Municipalidad de Toritama
- Secretaría de Industria y Comercio de la Municipalidad de Santa Cruz de Capibaribe
- Secretaría de Industria y Comercio de la Municipalidad de Toritama
- Secretaría de Planificación y Desarrollo Económico de la Municipalidad de Cupira
- Secretaría de Planificación de la Municipalidad de Cupira
- Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial SENAI - Caruaru
- Sindicato de las Costureras de Pernambuco
- Sindicato de los Tejedores de Paulista
- Sindicato de los Trabajadores en las Industrias de Hilado y Tejido (SINDEXTIL) Caruaru
- Sindicato de la Industria de Hilado y Tejido en General del Estado de Paraíba (SINDEXTIL/PB)
- Sindicato de las Industrias del Vestuario del Estado de Pernambuco (SINVEST/PE)
- Superintendencia Regional del Trabajo y Empleo - SRTE/PE
- Universidad Federal de Pernambuco

Fue muy importante, también, la adhesión de la Superintendencia Regional del Trabajo y Empleo - SRTE - de Pernambuco, del Ministerio del Trabajo y Empleo - MTE, a la metodología propuesta por el proyecto piloto. Si antes, el órgano público se basaba únicamente en la inspección para enfrentar la informalidad, después del proyecto, la SRTE incorporó elementos del método de diálogo social para hacer frente a la cuestión de violaciones de la legislación laboral.

Fue importante, en ese sentido, el reconocimiento de que existen distintas situaciones que llevan a la informalidad, y que no siempre la coerción es el mejor camino para hacer frente a determinados casos. Las varias enseñanzas proporcionadas por el proyecto piloto del polo de confecciones del Agreste mostraron que cuando se trata de pequeñas confecciones, que constituyen la mayoría de los emprendimientos en la región, mejores resultados pueden ser obtenidos cuando se opta por el diálogo y la transmisión de informaciones.

Como perspectiva, es importante destacar el avance que una eventual reglamentación de la profesión de costurera(o) podrá traer para los trabajadores del sector textil y de la confección en términos de mejoras en las condiciones de trabajo y de protección social.

Los datos del Catastro General de Empleados y Desempleados del Ministerio del Trabajo y Empleo muestran que la generación de empleos en el periodo de enero de 2010 a diciembre de 2013 en los tres principales municipios (Caruaru, Toritama, Santa Cruz del Capibaribe) de la región fue de 3.091 puestos formales.

2.3.2

FORMALIDAD SIN FRONTERAS: la experiencia del proyecto piloto de los trabajadores rurales en Uruguiana-RS

Firmado en marzo de 1991, el Tratado de Asunción fue el marco que instituyó el Mercosur (Mercado Común del Sur), un área de libre comercio en el Cono Sur inicialmente compuesto por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Más tarde, en 1995, esta zona de libre comercio se convirtió en una unión aduanera, es decir, un bloque en el que los países miembros adoptan tarifas comunes para los productos procedentes de países de fuera del bloque, además de eliminar aranceles para el comercio de bienes producidos dentro del bloque. Sin embargo, la creación de una zona de libre comercio y su “promoción” al nivel de unión aduanera no se acompañaron por normas de seguridad social y leyes para regular y proteger a los empleados que trabajan en regiones fronterizas.

Esta distorsión sólo se ha corregido varios años más tarde, en 1997, con la firma del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur. A pesar de la importancia y urgencia, el acuerdo entró en vigencia en 2005, cuando los cuatro Estados miembros lo ratificaron.

El acuerdo tenía como objetivo establecer normas obligatorias para los países miembros que permite a los trabajadores incluir en el cálculo de su pensión otorgada en un país del bloque el tiempo que trabajó en otro país miembro, pero la regla se aplica únicamente con respecto a los beneficios comunes existentes en los países miembros del bloque (tales como la jubilación, por ejemplo). Tras la entrada en vigor del acuerdo, se calcula que alrededor de 214 millones de personas, entre argentinos, brasileños, paraguayos y uruguayos puedan beneficiarse con la ley.

Otro pacto internacional importante fue la firma del Acuerdo de Libre Residencia del Mercosur, firmado en 2002 y ratificado por Uruguay, Argentina, Brasil y Paraguay, lo que permite a un ciudadano de un país miembro obtener residencia legal en otro Estado miembro del Mercosur (o asociado), lo que vuelve posible, por lo tanto, trabajar bajo las leyes laborales y de seguridad social del país que recibe el trabajador. En Brasil, el acuerdo fue ratificado en 2006 por el Congreso y el Poder Ejecutivo, por medio de un decreto firmado en octubre de 2009.

Pero había algunos obstáculos para que el acuerdo sea plenamente efectivo. Uno de estos obstáculos fue la integración de los catastros entre los países miembros para facilitar el flujo de información. De esta manera, para tratar de corregir el problema, desde el año 2008 se instituyó el Sistema de Transferencia y Validación de Datos de los países miembros de este acuerdo, que permitiría el intercambio de datos de seguridad social entre los países miembros del bloque de forma más rápida y organizada. Sin embargo, aunque hubo avances con la entrada en vigor del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur, el Acuerdo de Libre Residencia del Mercosur y la creación de un sistema de información integrado, aún persiste una alta incidencia de la informalidad y de falta de protección social para los trabajadores rurales en la región.

Según datos de la Encuesta Nacional por Muestra de Viviendas (PNAD) de 2011, aproximadamente la mitad (50,1%) de los trabajadores rurales en Rio Grande do Sul eran informales (por lo tanto, el indicador se encuentra por debajo de la media nacional en la agricultura, que es de más del 60% de los cerca de 4,5 millones de trabajadores rurales). En el cultivo de arroz, la tasa de informalidad alcanza el 30,1% de los asalariados.

Informalidad en el sector rural de la región fronteriza

En términos cuantitativos, el Rio Grande do Sul es el mayor productor de arroz en Brasil, con una participación del 66% en la producción nacional, lo que significa un volumen de 8 millones de toneladas, según datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE) de 2011. En términos económicos, el cultivo de arroz es responsable por un PIB de R\$ 8,7 mil millones, lo que equivale al 4,3% del PIB del Estado (FARSUL 2011)³⁹. En términos de empleo, el Censo de Cultivo de Arroz de Riego de Rio Grande do Sul, realizado por el Instituto Riograndense del Arroz (IRGA), correspondiente a la cosecha 2004/05, mostró que por cada 27,8 hectáreas de superficie sembrada se genera un empleo directo. En total hay 37 mil puestos de trabajo directos. Además de Uruguiana, los municipios de San Borja e Itaqui también se destacan en el cultivo y procesamiento de arroz.

Una de las características más llamativas de la región encabezada por la municipalidad de Uruguiana es su naturaleza transfronteriza. Situado en la frontera occidental del Estado de Rio Grande do Sul, el municipio hace límite con el territorio argentino y uruguayo. Comparte rasgos comunes con sus vecinos como una matriz sociocultural histórica y un proceso de asentamiento y colonización agrícola similares, lideradas por inmigrantes europeos y sus descendientes. Por otra parte, sus límites están marcados por un intenso movimiento de personas y mercancías. Reflejando este movimiento está el hecho de que Uruguiana tenga el puerto seco más grande de Brasil.

Bordeando el Río Grande do Sul, la provincia de Corrientes (Argentina), a su vez, tiene la agricultura y la agroindustria como base de sus actividades de la economía. Los principales cultivos son el arroz, el tabaco, los cítricos, la yerba mate y el algodón, además de ganado vacuno y ovino. En particular, es la segunda provincia de Argentina que más produce arroz, siguiendo la provincia de Entre Ríos. Paso de los Libres es la ciudad de Corrientes que está conectada a Uruguiana gracias al Puente Internacional Getulio Vargas - Agustín P. Justo, que permite cruzar el río Uruguay.

Las interacciones entre las dos ciudades son de carácter estructural, debido a los flujos continuos de elementos tales como el trabajo, los recursos naturales, capital y servicios. Por lo tanto, es común encontrar trabajadores inmigrantes en toda la región. Por lo tanto, impulsar la formalización de esta

39 PIB de 2003, ajustado por el IGP-DI de diciembre de 2010. El estudio está disponible en: <http://www.farsul.org.br/arquivos/Estudo%20Arroz%20-%20FARSUL.pdf>

región debe tomar ese dato en cuenta. Uno de los principales retos derivados de esta situación es garantizar la protección social de los trabajadores, independientemente de su origen nacional.

La fortaleza de la economía en Uruguaiana se concentra principalmente en el sector terciario, con énfasis en el comercio, formal e informal, y en el transporte marítimo internacional - sectores que más emplean mano de obra. Uruguaiana es el segundo municipio más grande en términos de área y el más poblado de la frontera occidental del Rio Grande do Sul según el IBGE (2010). La ciudad cuenta con 125.425 habitantes distribuidos en 5.720 kilómetros², con una densidad poblacional de 21,95 habitantes / km². La población es predominantemente urbana, con una ocupación intensa de las regiones periféricas de la ciudad.

DATOS SOCIOECONÓMICOS DE URUGUAIANA - RS

	1991	2000	2010
Renta per capita*	465,95	579,65	714,26
% de pobreza extrema	7,68	6,62	3,49
% de pobres	27,51	22,03	12,23
Índice de Gini	0,58	0,59	0,57
IDHM	0,55	0,663	0,744

* A precios constantes; en reales brasileños de agosto 2010

Fuente: PNUD, IPEA y FJP

Sin embargo, la agricultura todavía mantiene su importancia, y emplea a una gran proporción de los ocupados, con énfasis en el cultivo de arroz, que es la base de la economía de la mayoría de los 13 municipios de la frontera occidental de Rio Grande do Sul. En 2010, de todas las personas empleadas en el grupo de edad mayor de 18 años, el 10,72% trabajaba en el sector agrícola, el 0,13% en la minería, el 4,7% en la industria manufacturera, el 6,66% en el sector de la construcción, el 1,05% en el sector de utilidad pública, el 16.86% en el comercio y el 51.68% en el sector de servicios.

EMPLEO E INGRESOS - URUGUAIANA - RS

	1991	2000	2010
% de vulnerables a la pobreza	54,03	43,76	31,86
% de población de 18 años o más sin primaria completa y trabajando informalmente	-	40,02	28,96

Fuente: PNUD, IPEA y FJP

EMPLEO, EDUCACIÓN Y NIVEL PROMEDIO DE INGRESOS - URUGUAIANA (2000 Y 2010)

	2000	2010
La ocupación de la población de 18 años o más		
Tasa de actividad - 18 años o más	67,36	66,41
Tasa de desempleo - 18 años o más	14,82	7,73
Grado de formalización de la ocupación - 18 años o más	57,86	61,45
El nivel de educación de los ocupados		
% de empleados con primario completo - 18 años o más	53,63	66,82
% de empleados con secundario completo - 18 años o más	30,81	45,21
Renta media		
% de los ocupados con ingresos de hasta 1 salario mínimo - 18 años o más	42,66	18,88
% de los ocupados con ingresos de hasta 2 salarios mínimos - 18 años o más	71,79	71,59

Fuente: PNUD, IPEA y FJP

La región de Uruguaiana se caracteriza por un predominio de explotaciones rurales medianas y grandes, a diferencia de la mayor parte de la estructura agraria de la región sur, donde lo más común son las unidades rurales dedicadas a la agricultura familiar (véase el capítulo del proyecto piloto de Ituporanga – Santa Catarina). Aquí, por lo tanto, hay muchos empleados con contratos laborales permanentes, y, por supuesto, un gran número de trabajadores temporales para satisfacer la demanda de mano de obra en las épocas de cosecha. La informalidad es común para este último grupo de trabajadores. Muchos de estos trabajadores provienen de otros estados de Brasil, pero también vienen del otro lado de la frontera. Se calcula que son cerca de 3.000 empleados extranjeros, sobretudo hombres, incluyéndose los temporales y permanentes, que actúan en la región de Uruguaiana y los municipios vecinos.

Los municipios de la región enfrentan desafíos muy específicos, que tienen que ver con su posición geográfica en una zona fronteriza. Por ejemplo, hay una falta de definición en cuanto a la seguridad previsional de los trabajadores extranjeros que trabajan en Brasil y los trabajadores brasileños que trabajan en los países limítrofes. A pesar de la proximidad geográfica y los intereses y problemas comunes, no hay ninguna acción articulada entre los sindicatos de los países vecinos. Los sindicatos también tienen problemas para organizar políticamente a los trabajadores, que a menudo suelen buscarlos apenas para obtener informaciones sobre contratación y terminación de contratos. En el sector de arroz, la tasa de sindicalización es sólo del 15%.



Rio Grande do Sul, Brasil

Además, el mercado laboral en la región comparte características comunes con otras zonas rurales en el país, como el gran número de contratos temporales (período de la temporada de cosecha) sin formalización. Otro problema es la contratación de mano de obra rural por medio de reclutadores, conocidos como “gatos” que hacen intermediación. Este fenómeno da lugar a una serie de arbitrariedades (descuentos ilegales, deudas, ausencia de pago etc.) en detrimento del trabajador. Otro punto que favorece la informalidad en la región tiene que ver con las dificultades de diálogo con el Ministerio de Trabajo y Empleo y el Ministerio de Protección Social de los países de la Triple Frontera (Argentina, Brasil y Uruguay).

Diálogo social en la frontera

La primera actividad de este proyecto piloto para los trabajadores rurales de la región de la frontera tuvo lugar en diciembre de 2012, en el Municipio de Uruguai (RS). Participaron de las primeras acciones de sensibilización trabajadores rurales y de sectores urbanos, como la salud. Durante las discusiones, se

plantearon problemas, desafíos y temas que deben ser afrontados para mejorar las condiciones y las relaciones laborales para los trabajadores rurales y, por lo tanto, la calidad de vida de las personas que viven de esa actividad.

Rápidamente quedó claro, para Contag (Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura de Brasil) y el Dieese, que la cuestión de la migración en la región debería estar en el centro de los debates, y que sería fundamental para ampliar el alcance de las actividades, ir más allá de los límites geográficos que definen los territorios nacionales de Argentina, Brasil y Uruguay, incluyendo actores sociales de los países vecinos en los talleres sobre diálogo social. El desafío puesto por la frontera es el de avanzar en el cumplimiento y la facilitación de la aplicación de los acuerdos del Mercosur, teniendo en cuenta, entre otros:

- Las características particulares del sector rural en lo que se refiere al tipo de contribución y la contribución previsional;
- La dificultad en organizar a los trabajadores;
- La cantidad de tierras como criterio de política pública;
- La ratificación de los acuerdos y convenios entre los países;
- Las relaciones entre los sindicatos de los diferentes países;
- El trabajo de corta duración y por cosecha;
- Condiciones de trabajo;
- El alcance de la negociación colectiva.

Entre los otros temas que surgieron en los primeros debates, se destacan la relación entre los transgénicos y la reducción de la demanda por mano de obra; las necesidades de cualificación para los trabajadores del campo; la migración de mano de obra a sectores como la construcción; la reducción de los salarios de los trabajadores rurales y la necesidad de desarrollar programas específicos de vivienda para los trabajadores agrícolas.

Así se llevó a cabo en marzo de 2013, la segunda actividad del proyecto piloto, la primera fuera de Brasil: una nueva etapa de diálogo social tuvo lugar en Montevideo, capital de Uruguay. En la ocasión, la coordinadora general del programa y el supervisor de la oficina de DIEESE en Río Grande do Sul y expertos del Instituto Cuesta Duarte (organización de asesoría técnica de la Central uruguaya PIT-CNT) se reunieron para discutir temas relacionados con la expansión del “Proyecto de Reducción de la Informalidad por medio del Diálogo Social” a otros países de América Latina.

Otro tema discutido fue la posibilidad de establecimiento de una red de cooperación de órganos de asesoría y de investigación sobre temas sindicales y de trabajo, vinculados a las centrales sindicales, que componen la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS). Por último, durante la visita del proyecto piloto a Montevideo, los representantes de sindicatos y centrales sindicales de los tres países (Argentina, Brasil y Uruguay) se reunieron para la presentación del proyecto piloto, para movilizar a los actores a constituir una red para mejorar las condiciones de trabajo y la formalización.

En mayo de 2013, se realizó el primer taller de diálogo social del proyecto piloto. En este evento, los participantes llegaron al consenso de que era necesaria la creación de un mecanismo que permitiera a los trabajadores comprobar el tiempo de trabajo y los aportes realizados en el extranjero con el fin de lograr el acceso a los beneficios sociales previstos en la ley. Por lo tanto, se hace fundamental el trabajo en conjunto de los ministerios del trabajo y los ministerios de previsión social de los países fronterizos para que se pueda buscar una solución para los problemas de la región, especialmente en el caso de los trabajadores que actúan en contratos de corta duración dentro y fuera de su país de origen.

De hecho, uno de los informes más emblemáticos fue hecho por un trabajador del cultivo de arroz, que afirmó que era difícil encontrar un trabajo formal en la Argentina y que, por lo tanto, no pudo lograr el reconocimiento, por parte del gobierno brasileño, del período trabajado fuera de Brasil.

Se plantearon varios aspectos de la situación del trabajo asalariado en la región durante el taller. Entre ellos, se pueden destacar los siguientes puntos:

- Presencia de una fuerte “cultura de la informalidad e inseguridad”, lo que podría tener un nexo con la falta de punición, fiscalización e información para empleadores y empleados;
- Existencia de una gran cantidad de burocracia superflua para obtener los documentos para la legalización y la comprobación de aptitud para el trabajo, y los excesos de costes;
- La falta de unidad y cohesión de las leyes laborales y de seguridad social entre los países que constituyen el bloque;
- Dificultades para la fiscalización: trabajadores actúan de manera informal en los países vecinos y vuelven a su país sin ninguna prueba del período trabajado. El servicio de inspección no es competente para examinar los puestos de trabajo en otros países y el número de

inspectores es insuficiente para atender al territorio de Brasil;

- Los trabajadores a menudo se enfrentan a problemas de salud ocasionados por la exposición al sol y a los productos químicos (plaguicidas);
- Falta de apoyo de consulados sobretodo con respecto a la difusión de información y asesoramiento para los trabajadores.

Aun en la ocasión del primer taller del proyecto piloto se divulgó el libro “Cómo trabajar en los países del Mercosur”, elaborado por el Ministerio de Trabajo y Empleo. El documento también está disponible para descargar y navegar por la Internet (<http://tinyurl.com/playbook-trabajo-Mercosur>).



Manual del Ministerio de Trabajo y Empleo, que ofrece orientación sobre las reglas del mercado de trabajo en los países del Mercosur

Los problemas y obstáculos tratados a lo largo de los talleres y las actividades anteriores sugieren que sería fundamental incluir a representantes de

otras esferas del gobierno, en especial los Ministerios de Asuntos Exteriores de los tres países, además de las patronales.

Un paso importante fue dado en esta dirección en el mes siguiente al primer taller. En julio de 2013, en Montevideo, un equipo de representantes de Contag y de Dieese participó, por invitación de la Secretaría General de la Presidencia de Brasil, en la Cumbre Social del Mercosur, en la cual hubo la oportunidad de presentar en los grupos de trabajo el programa “Reducción de la Informalidad por medio del Diálogo Social”, además de las acciones del piloto de los asalariados rurales de Uruguiana.

En agosto de 2013, también en la capital uruguaya, una nueva fase del proyecto consistió en visitas de movilización por Contag y Dieese, pero también fue una oportunidad para intercambiar experiencias y conocimientos. En una de las actividades de la visita organizada por la UITA (Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación) el representante de los trabajadores en la junta directiva del Banco de Provisiones Sociales (BPS) recordó que Uruguay ya firmó cerca de 30 acuerdos bilaterales para el reconocimiento de los derechos de pensión. Otra característica planteada durante la exposición es la existencia de un acuerdo reciente para permitir que los que viven a 20 kilómetros de la frontera, en Uruguay o Brasil, tengan derecho a un documento único para contribuir a la seguridad (especialmente para el cultivo de arroz y de caña de azúcar).



Plan de acción para el proyecto piloto de Uruguiana-RS

Las estrategias y acciones concretas para hacer frente a las demandas y reducir la informalidad en la región se elaboraron en la última actividad del proyecto piloto, que correspondió al segundo taller, que se celebró en la ciudad de Uruguiana en septiembre de 2013.

Las discusiones realizadas por los grupos de trabajo fueron sintetizadas en algunos tópicos que luego sirvieron de base para orientar el diseño del plan de acción. Los principales temas tratados fueron los siguientes:

- Estructura de la tenencia de tierras;
- Migración Cíclica / Estacionalidad del trabajo;
- Contratos a corto plazo;
- Acuerdos de Negociación Colectiva (sin cláusula de migración);
- Ausencia de acción conjunta entre los sindicatos de las regiones fronterizas;
- Visión de corto plazo de los trabajadores con respecto a la remuneración y ahorro para la jubilación;
- La falta de punición como una cuestión cultural - banalización de la informalidad;
- Burocracia;
- Legislación diferente entre los países;
- Invisibilidad del trabajador agrícola;
- Salud y seguridad de los trabajadores;
- “Contratista” y tercerización laboral (¿prohibición o regularización?);
- Información insuficiente en los consulados.

A partir de los diagnósticos discutidos en el taller, tres grupos de trabajo, formados respectivamente por los líderes laborales de la región, las confederaciones de sindicalistas y representantes del gobierno, formularon una serie de propuestas con medidas de acción concretas para abordar las cuestiones planteadas.

Los representantes de las federaciones y confederaciones de organizaciones de trabajadores sugirieron dos acciones principales: la primera iniciativa sería organizar un encuentro en Brasilia con los representantes de los sindicatos de trabajadores de los países involucrados para discutir la legislación laboral y social de los países, integrar los sindicatos con el fin de conocer la estructura de gobierno y sindical de los países; desarrollar materiales informativos sobre temas laborales y de seguridad social para los trabajadores; redactar una carta de intención de los trabajadores de los países del Mercosur; y desarrollar un proyecto

de ley igualitaria para los trabajadores rurales que se presentará a los órganos decisorios del Mercosur.

La segunda iniciativa sugerida por las centrales obreras se refiere a la creación de una forma de fiscalización del trabajo conjunta en el área fronteriza, formada por un representante sindical y un representante del Ministerio de Trabajo de cada país involucrado.

La preocupación por la mejora de los mecanismos y sistema de fiscalización también fue parte de los temas y de las propuestas de acción desarrolladas por el grupo de representantes de los gobiernos, quienes sugirieron la realización de una encuesta sobre quiénes son y donde están ubicadas las grandes y medianas empresas, como una forma de facilitar la vigilancia. Realizar un mapeo fue sugerido también por el grupo de representantes de los sindicatos de trabajadores de los municipios fronterizos, que indicaron que para mejorar la vigilancia se debe tener en cuenta la investigación de las denuncias de los sindicatos.

Los funcionarios de los gobiernos también sugirieron llevar a cabo iniciativas para mejorar el nivel de acceso a la información sobre los derechos y deberes y los medios de formalización, especialmente por medio de seminarios, de creación de centros de difusión de información, de la elaboración de folletos en portugués y español y de la realización de cursos a distancia para los servidores y los sindicatos. También se habló sobre la necesidad de incluir en las reuniones del Mercosur el debate sobre las medidas para combatir la informalidad en la frontera y fomentar un intercambio de experiencias sobre las acciones de cada país con respecto a este tema. Esta iniciativa se puede tomar en el corto plazo en forma de una proposición para la Secretaría General de la Presidencia, por medio del Comité Técnico Ejecutivo.

El grupo formado por representantes de los sindicatos de trabajadores de los municipios de la frontera enfatizó la importancia de la formulación de legislación por el Parlamento del Mercosur para el registro obligatorio de los contratos de trabajo de los trabajadores que actúan en país extranjero en el sindicato de la categoría. Por último, para tratar de cambiar la cultura del cortoplacismo y la banalización de la informalidad, los representantes de los trabajadores locales propusieron la construcción de una amplia campaña de información con respecto a la valoración de la formalidad, dando protagonismo a los aspectos de seguridad social y la regularización del trabajo en otros países, además del cruce de datos de la seguridad social.

Por último, durante la presentación de las diferentes propuestas de los grupos, surgió la idea de crear un grupo de abogados del movimiento sindical de los tres países fronterizos para actuar en la región fronteriza, y también se sugirió la creación de un grupo local para supervisar las acciones definidas en el segundo taller del proyecto piloto.

Resultados y perspectivas

A pesar de ser una de las últimas iniciativas del programa “Reducción de la Informalidad por medio del Diálogo Social” (su última actividad se completó en abril de 2014), el piloto de Trabajadores Rurales de Uruguiana ya trajo resultados significativos.

Quizás el más importante de ellos fue el comienzo de un proceso de movilización transfronteriza más consistente entre las organizaciones que representan a los trabajadores. Esto puede apuntar a la creación de una amplia red que puede seguir desarrollándose incluso después de finalizado el proyecto piloto. Existe también la posibilidad de que la Contag establezca una cooperación técnica para estrechar las relaciones entre las entidades sindicales de los trabajadores de los varios países.

Otro resultado importante de las actividades fue la apertura de un canal de diálogo con los organismos gubernamentales nacionales y también regionales: asistentes parlamentarios de Parlasur (Parlamento del Mercosur) fueron invitados a asistir al segundo taller del piloto en Uruguiana. En la ocasión, los representantes del Parlamento, tuvieron la oportunidad de conocer el proyecto “Reducción de la informalidad por medio del Diálogo Social”, y, en particular, las discusiones del proyecto piloto de los trabajadores rurales en las zonas fronterizas. De este modo, fue posible intercambiar información entre los gobiernos y trabajadores sobre las medidas para promover la regularización del trabajo en estas áreas, además de la aplicación efectiva de los acuerdos multilaterales del Mercosur y su perfeccionamiento.

La movilización de los grupos de interés y la expansión de los canales de comunicación, más allá del ámbito del proyecto – cruzando las fronteras institucionales y geográficas – apuntan hacia una perspectiva muy positiva para la aplicación de medidas concretas para fomentar la formalización y la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores rurales de la región de frontera.

PARTICIPANTES DEL PROYECTO PILOTO DEL SECTOR RURAL DE URUGUAIANA

- Asesoría - Parlasur
- ASTR Frontera - Asociación de Sindicatos de Trabajadores Rurales de la Regional
- de la Frontera
- BPS
- TCC
- CETI PIT-CNT
- CGT RA
- CNTA-Sur
- Consulado de Brasil en Argentina
- CONTAG - Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas
- CTA
- CTB - Central de los Trabajadores de Brasil
- CTB / RS - Central de los Trabajadores de Brasil
- CUT - Central Única de Trabajadores
- Fetaep
- Fetaesc
- Fetag - Federación de Trabajadores de la Agricultura de Río Grande do Sul
- Fetag / FS
- Fuerza de la Unión
- Miembro del gabinete del diputado Heitor Schuch
- INSS - Instituto Nacional de la Seguridad Social
- Instituto Cuesta Duarte (Uruguay)
- Ministerio de Trabajo de Uruguay
- MPS - Ministerio de Previsión Social
- MTE - Ministerio de Trabajo y Empleo
- NCST - Nuevo Sindicato de Trabajadores
- PIT - CNT - Plenario Intersindical Nacional de Trabajadores y Convención Nacional de
- Trabajadores
- Semapi - Sindicato de Empleados de Empresas de Consultoría, Inspección,
- Informaciones, Investigación y fundaciones estatales de Río Grande do Sul
- Sindalimentação
- Sindicato de Empleados del Comercio - Vacaria
- Sindmercosul
- Sindsaúde de Uruguaiana
- SITRAA - Sindicato de Trabajadores de los Arándanos y Afines - Uruguay
- SITRACITRA - Sindicato de los Trabajadores Rurales y Afines de Salto Uruguay
- SPPS / MPS - Secretaría de Políticas de Seguridad Social / Ministerio de Seguridad Social
- SRTE / MTE - Superintendencia Regional del Trabajo y Empleo / Ministerio de Trabajo y
- Empleo
- STDS - Secretaría de Trabajo y Desarrollo Social de Río Grande do Sul
- Sindicato de Trabajadores Rurales (STR) de Alegrete
- STR Bage
- STR Alegrete
- STR Dom Pedrito
- STR Itaqui
- STR Lavras do Sul
- STR Santana do Livramento
- STR Uruguaiana
- STR Vacaria
- UATRE - Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores
- UGT
- UITA - Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación
- ULATOC
- UNIPAMPA
- UTRASURPA - Unión de Trabajadores Rurales del Sur del País - Uruguay

BIBLIOGRAFÍA

- BALTAR, P.; MORETTO, A.; KREIN, J.D. (2006) O emprego formal no Brasil: início do Século XXI. In: KREIN, et al. As mudanças no mundo do trabalho e os direitos dos trabalhadores. São Paulo: LTr e Campinas: CESIT e EMATRA.
- BARBOSA DE OLIVEIRA, C. A. (1998) Formação do mercado de trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, M. A. (org.) Economia & trabalho: textos básicos. Campinas: Unicamp.IE.
- BARBOSA Filho, F. & RODRIGO de Moura (2012). “Evolução Recente da Informalidade no Brasil: Uma Análise segundo Características da Oferta e Demanda de Trabalho”, Texto para Discussão nº 17, IBRE/FGV
- BOSCH, Mariano, MELGUIZO, Ángel e PAGÉS, Carmen. (2013). Melhores aposentadorias, melhores trabalhos: em direção à cobertura universal na América latina e no Caribe. BID.
- CACCIAMALI, M. C. (1983) Setor informal urbano e formas de participação na produção. São Paulo: Ed. IPE. (Série Ensaio Econômico, n. 26).
- CENTRO GASPAR GARCIA. (2013) Ambulantes e Direito à Cidade: trajetórias de vida, organização e políticas públicas. São Paulo: Centro Gaspar Garcia.
- CEPAL. (2006) *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Montevideo: CEPAL.
- DIEESE. (2014) DIALOGAR PARA FORMALIZAR. Blog: <http://www.dieese.org.br/projetos/informalidade.html>
- DIEESE. (2004) Caderno do Formador. Seminário emprego e desemprego: desafios à ação sindical. (kit. – Coleção Seminários de Negociação). São Paulo: DIEESE.
- DIEESE. (2006) Projeto: Fortalecimento Institucional para a Incorporação da Dimensão de Gênero e Raça nas Políticas de Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego Dirigidas ao Setor Informal na América Latina – GRPE – Brasil. Relatório Final: Caracterização das Formas de Inserção Ocupacional Distintas do Assalariamento Padrão Segundo Gênero e Raça (Convênio DIEESE – OIT, CS/Bra/005/2005, maio de 2006).

DIEESE. (2006) Metodologia para a realização de diagnóstico de MERCADO DE TRABALHO com a participação dos atores sociais. São Paulo, DIEESE e MTE.

DIEESE. NOTA TÉCNICA nº. 25 (junho de 2006). Incentivo à Formalização do Emprego Doméstico. DIEESE.

DIEESE. NOTA TÉCNICA nº. 99 (maio de 2011) “A Informalidade e o Movimento Sindical: uma agenda para o século XXI”. DIEESE.

DIEESE. (2012) Plano de Ação do Conselho – caderno de orientação. Projeto SUPROF. Salvador: DIEESE.

DIEESE. (2012) Relatório de Balanço: 2010 – 2012 <http://www.dieese.org.br/projetos/informalidade/relatorioBalanco20102012.pdf>

DIEESE. (2006) Metodologia para a realização de diagnósticos de MERCADO DE TRABALHO. DIEESE-MTE.

DIEESE. (2012) Formação dos Conselheiros dos CETEPS – caderno do formador. Salvador: DIEESE.

DIEESE. (2012) A Situação do Trabalho no Brasil na primeira Década dos anos 2000. São Paulo: DIEESE.

DIEESE. (2012) “Perfil dos Trabalhadores na Construção Civil no Estado da Bahia”. Setembro de 2012

DIEESE. (2012) Cartilha: Proteção Social para o Cooperativismo: como o agricultor familiar pode participar de cooperativa?. DIEESE- FOMIN/BID. Brasília.

DIEESE. (2013) Subsídios para uma Política de Formalização: Trabalhadores por conta própria do Comércio de Porto Alegre. Pesquisa DIEESE no. 20. DIEESE-FOMIN/BID, Setembro 2013.

DIEESE. (março de 2014) Revista: Diálogo Social: para transformar o trabalho no Brasil. Publicada em março de 2014.

HABERMAS, Jurgen. (2000) O Discurso Filosófico da Modernidade. São Paulo: Martins Fontes.

IBGE. (2008) Setor e Emprego Informal no Brasil: Análise dos resultados da nova série do Sistema de Contas nacionais. Textos para discussão. Diretoria de Pesquisas, no. 31. Rio de Janeiro.

JUTTING, J. and LAIGLESIA, J. R. (eds.) (2009). *Is Informal Normal? Towards more and better jobs in developing countries*. OECD Development Centre Studies, Paris.

MACHADO DA SILVA, L. A. (2003) Mercado de trabalho, ontem e hoje: informalidade e empregabilidade como categorias de entendimento. In: SANTANA, M. A. & RAMALHO, J. R. (orgs.) *Além da fábrica: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social*. São Paulo: Boitempo.

MAIA, Rosane e GARCIA, Lúcia (2011). “Informalidade Atualizada: análise das Regiões Metropolitanas e DF no período 1999 a 2009” in *Marchas e Contramarchas da Informalidade do Trabalho – das origens às novas abordagens* (Véras de Oliveira, Gomes e Targino; orgs.) Editora Universitária UFPB.

OIT (1993). *Resolution Concerning Statistics of Employment in the Informal Sector, adopted by the Fifteenth International Conference of Labour Statisticians*.*

OIT (2003). *Guidelines Concerning a Statistical Definition of Informal Employment. Seventeenth International Conference of Labour Statisticians (ILCS)*. *

OIT (2008). *Measurement of Decent Work. Discussion Paper for the Tripartite Meeting of Experts on the Measurement of Decent Work, 8-10 September 2008*.*

OIT (2009). *Guide to the new Millennium Development Goals Employment Indicator, Including the Full Set of Decent Work Indicators*. ILO, Geneva.

OIT. (março de 2009) Grupo de Trabalho. Diálogo Social – para ampliar a cultura democrática no Brasil. Brasília: OIT.

OIT. (2013) Manual sobre medição da informalidade. 2013. http://www.ilo.org/stat/Publications/WCMS_222986/lang-es/index.htm

MATUS, Carlos (1996). *Estratégias políticas: Chipanzé, Maquiavel e Ghandi*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MATUS, Carlos (1989). *Adeus, Senhor Presidente: planejamento, antiplanejamento e governo*. Recife: Litteris.

SALAS, C (2003). *Trayectorias laborales en México: empleo, desempleo y microunidades*. (Tesis de Doctorado en Economía). Ciudad del México: UNAM.

THEODORO, Mário (nov. 2002). O estado e os diferentes enfoques sobre o informal. *Texto para Discussão* n. 919, IPEA, Brasília.

THIOLLENT, Michel. Metodologia da Pesquisa-Ação (2011). 18ª. Edição. São Paulo: Cortez.

TOKMAN, V. E. (2007). Modernizing the informal sector. United Nations Department of Economic and Social Affairs Working Paper, No. 42.

UGT (2010). 100 Anos de Movimento Sindical no Brasil: Balanço Histórico e Desafios Futuros. São Paulo: UGT.

VANNUCHI, M. V. (2012) Porto Alegre. In: Vannuchi, M. V. e Martins, D. Copa do Mundo Para Todos. O retrato dos vendedores-ambulantes nas cidades-sede da Copa do Mundo de 2014. Durban, StreetNet International.

VÉRAS DE OLIVEIRA, R., GOMES, D. e TARGINO, I. (orgs.) (2011). Marchas e Contramarchas da Informalidade do Trabalho – das origens às novas abordagens. Editora Universitária, UFPB, João Pessoa.

WEB:

DIEESE - www.dieese.org.br

Dialogar para Formalizar:
<http://www.dieese.org.br/informalidade>

Blog Retrato Informal:
<http://www.dieese.org.br/informalidade/blog/>

Boletim Eletrônico:
<http://www.dieese.org.br/projetos/publicacoes.html>

ILO – www.ilo.org

Employment Analysis and Research Unit:
www.ilo.org/public/english/employment/strat/analysis/index.htm

Employment Trends Unit:
www.ilo.org/public/english/employment/strat/stratprod.htm

Department of Statistics:
www.ilo.org/stat/lang--en/index.htm

Employment Policy Department:
www.ilo.org/public/english/employment/strat/policies/index.htm

OECD – www.oecd.org

Department of Employment, Labour and Social Affairs:
www.oecd.org/departement/O,3355,en_2649_33729_1_1_1_1_1,00.html

United Nations – www.un.org

MDGs indicators:
<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>

Department of Economic and Social Affairs: <http://www.un.org/esa/desa/UN>
data: <http://data.un.org/>

Apoyo



Ministério do
Desenvolvimento Social
e Combate à Fome

Ministério da
Previdência Social

Ministério do
Trabalho e Emprego

