

**Trabalho decente e vulnerabilidade
ocupacional no Brasil**

Marcelo Weishaupt Proni

**Texto para Discussão. IE/UNICAMP
n. 188, março 2011.**

ISSN 0103-9466

Trabalho decente e vulnerabilidade ocupacional no Brasil

Marcelo Weishaupt Proni ¹

Resumo

Nos últimos anos, o compromisso assumido pelo governo federal de promover o “trabalho decente” recolocou em debate a dimensão das precariedades ocupacionais no Brasil. Embora venham sendo promovidas ações no sentido de combater as vulnerabilidades encontradas no mercado de trabalho nacional e erradicar as situações mais graves de exclusão e discriminação no trabalho, permanecem muito elevadas as proporções de trabalhadores sem emprego regular e/ou expostos a uma inserção ocupacional muito precária. O propósito do artigo é verificar se durante o período anterior à crise econômica de 2009 houve redução significativa no déficit de oportunidades de emprego e na proporção de ocupações claramente precárias no País. Pretende-se, assim, contribuir para uma análise dos desafios colocados para as políticas públicas no terreno da promoção de empregos com garantia de direitos num contexto de crescimento econômico elevado.

Palavras-chave: Trabalho decente; Mercado de trabalho; Vulnerabilidade ocupacional.

Introdução

No ano 2000, a Organização das Nações Unidas divulgou a *Declaração do Milênio*, na qual estipula oito grandes objetivos (com metas específicas em cada um) para inspirar a adoção de políticas de desenvolvimento social nos países membros, em especial nas áreas mais pobres do globo, e aglutinar esforços no sentido de avançar substantivamente na construção de um mundo melhor até 2015. Inicialmente, a questão do emprego não foi ressaltada na definição das metas prioritárias. Posteriormente, em 2005, uma nova meta foi incluída no âmbito do primeiro objetivo, que é a eliminação da pobreza absoluta e da fome, a saber: *assegurar o emprego pleno e a possibilidade para todos, incluindo mulheres e jovens, de encontrar trabalho decente e produtivo*.

Em 2010, a ONU fez um balanço dos avanços alcançados em cada meta estipulada. Na América Latina, observando o período 1998-2008, houve um pequeno incremento na proporção de pessoas empregadas (58% para 61%), uma redução na porcentagem de pessoas trabalhando por conta própria ou em negócios familiares (35% para 31%) e uma redução significativa na parcela de “trabalhadores pobres”, que pertencem a famílias com renda *per capita* inferior a US\$ 1,25 por dia (13% para 7%).

(1) Professor do Instituto de Economia da Unicamp e do Cesit – Centro de estudos sindicais e de economia do trabalho

Porém, em 2009, a crise econômica afetou negativamente o mercado de trabalho na região e elevou a proporção de trabalhadores em situação vulnerável, interrompendo momentaneamente a tendência de diminuição da pobreza extrema (Naciones Unidas, 2010).

Alinhada com as diretrizes estabelecidas pela ONU, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) produziu vários estudos ao longo da década procurando dimensionar os problemas mais graves que afetam os trabalhadores em cada continente, examinar as diferenças intra-regionais e ressaltar a importância da adoção de agendas políticas nacionais dirigidas para a promoção do trabalho decente e o combate à discriminação. Na América Latina, como produto de tal mobilização, foi proposta uma agenda democrática para soldar compromissos e nortear as ações dos governos nacionais no período 2006-2015, com metas de redução do déficit de trabalho decente em suas várias dimensões (OIT, 2006).

No Brasil, é inegável o sucesso dos esforços no sentido de alcançar o primeiro dos grandes objetivos de desenvolvimento do milênio: as metas específicas de reduzir pela metade a pobreza absoluta e a porcentagem da população que passa fome já foram superadas com folga e há a expectativa de que o País estará próximo de eliminar os dois problemas em 2015. Porém, a terceira meta – que pode ser entendida de forma simplificada como uma diminuição expressiva das situações de desemprego e precariedade ocupacional – persiste sendo um grande desafio, dadas as características do mercado de trabalho.

Este artigo não pretende fazer um exame exaustivo de todas as questões pertinentes que compõem este campo de estudo, mas oferecer algumas indicações para pensar o tamanho do desafio. O foco da análise será colocado no exame de dois aspectos dessa problemática, a saber: a insuficiência na geração de empregos e o estoque de ocupações precárias no Brasil. Ou seja, será feita uma análise quantitativa do desemprego, das atividades laborais não remuneradas e dos trabalhos associados a baixos rendimentos e sem a cobertura da previdência social.

Mais especificamente, o propósito do artigo é verificar se durante o período anterior à crise econômica de 2009 houve redução significativa no déficit de oportunidades de trabalho remunerado e na proporção de ocupações claramente precárias, no País. Parte-se da constatação de que o desemprego, os baixos salários, a informalidade e a falta de proteção são problemas crônicos que afetam parcela

significativa dos trabalhadores.² E do pressuposto de que a trajetória brasileira antes da crise apontava para uma gradual superação desses problemas, quando observadas as dinâmicas do emprego e dos rendimentos, assim como a eficácia das políticas de emprego e da regulação do trabalho (Baltar et al., 2010). Desse modo, ao examinar o desempenho do mercado de trabalho nacional no período 2003-2008 e destacar as formas predominantes de precariedade ocupacional, o artigo também pretende contribuir para o debate mais amplo sobre as políticas necessárias para a geração de ocupações dignas, com garantia de direitos, num contexto de crescimento econômico relativamente elevado.

1 Promoção do trabalho decente: estratégia de combate à precariedade ocupacional

As profundas transformações econômicas trazidas pelo avanço da globalização, pela reestruturação produtiva de grandes empresas e pela adoção de políticas macroeconômicas focadas na estabilização monetária tiveram consequências negativas sobre o mercado de trabalho, tanto nos países desenvolvidos como naqueles em desenvolvimento. Num contexto dominado pela ideologia neoliberal, a OIT mudou o teor de suas recomendações em prol da promoção de melhorias substantivas nas relações e nas condições de trabalho (ILO, 2002).³ Ao final da década de 1990, em oposição ao discurso conformista a respeito da inevitabilidade de um “crescimento sem emprego” – geralmente associado à introdução de 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. E, no início da década seguinte, diferenciando-se do 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

(2) Nos anos 1990, o mercado de trabalho brasileiro teve um desempenho muito ruim. Até 2003, foi marcado por aumento do desemprego e da informalidade e por queda dos rendimentos médios. Posteriormente, houve melhorias expressivas – redução do desemprego, aumento do emprego formal, recuperação do salário médio e redução das desigualdades –, mas a solução para tais problemas não estava garantida (Cacciamali, 2010).

(3) Até meados dos anos 90, as publicações da OIT geralmente se baseavam em dois pressupostos: (i) que era possível aos países em desenvolvimento estruturar o mercado de trabalho nacional em moldes semelhantes àqueles verificados nos países mais avançados à medida que o setor informal fosse se reduzindo; e (ii) que um padrão de emprego mais elevado poderia se difundir entre os países em desenvolvimento à medida que os direitos trabalhistas fossem respeitados (Krein; Proni, 2010). Porém, esses dois pressupostos não se confirmaram ou se mostraram pouco efetivos, mesmo nos países que conseguiram se industrializar tardiamente, em particular na América Latina.

decente”, reafirmando que o trabalho não pode ser entendido como mero fator de produção e que este mercado tão singular não pode ser auto-regulado. 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 (OIT, 1999).

O importante a reter é que foi num contexto de crise global do emprego, com sinais evidentes de deterioração generalizada das condições de trabalho e com a pressão do discurso neoliberal contra os sistemas públicos de proteção social que, em 2003, a OIT propôs a adoção de uma Agenda de Trabalho Decente (OIT, 2004). Esta Agenda expressa uma estratégia de enfrentamento em várias frentes das situações de precariedade e das ameaças aos trabalhadores, na qual a OIT procura estabelecer parcerias com governos nacionais para a criação de políticas e a implantação de programas 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).

A expressão *decent work*⁴ (traduzida na língua portuguesa como “trabalho decente”, pode ser melhor entendida como “trabalho digno”) tem a vantagem de ser suficientemente genérica para ser aplicada a diferentes contextos nacionais e de ser adequadamente específica para enfatizar as prioridades fundamentais de uma agenda política neste campo. Trata-se de colocar como objetivo prioritário a difusão de padrões de emprego que sejam caracterizados por um trabalho adequadamente remunerado e capaz de garantir uma vida digna, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, 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 o combate sistemático às distintas formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação). Ressalte-se, ainda, que a promoção de empregos dessa qualidade também está associada com a extensão da proteção social e com o fortalecimento do diálogo entre empresas, sindicatos e governo (OIT, 2006).

(4) Além de “decent work”, a literatura internacional especializada também utiliza o termo “decent employment” (Ocampo, 2007), que em geral enfatiza uma relação de assalariamento subordinada a um conjunto de normas estipuladas por intermédio de legislação trabalhista ou acordos coletivos.

Esta proposição genérica da OIT começou, então, a ser aplicada de maneira tímida na maioria dos países que adotaram a Agenda, inclusive na América Latina. Pode-se dizer que, inicialmente, as políticas implementadas tiveram alcance muito limitado, ou sequer foram adotadas em alguns países da região. Um compromisso mais consistente só foi percebido após a XVI Reunião Regional Americana da OIT, realizada em maio de 2006, em Brasília, quando foi divulgado o documento *Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica 2006-2015*. As principais políticas recomendadas no documento, com seus respectivos objetivos e metas para o período 2006-2015, estão sintetizadas no Quadro 1. Evidentemente, cada país tem autonomia na condução e avaliação dos programas.

Quadro 1
Agenda de políticas gerais para a promoção do trabalho decente proposta pela OIT

Políticas	Objetivos	Metas
1. Crescimento econômico promotor do emprego	A geração de mais oportunidades de emprego deve ser considerada objetivo central da política econômica.	Assegurar um crescimento econômico de, pelo menos, 5% ao ano nos próximos 10 anos, de maneira sustentada e não flutuante, como condição necessária para reduzir significativamente o atual déficit de trabalho decente.
2. Respeito efetivo aos princípios e direitos fundamentais no trabalho	Assegurar o respeito efetivo aos princípios e direitos fundamentais no trabalho.	Os direitos fundamentais no trabalho constituem um corpo mínimo e universalmente aceito de direitos do trabalho incorporados às respectivas legislações nacionais e à cultura do trabalho dos diferentes países da região.
a) Trabalho infantil	Eliminação progressiva do trabalho infantil.	1. Eliminar as piores formas de trabalho infantil num prazo de 10 anos (2015). 2. Eliminar o trabalho infantil em sua totalidade em um prazo de 15 anos (2020).
b) Trabalho forçado	Eliminação progressiva do trabalho forçado.	Em um prazo de 10 anos, reduzir entre 20% e 35% o número de trabalhadores em regime de trabalho forçado.

Continua...

Quadro 1 – Continuação

Políticas	Objetivos	Metas
c) Liberdade sindical e negociação coletiva	Melhorar o cumprimento dos direitos fundamentais por meio de avanços na garantia dos diferentes elementos da liberdade sindical, em particular a não-discriminação sindical, otimizando a cobertura da negociação coletiva e ampliando seus conteúdos.	Dotar as legislações de melhores elementos de proteção sindical, em especial de procedimentos e recursos administrativos e judiciais efetivos e rápidos para o caso de violações desses direitos, melhorando também a qualidade dos acordos e convênios, tanto com relação ao número de trabalhadores cobertos (com um aumento de 10%, ao menos, em nível nacional) como à ampliação de seus conteúdos (por exemplo, incluindo cláusulas sobre produtividade) e à solução autônoma de conflitos.
d) Não-discriminação e igualdade no trabalho	Eliminar progressivamente os mecanismos de discriminação existentes no mercado de trabalho.	Reduzir em 50% os índices de segregação e as desigualdades de rendimento por gênero e origem étnico-racial (com relação aos níveis atuais) em um prazo de 10 anos.
3. Maior eficiência e abrangência da proteção social	Ampliar e fortalecer os diferentes sistemas de proteção social dos trabalhadores.	Em um prazo de 10 anos, incrementar em 20% a cobertura da proteção social.
4. Diálogo social efetivo	Promover a institucionalização do diálogo social em bases voluntárias.	Estimular que todos os países da região realizem ações para fortalecer o diálogo social e que em um prazo máximo de 10 anos contem com espaços de diálogo social institucionalizados, sustentáveis em bases voluntárias.

Fonte: OIT. *Trabalho decente nas Américas*, cap. 4.

É importante mencionar que, em 2006, as tendências do trabalho na América Latina justificavam o tom otimista da Agenda. Antes da crise financeira que atingiu a região no final de 2008, os indicadores sobre a evolução do mercado de trabalho mostravam tendências favoráveis – ainda que as melhorias fossem graduais e se concentrassem nas áreas mais dinâmicas –, em grande medida decorrentes do dinamismo econômico e de políticas governamentais para combater a informalidade e

para elevar o salário mínimo. De acordo com estudo da Cepal (2009), no quinquênio 2004-2008, a América Latina registrou altas taxas de crescimento econômico (as mais elevadas em 40 anos), o que teve efeitos positivos na geração de empregos⁵. Por sua vez, os três pilares da institucionalidade trabalhista (isto é, a regulação das relações individuais e coletivas de trabalho, a proteção contra o desemprego e as políticas ativas do mercado de trabalho) também desempenharam um papel fundamental, uma vez que influenciaram na quantidade e na qualidade dos postos de trabalho gerados (Weller, 2009).

Além de redução do desemprego aberto e paulatina recuperação dos rendimentos do trabalho, em alguns países da região havia evidências de diminuição nas formas de trabalho degradantes, assim como de incremento nas ações de combate sistemático à desigualdade e à discriminação. Embora se mantivesse a enorme assimetria entre as situações nacionais e permanecesse bastante elevado o estoque de problemas estruturais a serem enfrentados, difundiu-se a opinião de que as situações de maior privação e vulnerabilidade ocupacional estavam se reduzindo. Contudo, a forte crise internacional – cujos efeitos se manifestaram intensamente no primeiro semestre de 2009 – ameaçou reverter os avanços conseguidos na América Latina no que se refere à estruturação do mercado de trabalho e à luta contra a pobreza. Ainda que o prazo estipulado para as metas não seja cumprido, foi reforçada a importância da Agenda proposta pela OIT para os países em desenvolvimento e espera-se que tais políticas sejam adotadas integralmente pelos governos nacionais (OIT, 2009a).

No Brasil, as primeiras iniciativas com esta rubrica começaram em junho de 2003, quando o governo federal e a OIT assinaram um Memorando de Entendimento. Os esforços iniciais ficaram restritos à adoção de um conjunto de ações compensatórias ou de impacto geralmente circunscrito aos segmentos expostos a uma privação extrema (em especial o desemprego crônico) ou a uma elevada precariedade ocupacional (cujo principal indicador é a insuficiência de renda).⁶ Em 2006, foi definida a Agenda

(5) É importante notar que, nos últimos anos, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) recuperou o espírito crítico em relação ao modelo excludente de desenvolvimento econômico e voltou a considerar o combate à desigualdade social como um dos temas centrais da agenda política na região, reolocando as análises da dinâmica do emprego, da estrutura ocupacional e da produtividade do trabalho como fundamentos para a compreensão da distribuição de renda (Cepal, 2010).

(6) Até 2003, vinha se agravando o problema da informalidade e vinham se enfraquecendo os segmentos mais organizados dos trabalhadores urbanos. Por sua vez, o foco das políticas governamentais se concentrava no enfrentamento pontual de questões politicamente urgentes, como o combate ao desemprego aberto, ao passo que não havia preocupação relevante com a elevação da qualidade dos empregos, assim como eram muito pouco eficientes os programas de erradicação das formas mais degradantes de trabalho.

Nacional de Trabalho Decente (Brasil. MTE; OIT, 2006). Pode-se dizer que houve uma convergência entre tal Agenda e as prioridades do Governo Lula no campo social, já que foram reestruturadas as políticas de emprego, com especial atenção aos trabalhadores não qualificados, e foram ampliados os programas sociais voltados a combater a miséria, tais como o Fome Zero e o Bolsa Família (Proni; Rocha, 2010). Desde então, colocou-se o problema de mensurar os avanços na promoção do trabalho decente e no combate à precariedade ocupacional.

2 Diagnósticos sobre o trabalho decente no Brasil

No início da década, o Escritório Regional da OIT para a América Latina e o Caribe realizou um primeiro estudo para avaliar o nível de desenvolvimento do trabalho decente em 15 países da região (que foi definido em função de variações positivas ou negativas em sete quesitos, num período de tempo delimitado, que indiquem avanço, retrocesso ou estancamento). Este estudo 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).

A metodologia utilizada foi depois abandonada,⁷ mas o estudo foi importante para indicar aqueles países que registraram avanços nas condições de trabalho decente durante a década de 1990 (Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá e Paraguai), aqueles onde a situação permaneceu constante (Bolívia e Peru) e aqueles onde foi registrado algum retrocesso (Argentina, Brasil, Equador, México, Uruguai e Venezuela). De qualquer modo, em 2000, o índice brasileiro refletia uma situação geral melhor do que na maioria dos países latino-americanos.

(7) Estudos posteriores da OIT sobre a situação do trabalho decente, ao procurarem mensurar os déficits ou carências registrados, priorizam quatro dimensões de análise: lacunas na legislação, déficits na geração de emprego e renda, falta de cobertura na proteção social e restrições à negociação coletiva (Proni; Rocha, 2010). Tais estudos geralmente dão preferência a utilizar o termo no plural – *déficits* – e não no singular, sem a pretensão de elaborar um indicador sintético único (Abramo; Sanches; Costanzi, 2008).

Desde então, vários esforços foram feitos, na América Latina, no sentido de aprimorar os instrumentos de mensuração do grau de desenvolvimento nacional em termos de trabalho decente. Em razão das especificidades nacionais, foram elaboradas diferentes metodologias para mensurar os *déficits* de trabalho decente e analisar suas tendências.

No Brasil, foram realizados dois estudos que constituem referência obrigatória para o diagnóstico dos problemas e avanços nessa área e para a construção de uma metodologia apropriada aos sistemas de informações disponíveis. Em 2008, a Cepal, o PNUD e a OIT divulgaram um estudo detalhado sobre a situação do emprego, do desenvolvimento humano e do trabalho decente, mostrando a redução das precariedades no mercado de trabalho e das assimetrias relacionadas com gênero e raça no período 1992-2006. Dessa forma, possibilitou uma primeira avaliação dos 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 convivia com um mercado de trabalho estruturalmente segmentado, que excluía social e economicamente uma parcela expressiva de trabalhadores, gerando elevados *déficits* de trabalho decente.

A metodologia desenvolvida se baseou numa abordagem multidimensional, com quatro áreas temáticas (emprego, proteção social, direitos no trabalho e diálogo social) e ainda um eixo transversal para examinar a questão da desigualdade 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). Não houve a preocupação de apresentar um gráfico sintético por eixo, muito menos de criar um índice global. Em vez disso, uma novidade do estudo foi a iniciativa de compatibilizar a análise da evolução dos indicadores de trabalho decente com o acompanhamento do índice de desenvolvimento humano (IDH).

O relatório também destaca outros aspectos que merecem menção: i) as desigualdades raciais e de gênero no mercado de trabalho permaneciam bastante altas e continuavam alimentando a desigualdade social (os rendimentos médios das mulheres eram 30% inferiores aos dos homens, e os dos negros eram 47% inferiores aos dos brancos); ii) outro déficit importante é a pequena proporção (apenas metade) de ocupados que contribui para a Previdência Social, ainda que o aumento da ocupação formal sugerisse uma tendência de melhoria nesse indicador; iii) significativos avanços foram registrados no combate ao trabalho infantil e ao trabalho forçado, embora ainda houvesse muito a ser feito nessa área; e iv) 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).

O estudo mais recente e mais completo sobre o progresso registrado na década de 2000 em matéria de trabalho decente no Brasil foi publicado em 2009. O *Perfil do trabalho decente no Brasil* priorizou indicadores referentes à população com 16 anos ou mais de idade (com exceção do trabalho infantil), delimitando a análise ao período 1992-2007. Foram consideradas dez dimensões de análise, a saber: 1) oportunidades de emprego, 2) rendimentos adequados e trabalho produtivo, 3) jornada de trabalho decente, 4) combinação entre trabalho, vida pessoal e vida familiar, 5) trabalho a ser abolido, 6) estabilidade e segurança no trabalho, 7) igualdade de oportunidades e de tratamento no emprego, 8) ambiente de trabalho seguro, 9) seguridade social, 10) diálogo social e representação de trabalhadores e empregadores.

É importante explicar que esse modelo de análise foi elaborado com a intenção de oferecer um instrumento de monitoramento e avaliação anual. Cada dimensão contempla uma variedade de indicadores quantitativos (sobre a evolução dos temas relevantes para os quais há informação), assim como indicadores normativos (sobre o conteúdo e a efetividade da legislação ou política em vigor e sobre a ratificação de convenções da OIT).

Por exemplo, a primeira dimensão (oportunidades de emprego) é examinada a partir dos seguintes indicadores: taxa de participação, taxa de ocupação, taxa de desemprego, taxa de formalidade, proporção de jovens que não estudam nem trabalham, taxa de desemprego juvenil. Em acréscimo, são considerados como indicadores normativos: a) compromisso com o pleno emprego e b) seguro-desemprego.

No caso da segunda dimensão (rendimentos adequados e trabalho produtivo), são elencados os seguintes indicadores: porcentagem de trabalhadores pobres e miseráveis (de acordo com a renda familiar *per capita*), renda média mensal do trabalho principal, proporção de trabalhadores que ganham abaixo de 2/3 do rendimento mediano real, porcentagem de trabalhadores não remunerados, evolução do salário mínimo real. O indicador normativo diz respeito ao salário mínimo legal.

A conclusão mais geral do documento é que: i) vários *déficits* de trabalho decente no Brasil vêm se reduzindo, com destaque para o declínio do trabalho infantil, a diminuição da proporção de empregados sem o vínculo formalizado e a redução do percentual de trabalhadores idosos sem aposentadoria ou pensão; porém, ii) muitos desafios ainda são bastante persistentes, em especial as discrepâncias salariais entre homens e mulheres e entre brancos e negros, assim como o elevado número de jovens que não trabalham nem estudam e a existência de trabalho forçado. Além disso, o relatório também destaca as altas taxas de desemprego aberto e de informalidade, que aumentaram durante a década de 1990 e começaram a declinar a partir de 2004. Obviamente, não há espaço aqui para apresentar todos os resultados deste estudo, mas fica evidente a intenção de ressaltar os “progressos encorajadores” que foram alcançados e pontuar as questões prioritárias que merecem atenção das políticas públicas (OIT, 2009b, p. iv).

Em suma, os diagnósticos realizados mapearam os principais problemas na geração de empregos e na qualidade dos empregos gerados, explicitaram o grau de vulnerabilidade ocupacional de grupos mais desfavorecidos e ressaltaram as desigualdades por sexo e raça.⁸ Procurando contribuir nessa direção, a seguir serão descritas algumas mudanças relevantes verificadas no mercado de trabalho brasileiro no período 2003-2008, com o propósito de destacar a extensão dos problemas mais graves associados à vulnerabilidade ocupacional e colocar em evidência algumas tendências.

3 Mensuração das principais vulnerabilidades ocupacionais no Brasil

Esta seção não tem a pretensão de mensurar de forma rigorosa os *déficits* de trabalho decente no Brasil, o que exigiria computar todas as situações que contradizem os critérios definidos pela OIT nos quatro eixos norteadores, reunindo uma gama de

(8) Esse diagnóstico tem sido atualizado anualmente pelo escritório da OIT no Brasil (Ribeiro; Berg, 2010).

indicadores nas dez dimensões de análise, como explicado anteriormente. O propósito é verificar a hipótese de que a evolução positiva da economia brasileira, entre setembro de 2003 e setembro de 2008, associada com políticas do governo federal, produziu melhorias significativas em termos da redução das situações mais evidentes de privação e precariedade ocupacional, em particular no que se refere à insuficiência na geração de empregos, aos baixos rendimentos e à cobertura da seguridade social. Além disso, pretende-se realçar a enorme e persistente dimensão desses problemas, que atingem homens e mulheres com intensidades distintas e continuam requerendo ações vigorosas e duradouras do poder público.

Entre 2003 e 2008, de acordo com o IBGE, a população economicamente ativa cresceu em quase 10 milhões de pessoas, no Brasil (Tabela 1). As informações da PNAD permitem estimar que houve uma redução significativa no número de desempregados (de 9,4 para 7,7 milhões de pessoas) e um aumento expressivo dos ocupados com remuneração (11,8 milhões). Por outro lado, foi pequena a redução no número de ocupados sem remuneração monetária (de 7,6 para 7,2 milhões). De qualquer forma, em 2008, ainda havia quase 15 milhões de brasileiros que estavam privados de uma ocupação que propiciasse alguma remuneração. E nota-se que os trabalhadores em atividades que se desenvolvem à margem de relações mercantis (ou seja, produção para o próprio consumo e construção para uso próprio) somavam 3,8 milhões de pessoas, enquanto outros 3,5 milhões estavam ocupados em trabalhos não remunerados (a maioria em atividades agrícolas).

Tabela 1
População economicamente ativa (PEA), ocupados (com e sem remuneração) e desempregados
Brasil: 2003 e 2008

Condição de Atividade	2003		2008		2008-2003	
	(1.000)	(%)	(1.000)	(%)	(1.000)	(%)
PEA (16 anos ou mais) ⁽¹⁾	86.968	100,0	96.749	100,0	9.781	11,2
Desempregados ⁽²⁾	9.351	10,8	7.718	8,0	-1.633	-17,5
Pessoas ocupadas	77.617	89,2	89.031	92,0	11.414	14,7
Ocupados com remuneração monetária	70.039	80,5	81.794	84,5	11.756	16,8
Ocupados sem remuneração monetária	7.579	8,7	7.237	7,5	-342	-4,5
- Trabalho não remunerado	4.344	5,0	3.464	3,6	-880	-20,2
- Produção para consumo próprio	3.128	3,6	3.678	3,8	551	17,6
- Trab. na construção para uso próprio	108	0,1	94	0,1	-13	-12,3

Fonte: IBGE. PNAD

Notas: ⁽¹⁾ Exclui a população residente na área rural da região Norte, exceto Tocantins.

⁽²⁾ População de 16 anos ou mais que procurou trabalho num período de 30 dias antes da entrevista.

Tabela 2
População de 10 a 15 anos de idade ocupada (com e sem remuneração) ou procurando trabalho
Brasil: 2003 e 2008

Condição de Atividade	2003		2008		2008-2003	
	(1.000)	(%)	(1.000)	(%)	(1.000)	(%)
PEA (10 a 15 anos) ⁽¹⁾	3.000	100,0	2.283	100,0	-717	-23,9
Desempregados ⁽²⁾	470	15,7	379	16,6	-91	-19,3
Pessoas ocupadas	2.530	84,3	1.904	83,4	-626	-24,7
Ocupados com remuneração monetária	934	31,1	840	36,8	-94	-10,1
Ocupados sem remuneração monetária	1.596	53,2	1.064	46,6	-532	-33,3
- Trabalho não remunerado	1.347	44,9	811	35,5	-536	-39,8
- Produção para consumo próprio	240	8,0	241	10,5	1	0,6
- Trab. na construção para uso próprio	10	0,3	12	0,5	2	25,5

Fonte: IBGE - PNAD

Notas: ⁽¹⁾ Exclui a população residente na área rural da região Norte, exceto Tocantins.

⁽²⁾ População de 10 a 15 anos que procurou trabalho num período de 30 dias antes da entrevista.

Embora a legislação brasileira estabeleça em 16 anos a idade mínima para começar a trabalhar (a partir de 14 anos é aceita a condição de “aprendiz”), o trabalho infantil ainda é muito frequente entre as famílias de baixa renda, especialmente na agricultura familiar. Observando a população com idade entre 10 e 15 anos no Brasil (Tabela 2), houve uma diminuição importante da população economicamente ativa (de 3 para 2,3 milhões), entre 2003 e 2008, e redução no número de crianças procurando trabalho (de 470 mil para 380 mil). Por outro lado, chama atenção a redução muito significativa no número de ocupados sem remuneração monetária (de 1,6 para 1,1 milhão) e o fato destes serem em maior número que os ocupados com remuneração (840 mil). Além disso, em contraposição à redução no número de ocupados em trabalho não remunerado, não houve alteração no número de trabalhadores na produção para o próprio consumo.

Considerando apenas os ocupados (16 anos ou mais) com remuneração positiva, a PNAD indica que houve um aumento muito expressivo no número de empregados com carteira de trabalho assinada (7,8 milhões) e funcionários públicos estatutários (1 milhão), entre 2003-2008 (Tabela 3). Mas, houve também aumento no número de empregados sem carteira assinada (1,3 milhão), de pequenos empregadores (740 mil), de trabalhadores em serviços domésticos (460 mil) e de trabalhadores por conta própria (360 mil).

Embora tenha se elevado a proporção de pessoas que tinham uma relação de emprego formalmente reconhecida (de 44% para 49%), permanecia muito elevada a

porcentagem trabalhando de forma independente ou submetida a uma relação de emprego inadequada. Em 2008, os empregados sem carteira assinada correspondiam a 18% desse conjunto e os trabalhadores em serviços domésticos sem registro de vínculo eram 6%. E, não obstante a proporção de trabalhadores por conta própria tenha se reduzido, ainda correspondia a 22%.

Tabela 3
Pessoas com 16 anos ou mais de idade ocupadas e com remuneração, por posição na ocupação
Brasil: 2003 e 2008

Posição na Ocupação Principal	2003		2008		2008-2003	
	(1.000)	(%)	(1.000)	(%)	(1.000)	(%)
Militar	254	0,4	262	0,3	8	3,1
Funcionário público estatutário	5.040	7,2	6.101	7,5	1.061	21,1
Empregado com carteira assinada	23.896	34,1	31.727	38,8	7.831	32,8
Empregado sem carteira assinada	13.787	19,7	15.080	18,4	1.294	9,4
Trabalhador doméstico c/ carteira	1.661	2,4	1.770	2,2	109	6,5
Trabalhador doméstico s/ carteira	4.309	6,2	4.658	5,7	349	8,1
Trabalhador por conta própria	17.736	25,3	18.099	22,1	363	2,0
Empregador	3.356	4,8	4.098	5,0	742	22,1
Ocupados com remuneração monetária	70.039	100,0	81.794	100,0	11.756	16,8

Fonte: IBGE. PNAD.

Tabela 4
Pessoas de 10 a 15 anos de idade ocupadas e com remuneração, por posição na ocupação
Brasil: 2003 e 2008

Posição na Ocupação Principal	2003		2008		2008-2003	
	(1.000)	(%)	(1.000)	(%)	(1.000)	(%)
Empregado com carteira assinada	23	2,5	0	0,0	-23	-100,0
Empregado sem carteira assinada	537	57,5	568	67,7	31	5,8
Trabalhador doméstico com carteira	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Trabalhador doméstico sem carteira	182	19,5	149	17,7	-33	-18,3
Trabalhador por conta própria	191	20,4	123	14,6	-68	-35,7
Ocupados com remuneração monetária	934	100,0	840	100,0	-94	-10,1

Fonte: IBGE. PNAD.

Quanto à Tabela 4, referente aos ocupados com remuneração pertencentes ao grupo etário entre 10 e 15 anos, vale a pena destacar que aumentou a proporção de empregados sem carteira (alcançando dois terços em 2008), ao passo que se reduziu a porcentagem de trabalhadores por conta própria e de trabalhadores em serviços domésticos.

Feita esta rápida apresentação de mudanças na estrutura ocupacional brasileira no período examinado, cabe agora analisar as situações mais preocupantes de precariedade ocupacional da população com 16 anos ou mais de idade. Na Tabela 5, pode-se notar que cresceu o número de ocupados com remuneração positiva, mas que recebiam menos do que o salário mínimo legal (de 13,5 milhões em 2003 para 16,8 milhões em 2008). Ou seja, considerando o salário mínimo como um indicador relevante para classificar um trabalho como “minimamente digno”, nota-se que houve um aumento em termos absolutos do número de trabalhadores numa situação precária, nesse período. Mas, também convém esclarecer que o peso dos ocupados com rendimento mensal menor que 1 s.m. no total dos ocupados remunerados não se alterou (19% em 2003 e 20% em 2008).

O aumento mais expressivo desse tipo de precariedade ocupacional ocorreu entre os trabalhadores em serviços domésticos (1,6 milhão). Por outro lado, deve-se ressaltar o elevado número de trabalhadores por conta própria (ainda que a proporção tenha se reduzido um pouco) e de empregados sem carteira assinada, que juntos somavam 8,9 milhões de pessoas em 2008 (78% do total dos ocupados com remuneração inferior ao salário mínimo).

Portanto, excluindo situações regulares que podem estar associadas com uma jornada de trabalho parcial – empregados com carteira assinada, funcionários estatutários e militares ganhando menos de 1 s.m. –, a Tabela 5 permite mensurar uma das facetas da falta de acesso a empregos em acordo com as normas da legislação trabalhista vigente.

Tabela 5
Pessoas com 16 anos ou mais de idade ocupadas e com rendimento mensal menor que 1 s.m. ⁽¹⁾
de acordo com a posição na ocupação
Brasil: 2003 e 2008

Posição na Ocupação Principal	2003		2008		2008-2003	
	(1.000)	(%)	(1.000)	(%)	(1.000)	(%)
Militar	24	0,2	5	0,0	-19	-80,4
Funcionário público estatutário	67	0,5	42	0,2	-25	-37,4
Empregado com carteira assinada	360	2,7	248	1,5	-112	-31,2
Empregado sem carteira assinada	4.724	35,0	5.723	34,1	999	21,2
Trabalhador doméstico c/ carteira	79	0,6	54	0,3	-25	-32,1
Trabalhador doméstico s/ carteira	1.536	11,4	3.152	18,8	1.616	105,2
Trabalhador por conta própria	6.565	48,6	7.341	43,8	776	11,8
Empregador	147	1,1	205	1,2	57	38,1
Ocupados com remuneração < 1 s.m.	13.504	100,0	16.769	100,0	3.265	24,2

Fonte: IBGE. PNAD.

Nota: ⁽¹⁾ Salário Mínimo em valores nominais em 2003 e 2008.

Contudo, é necessário tomar cuidado ao interpretar esses dados, uma vez que, durante o Governo Lula, foi implantada uma política de valorização sistemática do salário mínimo legal (estava estipulado em R\$ 240,00 em 2003, contra R\$ 415,00 em 2008, uma elevação nominal de 72,9%). Por isso, para observar como a melhoria no poder aquisitivo do salário mínimo interfere nessa análise, é preciso corrigir o valor de corte usado para 2003. Ou seja, o valor referente ao salário mínimo de 2008, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (isto é, descontando a inflação acumulada no período: 29,16%), correspondia a R\$ 321,31 em 2003. Utilizando este critério, observa-se uma redução muito pronunciada no número de ocupados com rendimento inferior ao salário mínimo, entre 2003 e 2008 (Tabela 6). Em outras palavras, nesses termos, a avaliação do período seria de uma melhoria acentuada no mercado de trabalho brasileiro, ao menos no que se refere à redução do número de ocupados com poder aquisitivo muito baixo.

Tabela 6
Ocupados com 16 anos ou mais de idade e com rendimento mensal menor que 1 s.m. real ⁽¹⁾
de acordo com a posição na ocupação
Brasil: 2003 e 2008

Posição na Ocupação Principal	2003		2008		2008-2003	
	(1.000)	(%)	(1.000)	(%)	(1.000)	(%)
Militar	56	0,2	5	0,0	-51	-91,7
Funcionário público estatutário	881	2,9	42	0,2	-839	-95,3
Empregado com carteira assinada	6.065	19,7	248	1,5	-5.817	-95,9
Empregado sem carteira assinada	9.028	29,4	5.723	34,1	-3.305	-36,6
Trabalhador doméstico c/ carteira	1.055	3,4	54	0,3	-1.001	-94,9
Trabalhador doméstico s/ carteira	3.832	12,5	3.152	18,8	-680	-17,8
Trabalhador por conta própria	9.526	31,0	7.341	43,8	-2.185	-22,9
Empregador	310	1,0	205	1,2	-105	-33,7
Ocupados com remuneração < 1 s.m. ⁽¹⁾	30.753	100,0	16.769	100,0	-13.984	-45,5

Fonte: IBGE. PNAD.

Nota: ⁽¹⁾ O valor do Salário Mínimo vigente em outubro de 2003 foi corrigido (INPC) para R\$ de outubro de 2008.

Para complementar o diagnóstico da proporção de ocupados que se encontram em situação muito precária ou vulnerável, convém examinar o segmento dos trabalhadores que possuem uma remuneração mensal relativamente baixa e não contribuem para algum instituto de previdência (seja este público ou privado). Na Tabela 7, procura-se quantificar os ocupados que tinham uma remuneração igual ou superior a 1 s.m., mas inferior a 2 s.m., e que não estavam cobertos por este instituto da

seguridade social (entre os assalariados, foram considerados aqueles que não tinham registro na carteira de trabalho).

Tabela 7

Pessoas com 16 anos ou mais de idade ocupadas, com rendimento mensal entre 1 e menos de 2 s.m. e sem contribuição para instituto de previdência, de acordo com a posição na ocupação
Brasil: 2003 e 2008

Posição na Ocupação Principal	2003		2008		2008-2003	
	(1.000)	(%)	(1.000)	(%)	(1.000)	(%)
Empregado sem carteira assinada	5.409	47,5	5.456	46,9	47	0,9
Trabalhador doméstico sem carteira	1.447	12,7	1.252	10,8	-195	-13,5
Trabalhador por conta própria	4.294	37,7	4.540	39,0	246	5,7
Empregador	230	2,0	385	3,3	155	67,2
Total	11.380	100,0	11.632	100,0	252	2,2

Fonte: IBGE – PNAD

Nota: ⁽¹⁾ Salário Mínimo em valores nominais em 2003 e 2008.

Este tipo de vulnerabilidade atingia uma parcela expressiva dos trabalhadores brasileiros: 11,4 milhões, em 2003, e 11,6 milhões em 2008 (o que correspondia a 16% do total dos ocupados com remuneração em 2003 e 14% em 2008). Nota-se, também, que não houve alteração significativa na distribuição relativa: 47% desses trabalhadores vulneráveis eram empregados sem o registro do vínculo, 39% eram trabalhadores por conta própria e 11% eram trabalhadores em serviços domésticos sem carteira assinada.

Depois de examinar as principais variações observadas no período 2003-2008 e identificar sinais de melhoria gradual do mercado de trabalho brasileiro, pode-se agora fazer uma estimativa, ainda que grosseira, da dimensão absoluta e relativa desses *déficits* de trabalho decente – vistos pela ótica da dificuldade de acesso ao emprego, da insuficiência do rendimento mensal e da falta de cobertura da previdência social – que permaneciam no Brasil após cinco anos de crescimento econômico substantivo. Na Tabela 8, além das situações que exprimem a privação de um trabalho remunerado (nas quais estavam 15 milhões de pessoas, ou 15,5% da PEA), somam-se as situações ocupacionais consideradas claramente precárias por causa de um rendimento mensal muito insatisfatório (16,4 milhões de pessoas, 17% da PEA), assim como as situações precárias por causa de não contribuição para um instituto de previdência sobreposta à baixa remuneração (11,6 milhões de pessoas, 12% da PEA). Portanto, considerando estes três tipos de vulnerabilidade ocupacional, no total, havia cerca de 43 milhões de

trabalhadores brasileiros (44,5% da PEA) que claramente não dispunham de um trabalho decente, em 2008.⁹

Tabela 8
Estimativa do número de situações ocupacionais claramente precárias ou vulneráveis, por sexo
Brasil: 2008

Tipo de Precariedade ou Vulnerabilidade Ocupacional	Masculino		Feminino		Total	
	(1.000)	(%)	(1.000)	(%)	(1.000)	(%)
PEA (16 anos ou mais)	54.035	100,0	42.714	100,0	96.749	100,0
<i>1. Falta de acesso a ocupação remunerada</i>						
a. Desemprego	3.103	5,7	4.614	10,8	7.718	8,0
b. Ocupação em atividade não mercantil	1.435	2,7	2.338	5,5	3.773	3,9
c. Ocupação em trabalho não remunerado	1.195	2,2	2.269	5,3	3.464	3,6
Subtotal 1 (a+b+c)	5.733	10,6	9.221	21,6	14.955	15,5
<i>2. Ocupação com remuneração < 1 s.m.</i>						
d. Emprego sem carteira assinada	3.772	7,0	1.952	4,6	5.724	5,9
e. Trabalho doméstico sem carteira	100	0,2	3.052	7,1	3.152	3,3
f. Trabalho por conta própria	4.072	7,5	3.269	7,7	7.341	7,6
g. Empregador	145	0,3	60	0,1	205	0,2
Subtotal 2 (d+e+f+g)	8.089	15,0	8.332	19,5	16.421	17,0
<i>3. Remuneração entre 1-2 s.m. s/ previdência</i>						
h. Emprego sem carteira assinada	3.771	7,0	1.685	3,9	5.456	5,6
i. Trabalho doméstico sem carteira	106	0,2	1.146	2,7	1.252	1,3
j. Trabalho por conta própria	3.277	6,1	1.263	3,0	4.540	4,7
k. Empregador	281	0,5	104	0,2	385	0,4
Subtotal 3 (h+i+j+k)	7.434	13,8	4.199	9,8	11.632	12,0
Total (1+2+3)	21.256	39,3	21.752	50,9	43.008	44,5

Fonte: IBGE - PNAD

Outra constatação importante a destacar na Tabela 8 é a situação mais vulnerável das mulheres, em comparação com a dos homens. Em termos absolutos, o número de mulheres economicamente ativas era bem menor que o dos homens.

(9) Em 2003, em termos relativos, esses *déficits* eram os seguintes: 19,5% da PEA estavam desempregados ou trabalhavam sem remuneração monetária, 14,9% tinham remuneração inferior ao salário mínimo nominal e 13,1% ganhavam pouco e não estavam cobertos pela previdência social. Ou seja, estes três tipos de vulnerabilidade ocupacional somados atingiam 47,5% da PEA. Certamente, se o valor do salário mínimo de 2003 fosse corrigido para R\$ de 2008, essa porcentagem seria bem maior e indicaria uma redução expressiva desses *déficits* de trabalho decente durante o período, ainda que insuficiente.

Contudo, o número de mulheres que se encontravam desempregadas ou privadas de um trabalho remunerado era bem maior (9,2 milhões contra 5,7 milhões). No que se refere aos rendimentos mensais menores que o salário mínimo, havia certo equilíbrio entre mulheres e homens (8,3 milhões e 8,1 milhões). Considerando os três tipos de vulnerabilidade, em 2008, o total de mulheres que não dispunham de um trabalho decente era de 21,8 milhões, contra 21,3 milhões entre os homens. Por sua vez, em termos relativos, a condição ocupacional mais desfavorável das mulheres fica mais evidente: somados, os *déficits* de trabalho decente atingiam metade (51%) da PEA feminina e pouco mais de um terço (39%) da PEA masculina.

É importante frisar que esta mensuração dos problemas mais graves enfrentados pelos trabalhadores procura explicitar as situações definidas como inaceitáveis diante da noção de cidadania inscrita na Constituição Federal – situações que são, inclusive, incompatíveis com o atual estágio de desenvolvimento do País. Como já foi mencionado, os tipos de vulnerabilidade ocupacional aqui quantificados são acompanhados, em maior ou menor grau, por outras precariedades frequentes no mercado de trabalho nacional, tais como uma elevada rotatividade no emprego, uma jornada semanal muito extensa, uma baixa capacidade de organização sindical e uma alta discrepância salarial por sexo e raça.

Duas observações adicionais. Para realizar um diagnóstico mais detalhado, seria preciso considerar a distribuição de tais *déficits* por faixas etárias. Geralmente, a falta de um trabalho remunerado e que propicie acesso à proteção social é vista como menos grave entre trabalhadores com idade inferior a 20 anos e bem mais grave entre trabalhadores com idade entre 30 e 40 anos, por exemplo.¹⁰ Por outro lado, embora a análise tenha contemplado a condição de atividade econômica das pessoas entre 10 e 15 anos, o ideal seria que esta faixa etária não fizesse parte da população economicamente ativa (PEA), por isso foi examinada separadamente. Nesse sentido, é importante sublinhar que, apesar dos avanços obtidos, o trabalho infantil permanecia constituindo um problema sério no Brasil.¹¹

(10) Os problemas enfrentados pela juventude no mercado de trabalho não devem ser colocados em segundo plano. A vulnerabilidade ocupacional entre os jovens tem contribuído para o processo de precarização social e pode acarretar um enfraquecimento dos sindicatos (Druck; Oliveira; Jesus, 2010).

(11) Em 2008, ainda havia aproximadamente 1,3 milhão de adolescentes na faixa etária entre 10 e 14 anos ocupados. Além disso, cerca de 141 mil crianças na faixa etária entre 5 e 9 anos estavam exercendo alguma ocupação econômica, o mesmo ocorrendo com 852 mil crianças na faixa etária entre 10 e 13 anos. Note-se que, das 993 mil crianças e pré-adolescentes entre 5 e 13 anos que estavam ocupados, 601 mil trabalhavam na agricultura e quase todos não recebiam remuneração monetária.

Considerações finais

É fácil constatar que existem diferentes graus de precariedade e de vulnerabilidade ocupacional, no Brasil. Neste artigo, foram priorizadas as situações associadas a quatro tipos de privação: o desemprego, o trabalho sem remuneração, a remuneração muito baixa e a falta de cobertura da previdência social. As estimativas de *déficits* relacionados com o conceito de trabalho decente procuraram destacar que os problemas são crônicos, atingem parcelas expressivas dos trabalhadores e se manifestam em diferentes formas de inserção no mercado de trabalho. Tais problemas, é bom esclarecer, não estão relacionados apenas ao tipo de emprego ofertado por micro e pequenas empresas, aspecto que não foi examinado, mas merece ser considerado. E, vale lembrar, não puderam ser analisadas as especificidades regionais, assim como não foram investigadas diversas situações de discriminação.

A argumentação desenvolvida pretendeu ressaltar que os desafios para reduzir radicalmente 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. Pode-se dizer que, entre as 43 milhões de pessoas sem um trabalho considerado “digno” em setembro de 2008, havia chances muito desiguais de conseguir escapar de uma situação de vulnerabilidade ou precariedade ocupacional.

As diretrizes sugeridas pela OIT podem contribuir para estabelecer um ambiente mais favorável aos trabalhadores e para fazer respeitar os seus direitos sociais. Deve-se ressaltar, no entanto, que o contexto internacional mudou completamente nos últimos anos, com claros efeitos sobre o mercado de trabalho, e que novas formas de intervenção estatal passaram a ser demandadas em muitos países.¹²

Convém mencionar um trecho do discurso de Juan Somavia, diretor geral da OIT, na 17ª Reunião Regional Americana, em 14 de dezembro de 2010. Após enfatizar que houve avanços na América Latina em alguns indicadores e que a recuperação recente dos mercados de trabalho na região tem indicado tendências positivas após o período mais crítico da crise, ele fez questão de lembrar que o desafio continua imenso e que ainda há muito caminho a percorrer:

(12) A OIT (2009a) argumentou que, além de preservar o sistema financeiro, era preciso redirecionar o estilo do desenvolvimento mundial para evitar o aumento explosivo do desemprego e da pobreza, tanto nas regiões mais avançadas como nas mais atrasadas. Para isso, lançou o “Pacto mundial para o emprego”.

Si estos avances dan un contexto positivo, queda pendiente una cuestión central: el crecimiento que se está dando en nuestros países no va asociado suficientemente a metas ambiciosas de justicia social y reducción de desigualdades. En economías dinámicas y abiertas, la tarea de incrementar el acceso al trabajo de calidad y profundizar la protección social para disminuir la desigualdad es ineludible (Somavia, 2010).

É oportuno ressaltar que o desempenho favorável do mercado de trabalho brasileiro durante os cinco anos que antecederam a crise econômica de 2009 – período em que houve uma redução significativa dos percentuais de ocupados expostos àqueles tipos de vulnerabilidade – foi possível graças ao ritmo de crescimento da economia, à política de valorização do salário mínimo, à atuação das instituições públicas (Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério Público do Trabalho e Justiça do Trabalho) e aos resultados das negociações coletivas, além das políticas no campo da proteção social (Baltar et al., 2010). Não obstante, em 2008, ao final daquele período de expansão econômica, o número de pessoas desempregadas e o *déficit* de postos de trabalho minimamente “decentes” permaneciam muito elevados no Brasil. Como desdobramento da análise, pode-se supor que seria necessário manter tais condições favoráveis durante um período de tempo bem mais extenso – talvez nas próximas duas décadas –, para que as precariedades ocupacionais pudessem ser amplamente superadas.

Ainda que a crise não tenha alcançado no mercado de trabalho nacional a gravidade que se temia (a taxa de desemprego voltou rapidamente à sua trajetória declinante, o rendimento médio seguiu numa trajetória de aumento gradual e o processo de formalização do emprego permaneceu indicando uma tendência de redução da informalidade e da desproteção social), confirmou a necessidade de somar esforços para proteger os trabalhadores em situação mais precária, combater a vulnerabilidade ocupacional e reduzir desigualdades, e provocou novas discussões sobre como enfrentar os graves problemas estruturais que continuam desafiando o desenvolvimento nacional (Dedecca, 2010).

Até a deflagração da crise internacional, o debate em torno das políticas públicas mais adequadas para superar os problemas aqui priorizados tinha ficado restrito aos círculos acadêmicos e tinha mobilizado muito pouco os setores organizados da sociedade brasileira. Provavelmente em razão do cenário econômico claramente favorável (crescimento expressivo do PIB brasileiro entre 2004-2008) e das tendências positivas do mercado de trabalho (declínio das taxas de desemprego, retomada do processo de formalização do emprego e recuperação gradual dos rendimentos médios), parece ter predominado a suposição de que as vulnerabilidades ocupacionais poderiam

continuar sendo reduzidas paulatinamente, bastando manter as mesmas políticas. O papel do governo federal seria, *grosso modo*, garantir as condições para a sustentação do crescimento, de um lado, e manter a política de valorização do salário mínimo e os programas de transferência de renda para reduzir a pobreza e a desigualdade social, de outro.

Mas, a visão dominante está mudando: a recuperação da economia e a estabilidade macroeconômica devem ser entendidas como condições necessárias, mas não suficientes, para garantir uma geração adequada de empregos, uma elevação significativa do poder de compra dos salários e uma redução expressiva da miséria e das desigualdades sociais. E as iniciativas no campo da regulação do mercado de trabalho, do fortalecimento da ação sindical, da redistribuição de renda e da universalização da proteção social precisam ser não apenas preservadas, mas amplificadas e incrementadas, para que possam produzir os resultados almejados. Em outras palavras, as projeções de um crescimento sustentado da economia brasileira nos próximos anos e as expectativas otimistas quanto ao Governo Dilma no campo social não podem ser motivo para que sejam subestimados os desafios colocados às políticas de promoção do trabalho decente.

Por outro lado, alguns estudos apontavam como causa principal para as elevadas taxas de informalidade e desemprego o fato de haver um alto grau de rigidez nas instituições que regulam o mercado de trabalho brasileiro (Chahad, 2009). Diante da constatação da existência de uma contradição entre um mercado de trabalho bastante flexível e uma legislação trabalhista rígida, recomendavam a aprovação de uma reforma trabalhista (e sindical) para remover os desestímulos à contratação formal de trabalhadores e sugerem mudanças nos programas federais no sentido de ampliar a cobertura da proteção social no Brasil, ainda que reduzindo a generosidade dos benefícios. Tais recomendações se inspiravam numa literatura internacional que tomou como modelo ideal o esquema dinamarquês de “flexicurity”, propalado como o sistema de proteção social mais eficiente diante das novas tendências da economia e do trabalho na era da globalização.¹³ Para superar as resistências, obstáculos e dificuldades para a adoção de tal modelo no País, seria necessário modificar a postura do Estado diante desta questão e fortalecer o “espírito público”; harmonizar os interesses antagônicos de empresas e sindicatos na proposta de mudança, estimulando

(13) A *flexicurity* na Dinamarca combina: i) um mercado de trabalho flexível, ii) elevados níveis de proteção contra o desemprego e iii) políticas ativas do mercado de trabalho orientadas para facilitar uma reinserção ocupacional eficiente e em condições favoráveis para o trabalhador. Além disso, supõe uma estratégia de crescimento econômico que conta com uma força de trabalho cada vez mais qualificada (Weller, 2009).

o diálogo social e o exercício da negociação; melhorar a eficiência e a articulação das políticas ativas de mercado de trabalho e garantir sustentação financeira para os programas destinados à inclusão social, sem prejuízo para o equilíbrio das contas públicas.

A perspectiva adotada neste artigo sugere outro entendimento. A vulnerabilidade de parcela expressiva dos trabalhadores e as diversas formas de precariedade ocupacional não decorrem de uma suposta rigidez da legislação trabalhista. Desse modo, não podem ser combatidas por meio de uma flexibilização das normas que regem o mercado de trabalho e as relações de emprego. Ao mesmo tempo, uma reforma do sistema público de emprego e uma ampliação das políticas ativas de mercado de trabalho não são as medidas mais eficazes para reduzir o desemprego ou alterar o quadro descrito. Devem ser vistas, desta perspectiva, como medidas suplementares, que permitem alcançar melhorias marginais.

Mudanças na legislação trabalhista que não acarretem uma maior desproteção poderiam contribuir de forma acessória para alterar o quadro de precariedade ocupacional, mas não devem ser vistas como panaceia para todos os problemas. Uma estratégia plausível de aperfeiçoamento da complexa institucionalidade do mercado de trabalho, assim como a identificação das prioridades no campo das políticas e dos programas a serem adotados, devem brotar não só de uma análise técnica dos desafios, mas também de uma discussão ponderada sobre as possibilidades de mudanças profundas no País. Nesse sentido, convém reforçar, é preciso induzir o fortalecimento de processos de diálogo social em bases democráticas, integrando a ação sindical como um vetor de transformação da sociedade. É fundamental levar em conta a diversidade de demandas presentes na sociedade brasileira e aglutinar forças políticas em torno de um projeto de desenvolvimento nacional que torne possível melhorar de forma sustentável a eficiência do mercado de trabalho, diminuir de maneira expressiva a vulnerabilidade ocupacional e garantir de modo consistente o exercício da cidadania.

Para concluir: existem diferentes opiniões a respeito da melhor estratégia para superar os atuais desafios de promoção do trabalho decente e de combate à heterogeneidade ocupacional no Brasil. Embora a maioria dos estudos assinados pela OIT sugira que a promoção do trabalho decente corresponde, necessariamente, a uma progressiva eliminação da informalidade (Krein; Proni, 2010), outros estudos afirmam ser possível “incorporar a informalidade na modernidade” e compatibilizar a flexibilidade da economia informal com a segurança propiciada pelos direitos trabalhistas (Tokman, 2009). Pretendendo contribuir para a solução desse impasse, este artigo enalteceu a Agenda do Trabalho Decente, que argumenta claramente ser preciso

priorizar ações em defesa de empregos regulares, com registro em carteira e imunes a condições desumanas, assim como combater toda forma de discriminação. No caso do Brasil, um dos motivos de ser relativamente lento o avanço em muitas destas prioridades diz respeito ao fato de haver uma “cultura da informalidade” arraigada em todas as regiões do País, a qual está associada com uma certa tolerância em relação às várias precariedades aqui apontadas. Daí a necessidade de difundir e enraizar uma “cultura do trabalho decente” e uma aversão profunda às situações de vulnerabilidade ocupacional.

Referências bibliográficas

ABRAMO, Laís; SANCHES, Solange; COSTANZI, Rogério. Análise preliminar dos déficits de trabalho decente no Brasil no período 1992-2006. *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.

BALTAR, Paulo *et al.* Trabalho no governo Lula: uma reflexão sobre a recente experiência brasileira. *Global Labour University Working Papers*, n. 9, GLU, may 2010.

BRASIL. MTE; OIT. *Agenda nacional de trabalho decente*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego; Escritório da Organização Internacional do Trabalho, 2006. Disponível em: <http://www.oit.org.br/info/downloadfile.php?fileId=237>

CACCIAMALI, Maria Cristina. Crescimento econômico, expansão do mercado de trabalho formal e distribuição de renda do trabalho: a primeira década do século XXI. *Trabalho em questão*, Salvador, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, SEP n. 86, 2010.

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

CEPAL. *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2009.

CEPAL. *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. 33º periodo de sesiones de la CEPAL. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2010.

CHAHAD, José Paulo. Flexibilidade e segurança: a busca da melhoria da proteção social dos trabalhadores brasileiros. In: WELLER, Jünger. (ed.) *O novo cenário laboral latino-americano: regulação, proteção e políticas ativas nos mercados de*

trabalho. Santiago do Chile: Nações Unidas, Cepal; Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2009.

DEDECCA, Claudio S. População, trabalho e desenvolvimento no Brasil, oportunidades e desafios. *Texto para Discussão* n. 185, IE/Unicamp, dezembro, 2010.

DRUCK, Graça; OLIVEIRA, Luiz Paulo J. de; JESUS, Selma C. S. Precarização social do trabalho no Brasil: o caso da vulnerabilidade dos jovens e dos sindicatos. *Trabalho em questão*, SEP n. 86, Salvador, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2010.

ILO. *Globalization and decent work in the Americas*. XV American Regional Meeting. Report of the Director-General. Lima: International Labour Organization, dec. 2002.

KREIN, José Dari & PRONI, Marcelo W. Economia informal: aspectos conceituais e teóricos. *Série Trabalho Decente no Brasil*, n. 1. Brasília: OIT, 2010.

MORETTO, Amilton; PRONI, Marcelo W. Desafios para as políticas públicas no campo do trabalho. *Trabalho em questão*, SEP n. 86, Salvador, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2010.

NACIONES UNIDAS. *Objetivos de desarrollo del milenio*, Informe 2010. Nueva York, EUA: Naciones Unidas, DESA, 2010.

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

OIT. *Memoria del Director General: trabajo decente*. Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª Reunión. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, junio, 1999.

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

OIT. *Generando trabajo decente en el Mercosur*. Empleo y estrategia de crecimiento: el enfoque de la OIT. Buenos Aires: OIT, marzo de 2004.

OIT. *Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015*. Informe do Diretor Geral. XVI Reunião Regional Americana. Brasília: Organização Internacional do Trabalho, maio, 2006.

OIT. *Panorama laboral 2008: América Latina y el Caribe*. Lima: Oficina Regional para las Américas y el Caribe, 2009(a).

OIT. *Perfil do trabalho decente no Brasil*. Brasília; Genebra: Escritório da Organização Internacional do Trabalho, 2009(b).

PRONI, Marcelo W.; ROCHA, Thaíssa T. A OIT e a promoção do trabalho decente no Brasil. *Revista da ABET*, Associação Brasileira de Estudos do Trabalho, vol. IX, n. 1, jan-jun, 2010.

RIBEIRO, J.; BERG, J. Evolução recente do trabalho decente no Brasil: avanços e desafios. *Bahia Análise e Dados*, Salvador, v. 20, n. 2/3, jul./set. 2010.

SOMAVIA, Juan. Discurso de Juan Somavia en la 17 Reunión Regional Americana. Organización Internacional del Trabajo. Santiago de Chile, 14 de diciembre de 2010. Disponible en: http://oit.org.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2426:discurso-de-juan-somavia-en-la-17-reunion-regional-americana&catid=117:ultimas-noticias&Itemid=1305

TOKMAN, Víctor. Flexigurança com informalidade: opções e restrições. In: WELLER, J. (ed.) *O novo cenário laboral latino-americano: regulação, proteção e políticas ativas nos mercados de trabalho*. Santiago do Chile: Nações Unidas, Cepal; Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2009.

WELLER, Jünger. (ed.) *O novo cenário laboral latino-americano: regulação, proteção e políticas ativas nos mercados de trabalho*. Santiago do Chile: Nações Unidas, Cepal; Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2009.