

A OIT E A PROMOÇÃO DO TRABALHO DECENTE NO BRASIL

ILO AND THE DECENT WORK AGENDA IN BRAZIL

Marcelo Weishaupt Proni^(*)

Thaíssa Tamarindo da Rocha^(**)

RESUMO

O objetivo do artigo é contribuir para o debate sobre o trabalho decente e seu déficit no Brasil. Após uma breve introdução, o artigo está organizado em cinco seções. Na primeira, são examinados o conceito formulado pela OIT e a agenda de políticas públicas para a promoção do trabalho decente na América Latina. Em seguida, é mostrada a diversidade de metodologias para avaliar os déficits de trabalho decente. Na terceira, procura-se dimensionar o déficit quantitativo de trabalho decente no Brasil e enfatizar algumas precariedades crônicas. Na quarta, são mencionados os programas federais para promoção do trabalho decente, suas características centrais e sua efetividade ou ineficácia. Ao final, é ressaltada a importância de políticas públicas capazes de reforçar a dignidade humana no âmbito do trabalho e elevar o padrão de emprego.

Palavras-chave: Trabalho Decente, Mercado de Trabalho, OIT.

ABSTRACT

The purpose of this article is to give a little contribution to the discussion about the decent work and its deficit in Brazil. After a brief introduction, the article is divided into five sections. First, it examines the ILO's concept for "decent work" and the public policies agenda for labor market in Latin America. Second, it shows the diversity of methodologies for prize the decent work deficits. Third, it analyses some decent work deficits in Brazilian labor market. Fourth, it presents the federal programs of decent work, their main features and the effectiveness or inefficacy of these programs. Finally, it discusses the importance of public policies driven to fortify the human dignity in labor market and to improve the employment pattern.

Key words: Decent Work, Labor Market, ILO.

Na era da globalização, foram se alargando as distâncias entre os países desenvolvidos e o Terceiro Mundo, acentuando a situação de pobreza e exclusão social entre as populações periféricas. Na década de 1990, tornou-se cada vez mais nítido que a liberalização do comércio e das finanças internacionais não estavam ajudando os países mais pobres a desenvolverem plenamente suas forças produtivas. Conforme apontou Hobsbawm (1996, p. 549), "uma economia mundial que se desenvolvia pela geração de desigualdades tão crescentes estava, quase inevitavelmente, acumulando encrencas futuras". Se, como bem explicou Mattoso (1995), a desregulação econômica teve, como uma de suas principais consequências, o surgimento de diferentes formas de insegurança no trabalho nos países

(*) Professor Doutor do Instituto de Economia da Unicamp. E-mail: mwproni@eco.unicamp.br.

(**) Mestranda na Faculdade de Direito da USP. E-mail: thaissa.rocha@gmail.com.

mais desenvolvidos, também implicou o reforço de formas tradicionais de superexploração do trabalho e de precariedade ocupacional nos países subdesenvolvidos.

No debate a respeito dos efeitos da economia globalizada sobre a reprodução da pobreza e da exclusão social, como esclareceu Dupas (1999), estavam em questão não apenas os fatores econômicos associados com a distribuição de renda e os fatores institucionais relacionados com as políticas de bem-estar social; estava em discussão, também, o entendimento que cada sociedade tem sobre o que seja a integração social e qual deve ser o padrão de vida da população condizente com o grau de desenvolvimento alcançado pelo país.

Ao longo da década passada, portanto, renovou-se o debate sobre os desarranjos sociais proporcionados pelo desenvolvimento do capitalismo, em especial, o desemprego, a desigualdade, a exclusão social e a pobreza na periferia do mundo. Novas propostas passaram a ser discutidas pelo Banco Mundial, pela Organização Mundial do Comércio, pela Organização Internacional do Trabalho e por outros órgãos supranacionais que buscam a mediação de conflitos econômicos em esfera global (GIMENEZ, 2008).

Na primeira metade da década atual, embora o Consenso de Washington desse sinais de esgotamento, os países em desenvolvimento não podiam adotar imediatamente um modelo de *flexicurity* (que fazia sucesso em países europeus avançados), mas começavam a buscar, ainda que de maneira pragmática, esquemas de proteção social para os trabalhadores que fossem compatíveis com a sustentação do seu crescimento econômico (BOYER, 2006). Ficou claro que distintos sistemas de proteção poderiam ser implementados, de modo a se adaptarem às especificidades econômicas do país, aos valores socioculturais predominantes e às relações de força que se traduzem em escolhas políticas.

Em paralelo, os problemas relativos à realidade dos trabalhadores que vivem em regiões periféricas, bem como as mudanças no mercado de trabalho e nas relações sociais, passaram a ser repensados num contexto de globalização que havia interligado todos os espaços econômicos do planeta (WEBSTER, 2009). Era preciso entender por que, apesar de todas as mudanças trazidas pela “modernidade neoliberal”, ainda se discutiam problemas como trabalho escravo, trabalho infantil e discriminação no trabalho.

Foi neste contexto de crise global do emprego e deterioração das condições de vida que, em 2003, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) propôs, como estratégia de enfrentamento da precarização do trabalho, uma Agenda de “Trabalho Decente” (conceito que vinha sendo forjado em fóruns internacionais desde o final da década passada), visando a parceria com países de todos os continentes para a criação de programas e políticas destinados a propiciar trabalho em condições dignas e em quantidade suficiente para todos, tanto no meio urbano como no meio rural (ABRAMO, BOLZÓN & RAMOS, 2008).

Até 2008, os indicadores sobre a evolução do mercado de trabalho na América Latina mostravam tendências positivas: redução do desemprego aberto, lenta recuperação dos rendimentos do trabalho, diminuição nas formas de trabalho degradantes, incremento nas ações de combate às desigualdades regionais e à discriminação, entre outros. Contudo, a recente crise internacional ameaçou reverter os avanços conseguidos na luta contra a

pobreza, na maioria dos países da região, o que reforçou a importância da Agenda proposta pela OIT e implementada pelos governos nacionais (OIT, 2009a).

Para entender o tamanho do desafio da promoção do trabalho decente no Brasil (assim como em outros países da América Latina), é necessário observar o processo de exclusão social de uma perspectiva histórica, verificar algumas das principais transformações recentes no mundo do trabalho e examinar a dimensão dos problemas mais graves relacionados com a situação ocupacional da população mais vulnerável. Por outro lado, é preciso identificar os programas da OIT relacionados ao tema, buscando destacar seus limites e suas possibilidades. Certamente, não cabe aqui um exame exaustivo de todas as questões e aspectos pertinentes que compõem este campo de estudo e esta área de políticas públicas. Este artigo pretende, somente, apresentar os pontos centrais do debate em torno da mensuração do déficit de trabalho decente e indicar como as orientações da OIT estão sendo implementadas no Brasil.

1. AS DIRETRIZES DA OIT PARA A PROMOÇÃO DO TRABALHO DECENTE

A OIT tem uma longa história de empenho na promoção dos princípios fundamentais e direitos no trabalho por meio de um sistema de supervisão e de aplicação de normas. Desde 1998 (e de forma mais consistente a partir de 2003), a instituição tem buscado, em parceria com os Estados-membros da ONU, promover melhores oportunidades de ocupação e renda para mulheres e homens em condições de livre escolha, de não discriminação e de dignidade, que é o cerne da Agenda de Trabalho Decente.

O conceito de *trabalho decente* passou a ser utilizado em 1999, no bojo das discussões sobre as Metas do Milênio (OCAMPO, 2007), quando se observou a acentuação, numa escala mundial, dos problemas relacionados ao aumento do desemprego, à precarização das condições de trabalho e ao surgimento de novas formas de informalidade e de desigualdade social. Em 1998, quando a OIT adotou a Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, pode-se perceber uma mudança nas suas recomendações referentes ao problema da informalidade (oportunidades de trabalho e renda também podem ser criadas na economia informal, desde que sejam respeitados certos direitos básicos dos trabalhadores); em seguida, começam a ser lançadas as teses que iriam animar a campanha em torno da bandeira do “trabalho decente”⁽¹⁾ na década atual (OIT, 2002a).

O conceito designa *um trabalho produtivo adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna a todas as pessoas que vivem do trabalho e suas famílias*. Este conceito se apóia em quatro pilares estratégicos: 1. respeito às normas internacionais do trabalho, em especial, aos princípios e direitos fundamentais do trabalho (liberdade sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva, eliminação de todas as formas de trabalho forçado, abolição efetiva do trabalho infantil, eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação); 2. promoção do emprego de qualidade; 3. extensão da proteção social; 4. diálogo social (OIT, 2006a).

(1) Além de “decent work”, a literatura internacional especializada também utiliza o termo “decent employment”, que enfatiza uma relação de assalariamento subordinada, em geral, a um conjunto de normas estipuladas por intermédio de legislação trabalhista. Veja-se, por exemplo, o livro editado por Ocampo e Jomo (2007).

A proposição tem como objetivo ajudar os Estados-membros a erradicar formas degradantes de exploração, como a escravidão ou o trabalho forçado, e minimizar o quadro de crescente *precarização do trabalho*, que se manifesta, inclusive, em países plenamente inseridos na ordem econômica mundial, como é o caso de muitos países da América Latina. Um trabalho decente implica, conforme a proposição da OIT, não apenas ter um emprego de qualidade, mas também a existência de um marco regulatório da atividade laboral e da relação de trabalho. Implica, ademais, gozar de adequados níveis de proteção frente às adversidades (acidentes e enfermidades) e durante a velhice. Implica, ainda, o direito e a possibilidade de representar ou se sentir representado e, desse modo, participar em processos de diálogo social não só em nível microeconômico (a empresa) como também em âmbito municipal, estadual e nacional.

Levando em consideração os problemas específicos do trabalho e as particularidades dos desarranjos sociais nas diferentes regiões do planeta, a OIT passou a recomendar uma série de programas e medidas, no sentido da mudança gradual, para a promoção do trabalho decente. As prioridades da agenda de políticas para a América Latina foram discutidas e definidas em várias conferências e reuniões internacionais, realizadas desde 2003. Entre elas a *Conferencia Regional de Empleo del Mercosur* (2004), a XIII e a XIV Conferências Interamericanas dos Ministros do Trabalho e da OEA (2003 e 2005) e a IV Cúpula das Américas em Mar Del Plata (2005).

De acordo com um Informe elaborado pela OIT para a Conferência Regional de Emprego do Mercosul, realizada em abril de 2004 em Buenos Aires, qualquer política destinada a prover empregos sem considerar sua qualidade e os níveis de proteção social existentes não conduz ao progresso. Promover os direitos do trabalho (ou respeitar a *Declaración Sociolaboral del Mercosur*⁽²⁾) sem se preocupar com a oferta de empregos para aqueles que mais necessitam é igualmente infrutífero. Por sua vez, o diálogo social é necessário para assegurar que os cidadãos possam contribuir para a elaboração e execução de uma agenda de desenvolvimento, a qual deve ser articulada em torno de quatro eixos: i) as políticas macroeconômicas (em particular, um regime cambial competitivo); ii) as políticas de incentivo ou regulação setorial (inclui a modernização da infraestrutura econômica, o funcionamento do mercado de capitais e a segurança jurídica); iii) as políticas de ampliação da produtividade das empresas (inclui o acesso a inovações e o apoio às pequenas e microempresas); e iv) as políticas ativas para o mercado de trabalho e de gasto social focalizado (OIT, 2004).

No mesmo Informe, é afirmado que a eficácia das políticas ativas para o mercado de trabalho depende do cenário macroeconômico (no sentido de que um cenário de crescimento será mais receptivo que um de contração) e de condições microeconômicas

(2) A *Declaración Sociolaboral del Mercosur* proclama uma série de princípios e direitos trabalhistas, a saber: "(...) no discriminación, derechos de trabajadores migrantes y fronterizos, eliminación del trabajo forzoso, edad mínima de ingreso al trabajo, derechos de los empleadores de organización y dirección técnica de la empresa, libertad de asociación y protección de la actividad sindical, negociación colectiva, derecho de huelga, promoción de formas preventivas y alternativas de solución de conflictos, fomento del diálogo social nacional e internacional, fomento del empleo y protección de los desempleados, derecho a la formación profesional, derecho a la seguridad y salud en el trabajo, derecho del trabajador a la protección en las condiciones y el ambiente de trabajo, y compromiso de instituir y mantener los servicios de inspección del trabajo, y derecho de los trabajadores a la seguridad social" (OIT, 2004).

que podem alterar a execução dos programas. Além disso, é destacada a necessidade de adaptar o instrumental de políticas ativas às especificidades dos países do Mercosul, inclusive, incluindo os segmentos informais (para obter aumentos de produtividade nos mesmos). Por outro lado, o documento menciona que os programas de transferência de renda ajudam a ativar a demanda doméstica nas áreas onde habitam as populações mais pobres, aumentando o consumo privado no país.

Em suma, na primeira metade da década atual, progressivamente, o conceito foi se difundindo e a Agenda da OIT passou a ser aceita como uma diretriz de políticas governamentais. Em 2005, chefes de Estado e de Governo definiram o Trabalho Decente como um objetivo nos seguintes termos (Parágrafo 47 da Resolução Final da Assembleia Geral da ONU):

Apoyamos firmemente una globalización justa y resolvemos que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes, serán una meta fundamental de nuestras políticas nacionales y internacionales y nuestras estrategias nacionales de desarrollo, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza, como parte de nuestro esfuerzo por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (OIT, 2006a).

Segundo o relatório *Actividades de la OIT en las Américas 2003-2006*, os resultados dos programas vinham sendo satisfatórios em quatro frentes: i) promover e cumprir normas e princípios de direito do trabalho; ii) criar maiores oportunidades para mulheres e homens na inserção do trabalho decente; iii) realçar o alcance e a eficácia da proteção social para todos; e iv) fortalecer o tripartismo e o diálogo social.

Em termos de erradicação do trabalho infantil, o referido relatório estimava que, na América Latina, aproximadamente 5,7 milhões de crianças e jovens entre 7 a 14 anos estavam inseridas na atividade econômica. Por meio do IPEC (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), a OIT vinha apoiando os esforços na região desde meados da década de 90, procurando atuar em diversos setores onde este problema se manifesta. No plano legislativo, as Convenções 138 e 182 foram ratificadas em todos os países da região. Mas, foi apenas na década atual que o IPEC se fortaleceu na maioria dos países.

Convém mencionar que, em julho de 2002, os presidentes do Mercosul subscreveram a Declaração Contra o Trabalho Infantil, no qual assumiram compromissos específicos em matéria de reformas legislativas, atenção às vítimas de exploração infantil, definição de políticas e programas sociais focalizados e impulso à definição do plano sub-regional para prevenir e combater o trabalho infantil.

O número de interlocutores e parceiros dispostos a tratar o tema se incrementou significativamente entre 2003 e 2006 (OIT, 2006a). Por exemplo, no Brasil, foram estabelecidos acordos e desenvolvidas atividades de capacitação para os meios de comunicação de massa, e foram estabelecidos acordos com 80 periódicos e revistas. O controle e continuidade destes acordos indicam que se publicam até 280 artigos mensais sobre a matéria. Com a mesma finalidade, no México, têm sido celebrados acordos no setor de turismo e no Conselho Nacional de Comunicação. Na Argentina, a Oficina da OIT e o Ministério da Saúde têm promovido a erradicação do trabalho infantil mediante o Programa Remediar, um programa de distribuição de medicamentos que chega a mais de 5.000 centros de atenção primária em todo o país.

No que tange à abolição do trabalho escravo, a OIT (2006a) procurava ajudar os governos a combater as práticas de contratação abusiva que conduzem ao trabalho em condições de escravidão, estimulando a elaboração de uma base de dados sobre trabalho forçado, assim como campanhas destinadas a realçar o problema em âmbito nacional, além de promover a capacitação de atores-chave, que se puseram em marcha para criar programas de reinserção laboral para os trabalhadores resgatados.

Quanto às políticas de não discriminação, a OIT (2006a) solicitava atenção especial às políticas que combatam a discriminação por gênero, raça, nacionalidade, incapacidade, idade, ou qualquer outro tipo de discriminação. As ações nesse sentido são bastante variadas. No Brasil e no México, por exemplo, tem sido ampliada a capacidade de mulheres sindicalistas (e empregadoras) em pé de igualdade com os homens nas mesas de negociação coletiva. Essas tarefas têm sido realizadas a partir de diagnósticos elaborados e mediante capacitação e discussão no marco do projeto “Negociação Coletiva e Igualdade de Gênero”.

Na XVI Reunião Regional Latino-americana, realizada em maio de 2006, em Brasília, foi divulgado o documento *Trabalho Decente nas Américas: agenda hemisférica 2006-2015*. Entre os desafios colocados, naquele momento, podem ser destacados: a) assegurar que o crescimento econômico promova o trabalho decente; b) assegurar a aplicação efetiva dos princípios e direitos fundamentais no trabalho; c) gerar maior confiança na democracia e no diálogo social; d) ampliar e fortalecer os esquemas de prevenção e proteção social dos trabalhadores; e) ampliar a inclusão social e no mercado de trabalho para reduzir a desigualdade. Entre os quatro objetivos estratégicos, merece ser mencionada a criação de maiores oportunidades para mulheres e homens para que disponham de remuneração e emprego decentes (OIT, 2006b). Atuando em sinergia, as políticas gerais e específicas recomendadas pretendiam promover o emprego de qualidade e contribuir para a redução da pobreza nesse período de dez anos. E, acrescente-se, foi proposto que as políticas recomendadas sirvam como guia para as estratégias de desenvolvimento dos países da região e que cada país determine as metas que estejam em condições de alcançar (de acordo com suas respectivas realidades e prioridades nacionais), incorporando, sempre que possível, mecanismos tripartites de gestão e buscando o apoio da OIT.

Por fim, cabe acrescentar que, em junho de 2008 (antes da crise internacional atual, que, provavelmente, aumentará o número de desempregados no mundo em mais de 50 milhões de pessoas), a OIT adotou, por unanimidade, a *Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa*. Trata-se de um documento que, de acordo com a revista da própria entidade, procurava marcar a renovação da sua capacidade de aglutinar esforços no sentido de uma convergência eficaz de políticas nacionais e internacionais que conduzam aos objetivos traçados de promoção da dignidade humana num contexto de prosperidade compartilhada (OIT, 2008).

2. ESTUDOS SOBRE O TRABALHO DECENTE NA AMÉRICA LATINA

Os primeiros relatórios da OIT sobre a situação do trabalho decente nas distintas áreas do planeta examinavam, de forma separada, os déficits ou carências registrados nas quatro dimensões indicadas anteriormente: lacunas na legislação, déficits na geração de

emprego e renda, falta de cobertura na proteção social e restrições à negociação coletiva (OIT, 2002b).

Mas, rapidamente, foi surgindo uma grande diversidade de propostas metodológicas destinadas a medir as distintas dimensões que caracterizam a prevalência do trabalho decente e procurando, na maioria dos casos, oferecer um indicador sintético que pudesse mensurar o “déficit de trabalho decente” em cada país ou região. Neste sentido, entre as propostas mais citadas, destaca-se a de *Standing* (2002), que enfoca seis tipos de insegurança (no que se refere ao contrato de trabalho, à permanência no emprego, ao nível do rendimento, ao acesso à qualificação, à progressão numa carreira e à representação sindical) e sugere um indicador sintético similar ao IDH (Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD), variando numa escala entre 0 e 1.

Outra referência importante é a metodologia proposta por Bescond et al. (2003), que seleciona sete variáveis para medir o déficit de trabalho decente em quarenta países, priorizando as informações disponíveis e comparáveis: 1. remuneração baixa por hora; 2. jornada de trabalho semanal excessiva; 3. taxa de desemprego aberto, 4. número de adolescentes sem escolaridade básica; 5. desemprego juvenil; 6. assimetria entre as taxas de atividade masculina e feminina; 7. pessoas com idade avançada sem acesso à previdência social. De fato, os estudos que têm sido realizados dão preferência a utilizar o termo no plural — déficits — e não no singular, evitando, assim, a elaboração de um indicador sintético único (ABRAMO; SANCHES & COSTANZI, 2008). Mas o importante é que, qualquer que seja a metodologia adotada, os resultados comprovam que o trabalho decente está relacionado com o desenvolvimento econômico: em geral, os países em desenvolvimento apresentam uma pontuação inferior à dos países industrializados nos diversos indicadores (ou déficits mais acentuados).

Em 2001, o Escritório Regional da OIT para a América Latina e o Caribe realizou um primeiro esforço de mensuração do nível absoluto de desenvolvimento do trabalho decente em 15 países da região (medido em função de variações positivas ou negativas em sete quesitos, num período de tempo delimitado, que indiquem avanço, retrocesso ou estancamento). A estimativa priorizou a situação do emprego e da proteção social para os trabalhadores e procurou colocar em evidência o desempenho do mercado de trabalho latino-americano, entre 1990 e 2000, em particular, no que se refere à taxa de desemprego, ao peso da informalidade, ao salário industrial, ao salário mínimo, ao número de horas trabalhadas, à defasagem entre os rendimentos médios de homens e mulheres, assim como em relação à cobertura da previdência social (OIT, 2001).

Embora tivesse um caráter parcial, por não incluir todas as dimensões que o conceito evoca, o documento foi importante para indicar aqueles países que registraram avanços nas condições de trabalho decente durante a década de 90 (Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá e Paraguai), aqueles onde a situação permaneceu constante (Bolívia e Peru) e aqueles onde foi registrado um retrocesso (Argentina, Brasil, Equador, México, Uruguai e Venezuela). No caso do Brasil, tal retrocesso significou passar de um nível relativo de desenvolvimento do trabalho decente considerado “alto”, em 1990, para um nível “médio-alto” em 2000 (o nível relativo se estabelece na comparação

com o conjunto dos países da região). De qualquer modo, a situação do mercado de trabalho no Brasil continua sendo, em geral, melhor do que na maioria dos países latino-americanos.

Desde então, vários esforços têm sido feitos, na América Latina, no sentido de aprimorar os instrumentos de mensuração do grau de desenvolvimento nacional em termos de trabalho decente. Na Argentina, por exemplo, foi desenvolvido um “Sistema de Indicadores de Trabajo Decente” (SITD), iniciativa conjunta da Oficina de Área de la OIT e do *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación*. Construído para medir o déficit de trabalho decente em nível nacional, tal sistema toma 2003 como ano base. O SITD está organizado em dois eixos: quantidade e qualidade. Em cada eixo são consideradas as seguintes dimensões: trabalho suficiente, dignidade e segurança, bem-estar e equidade, e liberdade. Ao compatibilizar estes eixos e dimensões com as fontes de informação disponíveis, foi possível elaborar um conjunto de 16 indicadores de déficit de trabalho decente. No eixo “quantidade”, os indicadores selecionados foram: taxa de desocupados, taxa de beneficiários de seguro desemprego, taxa de subocupação com procura ativa, taxa de subocupação sem procura de emprego. Os indicadores de “qualidade” selecionados expressam as dimensões que qualificam o trabalho a partir do nível de remuneração, das condições em que é desempenhado e do marco no qual se desenvolvem as relações de trabalho. Neste eixo foram definidos 12 indicadores com base no sistema estatístico argentino (GALHARDI DE PUJALT, 2008).

As metodologias para examinar esta questão se tornaram cada vez mais sofisticadas e detalhadas. Recentemente, no México⁽³⁾, com a finalidade de estudar a situação do trabalho decente em nível nacional e estadual, foi desenhada uma série de indicadores que permitem analisar de forma mais precisa o emprego em distintos aspectos. A partir desses indicadores, foram calculados índices parciais correspondentes a quatro eixos: (i) acesso ao emprego, (ii) segurança no emprego, (iii) direitos trabalhistas e (iv) diálogo social. E, a partir destes eixos, foi elaborado um indicador sintético, o *Índice de Trabajo Decente*.

Este índice, composto por 4 índices parciais (os eixos citados) e 21 indicadores, tem duas vantagens: análise detalhada de vários aspectos do mercado de trabalho, das relações de trabalho e da proteção social; facilidade de visualização dos resultados (utilização de gráficos por eixo, de indicadores sintéticos e de mapas). Os resultados apontam, para o período 2000-2005, uma melhoria no índice de trabalho decente em metade das unidades federativas mexicanas, ao passo que a deterioração da situação foi mais sensível na Capital. Entre 2005-2007, por sua vez, observou-se uma deterioração generalizada do índice de trabalho decente, com exceção de dois estados. O documento explica que a redução no valor do índice reflete um aumento do desemprego aberto e das ocupações no setor não estruturado da economia. Por outro lado, destaca a redução de situações de trabalho críticas e com remuneração insuficiente na década, assim como a diminuição dos acidentes de trabalho e de doenças ocupacionais. Finalmente, indica que houve retração no trabalho infantil e redução do hiato entre remunerações de homens e mulheres (GALHARDI DE PUJALT, 2008).

(3) Agradecemos a colaboração da Dra. Regina Galhardi, especialista principal de *desarrollo de empleo* da OIT no México, que, gentilmente, enviou um relatório completo sobre a estimação do trabalho decente naquele país.

Enfim, o exemplo mexicano sugere que fazer um acompanhamento sistemático do *Índice de Trabajo Decente* permite, não somente, avaliar como o mercado de trabalho está sendo afetado por fatores econômicos e extra-econômicos; permite, principalmente, subsidiar com informações preciosas (por funcionar como uma espécie de “farol” da incidência de problemas variados em cada país ou área) a elaboração de políticas destinadas a enfrentar problemas sociais crônicos e a promover melhores condições de trabalho e de vida:

Este “semáforo” del TD consiste de un instrumento dinámico que proporciona una panorámica para que se pueda contextualizar la información y facilitar un diagnóstico sobre las fortalezas y debilidades de cada entidad federativa en función de los índices considerados. Sin embargo, la clasificación de una entidad en un color siempre puede y debe matizarse con la información disponible por indicador. Además, el mecanismo de monitoreo sirve para corregir las deficiencias que existen a nivel de cada entidad federativa y promover políticas estatales que permitan a cada una de las entidades rezagadas mejorar las condiciones laborales existente. El “semáforo del TD” resulta ser, por tanto, un instrumento importante y necesario para la definición de políticas públicas con aras de reducir el déficit de trabajo decente en cada entidad federativa, lo que se traduciría en un bienestar generalizado por medio de la reducción de la pobreza, el desarrollo equitativo y un nivel mayor de justicia social (GALHARDI DE PUJALT, 2008. p. 39).

No Brasil, a OIT também tem aglutinado esforços no sentido de desenvolver uma metodologia apropriada aos sistemas de informações disponíveis. Em parceria com a CEPAL e o PNUD, também agências das Nações Unidas, a OIT divulgou, em setembro de 2008, um estudo bastante completo, intitulado *Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente — A experiência brasileira recente*. O relatório trata do período 1992-2006 e enfatiza, entre outros aspectos, as assimetrias entre homens e mulheres e entre brancos e negros. Dessa forma, agora é possível debater de forma consistente a relação entre o maior ou menor dinamismo da economia e o acúmulo ou redução de problemas no mercado de trabalho, assim como discutir os resultados das políticas de promoção do trabalho decente que vêm sendo implementadas no País.

De acordo com este estudo, com a inflexão nas tendências do mercado de trabalho nacional na década atual — com destaque para a queda na taxa de desemprego aberto, a geração de empregos formais, a redução do peso da informalidade, a reversão da trajetória de queda dos rendimentos do trabalho e a retomada do emprego na grande empresa — houve uma melhoria significativa em vários aspectos considerados pelas metodologias aqui mencionadas, o que comprova a importância da recuperação do crescimento econômico e da política de elevação do salário mínimo. Apesar disso, o País ainda convive com um mercado de trabalho estruturalmente segmentado, que exclui social e economicamente uma parcela expressiva de trabalhadores, em função do elevado déficit de trabalho decente.

A metodologia desenvolvida é similar à utilizada em outros países: trata-se de uma abordagem multidimensional, com quatro áreas temáticas (emprego, proteção social, direitos no trabalho e diálogo social) e, ainda, um eixo transversal que procura identificar

como se comportou a questão da igualdade de gênero e de raça. Em cada área ou eixo, há várias dimensões (aspectos), às quais correspondem um ou mais indicadores, totalizando 28 indicadores quantitativos (CEPAL/PNUD/OIT, 2008). Contudo, ao contrário da metodologia mexicana, não houve a preocupação de apresentar um gráfico sintético por eixo, muito menos criar um índice global. A principal novidade do estudo é a proposta de compatibilizar a análise da evolução dos indicadores de trabalho decente com o acompanhamento do índice de desenvolvimento humano (IDH).

Obviamente, não há espaço aqui para apresentar todos os resultados do estudo. Depois de concluir que o déficit de trabalho decente no Brasil é bastante elevado, tendo aumentado durante a década de 90 e começado a declinar em 2000, o documento aponta alguns pontos centrais da análise, podendo ser destacadas as seguintes passagens:

As desigualdades raciais e de gênero no mercado de trabalho são bastante altas, e continuam sendo eixos estruturantes da matriz da desigualdade social no Brasil: em 2006, a proporção de mulheres em idade ativa que estavam ocupadas era ainda 24 pontos percentuais inferior à dos homens, e as taxas de informalidade são significativamente mais elevadas para mulheres e negros. Os rendimentos médios das mulheres ainda são 30% inferiores aos dos homens, e os dos negros, 47% inferiores aos dos brancos. Apesar disso, a desigualdade diminuiu — de modo mais expressivo entre homens e mulheres, e ainda muito reduzido entre brancos e negros. [...]

Outro importante déficit é a pequena proporção (apenas metade) de ocupados que contribui para a Previdência Social, apesar do leve aumento desse indicador nos últimos anos — um reflexo das melhorias gerais no mercado de trabalho, em especial, o aumento da ocupação formal.

No plano dos direitos, são especialmente importantes os avanços no combate ao trabalho infantil e ao trabalho forçado. Entre 1992 e 2006, o número de crianças e adolescentes trabalhando caiu pela metade, embora ainda existam 2,4 milhões deles nessa situação, o que indica a magnitude do esforço a ser realizado para a erradicação definitiva desse problema no país. Porém, também houve, nos últimos anos, um crescimento das taxas de sindicalização (maior entre as mulheres, especialmente as negras) e da efetividade dos resultados das negociações coletivas (CEPAL/PNUD/OIT, 2008. p. 72).

Em suma, nos últimos anos, diferentes metodologias têm sido elaboradas com o propósito de mensurar o déficit de trabalho decente em países da América Latina. Os estudos realizados têm procurado mapear os principais problemas a serem enfrentados, evidenciar as diferenças regionais e apontar a relação existente entre o desempenho da economia nacional, a qualidade dos empregos gerados e o grau de vulnerabilidade ocupacional dos segmentos mais desfavorecidos (OIT, 2009b).

Procurando contribuir para a discussão sobre as políticas necessárias à promoção do trabalho decente, na próxima seção será feita a análise de alguns dados referentes ao mercado de trabalho brasileiro, em 2007, com a intenção de chamar a atenção para a extensão e diversidade de alguns dos problemas correspondentes ao tema em foco.

3. ESTIMATIVA DO DÉFICIT DE TRABALHO DECENTE NO BRASIL EM 2007

Como foi apontado na seção anterior, para estimar de forma completa o déficit de trabalho decente no Brasil, seria necessário considerar a imensa heterogeneidade do mercado de trabalho nacional e computar todas as situações que contradizem os critérios

definidos pela OIT. Porém, isso exigiria uma análise que extrapola os limites deste artigo. O que se pretende enfatizar, aqui, são as situações mais evidentes de precariedade, particularmente aquelas que exigem ações vigorosas e duradouras do poder público em relação ao déficit de empregos.

De acordo com o IBGE (Tabela 1), em 2007 havia quase 99 milhões de pessoas economicamente ativas, no Brasil. As informações da PNAD permitem estimar que havia de 8 milhões de desempregados, além de mais de 4 milhões de trabalhadores em atividades que se desenvolvem à margem das relações mercantis (produção para o próprio consumo e construção para uso próprio) e mais de 5,3 milhões de trabalhadores sem remuneração — sendo que a maioria destas pessoas estava ocupada em atividades agrícolas. Portanto, havia cerca de 17,4 milhões de brasileiros (morando no campo, em cidades de médio porte ou em grandes metrópoles) que estavam privados de uma ocupação que pudesse propiciar alguma remuneração, em 2007. E observe-se que o número de mulheres nesta situação era maior do que o de homens (10,1 milhões contra 7,3 milhões).

**Tabela 1: Distribuição da população economicamente ativa (PEA) conforme condição de atividade e sexo
Brasil (2007)**

(em 1.000)

CONDIÇÃO DE ATIVIDADE	TOTAL	(%)	HOMEM	(%)	MULHER	(%)
PEA (10 anos ou mais)	98.846	100,0	55.754	100,0	43.091	100,0
Desempregados	8.060	8,2	3.391	6,1	4.669	10,8
Pessoas economicamente ocupadas	90.786	91,8	52.363	93,9	38.422	89,2
Trab. na produção para consumo próprio	3.891	3,9	1.455	2,6	2.436	5,6
Trab. na construção para uso próprio	145	0,2	117	0,2	28	0,1
Trabalho não remunerado	5.311	5,4	2.342	4,2	2.969	6,9
Ocupados com remuneração monetária	81.439	82,4	48.449	86,9	32.990	76,6
Ocupados com remuneração declarada	79.831	80,8	47.447	85,1	32.384	75,2

Fonte: IBGE — PNAD

Entre os ocupados com remuneração positiva (mais de 81,4 milhões de pessoas), a PNAD indica que havia uma proporção muito elevada trabalhando em condições precárias ou submetidos a uma relação de emprego inadequada (Tabela 2). Apenas 36,4 milhões de pessoas (44,7%) dispunham de uma relação de emprego formalmente reconhecida, ao passo que os empregados sem carteira assinada somavam 15,7 milhões de pessoas. Deve-se destacar, também, a persistência de um número muito expressivo de trabalhadores em serviços domésticos (6,7 milhões), sendo a grande maioria (4,9 milhões) sem registro de vínculo. A insuficiência na oferta de empregos, por sua vez, tornava a proporção de trabalhadores por conta própria (23,6%) muito maior do que seria razoável; ou seja, provavelmente, boa parte das 19,2 milhões de pessoas que trabalhavam por conta própria prefeririam ter um emprego regular.

Tabela 2: Distribuição das pessoas ocupadas com remuneração segundo posição na ocupação e sexo Brasil (2007)

(em 1.000)

POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO	TOTAL	(%)	HOMEM	(%)	MULHER	(%)
Militar	243	0,3	236	0,5	7	0,0
Funcionário público estatutário	5.955	7,3	2.435	5,0	3.520	10,7
Empregado com carteira assinada	30.189	37,1	19.365	40,0	10.825	32,8
Empregado sem carteira assinada	15.697	19,3	10.527	21,7	5.170	15,7
Trabalhador doméstico c/ carteira	1.833	2,3	166	0,3	1.667	5,1
Trabalhador doméstico s/ carteira	4.898	6,0	252	0,5	4.646	14,1
Trabalhador por conta própria	19.213	23,6	12.962	26,8	6.251	18,9
Empregador	3.411	4,2	2.508	5,2	904	2,7
Ocupados com remuneração	81.439	100,0	48.449	100,0	32.990	100,0

Fonte: IBGE — PNAD

Também chama atenção, na Tabela 2, a elevada proporção de mulheres trabalhando em serviços domésticos (19,2%) e a maior presença feminina (seis em cada dez) entre os funcionários públicos estatutários (10,7% das mulheres), ao passo que as porcentagens de trabalhadores por conta própria, de empregados (com e sem carteira) e de empregadores eram maiores entre os homens.

Na Tabela 3, pode-se observar o grande número (25,7 milhões) de ocupados com remuneração positiva que recebiam menos do que o salário mínimo legal (R\$ 380,00) em 2007. Entre estes, nota-se que um terço (32%) era de empregados sem carteira assinada e outro terço (31,7%) era de trabalhadores por conta própria. Entre os homens, essas porcentagens são ainda maiores (42,5% e 36,4% respectivamente). Entre as mulheres, chama atenção o peso maior de trabalhadoras domésticas sem carteira assinada (28,8%).

Também é interessante informar que a PNAD indica uma elevada proporção (31,6%) de ocupados com rendimento inferior ao salário mínimo no total dos ocupados com remuneração positiva. E que esta proporção era de 79,3% entre os trabalhadores domésticos sem carteira assinada, 52,3% entre os empregados sem carteira assinada, 43,9% entre os trabalhadores domésticos com registro em carteira, 42,4% entre os trabalhadores por conta própria, apenas 12,7% entre os empregados com registro em carteira (provavelmente, com jornada semanal reduzida) e 5,1% entre os empregadores.

Tabela 3: Distribuição dos ocupados com rendimento mensal menor que 1 s.m. segundo posição na ocupação e sexo Brasil (2007)

(em 1.000)

POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO	TOTAL	(%)	HOMEM	(%)	MULHER	(%)
Militar	37	0,1	37	0,3	0	0,0
Funcionário público estatutário	610	2,4	189	1,5	421	3,3
Empregado com carteira assinada	3.833	14,9	2.111	16,5	1.722	13,4
Empregado sem carteira assinada	8.210	32,0	5.449	42,5	2.761	21,4
Trabalhador doméstico c/ carteira	805	3,1	59	0,5	746	5,8
Trabalhador doméstico s/ carteira	3.887	15,1	170	1,3	3.717	28,8
Trabalhador por conta própria	8.137	31,7	4.666	36,4	3.472	26,9
Empregador	176	0,7	126	1,0	50	0,4
TOTAL	25.695	100,0	12.807	100,0	12.888	100,0

Fonte: IBGE — PNAD

Apresentadas essas informações elementares, pode-se, agora, fazer uma estimativa, ainda que grosseira, da dimensão absoluta e relativa do déficit de trabalho decente (acesso ao emprego) no País, baseada na condição de atividade, na posição na ocupação e no rendimento médio mensal. Na Tabela 4, além das situações que exprimem a privação de um trabalho com alguma remuneração (17,4 milhões), somam-se as situações ocupacionais remuneradas consideradas, claramente, precárias ou muito insatisfatórias (20,4 milhões): trabalho doméstico sem carteira assinada (independente da remuneração), emprego sem vínculo registrado e com remuneração inferior a 1 salário mínimo, trabalho por conta própria com remuneração inferior a 1 salário mínimo e empregador com remuneração inferior a 1 salário mínimo mensal. No total, havia cerca de 37,8 milhões de trabalhadores brasileiros que não dispunham de um trabalho decente em 2007.

Outra constatação importante, a partir da observação da Tabela 4, é a situação mais vulnerável das mulheres, em comparação com a dos homens. Em termos absolutos, o número de mulheres economicamente ativas é bem menor que o dos homens. Contudo, o número de mulheres que se encontram desempregadas ou privadas de um trabalho remunerado é bem maior. Assim, em 2007, o déficit total de trabalho decente para mulheres era de 20,1 milhões, contra 17,7 milhões para os homens. E, em termos relativos, a condição ocupacional mais desfavorável das mulheres fica ainda mais evidente: o déficit de trabalho decente atingia quase metade (46,6%) da PEA feminina e pouco menos de um terço (31,8%) da PEA masculina.

**Tabela 4: Estimativa do déficit total de trabalho decente
Brasil (2007)**

(em 1.000)

	TOTAL	(%)	HOMEM	(%)	MULHER	(%)
PEA (10 anos ou mais)	98.846	100,0	55.754	100,0	43.091	100,0
Desempregados	8.060	8,2	3.391	6,1	4.669	10,8
Ocupados em atividade para uso próprio	4.036	4,1	1.572	2,8	2.464	5,7
Ocupados não remunerados	5.311	5,4	2.342	4,2	2.969	6,9
<i>Subtotal</i>	<i>17.407</i>	<i>17,6</i>	<i>7.305</i>	<i>13,1</i>	<i>10.102</i>	<i>23,4</i>
Trabalhadores domésticos sem carteira	3.887	3,9	170	0,3	3.717	8,6
Empregados sem carteira remun. < 1 s.m.	8.210	8,3	5.449	9,8	2.761	6,4
Conta própria remun. < 1 s.m.	8.137	8,2	4.666	8,4	3.472	8,1
Empregadores remun. < 1 s.m.	176	0,2	126	0,2	50	0,1
<i>Subtotal</i>	<i>20.410</i>	<i>20,6</i>	<i>10.410</i>	<i>18,7</i>	<i>9.999</i>	<i>23,2</i>
Déficit total de trabalho decente	37.817	38,2	17.715	31,8	20.101	46,6

Fonte: IBGE — PNAD

Um outro aspecto que pode ser mencionado diz respeito à idade dos trabalhadores. Os microdados da PNAD permitem afirmar que pouco menos de 2,3 milhões (6,5%) dos ocupados com remuneração positiva e inferior a 1 salário mínimo tinham menos de 16 anos de idade; e que aproximadamente 2 milhões (5,7%) tinham 65 anos ou mais. Portanto, se descontadas essas pessoas ocupadas em trabalhos precários e mal remunerados, que não deviam estar trabalhando (ou seja, deviam estar amparadas pelo sistema de proteção social brasileiro), a insuficiência na oferta de postos de trabalho no Brasil, em 2007, pode ser estimada em pouco mais de 33,5 milhões de empregos decentes.

Deve-se esclarecer que a mensuração deste déficit de trabalho decente, provavelmente, está subestimada, já que o salário mínimo continua sendo insuficiente para proporcionar condições de vida dignas para uma família, em especial, nas regiões metropolitanas — embora seu valor venha se recuperando nos últimos anos. Também é preciso enfatizar que esta mensuração está restrita ao acesso a um emprego com carteira assinada ou a uma ocupação que proporcione, pelo menos, uma remuneração mensal equivalente ao salário mínimo; ou seja, não foram consideradas outras dimensões anteriormente mencionadas, como a segurança no emprego, os direitos trabalhistas e a representação sindical. Certamente, seria bastante razoável incluir todos os empregados sem vínculo formal na estimativa do déficit de trabalho decente. Por sua vez, mesmo um empregado com carteira assinada e remuneração um pouco superior ao salário mínimo pode reclamar a falta do que a OIT considera ser um emprego digno. De qualquer forma, optou-se por uma mensuração que explicitasse as situações definidas como inaceitáveis diante da noção de cidadania impressa na Constituição Federal — situações que são, inclusive, incompatíveis com o atual estágio de desenvolvimento do País.

Em acréscimo, deve-se lembrar que a PNAD fornece, como é amplamente sabido, várias outras informações sobre a situação ocupacional da população, que podem ser

interessantes para a discussão sobre as precariedades do mercado de trabalho nacional em 2007. Apenas como ilustração, podem ser mencionadas algumas informações que permitem enriquecer o quadro aqui esboçado:

- a) Praticamente metade (44,7 milhões de trabalhadores) das pessoas economicamente ocupadas não era contribuinte da previdência social.
- b) Entre os quase 4,3 milhões de ocupados que tinham mais de um trabalho, mais de 4 milhões não contribuía para a previdência social.
- c) Entre os ocupados remunerados, havia 7,6 milhões de trabalhadores ganhando, no máximo, o equivalente à metade do salário mínimo legal.
- d) Cerca de 17,9 milhões de trabalhadores tinham uma jornada semanal muito extensa, superior a 48 horas, o que não só representa sobrecarga de trabalho como tende a prejudicar a geração de postos de trabalho.
- e) A imensa maioria dos ocupados tem baixa capacidade de organização, sendo que menos de um quarto (23,2%) dos empregados urbanos adultos eram associados a um sindicato.
- f) Apesar dos esforços realizados, o trabalho infantil permanece sendo um problema sério: em 2007, ainda havia, aproximadamente, 1,6 milhão de adolescentes na faixa etária entre 10 e 14 anos ocupados na semana da pesquisa.
- g) Além disso, cerca de 194 mil crianças na faixa etária entre 5 e 9 anos haviam exercido alguma ocupação econômica durante os últimos 12 meses, sendo 147 mil em atividades agrícolas.

Em suma, existem diferentes graus de vulnerabilidade ocupacional. A estimativa do déficit de trabalho decente apresentada procurou destacar que há situações muito distintas, devendo ser priorizadas aquelas associadas a uma maior privação: o desemprego, as formas de trabalho não remunerado e os tipos mais degradantes de informalidade. Vale lembrar, há especificidades regionais que não puderam ser analisadas neste artigo, assim como não puderam ser investigadas as diferentes situações de discriminação. De qualquer modo, o que se pretendeu ressaltar é que os desafios para reduzir ou eliminar os problemas enfrentados por segmentos expressivos da população no mercado de trabalho brasileiro são de diferentes ordens e requerem ações e programas com distintos desenhos e alcances.

4. PROGRAMAS RECENTES PARA A PROMOÇÃO DO TRABALHO DECENTE NO BRASIL

Tendo como base as indicações feitas nas seções iniciais acerca dos desarranjos sociais, das transformações do trabalho e das proposições da OIT para a promoção do Trabalho Decente, pode-se, agora, verificar quais as políticas públicas e os programas criados no Brasil, que atuam visando à melhoria do padrão de emprego no País e à geração de oportunidades ocupacionais em conformidade com aquelas diretrizes, em atendimento às recomendações da OIT.

O compromisso assumido pelo Brasil a partir de junho de 2003 foi o marco inicial para que os programas nacionais de promoção do trabalho decente começassem a se desenvolver. Tal objetivo resultou da assinatura do Memorando de Entendimento pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva e Juan Somavia — presidente da OIT — que estabeleceu o programa de cooperação técnica para a promoção de uma Agenda Nacional de Trabalho Decente.

Deve-se mencionar que esta Agenda está centralizada no direito ao trabalho, conforme previsto no ordenamento jurídico brasileiro. Na Constituição Federal de 1988, no art. 6º, explicita-se ser o direito ao trabalho um direito social. As prioridades da Agenda foram divididas em três aspectos: i) gerar mais e melhores empregos, com igualdade de oportunidades e de tratamento; ii) erradicar o trabalho escravo e eliminar o trabalho infantil, em especial, em suas piores formas; iii) fortalecer os atores tripartites e o diálogo social como um instrumento de governabilidade democrática.

Desde então, a Agenda Nacional de Trabalho Decente representou não apenas um compromisso do governo brasileiro, mas uma parceria mais efetiva com a OIT⁽⁴⁾. Àquela ocasião, a OIT já se encontrava imbuída de um plano de ação para os países da América do Sul e Caribe, intitulado “Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica 2003-2006”, depois estendido até 2015.

De fato, houve uma convergência entre a Agenda da OIT e as prioridades do governo brasileiro, já que foram reestruturadas as políticas de emprego e foram ampliados os programas de inclusão social voltados a combater a miséria e a reduzir as desigualdades sociais, tais como o Fome Zero e o Bolsa Família (REIS *et al.*, 2004). Por sua vez, o Escritório da OIT no Brasil, em cooperação técnica com o Estado, vem promovendo atividades que têm tido resultados significativos, ainda que de forma circunscrita.

Esta convergência pode ser vista em várias ações concretas. Por exemplo, a estratégia plural de combate ao trabalho forçado, que se iniciou no Brasil em 1995 com a criação do Grupo Executivo de Representação do Trabalho Forçado, se viu fortalecida com o programa “Combatendo o Trabalho Forçado no Brasil”, implantado em 2002. Este esforço de convergência também apoiou a consolidação da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, criada em julho de 2003, que propugna a realização de uma campanha generalizada acerca do problema, a promoção de uma nova lei que prevê sanções mais rigorosas contra os infratores e a criação de unidades móveis de inspeção formadas por inspetores de trabalho e agentes da polícia federal. Em julho de 2004, as multas aplicadas totalizavam US\$ 3,2 milhões. Em paralelo, o governo passou a publicar, regularmente, uma lista de empresas rés.

(4) A cooperação técnica da OIT é um dos principais mecanismos de implementação da Agenda para obtenção dos resultados esperados. O mecanismo de implementação da Agenda se baseou no Programa Nacional de Trabalho Decente, que estabeleceu metas, prazos e estratégias. A responsabilidade pela Agenda é do Comitê Executivo, previsto no Memorando de Entendimento, composto pelos seguintes ministérios e secretarias: Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, Ministério da Previdência Social, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Saúde, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Secretaria Especial de Política para Mulheres, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Secretaria Especial de Relações Institucionais.

Em geral, os programas que originaram da Agenda Nacional têm mantido como foco principal a promoção do emprego de qualidade para homens e mulheres, a afirmação dos princípios e direitos no trabalho, a promoção da proteção social e a reafirmação do diálogo social. Atualmente, são oito os chamados programas *InFocus*, que estão relacionados com os quatro objetivos estratégicos e concentram esforços nos temas de alta prioridade para a OIT, a saber: a) Promoção da Declaração; b) Erradicação do trabalho infantil; c) Investimentos em conhecimentos teóricos e práticos e empregabilidade; d) Intensificação do emprego mediante a criação de pequenas empresas; e) Resposta a crises e reconstrução; f) Segurança social e econômica no século XXI; g) Trabalho sem risco; h) Diálogo social, direito do trabalho e administração do trabalho. A diversidade de situações precárias requer programas para públicos específicos, como é o caso do programa “*Resposta a Crises e Reconstrução*”, destinado primordialmente a focar a atenção nas situações surgidas de crises como guerras, flutuações macroeconômicas ou desastres climáticos. Por certo, manter um nível de emprego digno em tais circunstâncias é uma tarefa muito mais complexa e requer uma combinação de ações adaptadas às necessidades de diferentes camadas da população.

A OIT-Brasil tem promovido, em paralelo, doze programas especiais voltados à promoção do trabalho decente, com apoio e, muitas vezes, em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego, sendo eles: 1. Condições de trabalho; 2. Cooperativas; 3. Direitos e oportunidades de emprego e treinamento de pessoas portadoras de deficiência; 4. Discriminação e diversidade; 5. Drogas e álcool no ambiente de trabalho; 6. Emprego e formação de jovens; 7. Estratégias e técnicas contra a exclusão social e a pobreza; 8. Formação e certificação profissional; 9. HIV-AIDS no local de trabalho; 10. Igualdade de gênero, promoção de emprego e erradicação da pobreza; 11. Microfinanças e 12. Programa de apoio ao desenvolvimento local.

Pode-se dizer que a OIT-Brasil tem desempenhado um papel relevante ao procurar oferecer cooperação técnica aos programas e reformas sociais do governo federal — como o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo, Fome Zero, Primeiro Emprego e outros programas governamentais (e mesmo não governamentais) de erradicação e prevenção do trabalho infantil, de combate à exploração sexual de menores, de promoção de igualdade de gênero e raça para a redução da pobreza, de geração de empregos, de fortalecimento do diálogo social e de ampliação da proteção social. Por isso, a parceria entre a OIT e o governo brasileiro acaba de ser reforçada⁽⁵⁾.

Deve-se destacar, no campo dos esforços governamentais de inclusão social, a criação de políticas e secretarias específicas para negros, mulheres e crianças. Os programas de combate ao trabalho escravo e ao trabalho infantil, assim como as iniciativas de tais secretarias junto com o Ministério do Trabalho, têm sinalizado uma clara preocupação com a promoção da inclusão social no País como um todo.

(5) Em junho de 2009, o Diretor-geral da OIT, Juan Somavia, e o Presidente do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, reafirmaram o compromisso em desenvolver a Agenda do Trabalho Decente. O Brasil e a OIT resolveram estabelecer um novo marco de cooperação para o desenvolvimento do Plano Nacional de Trabalho Decente (PNTD) no Brasil. O referido Plano deverá ser concluído por meio de amplo processo de consulta e diálogo social e submetido ao Comitê Executivo Interministerial criado, especialmente, para esta finalidade. Caberá também a este Comitê coordenar a sua implementação, em consulta com as organizações de trabalhadores e de empregadores através de Grupo Técnico Tripartite.

Portanto, embora não se possa afirmar que os programas e políticas públicas criados no Brasil nos últimos anos tenham surgido em função da Agenda, parece haver uma nítida convergência das prioridades do governo federal com as proposições da OIT⁽⁶⁾. Em certa medida, algumas ações do Estado têm se voltado à geração de trabalho mais digno e em maior quantidade para todos. Em particular, no que se refere à proteção social e às ações direcionadas a elevar a disponibilidade e a qualidade do trabalho, que contribuíram para diminuir um pouco o desemprego, a pobreza e a desigualdade de renda.

Além disso, a OIT-Brasil tem tomado a iniciativa de buscar parcerias, mais recentemente, com os governos estaduais. Em dezembro de 2007, o estado da Bahia implementou uma Agenda Estadual de Trabalho Decente, tornando-se o primeiro estado a preconizar e implementar políticas específicas para a promoção de tais objetivos. Em igual sentido, outras iniciativas vêm florescendo. Em abril de 2009, realizou-se em Cuiabá, capital do Mato Grosso, a Conferência Estadual pelo Trabalho Decente, que discutiu a execução de ações para reduzir os índices de trabalho escravo, trabalho infantil e acidentes de trabalho. Estes são os três eixos principais da agenda de trabalho decente em implantação neste estado.

Porém, apesar dos avanços constatados, as políticas e programas de proteção ao trabalho e promoção social sofrem problemas de implementação e operacionalização, impedindo que os resultados sejam mais satisfatórios. Não é a falta de programas ou políticas, visando o atendimento da Agenda de Trabalho Decente, mas, sim, a implementação dos programas com orçamentos restritos, de maneira pulverizada e em circunstâncias muitas vezes desfavoráveis que constitui o problema central. Por exemplo, no caso da promoção do trabalho decente para a juventude, cuja vulnerabilidade ocupacional é extremamente alta no País, é fundamental a combinação entre políticas que atuem sobre a oferta e sobre a demanda de mão de obra, mas as ações têm sido fragmentadas e pouco eficazes⁽⁷⁾ (OIT, 2009b).

A falta de integração entre as políticas, tanto dentro do governo federal quanto entre as esferas de governo, é outro problema para aumentar a eficiência e para a obtenção de melhores resultados. Por outro lado, a abrangência limitada da proteção social oferecida pelos programas que atendem apenas os trabalhadores inseridos no setor formal da economia, como é o caso do seguro-desemprego, deixa de lado uma grande quantidade de pessoas — mais da metade da força de trabalho nacional, que atua nos segmentos informais da economia.

De qualquer modo, não há dúvida de que as diretrizes apontadas pela Agenda do Trabalho Decente da OIT e suas recomendações específicas para as diversas realidades

(6) Veja-se o quarto capítulo do estudo publicado por CEPAL/PNUD/OIT (2008), que discute alguns elementos de uma estratégia para geração de trabalho decente, como o papel dos setores público e privado na geração de emprego e capacitação da mão de obra, as políticas ativas de mercado de trabalho, as condições da negociação coletiva e as políticas de promoção da igualdade de oportunidades.

(7) Para superar este problema, está em elaboração a Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude, por meio de ampla discussão entre o governo brasileiro, organizações de empregadores e trabalhadores e entidades que representam os jovens. Foi dado um importante passo nesta direção com a criação de uma subcomissão para a juventude, no âmbito do Comitê Executivo Interministerial, com o propósito de elaborar o Plano Nacional de Trabalho Decente para a Juventude, instituído, recentemente, por decreto presidencial (em 4 de junho de 2009).

regionais devem ser consideradas uma referência fundamental na discussão sobre os avanços necessários nas políticas de proteção ao trabalho e desenvolvimento social no Brasil.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em razão das profundas transformações econômicas na era da globalização, com claras consequências sobre o mercado de trabalho (tanto nos países desenvolvidos como naqueles em desenvolvimento), a OIT mudou de estratégia ao final da década de 90 e passou a reorientar suas ações em prol de um avanço substantivo nas relações e nas condições de trabalho. Em oposição ao discurso conformista a respeito da inevitabilidade de um “crescimento sem emprego” — fruto da força da lógica financeira na condução das políticas macroeconômicas, da reestruturação das empresas e das inovações tecnológicas e organizacionais — a OIT renovou seu compromisso com a adoção de políticas para a geração de trabalho e renda, assim como para a difusão dos direitos do trabalho, em particular nos países economicamente mais atrasados. Em contraposição ao discurso corrente em favor da flexibilidade das relações de trabalho — que procurava legitimar a difusão de novos tipos de “informalidade” e a redução do custo do trabalho — a OIT lançou o desafio da promoção do trabalho decente, reafirmando que o trabalho não pode ser entendido como um mero fator de produção e que este mercado, tão singular, não pode ser autorregulado. Tendo como prerrogativa a afirmação do papel do Estado democrático na consolidação de um padrão civilizado de relações sociais, o discurso da OIT se baseou no pressuposto de que o trabalho continua sendo a via fundamental para a superação da pobreza e a inclusão social, condição básica para uma vida digna e para o exercício da cidadania.

A definição que passou a ser difundida, *o trabalho decente*, tem a vantagem de ser suficientemente genérica e, ao mesmo tempo, reforçar as prioridades fundamentais de uma agenda política neste campo: um trabalho adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna, com ênfase no respeito às normas internacionais do trabalho (em especial, a eliminação de todas as formas de trabalho forçado, a abolição efetiva do trabalho infantil e a eliminação das distintas formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação), na promoção do emprego de qualidade, na extensão da proteção social e no diálogo entre empresas, sindicatos e governo.

Esta proposição genérica da OIT permitiu sua adaptação às mais diversas realidades locais em diversas regiões do mundo. Porém, algumas vezes foi entendida como uma ação meramente compensatória, ou de impacto geralmente circunscrito aos segmentos expostos a uma privação extrema. Em particular, na América Latina, onde houve a adoção de políticas de liberalização econômica, cujos resultados foram um crescimento econômico relativamente lento e a reprodução da pobreza absoluta, associada aos baixos salários e o insuficiente dinamismo do mercado de trabalho. Em muitos países da região, enquanto a flexibilização das relações de trabalho agravava ainda aos problemas estruturais do mercado de trabalho e acarretava prejuízos adicionais para as condições de trabalho de expressivos segmentos da população, o foco das políticas governamentais se concentrou no enfrentamento dos problemas mais urgentes, como o combate ao desemprego e a erradicação das formas mais degradantes de trabalho.

A Agenda do Trabalho Decente afirma claramente que é preciso priorizar as ações em defesa de empregos dignos, formalizados e livres de condições desumanas, assim como combater toda forma de discriminação, mas a mudança de comportamento em relação a muitas destas prioridades tem sido vagarosa. É importante esclarecer, neste sentido, que os resultados da implantação da Agenda não dependem somente de agentes e instituições do Estado, sendo fundamental promover um diálogo sistemático entre governos, empresários e trabalhadores para difundir uma “cultura do trabalho decente”. Mas, um dos obstáculos à difusão desta nova mentalidade é que há uma “cultura da informalidade” arraigada na maioria dos países da América Latina, a qual está associada com uma grande tolerância em relação às várias precariedades aqui apontadas.

Na década atual, no Brasil, o debate em torno das políticas públicas mais adequadas para superar o déficit de trabalho decente encontrou pouco eco na imprensa e em setores organizados da sociedade. Muitas vezes, o escopo dessas políticas acabou se restringindo ao encaminhamento de ações afirmativas, que não conseguiriam alterar significativamente a situação herdada do regime militar e do período de estagnação. Estabeleceu-se a suposição de que, em razão do recente cenário favorável de crescimento econômico (2004-2008) e da retomada do processo de formalização do emprego, as vulnerabilidades ocupacionais seriam, aos poucos, reduzidas. E o papel central do governo seria a garantia das condições para a sustentação do crescimento, de um lado, e a manutenção da política de valorização do salário mínimo e dos programas de transferência de renda para reduzir a pobreza e a desigualdade social, de outro. Não obstante, em 2007, em plena fase de expansão econômica, o déficit de trabalho decente no Brasil ainda permanecia muito elevado.

Deve-se ressaltar, no entanto, que o contexto internacional mudou completamente desde setembro de 2008, com claros efeitos sobre o mercado de trabalho, e que novas formas de intervenção estatal estão sendo demandadas pela sociedade organizada em todos os países democráticos. Neste novo contexto, no início de 2009, ainda sob o impacto da crise econômica em escala mundial, a OIT realizou o evento “*Rebuilding Broken Places*”, promovendo uma discussão aberta a respeito do emprego sustentável e do trabalho decente, tendo como referência a necessidade de reconstrução de espaços econômicos desarticulados pela crise ou a recuperação de lugares deteriorados pelo êxodo de grandes empresas.

Ainda que a crise não alcance a gravidade que se desenhou, permanece sendo imensa a dimensão dos desafios a serem enfrentados. No mundo todo, atualmente, a OIT estima que haja mais de 200 milhões de desempregados e que metade dos trabalhadores vive com menos de dois dólares por dia. Durante evento realizado em junho de 2009, em Genebra, o Birô Internacional do Trabalho (BIT) preconizou a instauração de um “Pacto mundial para o emprego”, destinado a colocar as questões do emprego e da proteção social no centro dos gigantescos planos de recuperação previstos pelas maiores economias mundiais. O argumento principal é que, além de salvar as instituições financeiras que faliram, é preciso redirecionar o estilo do desenvolvimento mundial.

No Brasil, uma discussão similar também reverberou. Ainda no final de 2008, a diretora do Escritório da OIT no Brasil, Laís Abramo, procurou explicar que a atual crise financeira internacional reforçava a necessidade da adoção de providências para

minimizar seus graves efeitos sociais. Ela destacou, neste sentido, um conjunto amplo de políticas prioritárias (tanto de caráter geral como aquelas mais específicas), entre as quais os programas de promoção do trabalho decente apoiados pela OIT:

A atualidade e a urgência da Agenda de Trabalho Decente, fortalecida pela nova Declaração sobre a Justiça Social para uma Globalização Equitativa, aprovada pela Conferência Internacional do Trabalho em junho deste ano e na véspera do 90º aniversário da Organização Internacional do Trabalho, se renova nessa situação de crise financeira internacional. Uma crise que não foi gerada pelos nossos países, mas que, certamente, nos atingirá.

Sabemos por experiências passadas que as crises afetam em maior medida os segmentos mais débeis da sociedade e podem aumentar a pobreza e a desigualdade social na região, ameaçando as conquistas recentes. Por isso, é necessário desenvolver, com urgência, políticas eficazes para prevenir e evitar essa situação.

É necessário implementar políticas anticíclicas para manter o crescimento econômico e a geração de empregos. É necessário manter os investimentos públicos e privados, em especial, nos setores com alta capacidade de geração de emprego. É necessário apoiar as pequenas e microempresas, grandes geradoras de emprego na região. É necessário fortalecer os mecanismos de proteção social, tais como o seguro desemprego e os programas de transferência de renda para as famílias mais pobres. É necessário fortalecer os processos de negociação coletiva e de diálogo social. É necessário preservar o poder de compra dos salários e consolidar as políticas de valorização do salário mínimo implementadas por muitos países. É necessário evitar a precarização do trabalho, e dar uma atenção especial aos trabalhadores e trabalhadoras que enfrentam maiores dificuldades para o acesso a um trabalho decente, como as mulheres, os indígenas e as populações afrodescendentes. É necessário evitar que as famílias mais vulneráveis recorram ao trabalho infantil na tentativa de preservar seus rendimentos ameaçados pela crise. É necessário prevenir o recrudescimento de formas inaceitáveis e degradantes de trabalho como o trabalho forçado ou obrigatório (ABRAMO, 2008).

Sem dúvida, a recuperação da economia brasileira é condição necessária, mas não suficiente, para a proteção do emprego e da renda. Provavelmente, as ações recomendadas pela OIT podem contribuir para estabelecer um ambiente mais favorável aos trabalhadores e para fazer respeitar os seus direitos sociais. Ainda que sejam boas as perspectivas de retomada de um crescimento acelerado da economia brasileira, não devem ser subestimados os desafios colocados às políticas de promoção do trabalho decente, aqui examinadas.

É preciso reconhecer claramente que o mercado de trabalho no Brasil continua caracterizado por profundas desigualdades e que as políticas focalizadas que vêm sendo implementadas estão trazendo transformações bastante lentas. Se não forem adotadas políticas públicas de caráter universal, se não forem implementados programas de forma articulada e buscando maior sinergia entre os agentes, esses problemas estruturais vão permanecer por muito tempo. Sem dúvida, é preciso elaborar um diagnóstico mais detalhado das dimensões do déficit de trabalho decente, no qual sejam investigadas as diferentes regiões do território nacional, e examinar mais profundamente os determinantes principais dos problemas diagnosticados. Deve-se, também, colocar em discussão os motivos pelos quais este mercado de trabalho tem sido historicamente tão excludente e discriminatório, assim como os motivos pelos quais o sistema de proteção social brasileiro não tem sido abrangente na medida suficiente para compensar as distorções causadas pela informalidade.

Ou seja, é necessário discutir as causas mais profundas do déficit crônico de trabalho decente no País em todas as suas dimensões: déficit de empregos, de direitos, de proteção social, de representação.

Para concluir, o compromisso com a Agenda de Trabalho Decente aponta na direção correta e já representa um sinal de avanço, mas, certamente, serão necessários esforços muito maiores, o empenho de mais recursos humanos e financeiros durante toda uma geração, para que se possam obter resultados condizentes com um patamar mais homogêneo de cidadania e participação social no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Laís. *Discurso proferido na Plenária do FCCR*. Costa do Sauípe. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/promocao_trabalho_descente_fala_Lais.php> Acesso em: 15 dez. 2008.

ABRAMO, Laís; SANCHES, Solange & COSTANZI, Rogério. Análise preliminar dos déficits de trabalho decente no Brasil no período 1992-2006. In: *Coletânea do XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, ABEP, Caxambu-MG, 29 de setembro a 3 de outubro de 2008.

ABRAMO, Laís; BOLZÓN, Andrea & RAMOS, Christian. Agenda do trabalho decente. In: BUAINAIN, Antônio Márcio; & DEDECCA, Claudio S. (Orgs.). *Emprego e trabalho na agricultura brasileira*. Brasília: IICA, 2008.

BESCOND, David et al. Siete indicadores para medir el trabajo decente: comparación internacional. In: *Revista Internacional del Trabajo*, OIT, Ginebra, vol. 122, n. 2, 2003.

BOYER, Robert. Employment and decent work in the era of “flexicurity”. In: *DESA Working Paper*, New York, n. 32, United Nations, 2006.

CEPAL/PNUD/OIT. *Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente*. Brasília, set. 2008.

DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do capitalismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GALHARDI DE PUJALT, Regina M. A. *Indicadores de trabajo decente: un índice para México*. Documento de Trabajo. Ciudad del México: OIT, Oficina para México y Cuba, 2008.

GIMENEZ, Denis M. *Ordem liberal e a questão social no Brasil*. São Paulo: LTr, 2008. (Coleção Debates Contemporâneos, 3)

HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

MATTOSO, Jorge E. L. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta, 1995.

OCAMPO, José Antonio. Employment and the UN Development Agenda. In: OCAMPO, J. A. & JOMO K. S. (Eds.). *Towards full and decent employment*. New York: Zed Books; United Nations Publications, 2007.

OIT. *Panorama laboral 2001: América Latina y el Caribe*. Lima, Oficina Regional para las Americas y el Caribe, 2001.

- OIT. *Decent work and the informal economy*. Geneva: ILO, 2002(a).
- OIT. *Globalization and decent work in the Americas*. XV American Regional Meeting. Report of the Director-General. Lima: ILO, dec. 2002(b).
- OIT. *Generando trabajo decente en el Mercosur*. Empleo y estrategia de crecimiento: el enfoque de la OIT. Buenos Aires, Argentina: OIT, marzo de 2004. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/portugue/region/ampro/brasil/hst_pgemp/downloads/confempmercosurpropuestaoit.pdf> Acesso em: 3 dez. 2007.
- OIT. *Actividades de la OIT en las Américas 2003-2006*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 2006(a).
- OIT. *Trabalho decente nas Américas: agenda hemisférica 2006-2015*. XVI Reunião Regional Latino-Americana. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, maio, 2006(b).
- OIT. *Trabajo — La Revista de la OIT*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, n. 64, diciembre, 2008.
- OIT. *Panorama laboral 2008: América Latina y el Caribe*. Lima, Oficina Regional para las Americas y el Caribe, 2009(a).
- OIT. *Trabalho decente e juventude no Brasil*. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, 2009(b).
- STANDING, Guy. De las encuestas sobre la seguridad de las personas al índice de trabajo decente. In: *Revista Internacional del Trabajo*, OIT, Ginebra, vol. 121, n. 4, 2002.
- REIS, José Guilherme *et alii*. *Trabalho decente no Brasil: uma avaliação das políticas de emprego e proteção social*. Brasília: Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, 2004. (Estudo produzido para a OIT)
- WEBSTER, Edward. Identifying new sources of power in the informal economy: a critique of current forms of labour market governance for managing decent work. In: *Conference of Global Labor University and TISS*, Mumbai, India, February, 2009.

Recebido em 03 de setembro de 2009.

Aceito em 10 de dezembro de 2009.