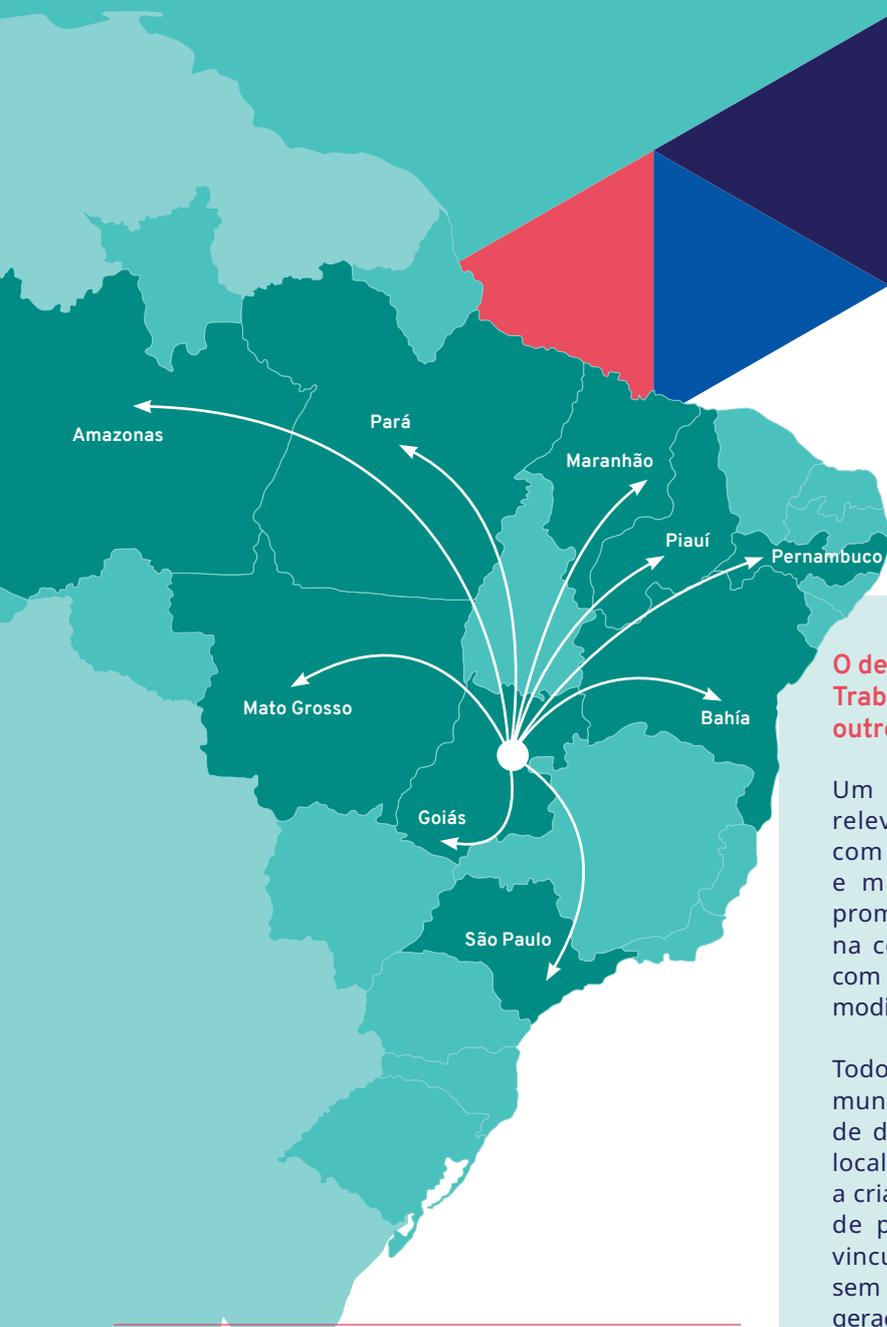




Organización
Internacional
del Trabajo

A aproximação da OIT a outros atores federativos no Brasil

Lição aprendida com o Projeto PDFT no Brasil¹



O desenho do Projeto PDFT e dos Planos de Trabalho (PT) permite que a OIT se aproxime de outros atores do pacto federativo brasileiro

Um dos pontos fortes do Projeto em relação à relevância é a aproximação e cooperação da OIT com outros atores federativos no Brasil (estados e municípios), descentralizando sua atuação, promovendo a capacidade de diálogo e articulação na construção de políticas locais mais coerentes com as necessidades e possibilidades de realização e modificação social junto aos usuários finais.

Todos os PTs foram implementados nos estados ou municípios onde foi possível verificar a existência de diferentes graus de articulação regional e/ou local, o que permitiu a promoção do diálogo social, a criação de espaços de participação e a construção de políticas públicas, ambos elementos muito vinculados com os mandatos gerais da OIT e que, sem dúvida, a reforçaram como instituição-chave na geração de mudanças mais estruturais, significativas e sustentáveis em relação à promoção e ao cumprimento dos direitos fundamentais do trabalho no Brasil.

¹ Lição aprendida com a Avaliação de Meio Termo Independente do Projeto de Promoção e Aplicação dos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho no Brasil. Acesse o relatório completo aqui: <https://www.ilo.org/ievaldiscovery/#bc7d7vl>

Contexto

A Constituição brasileira de 1988 definiu um novo ordenamento para a república federativa, descentralizando e alterando parte das competências, funções e recursos do Estado brasileiro, com base no conceito de federalismo cooperativo entre os entes federados.

Federalismo é entendido como “um sistema baseado na distribuição territorial de poder e autoridade entre níveis de governo, constitucionalmente definido e garantido, de tal forma que os governos nacionais e os estados federados sejam independentes em sua própria esfera de ação”.² O federalismo pode ser caracterizado como um sistema estatal com estruturas não centralizadas, com competências particulares e compartilhadas e com a cooperação de entes federados, permitindo uma ação mais integrada e abrangente.

Neste sentido, é importante entender a luta contra o trabalho infantil e o trabalho escravo como uma questão federativa, que envolve todos os entes federativos brasileiros na formulação, proposta e execução de políticas públicas



No caso do Brasil, a organização administrativa é caracterizada por uma federação tripartite, composta por três entes federados: (1) a União, (2) os Estados e o Distrito Federal e (3) os municípios, conforme a Constituição Federal de 1988, com suas competências próprias e comuns.

Um dos aspectos fundamentais da Federação é a existência de mecanismos de relação entre os entes federados verticais (União-Estados-Municípios) e horizontais (Estados-Estados, Municípios-Municípios). Esses mecanismos são vínculos essenciais tanto para a coordenação quanto para a cooperação federativa³. Desta forma, a União desempenha um papel de coordenação, mas os Estados e municípios mantêm sua autonomia e poder de decisão sobre suas opções de políticas públicas. Esta nova configuração do sistema de competências estabelecido pela Constituição de 1988 implica, por exemplo, que os planos nacionais que instituem políticas públicas estabeleçam obrigações para todas as entidades subnacionais, seja em nível federal,



distrital, estadual e/ou municipal, ampliando ainda mais a participação de outros atores.

Esta descentralização do sistema de competências fortalece a capacidade de decisão dos entes federativos, garantindo maior eficiência e equidade nas ações, assim como uma atenção mais direta, específica e particular às necessidades de cada entidade federativa.

Pode-se dizer que esta é uma ação típica de governança, ou seja, a busca de uma solução para problemas comuns com uma participação mais ampla, atuando muito mais em termos de busca de consenso e diálogo entre os diferentes atores.

A governança é um processo que busca a inter-relação dos atores envolvidos na política de um Estado, a fim de alcançar um bom governo que torne possível o desenvolvimento sustentável. Abrange a construção de mecanismos e processos que podem contribuir para a resolução de conflitos e promover a cooperação entre diversos atores⁴. Estes atores transcendem o nível público e incorporam outros grupos do setor social e privado, como também do âmbito internacional, cada um com suas próprias estruturas e processos de tomada de decisões. Refere-se ao surgimento e reconhecimento de princípios, normas, regras e procedimentos, que proporcionam padrões aceitáveis de comportamento público e são suficientemente observados para produzir regularidades de comportamento⁵.

2 AFFONSO, Rui de Britto Álvarez; SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). **Descentralização e políticas sociais**. Maria Hermínia Tavares de Almeida. **Federalismo e Políticas Sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996. p. 14.

3 RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. Relações internacionais federativas no Brasil. **DADOS-Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1021, 2008.

4 GONÇALVES, Alcindo. Governança global. In: GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. Governança global e regimes internacionais. São Paulo: Almedina, 2011.

5 KEOHANNE, Robert O.; NYE JR, Joseph S. Introduction. In: NYE, Joseph S.; DONAUHE, John D. (ed.). Governance in a globalizing world. Washington, DC: Brooking Press, 2000. p. 12.

A governança tem algumas características:



a) Seu caráter instrumental, o que significa que é um meio, um instrumento, uma ferramenta capaz de produzir resultados eficazes diante dos problemas e desafios globais;



c) A busca de consenso e persuasão nas relações e ações, bem mais do que a coerção e a obrigatoriedade de cumprimento; e



b) Maior participação nos processos de tomada de decisões, envolvendo tanto a dimensão estatal como as organizações internacionais, empresas transnacionais e organizações da sociedade civil;



d) Sua dimensão institucional, ou seja, sua relação com os arranjos institucionais, já que a construção da governança implica o estabelecimento e funcionamento de regras, instituições sociais capazes de atribuir papéis e orientar a interação dos agentes, facilitando a cooperação e reduzindo os problemas da coletividade, ação em um mundo cada vez mais interdependente.⁶



► Descrição da lição aprendida



No contexto do combate ao trabalho infantil e ao trabalho escravo, é evidente que a descentralização tornou possível uma estrutura institucional essencial para que os estados possam desenvolver ações levando em conta suas particularidades e especificidades.



Esta institucionalidade foi fortalecida com a ação da OIT nos estados e especificamente nos municípios onde foram desenvolvidos os projetos para a promoção e aplicação dos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho no Brasil. O Projeto conseguiu aproximar a atuação da OIT a outras esferas federativas no Brasil (estados e municípios), descentralizando sua atuação, fortalecendo a capacidade de diálogo e articulação na construção de políticas locais, mais coerente com as necessidades e possibilidades de realização e mudança social junto aos usuários finais.



O trabalho de avaliação possibilitou observar como **cada Plano de Trabalho, dentro de seu âmbito territorial específico, criou sua capilaridade subnacional, incluindo as necessidades e expectativas locais.**



Do ponto de vista da equipe avaliadora, considera-se que a principal fortaleza em relação às capacidades desenvolvidas e sua possibilidade de manter os resultados, encontra-se no diálogo com os gestores municipais, na criação de espaços de discussão institucional, principalmente em nível local, gerando sinergias e promovendo mudanças na compreensão e articulação efetiva para a promoção do trabalho decente nessas localidades. As entrevistas mostraram que os atores locais tinham se sentido parte do projeto e que os Planos de Trabalho, além de serem uma ação concreta, apresentavam uma forma de trabalho inovadora na luta contra o trabalho infantil e o trabalho escravo.



Permitir que as entidades federais mais próximas às vítimas tenham alguma autonomia no desenvolvimento de políticas de promoção e aplicação dos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho é um aspecto importante que merece ser destacado a fim de garantir a pronta atenção e assegurar o restabelecimento dos direitos violados.

6 GONÇALVES, Alcindo. Governança global. In: GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. Governança global e regimes internacionais. São Paulo: Almedina, 2011.

Mudanças previstas e imprevistas

Embora o projeto PDFT ainda esteja em fase de implementação, esta lição aprendida permitiu identificar algumas mudanças no contexto que podem ter um impacto significativo. São também mudanças inter-relacionadas que permitem o progresso em direção à conformidade com os PDFT.



A equipe do Projeto do Escritório da OIT no Brasil trabalhou de forma descentralizada, coordenando de maneira individualizada com cada Plano de Trabalho. Esta abordagem permitiu à equipe conhecer mais detalhadamente as realidades locais, favorecendo o intercâmbio de conhecimentos e informações.

Assim, dentro de cada Plano de Trabalho, foi possível identificar as demandas e necessidades manifestadas, não apenas pelas organizações tripartites locais, mas também pelos detentores de direitos e responsabilidades. Isto tornou possível, até certo ponto, conhecer a lacuna de desigualdade latente e promoveu a troca de conhecimentos, muitas vezes de maneira informal. Deve-se notar que o fluxo de conhecimento foi para os dois lados. Por exemplo, um maior conhecimento do contexto fortaleceu a capacidade técnica das entidades de coordenação e implementação, permitindo o uso de ferramentas e técnicas contextualizadas. Por sua vez, a municipalização ou regionalização dos Planos de Trabalho também reforçou a capacidade técnica local, com o apoio constante da OIT.

O resultado foi contar com atores mais conscientes de sua corresponsabilidade para com os PDFT, promovendo mudanças de atitude e realocando papéis e responsabilidades. Embora este seja um efeito ainda numa fase muito precoce, é sem dúvida uma mudança

estrutural e holística que beneficiará os direitos das pessoas trabalhadoras e promoverá o trabalho decente.

Ao analisar mais detalhadamente os resultados, embora a meio termo, podemos verificar que, além das entidades treinadas e implementadoras dos Planos de Trabalho, foram criados documentos de políticas públicas e espaços de construção de diálogo, que transcendem os espaços das entidades treinadas, capazes de funcionar através da governança fora dos Planos de Trabalho e do Projeto PDFT.

Como exemplos, podemos citar os Planos Municipais RAICE Codó/MA e Timbiras/MA, implantação das redes RAICE (Rede de Ação Integrada para combater a Escravidão) nos municípios do PT do Maranhão, reestruturação da COETRAE (MA), criação de Mesas de Diálogo (cadeias produtivas: óleo de palma, gesso, castanha e cacau, entre outros⁷). No âmbito do PT4 para a promoção da cadeia produtiva do cacau, foi assinada uma parceria entre a OIT e a CoccoAcción para formar um grupo de trabalho e elaborar as Diretrizes Estratégicas para a cadeia produtiva do cacau; e no PT7 de Combate ao trabalho escravo no Maranhão, está prevista a criação de um comitê municipal para combater o trabalho forçado, que receberá treinamento e servirá para divulgar o programa nacional.

Desafios para se tornar uma boa prática



As lições aprendidas são uma contribuição essencial para as boas práticas. Na verdade, a lógica mostra que quando uma lição aprendida é assumida e compreendida por toda a organização e pelo restante das partes interessadas, ela se torna uma boa prática.



A análise dos PTs relacionados às cadeias produtivas evidencia o grande trabalho de articulação que foi realizado pela coordenação e o trabalho desenvolvido em cada Plano de Trabalho.



Entretanto, a sustentabilidade efetiva só será possível se a governança tripartite e a institucionalização desses espaços de gestão forem alcançadas, cada um dentro das estratégias delineadas e construídas em seus projetos.



O Projeto PDFT, e mais especificamente os Planos de Trabalho, deve servir como um guia para a elaboração de procedimentos padronizados de governança multinível que possam ser replicados em outros contextos de trabalho da OIT no Brasil e em outros países com um modelo de administração descentralizada.

7 O Carnaúba TP ainda não permite uma análise de sua sustentabilidade.