

BAHIA ANÁLISE & DADOS

SALVADOR • v. 20 • n. 2/3 • JUL./SET. 2010

ISSN 0103 8117

TRABALHO DECENTE



BAHIA ANÁLISE & DADOS



ISSN 0103 8117

Bahia anál. dados

Salvador

v. 20

n. 2/3

p. 145-434

jul./set. 2010

Foto: Stock xohng/Keith Syvinski

Governo do Estado da Bahia
Jaques Wagner

Secretaria do Planejamento (Seplan)
Antônio Alberto Valença

Secretaria do Trabalho, Emprego e Renda (Setre)
Nilton Vasconcelos Júnior

**Superintendência de Estudos Econômicos
e Sociais da Bahia (SEI)**
José Geraldo dos Reis Santos

Diretoria de Pesquisas (Dipeq)
Thaiz Silveira Braga

BAHIA ANÁLISE & DADOS é uma publicação trimestral da SEI, autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento. Divulga a produção regular dos técnicos da SEI e de colaboradores externos. Disponível para consultas e download no site <http://www.sei.ba.gov.br>. As opiniões emitidas nos textos assinados são de total responsabilidade dos autores. Esta publicação está indexada no *Ulrich's International Periodicals Directory* e na *Library of Congress* e no sistema *Qualis* da Capes.

Conselho Editorial

André Garcez Ghirardi, Ângela Borges, Ângela Franco, Antônio Wilson Ferreira Menezes, Ardemirio de Barros Silva, Asher Kiperstok, Carlota Gottschall, Carmen Fontes de Souza Teixeira, Cesar Vaz de Carvalho Junior, Edgard Porto, Edmundo Sá Barreto Figueirôa, Eduardo L. G. Rios-Neto, Eduardo Pereira Nunes, Elsa Sousa Kraychete, Guaraci Adeodato Alves de Souza, Inaiá Maria Moreira de Carvalho, Jair Sampaio Soares Junior, José Eli da Veiga, José Geraldo dos Reis Santos, José Ribeiro Soares Guimarães, Lino Mosquera Navarro, Luiz Antônio Pinto de Oliveira, Luiz Filgueiras, Luiz Mário Ribeiro Vieira, Moema José de Carvalho Augusto, Mônica de Moura Pires, Nádia Hage Fialho, Nadya Araújo Guimarães, Oswaldo Guerra, Renata Prosépio, Renato Leone Miranda Léda, Ricardo Abramovay, Rita Pimentel, Tereza Lúcia Muricy de Abreu, Vitor de Athayde Couto

Editor

Francisco Baqueiro Vidal

Coordenação Editorial

Thaiz Braga, Cristina Teixeira, Alda Ribeiro, Patrícia Lima

Colaboração Técnica

Katia Borja Goldenstein

Coordenação de Documentação e Biblioteca (Cobi)

Raimundo Pereira Santos

Normalização

Raimundo Pereira Santos, Eliana Marta Gomes da Silva Sousa

Coordenação de Disseminação de Informações (Codin)

Márcia Santos

Padronização e Estilo

Editoria de Arte

Elisabete Cristina Teixeira Barretto, Aline Santana

Colaboração

Ívna Santos Silva, Mariana Gusmão

Revisão de Linguagem

Maria José Bacelar Guimarães (port.), Denice Maria Figueiredo Santos (ing.)

Produção

Anna Luiza Sapucaia

Capa

Julio Vilela

Editoração

Nando Cordeiro

Bahia Análise & Dados, v. 1 (1991-)
Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e
Sociais da Bahia, 2010.
v.20
n.2/3
Trimestral
ISSN 0103 8117

CDU 338 (813.8)

Impressão: EGBA
Tiragem: 1.000 exemplares

Av. Luiz Viana Filho, 4ª Av., nº 435, 2º andar – CAB
CEP: 41.745-002 Salvador – Bahia
Tel.: (71) 3115-4822 / Fax: (71) 3116-1781
sei@sei.ba.gov.br
www.sei.ba.gov.br



SUMÁRIO

Apresentação	149	Mercado de trabalho e discriminação racial: fundamentos das políticas públicas de promoção de Trabalho Decente	305
Trabalho Decente: o itinerário de uma proposta	151	<i>Patrícia Lacerda Trindade de Lima</i>	
<i>Laís Abramo</i>			
Evolução recente do Trabalho Decente no Brasil: avanços e desafios	173	Trabalho Decente e segurança do trabalhador: análise dos acidentes de trabalho na Bahia no período de 2005 a 2009	327
<i>José Ribeiro</i>		<i>Anastácio Pinto Gonçalves Filho</i>	
<i>Janine Berg</i>		<i>Magna Fernandes Ramos</i>	
ABCD do Trabalho Decente: aprendendo e ensinando uma nova lição	195	Relações entre produção, trabalho, ambiente e saúde: a contribuição do Sistema Único de Saúde para a conquista do Trabalho Decente	339
<i>Nilton Freitas</i>		<i>Leticia Coelho da Costa Nobre</i>	
<i>Thomaz Ferreira Jensen</i>			
<i>José Freire da Silva</i>			
Trabalho Decente, dinâmica populacional e desenvolvimento regional no Paraná: uma proposta de indicadores comparativos por mesorregiões para avaliação de metas da Agenda Hemisférica para o Trabalho Decente	215	A política nacional de resíduos sólidos e a geração de empregos verdes	349
<i>Ronaldo Baltar</i>		<i>Paulo Sergio Muçouçah</i>	
<i>Cláudia Siqueira Baltar</i>			
Trabalho Decente: uma agenda para a Bahia	229	Trabalho Decente e empregos verdes: duas faces de uma mesma moeda?	361
<i>Tatiana Dias Silva</i>		<i>Benito Muinos Juncal</i>	
<i>Nilton Vasconcelos Júnior</i>		<i>Jorge Henrique Teixeira de Mendonça</i>	
		<i>Sheila Araújo Silva</i>	
Agenda Bahia do Trabalho Decente: uma referência mundial de desenvolvimento inclusivo, no contexto de uma nova diplomacia	243	Promoção do Trabalho Decente no Brasil: papel desempenhado por licitações e contratos públicos	371
<i>Fernando Schmidt</i>		<i>André Gambier Campos</i>	
Caracterização e incidência do trabalho análogo a escravo no estado da Bahia	255	Evidências sobre tempo e probabilidade de permanência no Trabalho Decente e na precariedade (2003-2007)	387
<i>Gilca Garcia de Oliveira</i>		<i>Raquel Rangel de Meireles Guimarães</i>	
<i>Guiomar Inez Germani</i>		<i>Moema Gonçalves Bueno Figoli*</i>	
<i>Ludiana Fernanda Borba dos Santos</i>		<i>Ana Maria Hermeto Camilo de Oliveira</i>	
Trajatória e desafios das políticas públicas de combate ao trabalho infantil	273	Evolução do emprego formal na Bahia nos anos 2000: aproximações ao Trabalho Decente?	403
<i>Frederico Fernandes de Souza</i>		<i>Laumar Neves de Souza</i>	
Trabalho e direitos humanos: uma aliança em favor da promoção da igualdade de pessoas com deficiência no espaço laboral	291	Economia popular e Trabalho Decente: articulando desafios e propostas políticas	423
<i>Maria Antonieta Araújo</i>		<i>Ana Claudia Farranha</i>	
<i>Alexandre Baroni</i>			



APRESENTAÇÃO

Na análise da dinâmica do mercado de trabalho é possível identificar avanços como o aumento do grau de formalização do emprego, a evolução do sistema público de emprego, a qualificação e intermediação de mão de obra, além de outros relativos ao seguro-desemprego, às normas sobre saúde e segurança do trabalho. Entretanto, a despeito dos referidos avanços, o mundo do trabalho é caracterizado hodiernamente pela precarização das relações laborais e violação de direitos sociais, configurando um duplo movimento contraditório que requer não só investigação, tanto teórica quanto empírica, como também ações governamentais e políticas públicas coerentes com a ideia da superação de tal dicotomia.

Em um contexto de distintas realidades, muitos países, por intermédio de seus respectivos governos nacionais e de alguns subnacionais, vêm absorvendo ou já adotando a proposta de promover o trabalho decente, demonstrando o intento de colocar o trabalho de qualidade como um dos pontos centrais de suas estratégias de desenvolvimento, em busca da inclusão e justiça social. O trabalho decente apresenta-se, portanto, como uma alternativa viável para enfrentar as crises econômicas, o aumento do desemprego e da pobreza e o achatamento salarial. A primazia do trabalho decente e as estratégias políticas de desenvolvimento fortalecem não só as relações do mundo do trabalho, como também o indivíduo, que pode ver nessa forma de ocupação a emancipação decorrente de seu próprio trabalho, seja no âmbito econômico, social ou intelectual.

Diante da amplitude do tema, inclusive por seu caráter inovador e pelas múltiplas maneiras e perspectivas de analisá-lo, e mesmo pelo ineditismo de iniciativas ainda incipientes e relativamente escassas, como as diversas Agendas de Trabalho Decente, a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, em parceria com a Secretaria Estadual do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte apresentam uma nova edição da Bahia Análise & Dados. Este número busca contribuir para o debate, agregando estudos que possibilitem abordar o grande desafio colocado, entre outras, pela questão da identificação das mais variadas realidades de inserção nos mercados de trabalho, englobando aspectos de gênero, raça, saúde, geração, justiça e direitos humanos, desenvolvimento social e valorização do servidor. Pretende-se também fornecer elementos que possibilitem o desenvolvimento de políticas públicas de trabalho e geração de emprego e renda em consonância com os preceitos do trabalho decente. Neste volume destaca-se ainda a experiência baiana que é o ponto de partida para tais reflexões, considerando que o estado possui a primeira experiência subnacional do mundo de construção de uma agenda de trabalho decente.

Na oportunidade, agradecemos a colaboração dos autores e esperamos que os artigos aqui reunidos possam contribuir para a elaboração de políticas públicas que permitam uma inclusão produtiva, correspondente à promoção do desenvolvimento com justiça social.

Trabalho Decente: o itinerário de uma proposta

*Laís Abramo**

* Diretora do Escitório da OIT (Organização Internacional do Trabalho) no Brasil. Socióloga, Mestre e Doutora em Sociologia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

Resumo

Neste texto pretende-se fazer uma breve apresentação da noção de trabalho decente formalizada pela OIT em 1999 e do contexto em que isso ocorre, chamando a atenção para a multidimensionalidade desse conceito. Analisa-se também de que forma essa noção passa a ser apropriada pelos constituintes tripartites da OIT (governos, organizações de empregadores e trabalhadores) e toma corpo com a estruturação das agendas e planos nacionais de trabalho decente. Descreve-se brevemente os compromissos assumidos pelo Brasil desde 2003 nessa área, e destaca-se o ineditismo das propostas das agendas estaduais e municipais do Trabalho Decente, cuja primeira e mais importante experiência é a do estado da Bahia. Finaliza-se analisando de que forma essa agenda passa a ser uma referência importante para o enfrentamento da crise econômica internacional que eclodiu em 2008 e apontam-se alguns desafios para a consolidação desses processos.

Palavras-chave: Trabalho Decente. Agendas de Trabalho Decente. Emprego. Direitos no Trabalho. Crise Econômica Internacional.

Abstract

This text intends to briefly present the concept of Decent Work as formally established by the ILO (International Labor Organization) in 1999, and the context in which it occurs, emphasizing the multidimensional nature of the term. It also analyzes how ILO tripartite constituents (government, workers' and employers' organizations) have appropriated the concept and how it took up shape and form within the national and sub-national decent work Agendas. This article concisely describes the commitments taken on by Brazil since 2003 in this area and highlights the innovative characteristic of proposals for state and municipal decent work Agendas, of which the first and most important experience took place in the state of Bahia. It concludes by mentioning how the Agenda became an important reference for overcoming the international economic crisis that broke out in 2008, and pointing out a few challenges in consolidating these processes.

Keywords: Decent Work. Decent work agendas. Employment. Rights at Work. International Economic Crisis.

SURGIMENTO DA NOÇÃO DE TRABALHO DECENTE

O conceito de Trabalho Decente expressa a síntese do mandato histórico e dos objetivos estratégicos da Organização Internacional do Trabalho (OIT), agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) fundada em 1919: a promoção das normas internacionais do trabalho, a geração de mais e melhores empregos para homens e mulheres, a extensão da proteção

social e a promoção do tripartismo e do diálogo social. Essa noção foi formalizada pela primeira vez na Memória apresentada pelo Diretor Geral da OIT na 87ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em Genebra, em junho de 1999, nos seguintes termos:

Atualmente, a finalidade primordial da OIT é promover oportunidades para que homens e mulheres possam conseguir um trabalho decente e produtivo em condições

de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas [...] O trabalho decente é o ponto de convergência de quatro objetivos estratégicos: a promoção dos direitos fundamentais no trabalho, o emprego, a proteção social e o diálogo social. Isso deve orientar as decisões da Organização e definir sua tarefa internacional nos próximos anos. (CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 1999).

A noção de Trabalho Decente integra as dimensões quantitativa e qualitativa do emprego. Ela propõe não apenas medidas dirigidas à geração de postos de trabalho e ao enfrentamento do desemprego, mas também à superação de formas de trabalho que geram renda insuficiente para que os indivíduos e suas famílias superem a situação de pobreza ou se baseiam em atividades insalubres, perigosas, inseguras e/ou degradantes. Afirma a necessidade de que o emprego esteja também associado à proteção social e aos direitos do trabalho, entre eles os de representação, associação, organização sindical e negociação coletiva.

Em outras palavras, o conceito de Trabalho Decente acrescenta, à noção anteriormente consolidada de um emprego de qualidade, as noções de *direitos* (todas as pessoas que vivem do seu trabalho são sujeitos de direito e não apenas aquelas

que estão no setor mais estruturado da economia), *proteção social, voz e representação*. Reafirma que existem formas de emprego e trabalho consideradas inaceitáveis e que devem ser abolidas, como

o trabalho infantil e todas as formas de trabalho forçado, obrigatório ou degradante. Afirma a necessidade imperiosa de reduzir os déficits de trabalho decente na economia informal e de avançar em direção a uma progressiva formalização. Define a equidade de gênero como um eixo transversal desse conceito. Trata-se, portanto,

de um conceito multidimensional.

Ao definir a promoção do Trabalho Decente como o aspecto central e integrador de sua estratégia, a OIT reafirma o seu compromisso com o *conjunto dos trabalhadores e trabalhadoras* e não apenas com aqueles que têm um emprego regular, estável, protegido, no setor formal ou estruturado da economia. A promoção do Trabalho Decente (ou a redução dos seus déficits) é um objetivo que deve ser perseguido também em relação ao conjunto das pessoas — homens, mulheres e jovens — que trabalham à margem do mercado de trabalho estruturado. Todas as pessoas que trabalham têm direitos — assim como níveis mínimos de remuneração, proteção e condições de trabalho — que devem ser respeitados. Essa noção, portanto, inclui o emprego assalariado, o trabalho subcontratado, terceirizado, autônomo ou por conta própria, o trabalho a domicílio, assim como a ampla gama de atividades realizadas na economia informal e na economia do cuidado (RODGERS, 2002).

É necessário também assinalar a forte relação existente entre o conceito de *Trabalho Decente* e a noção da *dignidade humana*. Com efeito, tal como discutido por Rodgers (2002), o trabalho é o âmbito para o qual confluem os objetivos econômicos e sociais das pessoas. O trabalho supõe produção

e rendimentos, mas significa também integração social, identidade e dignidade pessoal. O vocábulo *Decente* expressa algo que é, ao mesmo tempo, suficiente e desejável. Um Trabalho Decente significa um trabalho no qual o seu rendimento e as condições em que este se exerce estão dentro das aspirações razoáveis de pessoas razoáveis. A palavra *Decente* incorpora, assim, implicitamente, os padrões básicos de cada sociedade. A sua falta ou ausência teria, portanto, segundo esse autor, algo em comum com os conceitos de privação e exclusão, que se referem às situações econômicas e sociais que não satisfazem às normas sociais.

Por outro lado, o conceito de Trabalho Decente está estreitamente vinculado à noção de uma *Agenda de Trabalho Decente*, que diz respeito às formas pelas quais ele pode ser aplicado a níveis e processos de desenvolvimento distintos no âmbito mundial, regional ou nacional. Destas afirmações, entretanto, emergem algumas questões: Como fazer isso? Como aplicar o conceito a essas distintas realidades? Existe um nível definido de Trabalho Decente ao qual todos deveriam aspirar, ou isso varia no tempo e no espaço?

Para responder a essas perguntas, é necessário que o Trabalho Decente tenha um piso básico e mínimo, que diga respeito a direitos e princípios universais, mas não um teto. O que se considera Trabalho Decente acima desse limite mínimo reflete os valores e possibilidades de cada sociedade em cada momento histórico.

Assim, o Trabalho Decente constitui uma meta que evolui em compasso com as possibilidades das sociedades, um patamar que se desloca conjuntamente com o progresso econômico e social. O conceito de Trabalho Decente proporciona um marco para o progresso contínuo baseado em princípios

comuns. As metas concretas, em cada caso, dependerão dos valores, prioridades e possibilidades de cada sociedade e poderão ser modificadas com o tempo. Muitos dos elementos constitutivos do Trabalho

Decente, tais como os níveis de segurança econômica ou de qualidade no emprego, são metas de desenvolvimento que costumam ampliar-se de acordo com as possibilidades econômicas e sociais de uma dada sociedade.

Portanto, o conteúdo de uma *Agenda de Trabalho Decente* deverá variar conforme a situação econômica e social e os níveis de desenvolvimento de cada país ou

região. Seus objetivos e pautas serão diferentes em cada sociedade e em cada momento histórico, mas o marco geral e os princípios que fundamentam essa Agenda serão os mesmos. O Sistema de Normas da OIT oferece uma referência clara para consolidar os avanços em todas as dimensões do Trabalho Decente. Fornece, além disso, pautas comparativas para medir os avanços realizados e os obstáculos e carências existentes (RODGERS, 2002).

As quatro áreas estratégicas da Agenda do Trabalho Decente

A Agenda do Trabalho Decente é composta por quatro áreas principais: direitos do trabalho, emprego, proteção social e diálogo social.

O parâmetro para a primeira dimensão da Agenda do Trabalho Decente, os direitos do trabalho, são as Normas Internacionais do Trabalho (convenções e recomendações da OIT), definidas de forma tripartite por governos, organizações sindicais e organizações de trabalhadores de seus estados membros, reunidos na Conferência Internacional do Trabalho. As Convenções da OIT definem padrões mínimos que devem ser seguidos por todos

O parâmetro para a primeira dimensão da Agenda do Trabalho Decente, os direitos do trabalho, são as normas internacionais do trabalho (convenções e recomendações da OIT), definidas de forma tripartite por governos, organizações sindicais e organizações de trabalhadores de seus estados membros, reunidos na Conferência Internacional do Trabalho

os países que as ratificam. De especial importância são as oito convenções e recomendações que fazem parte da *Declaração Relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho*, adotada em junho de 1998: liberdade de associação e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva, eliminação de todas as formas de trabalho forçado, abolição efetiva do trabalho infantil e eliminação de todas as formas de discriminação no emprego e na ocupação.¹ Estes são direitos básicos, sobre os quais podem ser fundados, construídos e conquistados outros direitos e capacidades.

Um dos objetivos fundamentais da Agenda Global de Trabalho Decente da OIT é promover a ratificação universal dessas oito convenções. Por outro lado, todos os Estados Membros da OIT, pelo simples fato de sê-lo e de haverem aderido à sua Constituição, estão obrigados a respeitar e promover esses direitos e princípios, havendo ou não ratificado as convenções a eles correspondentes.

No que se refere ao *emprego*, é importante não apenas gerar postos de trabalho, mas também garantir um padrão mínimo de qualidade do emprego gerado. Este abarca uma combinação complexa de fatores, que inclui tanto aspectos das relações sociais de trabalho, como o caráter mais ou menos estável e permanente dos contratos de trabalho e o nível das remunerações, como aspectos da segurança material com que se realizam as diferentes tarefas e atividades de trabalho (CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 1999).

¹ Fazem parte da *Declaração relativa aos princípios e direitos fundamentais no trabalho* as seguintes convenções: Convenção sobre o trabalho forçado, 1930 (nº 29) e a Recomendação sobre a imposição indireta do trabalho, 1930 (nº 35); Convenção sobre a liberdade sindical e a proteção do direito de sindicalização, 1948 (nº 87); Convenção sobre o direito de sindicalização e de negociação coletiva, 1949 (nº 98); Convenção sobre igualdade de remuneração, 1951 (nº 100); Convenção sobre a abolição do trabalho forçado, 1957 (nº 105); Convenção sobre igualdade de remuneração, 1951 (nº 100) e a Recomendação sobre o mesmo tema, 1951 (nº 90); Convenção sobre discriminação (emprego e ocupação), 1958 (nº 111) e a Recomendação sobre o mesmo tema, 1958 (nº 111); Convenção sobre a idade mínima, 1973 (nº 138) e a Recomendação sobre o mesmo tema, 1973 (nº 146); Convenção sobre a proteção à maternidade, 2000 (nº 182) e a Recomendação sobre o mesmo tema, 2000 (nº 191). (OIT, 1996-2010)

A segurança e a proteção social constituem a terceira dimensão do Trabalho Decente. A OIT calcula que mais de 6.000 pessoas morrem diariamente no mundo em consequência de acidentes ou enfermidades do trabalho, o que perfaz um total anual de 2,3 milhões de mortes por esses motivos. Calcula também que se produzem anualmente 337 milhões de acidentes de trabalho no mundo². Muitas ocupações são inseguras porque são irregulares ou provisórias, porque a sua remuneração é instável, porque envolvem riscos físicos ou expõem trabalhadores e trabalhadoras a diversos tipos de enfermidades físicas ou psíquicas. Dessa forma, a proteção social — especialmente os direitos associados à maternidade, à saúde, à aposentadoria e à proteção em situações de desemprego e de procura de emprego — é fundamental para assegurar a qualidade de vida dos trabalhadores e trabalhadoras. Constitui um desafio prioritário a extensão dessa proteção aos trabalhadores e trabalhadoras da economia informal.³

Finalmente, para que haja trabalho decente é necessário que trabalhadores e empregadores tenham voz e representação em relação às questões que lhes dizem respeito e que o diálogo social seja adotado como método para compor e equilibrar diferenças e chegar a novos acordos produtivos e de convivência no trabalho.

Com efeito, as formas pelas quais as pessoas podem fazer valer a sua voz constituem um aspecto essencial do trabalho decente. Para os trabalhadores e trabalhadoras, a via clássica de representação e expressão é a organização sindical. Mas o trabalho decente diz respeito também aos trabalhadores e trabalhadoras da economia informal. Dessa forma, é importante incorporar a essa discussão a necessidade de pensar outras formas de organização e representação que incluam, por exemplo, os

² Declaração do Diretor Geral da OIT em 13 de outubro de 2010, ante o resgate dos 33 mineiros chilenos (OIT, 2010b).

³ A extensão da proteção social para os trabalhadores e trabalhadoras da economia informal é um dos temas prioritários da Agenda Hemisférica do Trabalho Decente (OIT, 2006) e da Agenda Nacional de Trabalho Decente (BRASIL, 2006).

trabalhadores autônomos ou a domicílio, a organização ao longo das cadeias produtivas ou em nível comunitário. A organização empresarial também é uma condição fundamental para o diálogo social.

Cada uma dessas quatro dimensões do Trabalho Decente tem suas características próprias, mas todas estão estreitamente relacionadas. O avanço obtido em cada uma dessas dimensões pode potencializar o avanço nas demais.

A noção de equidade na Agenda do Trabalho Decente

A noção de equidade é um elemento central da Agenda de Trabalho Decente. Refere-se às diversas formas de desigualdade e exclusão que afetam os grupos humanos na sociedade baseadas tanto no sexo como na origem e condições socioeconômicas, raça, etnia, nacionalidade, opções políticas e religiosas, entre outras.

Isso significa, em primeiro lugar, que *Trabalho Decente* é também um trabalho livre de qualquer discriminação. Em segundo lugar, que a preocupação com a promoção da equidade deve estar presente sempre, de maneira transversal, nas quatro áreas estratégicas fundamentais que definem a Agenda do Trabalho Decente: a promoção das normas internacionais e dos direitos no trabalho, a criação de mais e melhores empregos, a ampliação da proteção social e o fortalecimento da organização e representação dos atores do mundo do trabalho e do diálogo social.

Atenção especial deve ser dada à situação das mulheres trabalhadoras e, entre elas, àquelas que estão sujeitas a outras formas de discriminação ou vulnerabilidade, como as negras e as indígenas. É necessário incorporar a dimensão de gênero e, no caso do Brasil e da América Latina, também a

dimensão étnico-racial a cada uma das quatro áreas da Agenda de Trabalho Decente.

No âmbito da promoção dos direitos no trabalho, um dos postulados básicos da própria noção de Trabalho Decente é que todas as

personas que trabalham, homens e mulheres, têm direitos que devem ser respeitados. No entanto, as mulheres sofrem mais do que os homens o problema de não serem reconhecidas como sujeitos desses direitos, porque estão sobrerrepresentadas nas esferas desprotegidas e invisíveis do mundo do trabalho,

que aparecem, tanto nas estatísticas e indicadores como na definição e implementação de políticas públicas, como áreas de não trabalho (como, por exemplo, o trabalho a domicílio, o trabalho familiar não remunerado e, muitas vezes, o trabalho doméstico).

Com esse objetivo, garantir o mesmo *status* legal para homens e mulheres é o primeiro e necessário passo, mas não é suficiente. Avançar no aspecto dos direitos na Agenda do Trabalho Decente, considerando sua dimensão de gênero, significa também avançar na igualdade substantiva entre homens e mulheres. Isto recoloca o tema da articulação necessária entre o respeito aos direitos no trabalho e os demais objetivos estratégicos da OIT (a promoção de empregos de qualidade para homens e mulheres, a extensão da proteção social e a promoção do diálogo social). Atenção especial deve ser dada à proteção à maternidade, já que a situação atual, futura ou provável da mulher como mãe e principal responsável pelo cuidado doméstico e familiar continua sendo a principal causa de sua discriminação no trabalho. Não pode existir igualdade de oportunidades entre homens e mulheres nesse âmbito sem uma proteção adequada à maternidade e ao direito das mulheres de não serem discriminadas por fatores associados à sua capacidade reprodutiva.

No âmbito do emprego, a consideração da dimensão de gênero supõe, ao mesmo tempo, aumentar as possibilidades de acesso das mulheres ao trabalho remunerado e às oportunidades de geração de renda, diminuir a invisibilidade do trabalho realizado em diversas esferas não reconhecidas como tal, melhorar a qualidade de seus empregos e promover políticas e estratégias de conciliação entre a vida familiar e o trabalho⁴.

Por outro lado, as mulheres sofrem o problema da insuficiência da proteção social em uma proporção maior que os homens, devido a seus padrões de emprego, em geral, mais instáveis. E essa “desproteção”, no seu caso, tem efeitos mais graves do que para os homens, já que, além das contingências comuns a ambos os sexos (velhice, invalidez, saúde, desemprego, doenças e acidentes de trabalho), elas necessitam de proteção específica para sua função reprodutiva.

Finalmente, a efetiva presença e representação das mulheres nas estruturas e processos de diálogo social é um elemento fundamental para que os temas referentes aos direitos da mulher trabalhadora e da equidade de gênero no mundo do trabalho transformem-se em parte substantiva e permanente dessa agenda. Fortalecer os atores para o diálogo social requer incorporar as mulheres nas estruturas de organização e representação, assim como aos temas de gênero em suas agendas.⁵

O contexto internacional

A formalização do conceito de Trabalho Decente pela OIT esteve precedida pela adoção, em 1998, da Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho durante a 87ª reunião da Conferência Internacional do Trabalho. Esse instrumento

⁴ Ver análise detalhada sobre esse último tema em Abramo (2001), Organização Internacional do Trabalho e PNUD (2009c) e Vasconcelos (2009).

⁵ Para aprofundar a discussão sobre a dimensão de gênero da Agenda de Trabalho Decente, ver Abramo e Valenzuela (2001, 2005), assim como a forma como esses temas aparecem na Agenda Hemisférica do Trabalho Decente (OIT, 2006) e na Agenda Nacional de Trabalho Decente (BRASIL, 2006).

internacional confere a essa categoria os seguintes direitos e princípios: o respeito à liberdade sindical e de associação e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva, a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório, a efetiva abolição do trabalho infantil e a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação.

A Declaração associa a esses quatro direitos e princípios oito convenções internacionais do trabalho, que passam a ser definidas também como fundamentais.⁶ Estabelece que todos os Estados Membros da OIT, pelo simples fato de sê-lo e de terem aderido à sua Constituição, são obrigados a respeitar esses direitos e princípios, havendo ou não ratificado as convenções a eles correspondentes. A Conferência define também a ratificação universal dessas convenções como um objetivo, senta as bases para um amplo programa de cooperação técnica da OIT com os seus Estados Membros com o objetivo de contribuir à sua efetiva aplicação e define um mecanismo de monitoramento dos avanços realizados.⁷

É importante notar que tanto a adoção da Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho quanto a formalização do conceito de Trabalho Decente pela OIT ocorreram em um momento caracterizado pelo auge da força do Consenso de Washington, em que predominavam as ideias relacionadas ao fim do trabalho, ao debilitamento dos sujeitos coletivos associados ao mundo do trabalho e à própria ideia de que este pudesse ser um *locus* significativo de constituição de identidades e

⁶ Ver nota 1 deste artigo.

⁷ A elaboração de relatórios globais, em um ciclo de quatro anos, é parte desse mecanismo de monitoramento, com o objetivo de analisar o estado de cumprimento das convenções associadas a cada um desses direitos e princípios e definir as prioridades da cooperação técnica para o período seguinte. Os relatórios globais produzidos anualmente a partir de 2001 compõem um acervo muito importante de análise desses temas no âmbito mundial. São eles: *Su voz en el trabajo* (2000), *Não ao trabalho forçado* (2001), *Un futuro sin trabajo infantil* (2002), *La hora de la igualdad en el trabajo* (2003), *Organizar-se en pos de la justicia social* (2004), *Uma aliança global contra o trabalho forçado* (2005), *O fim do trabalho infantil: um objetivo ao nosso alcance* (2006b), *La igualdad en el trabajo: enfrentando desafíos* (2007a), *Liberdade sindical na prática: lições a retirar* (2008), *O custo da coerção* (2009), *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil* (2010).

sujeitos coletivos. Um momento em que era visto como quase inevitável um processo de diminuição ou desaparecimento progressiva do trabalho formal, protegido, estável, regulado, devido tanto ao processo de desenvolvimento tecnológico, que produzia um desemprego estrutural, como ao processo de globalização que, ao acirrar a competitividade entre as empresas e os países, tornaria necessário e inevitável reduzir os custos do trabalho como parte dos custos da produção.⁸

A Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho contém alguns postulados muito importantes. Estabelece, em primeiro lugar, que o crescimento econômico é essencial, mas não suficiente, para assegurar a equidade, o progresso social e a erradicação da pobreza, contrapondo-se, portanto, a outra ideia com forte vigência na época, de que o crescimento econômico por si só poderia levar ao bem-estar social. Em segundo lugar, a Declaração estabelece a necessidade urgente de reafirmar, em uma situação de crescente competitividade internacional, a natureza imutável dos princípios e direitos fundamentais contidos na Constituição da OIT e, portanto, dos Direitos do Trabalho. Em terceiro lugar, a Declaração estabelece um patamar mínimo a ser respeitado por todos os Estados Membros, em qualquer circunstância, e não negociável em nome da necessidade de aumentar a produtividade e a competitividade das empresas, setores ou países, ou de reduzir os custos de produção.

Além de ser um instrumento importante para a valorização do trabalho e dos direitos a ele associados, no contexto de uma forte “batalha de ideias”, e uma base fundamental para a formalização do conceito de Trabalho Decente no ano seguinte, a consequência prática da adoção da Declaração de 1998 foi um expressivo fortalecimento da cooperação técnica da OIT em áreas importantes como o

combate ao trabalho infantil, ao trabalho forçado e à não discriminação em várias regiões do mundo.⁹

Compromissos em torno do conceito de Trabalho Decente e sua Agenda

A noção de Trabalho Decente está associada a uma *estratégia de ação*, consubstanciada na Agenda Global de Trabalho Decente, que pretende ser uma resposta ao que a OIT caracterizou, desde o começo da década de 2000, como uma crise mundial do emprego.

Essa crise do emprego expressava-se não apenas na magnitude do contingente de pessoas desempregadas no mundo (195 milhões em 2007, segundo os cálculos da OIT), como no fato de que 40% das pessoas que estavam ocupadas (cerca de 1,4 bilhões de pessoas) ganhava menos de 2 US\$/dia (encontrando-se, portanto, em uma situação de pobreza) e 20% delas recebiam menos de 1 US\$/dia (em uma situação de extrema pobreza). Além disso, oito em cada dez pessoas não tinham acesso aos regimes de previdência social (OIT, 2007).

Essas cifras são uma expressão eloquente do fato de que, não obstante a elevação das taxas de crescimento econômico dos anos que antecederam a crise econômica financeira de 2008, a economia mundial não responde de forma adequada à demanda pela criação de novos empregos para os que ingressam no mercado de trabalho. Não apenas a intensidade do processo de criação de empregos é baixa, como a sua qualidade é insuficiente para a garantia de uma vida digna. A OIT calcula que seria necessário criar algo em torno de 40 milhões de novos empregos a cada ano da presente década apenas para satisfazer o número crescente de pessoas que buscam um emprego.

Essa crise global de emprego é, assim, um grande obstáculo para a redução da pobreza, e, portanto, para o cumprimento das Metas do Milênio.

⁸ É necessário observar, no entanto, que, em 1995, portanto três anos antes da adoção da Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho, havia sido realizada, em Copenhague, a Cúpula Social organizada pela ONU, que contribuiu para recolocar a discussão sobre o emprego em um lugar de importância na agenda internacional.

⁹ Para uma análise mais detalhada a respeito, ver os relatórios globais produzidos pela OIT desde 2001 como parte do mecanismo de monitoramento da Declaração, citados na nota 7 deste artigo.

Além disso, ao ameaçar as condições mínimas para o exercício da cidadania de grandes contingentes da população, ameaça a credibilidade das democracias no mundo. Nas palavras de Juan Somavía (2006, p. 4), Diretor Geral da OIT: “La falta continua de oportunidades de trabajo decente, la inversión insuficiente y un nivel de consumo excesivamente bajo provocan la erosión del contrato social básico en que descansa la sociedad democrática, a saber, que todos deben participar del progreso.”¹⁰

Nos anos que se seguiram à formalização do conceito de Trabalho Decente pela OIT, em especial a partir de 2003, multiplicaram-se os compromissos em torno a esse, assim como à proposta de uma Agenda do Trabalho Decente em diversos fóruns, nos quais foram reafirmadas ideias e propostas importantes para a revalorização do trabalho e dos direitos a ele associados. Entre esses destacam-se: a Conferência Regional de Emprego do Mercosul — Buenos Aires, abril de 2004; as XIII, XIV e XV Conferências Interamericanas de Ministros do Trabalho da Organização dos Estados Americanos (OEA) — Salvador, setembro de 2003, Cidade do México, setembro de 2005 e Porto Espanha, setembro de 2007; a Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) — Nova York, setembro de 2005; a IV Cúpula das Américas — Mar del Plata, novembro de 2005; a XVI Reunião Regional Americana — Brasília, maio de 2006; e a Sessão Substantiva de Alto Nível do Conselho Econômico e Social da ONU — julho 2006, Genebra (ABRAMO, 2007; BRASIL, 2006; LEVAGGI, 2006).

A primeira dessas ideias é que a promoção do emprego produtivo e do trabalho decente são elementos centrais das estratégias de redução da pobreza e, portanto, da consecução das Metas do Milênio. Com efeito, a relação entre o trabalho decente e a redução da pobreza, definida dessa forma, foi afirmada por mais de 150 chefes de estado

e governo reunidos na Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2005, em Nova York. É importante notar que essa relação não estava claramente estabelecida na Declaração do Milênio, que deu origem aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) e seus indicadores, adotada na Cúpula do Milênio em 2000. Como resultado de uma discussão realizada nos anos posteriores, e na qual a OIT teve um papel importante, foi incorporada, em 2008, uma nova meta, no Objetivo 1 dos ODMs (relativo à erradicação da extrema pobreza e da fome). Essa nova meta (Meta 1 B, “Atingir emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens” expressa o reconhecimento internacional ao fato de que a existência de mais e melhores empregos é um fator essencial para a erradicação da pobreza. A Meta 1B é medida por quatro indicadores: taxa de crescimento do PIB por ocupado; relação emprego-população; proporção da população ocupada com renda inferior a 1 dólar/dia; e proporção da população ocupada que trabalha por conta própria ou em uma empresa familiar.

A segunda é que o crescimento econômico é condição necessária, mas não suficiente, para a redução da pobreza e da desigualdade social. Para que isso aconteça, é necessário que os Governos comprometam-se com a formulação e implementação de estratégias ativas de promoção do emprego e do trabalho decente. Entre elas, e vinculadas ao objetivo de erradicar a pobreza e a exclusão social e contribuir para a garantia da governabilidade democrática, está a adoção de políticas direcionadas à geração de mais e melhores empregos tanto na área rural como na urbana, a promoção do investimento em infraestrutura básica com alto impacto positivo no tocante à promoção do crescimento econômico e geração de emprego e o aumento da comunicação entre os ministros responsáveis pelas políticas econômicas, sociais e trabalhistas em cada país, com o objetivo de coordenar políticas orientadas à criação de emprego e à redução da pobreza.

Essas ideias foram discutidas e assumidas por 34 Chefes de Estado reunidos em novembro de

¹⁰ “A falta contínua de oportunidades de trabalho decente, o investimento insuficiente e um nível de consumo excessivamente baixo provocam a erosão do contrato social básico sobre o qual repousa a sociedade democrática, a saber, que todos devem participar do progresso.”

2005 em Mar del Plata, Argentina, na IV Cúpula das Américas, ocasião em que adotaram uma Declaração e um Plano de Ação. Este contém também propostas em diversas outras áreas de política (BRASIL, 2006). A IV Cúpula das Américas conferiu à OIT o mandato de propor políticas que pudessem fazer avançar o cumprimento desses compromissos. No cumprimento desse mandato, o Diretor Geral da OIT apresentou aos seus constituintes tripartites da região americana (governos, organizações de empregadores e trabalhadores), em maio de 2006, durante a XVI Reunião Regional Americana dessa organização, uma Agenda Hemisférica do Trabalho Decente (AHTD).

A terceira idéia é que o Trabalho Decente deve ser um eixo fundamental das estratégias de crescimento e desenvolvimento econômico. Esse foi um dos pontos centrais das conclusões da XVI Reunião Regional Americana da OIT, realizada em maio de 2006 em Brasília, da qual participaram representantes de governos, empregadores e trabalhadores de 23 países, que também se comprometeram com uma década de promoção do Trabalho Decente (REUNIÃO REGIONAL AMERICANA [DA] OIT, 2006).

Em síntese, é interessante observar que o que passa a ser assumido nesses fóruns não é apenas o conceito genérico de Trabalho Decente, mas também a ideia de que este é uma via fundamental para a redução da pobreza e das desigualdades sociais e, nesse sentido, deve ser parte constitutiva das Metas do Milênio. Além disso, que o objetivo de promoção do trabalho decente deve ter um lugar central — e não residual — nas estratégias de desenvolvimento dos países e nas políticas nacionais e internacionais, incluídas aquelas dirigidas à redução da pobreza, devido à sua capacidade de impulsionar uma distribuição mais equitativa dos benefícios do crescimento econômico e favorecer a inclusão social. Também se reconhece que o crescimento econômico é uma condição

necessária, mas não suficiente, para a promoção do trabalho decente, e que os governos da região devem definir estratégias e implementar políticas ativas e dinâmicas para a consecução desse objetivo, o que supõe a existência de Estados e atores sociais fortes, assim como a consolidação de processos e instâncias de participação e diálogo social.

[...] o objetivo de promoção do trabalho decente deve ter um lugar central — e não residual — nas estratégias de desenvolvimento dos países e nas políticas nacionais e internacionais

COMPROMISSO COM A AGENDA DE TRABALHO DECENTE NO BRASIL

Promoção do Trabalho Decente como prioridade política do governo brasileiro

Em junho de 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva assinou, com o Diretor Geral da OIT, Juan Somavia, um Memorando de Entendimento que previa o estabelecimento de um Programa de Cooperação Técnica, com o objetivo de construir uma Agenda Nacional de Trabalho Decente no Brasil.

Após o estabelecimento formal desse compromisso, iniciou-se um processo de disseminação e discussão do conceito entre os constituintes tripartites da OIT no Brasil (governos, organizações de trabalhadores e empregadores). Foram realizadas reuniões técnicas tripartites para a discussão dos déficits de trabalho decente em áreas específicas (emprego e proteção social), ao mesmo tempo em que se fortaleceram os programas de cooperação técnica que já vinham sendo desenvolvidos pela OIT no Brasil, nas áreas de prevenção e erradicação do trabalho infantil, combate ao trabalho escravo e promoção da igualdade de gênero e raça.

Também foram realizados estudos sobre as políticas municipais de Trabalho Decente existentes nas cidades de Santo André e São Paulo, com o objetivo de construir uma matriz que pudesse contribuir à formulação de alguns indicadores e

experiências piloto para uma futura Agenda Nacional de Trabalho Decente.

Em 2005 iniciou-se um processo mais organizado e definido de discussão dessa Agenda Nacional entre a OIT e um grupo técnico composto por várias secretarias e departamentos do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), coordenado pela Assessoria Internacional desse Ministério. Formulou-se uma proposta de Agenda que foi levada à discussão em um Grupo Interministerial — composto pelos seguintes ministérios e secretarias especiais da Presidência da República: Ministério do Trabalho e Emprego, Relações Exteriores, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Previdência Social, Educação, Saúde, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Políticas para as Mulheres, Promoção da Igualdade Racial e Relações Institucionais — e submetida a um processo de consultas com a Comissão Tripartite de Relações Internacionais (CTRI), também coordenada pelo MTE.

Como resultado desse processo, em maio de 2006, a Agenda Nacional de Trabalho Decente (ANTD) foi lançada pelo Ministro do Trabalho e Emprego, Luiz Marinho, durante a XVI Reunião Regional Americana da OIT, realizada em Brasília, na mesma ocasião em que o Diretor Geral da OIT apresentou aos constituintes tripartites dessa Organização na região americana a Agenda Hemisférica do Trabalho Decente.

O texto da ANTD (BRASIL, 2006, p. 5) explicita que a promoção do trabalho decente, definido como uma condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável, é considerada “[...] uma prioridade política do governo brasileiro [...]”. Toma como referência para a definição das suas

prioridades os eixos programáticos previstos no Plano Plurianual de Governo (PPA) 2004-2007, os resultados e indicadores do Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, os objetivos da Agenda Nacional de Desenvolvimento, que havia sido recentemente aprovada pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), a Agenda Hemisférica do Trabalho Decente (AHTD), o Marco de Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDAF) 2007-2011 para o

A ANTD estruturou-se em torno a três prioridades: gerar mais e melhores empregos com igualdade de oportunidades; erradicar o trabalho escravo e o trabalho infantil, em especial nas suas piores formas; fortalecer o diálogo social e o tripartismo como instrumento de governabilidade democrática

Brasil, a proposta de uma política nacional de emprego elaborada pela seção nacional do Grupo de Alto Nível de Emprego (Ganemple) como contribuição à Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego¹¹ e a declaração Conjunta da Comissão Empresarial de Assessoramento Técnico em Assuntos Trabalhistas (CEATAL) e do Conselho Sindical de Assessoramento Técnico (Cosate) adotada durante a XIV Conferência Interamericana de Ministros do trabalho no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), realizada na cidade do México em setembro de 2005.

A ANTD estruturou-se em torno a três prioridades: gerar mais e melhores empregos com igualdade de oportunidades; erradicar o trabalho escravo e o trabalho infantil, em especial nas suas piores formas; fortalecer o diálogo social e o tripartismo como instrumento de governabilidade democrática. Para cada uma dessas prioridades foram definidos alguns resultados esperados e linhas de ação.

Também se explicita, no texto da Agenda, o compromisso entre o governo brasileiro e a OIT e que deveria ser implementada em diálogo com as organizações de empregadores e trabalhadores.

¹¹ A Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego seria adotada poucos meses depois, em dezembro de 2006, pela Resolução Nº 4/2006 do Conselho do Mercado Comum.

Define-se que ela deveria apoiar a elaboração de um Plano Nacional de Trabalho Decente, com metas, prazos, produtos e indicadores de avaliação, em consonância com o PPA, periodicamente monitorados e avaliados, em consulta às organizações de empregadores e trabalhadores.

A cooperação técnica foi definida como um dos principais mecanismos de implementação da ANTD, e os projetos e atividades que vinham sendo desenvolvidos pela OIT nessa área, assim como os que poderiam ser iniciados a partir daquela data, foram considerados importantes instrumentos para a consecução dos resultados da Agenda. Menção especial foi feita, naquela ocasião, à Cooperação Sul-Sul, tal como previsto no Acordo de Cooperação firmado em 1987 entre a OIT e o governo brasileiro para a Cooperação Técnica com outros países da América Latina e da África, como outro mecanismo importante para a implementação da ANTD.

Experiência inovadora das agendas subnacionais e pioneirismo do estado da Bahia

A eleição de Jaques Wagner como governador do estado da Bahia abriu espaço para uma experiência até então inédita, e que rapidamente se transformou em referência nacional e internacional: o fortalecimento e enraizamento do compromisso com o Trabalho Decente, mediante a construção de agendas subnacionais. Com efeito, o governador, que havia sido anteriormente Ministro do Trabalho e Emprego e Ministro da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e, nessa qualidade, coordenador do CDES entre os anos de 2003 e 2006, já na sua mensagem inaugural à Assembleia Legislativa do Estado assumiu o compromisso com a Agenda do Trabalho Decente, considerada um elemento central para que o estado da Bahia pudesse

“[...] construir uma trajetória nova, de desenvolvimento com inclusão social” (BAHIA, 2008).

Não é objetivo deste texto apresentar ou discutir em detalhe o interessante e criativo processo de construção da Agenda Bahia do Trabalho Decente, mas sim destacar aqueles que se entende constituírem os principais fatores capazes de explicar o êxito dessa experiência, e que passaram a ser tomados como referência em processos similares (cf. BAHIA, 2007, 2008). Em primeiro lugar, a existência

de uma clara *vontade política* definida no mais alto nível, expressa no compromisso político explícito do Governador e do Secretário de Estado titular da Secretaria de Trabalho, Emprego, Renda e Esportes (Setre) com a proposta de coordenar a formulação e a implementação da Agenda.

Em segundo lugar, a constituição de um grupo técnico definido, também comprometido com a proposta, e devidamente “empoderado” pelas autoridades do Estado: o Grupo de Trabalho Executivo (GTE), criado pelo Decreto Governamental No. 10.314, de 11 de abril de 2007, com a finalidade de elaborar a Agenda e organizar o seu processo de construção. Esse Grupo, coordenado pela Setre, foi formado inicialmente por seis secretarias de Estado — Setre, Secretaria do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Sedes), Secretaria de Promoção da Igualdade (Sepromi), Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SJCDH), Secretaria da Saúde (Sesab) e Secretaria da Administração (Saeb) —, e ainda a Assessoria Geral de Comunicação do Governo (Agecom), o Conselho Tripartite e Paritário de Trabalho e Renda (CETPTR), além da Delegacia Regional do Trabalho (DRT) e do Ministério Público do Trabalho (MPT), em caráter de convidados. Posteriormente, o GTE foi substituído pelo Comitê

Gestor, de composição tripartite, instituído por meio do Decreto nº 11.229, de 2008, que passou a incluir também outras secretarias de Estado, as organizações sindicais, de empregadores e outros organismos da sociedade civil.¹²

Em terceiro lugar, o estímulo ao diálogo social, refletido tanto na convocação de uma conferência estadual como ponto de partida do processo de construção da Agenda quanto na criação de Câmaras Temáticas para cada um dos seus sete eixos e na ampliação da participação de diversas organizações no Comitê Gestor da Agenda.¹³

Em quarto lugar, a preocupação permanente com a institucionalização do processo, tendo em vista a sua sustentabilidade, que se refletiu na adoção de vários instrumentos ou na incorporação da proposta a instrumentos legais e normativos já existentes no Estado. Destacam-se, entre eles: o Memorando de Entendimento assinado em abril de 2007 entre o governador do Estado e o escritório da OIT no Brasil com o objetivo de formalizar a cooperação técnica da OIT ao processo de construção da Agenda; a criação do Grupo de Trabalho Executivo (GTE), por decreto do governador do Estado; a instituição do Prêmio de Boas Práticas de Trabalho no Serviço Público, instituído pela Lei Nº 10.848, de 3 dezembro de 2007, que tem no conceito de Trabalho Decente o seu princípio orientador; a incorporação do tema no processo participativo de construção do PPA estadual 2008-2011, que resultou na definição de um programa específico no âmbito desse PPA e incorpora ações voltadas ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda,

assim como o próprio processo de construção da Agenda; a mudança, também por meio de um decreto governamental (Decreto Nº. 10.454, de 13 de setembro de 2007), no regulamento interno da Setre, que passou a incorporar a promoção do trabalho decente como uma de suas finalidades e princípio articulador das políticas para o Estado; a criação de um selo alusivo à Agenda, que passou a ser utilizado em toda a correspondência oficial da Setre; a assinatura, entre o Governador Jaques Wagner e o Diretor Geral da OIT, em junho de 2008, de um Protocolo de Intenções voltado à construção do Programa Bahia de Trabalho Decente; o processo de elaboração de planos de trabalho para cada um dos eixos da Agenda e a sua discussão na II Conferência Estadual de Trabalho Decente, realizada em Salvador, em maio de 2010; a Lei nº 11.479, de 1º de julho de 2009, proposta pelo Comitê Gestor do Programa Bahia do Trabalho Decente, que institui restrições à concessão e manutenção de financiamentos e incentivos fiscais estaduais a empregadores que não adotem práticas de Trabalho Decente e não atendam à legislação que trata de cotas para pessoas com deficiência e jovens aprendizes e exige dos empregadores beneficiários de incentivos fiscais e financiamentos que garantam condições de trabalho dignas, seguras e saudáveis (cf. BAHIA, 2008).

Em todo esse processo, o Governo do Estado, assim como as organizações de trabalhadores e empregadores, contaram com o apoio técnico e institucional da OIT.

Como já assinalado, a Agenda Bahia do Trabalho Decente passou a ser uma referência importante no plano nacional e internacional. Com o objetivo de divulgar essa experiência, o governador Wagner foi convidado pelo Diretor Geral da OIT para apresentá-la em um evento realizado em Genebra, em junho de 2008, durante a 97ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho. Experiências similares começaram a ser desenvolvidas no estado de Mato Grosso, em Belo Horizonte (MG), na região do ABC paulista e na província de Santa Fé, Argentina. Além disso, devido a outra iniciativa do governo do

¹² O Comitê Gestor conta atualmente com a participação de representantes de 11 secretarias estaduais, 4 representações de organizações de trabalhadores, 4 de organizações patronais, além de representação das seguintes instituições: Assembleia Legislativa do Estado, Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (SRTE), Fundação Jorge Duprat Figueiredo de Segurança e Medicina do Trabalho, OIT, Associação dos Magistrados do Trabalho da 5ª Região, Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, Ministério Público do Trabalho e do Conselho Estadual Tripartite e Paritário de Trabalho e Renda.

¹³ A Conferência Estadual, realizada em abril de 2007, contou com a presença de aproximadamente 400 pessoas, provenientes de 90 municípios do estado da Bahia. Seus objetivos eram: divulgar a temática do Trabalho Decente, sensibilizar os atores sociais e realizar uma ampla consulta para obter subsídios iniciais para a formulação da agenda estadual (BAHIA, 2008).

estado da Bahia, o compromisso com a construção de Agendas locais de Trabalho Decente foi ampliado para 27 cidades e estados dos países do Mercosul, por meio de um termo de compromisso assinado no âmbito do Fórum Consultivo de Cidades e Regiões (FFCR) do Mercosul, em dezembro de 2008.

Processo de construção do Plano Nacional de Trabalho Decente

No âmbito nacional, o processo de implementação da Agenda Nacional de Trabalho Decente, mediante a construção do Plano Nacional de Trabalho Decente, ganhou novo impulso em 2008, com a constituição de um Grupo Técnico Interministerial e um Grupo Técnico Tripartite de consulta. Também se avançou, nesse período, na discussão sobre os indicadores capazes de monitorar o avanço do país nas diversas dimensões do Trabalho Decente.

Esse processo dinamizou-se mais ainda após a eclosão da crise financeira internacional e da rápida reação a ela tanto no país quanto no âmbito internacional. Como será analisado mais detalhadamente na terceira seção deste artigo, foram adotadas rapidamente medidas de enfrentamento da crise de caráter anticíclico, que incluíam a proteção do emprego e da renda dos trabalhadores. Além disso, sucederam-se importantes manifestações dos constituintes tripartites da OIT, expressando a ideia de que a Agenda do Trabalho Decente constituía um marco adequado para o enfrentamento da crise. Destacam-se, nesse sentido, a discussão realizada pelo CDES, a partir de setembro de 2008, e a posição conjunta, formalizada em Declaração adotada em janeiro de 2009, que propunha um

[...] entendimento nacional, envolvendo todos os níveis e esferas do poder público, empresários, trabalhadores e organizações sociais para assegurar a continuidade de um círculo virtuoso de investimento e crescimento, com equidade, responsabilidade ambiental, geração de emprego e distribuição de renda, baseado nas atividades produtivas, no trabalho e na solidariedade.

Entre as propostas consensuadas nessa Declaração estão: redução da taxa de juros para diminuir o custo do crédito, estimular o consumo e contribuir para a criação de uma expectativa de investimento, defesa do emprego e da produção nacional; fortalecimento do mercado interno como fator crucial para o crescimento, com medidas para a geração de emprego e renda, consolidação das políticas de valorização do salário mínimo, de transferência de renda e apoio à micro e pequena empresa.

Também merecem destaque a Declaração dos Ministros do Trabalho dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados assinada na cidade do Rio de Janeiro, em 20 de outubro de 2008, sob a Presidência *Pro Tempore* do Brasil, e a Declaração da Mesa Diretora do Conselho de Administração da OIT, em novembro de 2008 (OIT, 2008c)¹⁴.

O PNTD, definido como instrumento de uma política de Estado para a promoção contínua do trabalho decente no país, como um plano do país para a implementação da ANTD, passou a ser discutido nas instâncias governamental e tripartite definidas com essa finalidade, com base em um levantamento dos programas de governo que contribuíam às prioridades, resultados e linhas de ação da ANTD e uma matriz de prioridades, resultados, metas e indicadores elaborada pelo MTE. As metas e indicadores foram definidos em dois horizontes temporais: 2011 (tendo como referência o PPA 2008-2011) e 2015 (tendo como referência a Agenda Hemisférica do Trabalho Decente e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio). Vale assinalar que a maioria das metas definidas para 2011 já estava contemplada no PPA e vários dos resultados previstos na matriz já estavam institucionalizados em Planos ou Políticas Nacionais (tais como o Plano Nacional de Combate ao Trabalho Infantil, o II Plano Nacional de Combate ao Trabalho Escravo, o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, o Plano Nacional de Igualdade Racial), várias das quais discutidas e

¹⁴ O conteúdo dessa Declaração será analisado na terceira seção deste artigo.

definidas em conferências nacionais realizadas nos últimos anos no país. Isso significa que os programas e ações necessários à concretização dessas metas estavam, em grande medida, contemplados no orçamento da União até 2011.

Em 4 junho de 2009, o Comitê Interministerial da ANTD — composto pelos seguintes ministérios e secretarias: Secretaria-Geral da Presidência da República, Ministério do Trabalho e Emprego, das Relações Exteriores, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Previdência Social, Justiça, Educação, Saúde, Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Desenvolvimento Agrário, Meio Ambiente e Secretarias de Políticas para as Mulheres, Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Direitos Humanos e Relações Institucionais. O mesmo instrumento criou um Subcomitê da Juventude, com o objetivo de discutir a proposta de uma Agenda Nacional do Trabalho Decente para a Juventude — foi formalizado por Decreto Presidencial.

Nesse mesmo mês, durante a 98ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho (CIT), que teve como tema central de discussão a resposta à crise financeira internacional, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva e o Diretor Geral da OIT assinaram uma Declaração Conjunta, reafirmando a importância da Agenda de Trabalho Decente como resposta à crise, assim como a importância da cooperação técnica e institucional da OIT para a construção do PNTD. Na mesma ocasião, a delegação tripartite presente à Conferência, refletindo a discussão realizada no âmbito do Grupo Técnico Tripartite (GTT) e da CTRI nos meses anteriores, assinou uma declaração expressando o seu compromisso com esse mesmo processo e com as prioridades e resultados em relação aos quais se havia obtido consenso nesse âmbito.

As prioridades são as mesmas da ANTD. Os resultados definidos por consenso são:

Prioridade 1 - 1.1 – Investimentos públicos e privados e estímulos fiscais e financeiros direcionados a setores estratégicos e/ou intensivos em mão

de obra para a geração de emprego e a promoção do desenvolvimento sustentável, principalmente por meio de empresas sustentáveis, empreendimentos para a melhoria e/ou conservação da qualidade ambiental (empreendimentos “verdes”), micro e pequenas empresas, cooperativas e empreendimentos de economia solidária e agricultura familiar; 1.2 – Política de valorização do salário mínimo mantida; 1.3 – Sistema público de emprego, trabalho e renda (SPTER) fortalecido, por meio da ampliação e integração das políticas de qualificação profissional, intermediação de mão de obra e seguro-desemprego, especialmente para jovens, mulheres e população negra; 1.4 – Proteção social aos trabalhadores e trabalhadoras e suas famílias ampliada e fortalecida, especialmente para grupos sociais mais vulneráveis e trabalhadores/as migrantes, em consonância com a Convenção 102 da OIT sobre seguridade social (padrões mínimos), ratificada pelo Brasil; 1.5 – Iniciativas legislativas e de políticas para facilitar a transição das atividades informais para a formalidade, considerando as dimensões de gênero e raça; 1.6 – Igualdade de oportunidades e de tratamento no mundo do trabalho aumentada, em conformidade com as Convenções da OIT nº 100 e 111, ratificadas pelo Brasil.

Prioridade 2 - 2.1 – Trabalho infantil progressivamente erradicado; 2.2 – II Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo implementado, monitorado e avaliado; 2.3 – Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes implementados, monitorados e avaliados.

Prioridade 3 - 3.1 – Mecanismos e instâncias de diálogo social fortalecidos e ampliados, em especial os instrumentos de negociação coletiva; 3.2 – Medidas efetivas tomadas em consulta com empregadores e trabalhadores para promover a Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Equitativa (OIT, 2008b), promover a ratificação das Normas Internacionais do Trabalho e aplicar as Normas Internacionais do Trabalho ratificadas pelo Brasil; 3.3 – Agendas de Trabalho Decente promovidas em

regiões, estados e municípios, em consulta com as organizações de empregadores e de trabalhadores.

O processo de discussão tripartite sobre as metas e indicadores do PNTD continuou a ser desenvolvido no segundo semestre de 2009, sem que, no entanto, fosse possível obter em torno deles um consenso. Em maio de 2010, o Ministro do Trabalho e Emprego apresenta, no evento de pré-lançamento da I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente (CNETD), realizado em Brasília, a proposta do Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente (PNETD), consolidando os avanços e consensos obtidos em torno a esse instrumento e registrando as divergências e observações expressas pelas organizações de empregadores e trabalhadores. O PNETD foi apresentado pelo Ministro do Trabalho e Emprego como uma referência fundamental para a continuidade do debate e do enfrentamento dos desafios para o avanço das políticas públicas de emprego e proteção social no país. Seu objetivo foi assim definido: fortalecer a capacidade do Estado brasileiro para avançar no enfrentamento dos principais problemas estruturais da sociedade e do mercado de trabalho (BRASIL, 2010).

Antes de ser lançada, a proposta da Conferência foi apresentada pelo MTE ao Comitê Executivo Interministerial (CEI) e ao Grupo Técnico Tripartite (GTT) da ANTD. Seu objetivo é instituir um amplo processo de discussão, de âmbito nacional, de revisão e atualização do PNETD e construção de uma Política Nacional de Promoção de Emprego e Trabalho Decente. A previsão é que a Conferência seja realizada em maio de 2012, com etapas preparatórias no âmbito estadual a partir do primeiro semestre de 2011.

A proposta da CNETD insere-se assim no processo que caracterizou os dois mandatos do presidente Lula, de instituir amplos processos de consulta e participação social nas diversas áreas das políticas públicas. A sua realização é um passo importantíssimo para fortalecer a promoção do trabalho decente como uma política de Estado, definida e monitorada por amplos mecanismos de consulta tripartite. O compromisso com a concretização dessa iniciativa,

bem como o seu êxito, representará, sem dúvida, uma *mudança de escala* em todo o processo desenvolvido no país sobre o tema até agora. A realização da Conferência envolve enormes potencialidades e também grandes desafios e, muito provavelmente, estimulará os processos de constituição e fortalecimento das Agendas Locais (estaduais, municipais, intermunicipais) e Setoriais de Trabalho Decente.

AGENDA DE TRABALHO DECENTE REAFIRMA A SUA PERTINÊNCIA E ATUALIDADE FRENTE À CRISE FINANCEIRA INTERNACIONAL

A eclosão da crise financeira internacional em setembro de 2008 teve, sem dúvida, impactos negativos sobre a produção, o emprego e as demais dimensões da Agenda do Trabalho Decente, e representou uma ameaça para os avanços realizados por muitos países no combate à pobreza. A despeito disso, abriu um novo espaço para a afirmação de uma perspectiva de valorização do trabalho e dos direitos a ele associados. Frente a ela, reafirmouse a pertinência e a atualidade do conceito de Trabalho Decente e de sua Agenda.

Com efeito, as políticas implementadas por diversos países no enfrentamento da crise tiveram um caráter muito distinto das políticas de ajuste que caracterizaram a maioria das respostas nacionais às crises dos anos 1980 e 1990, em especial nos países latino-americanos. Essas respostas nacionais caracterizaram-se por apresentar uma forte convergência em relação a uma revalorização do papel do Estado, assim como à importância e conveniência de aplicação de políticas anticíclicas combinando políticas macroeconômicas e de investimento (com o objetivo de deter a desaceleração econômica e a recessão), políticas de mercado de trabalho (com o propósito de promover a criação ou a conservação dos empregos) e políticas de proteção social (com a finalidade de aumentar a cobertura ou duração dos benefícios e assegurar níveis mínimos de renda à população mais afetada).

O reconhecimento de que, na raiz da crise, havia um processo de desvalorização do trabalho e a supervalorização do sistema financeiro, assim como os resultados de uma globalização injusta e inequívoca, abriu campo para a implementação de estratégias de enfrentamento da crise que reconheçam a importância dos objetivos de promoção do emprego, dos direitos no trabalho e da proteção social.

Com efeito, desde a eclosão da crise internacional, em setembro de 2008, a OIT chamou a atenção para a necessidade de enfrentar não apenas os seus efeitos mais imediatos, mas também as suas causas, assim como para a importância de não apenas salvar o sistema financeiro, mas igualmente proteger a economia real dos efeitos da crise, ou seja, as empresas sustentáveis e os trabalhadores e suas famílias, em especial os mais vulneráveis, como as mulheres, os jovens, os indígenas, os afrodescendentes e os migrantes.

A OIT buscou contribuir com esse processo, chamando a atenção para três temas centrais. Em primeiro lugar, o fato de que já existia uma crise do emprego antes da eclosão da crise econômica e financeira, tal como já assinalado na primeira parte deste texto. Em segundo lugar, o fato de que a crise esteve precedida por um desequilíbrio crescente nos rumos da globalização e por uma distribuição muito desigual dos seus benefícios — entre os países e no seu interior — que teve no aumento das desigualdades de renda — mesmo nos anos de prosperidade econômica — uma das suas expressões mais claras (OIT, PNUD, BRASIL, 2009)¹⁵.

¹⁵ O relatório final da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização, organizada pela OIT, já apontava, em 2004, em suas conclusões, que essas desigualdades globais eram inaceitáveis do ponto de vista moral e insustentáveis do ponto de vista político (OIT, 2005). Em junho de 2008, durante 97ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, foi adotada a Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Equitativa, na qual a OIT expressou sua preocupação com os rumos da globalização e os sinais que já anunciavam a grave crise financeira internacional que eclodiria em setembro de 2008. Por sua vez, dois estudos apresentados no segundo semestre de 2008 (OIT 2008c; 2008d) evidenciam o aumento da desigualdade de renda na maioria dos países analisados entre o começo dos anos 90 e a metade da primeira década do século XXI. Um desses estudos (OIT, 2008c) aponta que, entre os fatores que ajudaram a contrarrestar essa tendência negativa, em alguns países, estavam as políticas de salário mínimo e os processos de negociação coletiva.

Em consequência, a resposta à crise atual não deveria ser uma volta ao *status quo* existente antes da sua eclosão. A crise deveria ser vista também como uma oportunidade para redefinir as bases dos processos de desenvolvimento e crescimento econômico no rumo de um modelo mais sustentável do ponto de vista econômico, social e ambiental. Em terceiro lugar, a necessidade de colocar a proteção do emprego e da renda dos trabalhadores e trabalhadoras no centro da resposta à crise.

Esses pressupostos e ideias básicas estão plasmados na primeira manifestação de caráter tripartite de resposta à crise definida no âmbito da OIT — a Declaração da Mesa Conselho de Administração da OIT de novembro de 2008 (OIT, 2008c). Essa Declaração formulava propostas em cinco áreas: aplicação de políticas anticíclicas, com investimentos públicos e privados dirigidos preferencialmente a setores intensivos em mão de obra; promoção das empresas sustentáveis, com especial ênfase às pequenas e médias, e à geração de *empregos verdes*; fortalecimento dos sistemas de proteção social — criação e/ou fortalecimento de políticas de salário mínimo, programas de transferência condicionada de renda, seguro desemprego e políticas ativas de mercado de trabalho; respeito aos direitos e princípios fundamentais no trabalho — fortalecimento das ações de prevenção e fiscalização para evitar o recrudescimento do trabalho infantil, escravo, forçado ou degradante e a discriminação no emprego e na ocupação; fortalecimento do diálogo social e sua mobilização para discutir propostas de enfrentamento da crise, com ênfase nos processos de negociação coletiva.

Esse acordo básico, que a partir desse momento passou a orientar as ações da OIT e as atividades de assistência técnica prestadas aos países no contexto da crise, evoluiu para o Pacto Mundial pelo Emprego, aprovado por consenso na 98ª Reunião da Conferência Internacional do Trabalho (junho de 2009), que contou com a presença das delegações tripartites de 170 países (um total de mais de 4.900 delegados).

O Pacto Mundial pelo Emprego é a resposta à crise definida pelos constituintes tripartites da OIT (governos, organizações de trabalhadores e empregadores) com base na perspectiva do Trabalho Decente. É uma contribuição da OIT para mitigar os efeitos da crise nas empresas, trabalhadores e trabalhadoras e suas famílias (incluindo aqueles e aquelas que trabalham na economia informal e no setor rural), com o objetivo de contribuir a uma recuperação produtiva e sustentável. O objetivo estratégico do Pacto é que o emprego, a proteção social, o respeito aos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras ocupem um lugar central nas respostas à crise e no processo de recuperação. O recurso ao diálogo social é fundamental na definição e na implementação dessas políticas (OIT, 2009a).

Também é objetivo do Pacto promover maior coerência entre as políticas de resposta à crise formuladas pelos governos e as organizações internacionais com base no enfoque do Trabalho Decente. Não se trata de uma receita, mas sim de princípios e propostas gerais que devem ser adaptadas às diferentes realidades e prioridades regionais e locais, assim como incluídas na cooperação dos países desenvolvidos com os países em desenvolvimento, inclusive na cooperação Sul–Sul.

O Pacto ressalta a importância da ação do Estado e dos mercados internos e enfatiza a necessidade de uma resposta global (devido justamente à natureza e à amplitude da crise), mas que tenha uma expressão regional e nacional. Afirma a necessidade de medidas urgentes e coordenadas, para potencializar a eficácia das políticas e medidas adotadas no âmbito nacional, e alerta para o fato de que, se isso não ocorrer, a tendência será o emprego continuar deprimido por muito tempo, inclusive depois que se recuperem os mercados de valores e a economia de muitos países volte a crescer. Alerta para o perigo de que, “[...] no momento em que isso

ocorra, se cante vitória prematuramente, e se deixe de prestar atenção à essa soterrada e persistente crise do emprego” (CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2009a).

O objetivo estratégico do Pacto é que o emprego, a proteção social, o respeito aos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras ocupem um lugar central nas respostas à crise e no processo de recuperação

O conteúdo do Pacto Mundial pelo Emprego corresponde, em grande medida, às políticas e estratégias implementadas por diversos países, entre eles o Brasil, tanto no período anterior à crise, quanto no processo do seu enfrentamento. Está estruturado em sete esferas de ação: políticas anticíclicas de manutenção do crédito e estímulo ao comércio e ao investimento público e privado; apoiar as empresas produtivas e sustentáveis, em particular as pequenas e micro; investir em uma economia verde e criar empregos verdes; ampliar a proteção social — criar ou fortalecer programas de transferência de renda condicionada, salvaguardar os sistemas de previdência social, criar ou fortalecer políticas de salário mínimo e manter o poder aquisitivo dos salários, ampliar o seguro desemprego (quanto à sua duração e/ou cobertura); fortalecer as políticas ativas de mercado de trabalho — criar oportunidades adicionais de formação e readaptação profissional, reforçar os serviços de intermediação de mão de obra, criar ou ampliar serviços de emprego de emergência; proteger e promover os direitos no trabalho — reforçar a capacidade dos Estados para garantir o seu cumprimento pelo fortalecimento da inspeção do trabalho e adoção de políticas e medidas especiais para prevenir o aumento do trabalho infantil, como uma estratégia das famílias para enfrentar a crise, do trabalho forçado, do tráfico de pessoas e da vulnerabilidade dos grupos mais discriminados no mercado de trabalho; promover o diálogo social, reconhecendo a importância da participação ativa dos atores sociais na resposta à crise e na recuperação.

O Pacto foi reconhecido pelo Sistema das Nações Unidas e pelo G20 (na reunião realizada em

Pittsburgh, em outubro de 2009), que incorporou às suas conclusões a ideia de que a geração de emprego de qualidade e trabalho decente é condição essencial para uma recuperação sustentável.

Sua relevância e pertinência foram novamente reiteradas na reunião de ministros do trabalho do G20, realizada em abril de 2010 em Washington, com o mandato de examinar as medidas necessárias para assegurar uma recuperação sustentável, promotora do emprego de qualidade (OIT, 2010). Os ministros reunidos nessa ocasião reconheceram as políticas contidas no Pacto e na Agenda de Trabalho Decente da OIT como uma via adequada para estimular a recuperação econômica promotora do emprego de qualidade e o desenvolvimento sustentável e mais inclusivo.

Políticas implementadas

Por solicitação do G20, a OIT realizou a análise das ações de enfrentamento da crise empreendidas em 54 países, entre setembro de 2008 e julho de 2009, nas áreas de emprego e proteção social (OIT, 2009b). Para efeitos da análise, as políticas e ações foram agrupadas em quatro tipos: estímulos à demanda; apoio ao emprego, a quem procura emprego e aos desempregados; ampliação da proteção social e da segurança alimentar; diálogo social e direitos no trabalho.

As políticas de estímulo à demanda adotadas, por sua vez, foram classificadas em: investimento público adicional em infraestrutura (com critérios de emprego e/ou ambientais); criação ou ampliação de programas de emprego; crédito, subsídios, isenção tributária e acesso às licitações públicas para micro e pequenas empresas.

As políticas de apoio ao emprego, a quem procura emprego e aos desempregados consistiram em: ampliação de programas de formação profissional; aumento da capacidade dos serviços públicos de emprego; novas medidas para trabalhadores migrantes; ampliação do seguro desemprego; redução da jornada de trabalho; seguro desemprego

parcial combinado com formação e redução da jornada e reduções salariais.

Na área da ampliação da proteção social e da segurança alimentar foram implementadas as seguintes políticas ou ações: criação ou ampliação de programas de transferência de renda condicionada; ampliação do acesso a serviços de saúde; políticas de salário mínimo; novas ajudas à agricultura e introdução de subsídios de alimentação.

Por último, as ações realizadas na área de diálogo social e direitos no trabalho foram classificadas em: consultas sobre respostas à crise; acordos nacionais e setoriais; medidas adicionais contra o trabalho infantil e o trabalho forçado; mudanças na legislação do trabalho e fortalecimento da fiscalização do trabalho.

A análise realizada aponta ainda que as medidas mais frequentemente adotadas nesse período pelos países analisados foram: investimentos em infraestrutura (87%); subsídios e isenção fiscal para as pequenas empresas (77,8%); crédito para as pequenas empresas (74,1%); programas de formação profissional (63%); consultas com organizações de trabalhadores e empregadores (diálogo social — 59,3%) e proteção social mediante programas de transferência de renda (53,7%). (OIT, 2009b).

Por sua vez, as medidas menos frequentemente adotadas pelos países analisados foram: medidas adicionais contra o trabalho forçado, o trabalho infantil e o tráfico de pessoas (3,7%); acesso das pequenas empresas a licitações públicas (9,3%); consultas ou acordos setoriais (11,1%); fortalecimento da fiscalização do trabalho (13%) e medidas de proteção dos trabalhadores migrantes (14,8%). (OIT, 2009b).

A análise conclui que a implementação dessas políticas e medidas conseguiu evitar um colapso financeiro global e uma espiral de queda dos salários. Mas não foi capaz de evitar uma forte deterioração do mercado de trabalho em escala mundial, que se expressou no aumento do número de desempregados e trabalhadores pobres.

Também conclui que, não obstante a diferença de natureza entre essas políticas e as adotadas no

enfrentamento de crises anteriores, ainda foi muito limitada a atenção conferida ao tema da *crise do emprego e da proteção social*. O conjunto das medidas aplicadas nessa área corresponde a uma porcentagem pequena (apenas 14%) do conjunto dos pacotes de estímulo implementados nos países analisados.

A possibilidade de uma recuperação sustentável e que aponte para um novo modelo de desenvolvimento exigiria, sem dúvida, reforçar esse componente, com especial atenção aos grupos mais vulneráveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em pouco mais de uma década, a promoção do trabalho decente tornou-se um compromisso e um objetivo compartilhado por governos, organizações de empregadores e trabalhadores em muitos países do mundo, diversas instâncias internacionais e regionais. Isso expressa a revalorização da noção de que o trabalho deve ser fonte de dignidade e cidadania e, se exercido em condições adequadas, é a melhor garantia de inclusão social e de que os frutos do crescimento e do desenvolvimento econômico possam ser distribuídos de forma mais equitativa.

O compromisso com a promoção de uma Agenda de Trabalho Decente no Brasil foi formalizado entre o Presidente da República e o Diretor Geral da OIT em 2003 e, dessa data até hoje, os avanços têm sido relevantes. A Agenda Nacional de Trabalho Decente foi lançada em 2006. A experiência pioneira de construção da Agenda Bahia do Trabalho Decente consolidou-se e passou a ser uma referência nacional e internacional. O debate e as instâncias tripartites em torno ao tema fortaleceram-se e deram origem a um Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente.

Encontra-se em processo avançado de discussão a proposta também inédita de uma Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude.

A decisão política de convocar uma Conferência

Nacional de Trabalho Decente representa uma mudança de escala em todo esse processo e pode ser um passo fundamental para a sua consolidação como uma política de Estado. O sucesso dessa proposta depende de um esforço compartilhado entre governo, organizações de empregadores e trabalhadores e

de todos aqueles e aquelas que consideram que o trabalho decente é uma questão central para fazer avançar o objetivo nacional de erradicação da pobreza, redução significativa das desigualdades sociais e garantia da governabilidade democrática no país.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, L. Introdução. In: *Igualdade de gênero e raça no trabalho: avanços e desafios*. Brasília, DF: OIT, 2010. p. 17-47.
- _____. Trabalho decente e informalidade e precarização do trabalho. In: DAL ROSSO, Sadi; FORTES, José Augusto A. S. (Ed.). *Condições de trabalho no limiar do século XX*. Brasília: Época, 2007. p. 37-58.
- ABRAMO, L.; VALENZUELA, M. E. *América Latina: brechas de equidad y progreso laboral de las mujeres em los 90*. Lima: OIT, 2001, 71p.
- _____. Balance del progreso laboral de las mujeres en América Latina: integración laboral de la mujer. *Revista internacional del trabajo*, Ginebra, v. 124, n. 4, p. 399-430, 2005.
- BAHIA. Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte. *Agenda Bahia do trabalho decente : trabalho decente, direito da gente*. Salvador, 2007. 17 p.
- _____. Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte. *Agenda Bahia do trabalho decente: trabalho decente, direito da gente: construindo uma agenda decente para a Bahia = decent work agenda of Bahia : decent work, everyone's right: constructing a decent work agenda for Bahia*. Salvador, 2008. 50 p.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Agenda Nacional de Trabalho Decente*. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/info/downloadfile.php?fileId=237>>. Acesso em: 17 out. 2007.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. *Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente: gerar emprego e trabalho decente para combater a pobreza e as desigualdades sociais*. Brasília, DF, 2010. 44 p. Apresentado na I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente (CNETD), realizada em Brasília nos dias 4-6 de maio.

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 99a, Seção, 2010, Genebra. *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*: informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo: Informe del Director-General. Ginebra: OIT, 2010. 94 p. Disponível em: <[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09374/09374\(2010-99\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09374/09374(2010-99).pdf)>. Acesso em: 14 out. 2010.

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 92ª, Reunión 2004. Organizar en pos de la justicia social: Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo: Informe del Director-General I (B). Ginebra: OIT, 2004. 149 p. Disponível em: <[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09374/09374\(2004-92\)149.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09374/09374(2004-92)149.pdf)>. Acesso em: 3 jul. 2009.

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 91ª, Reunión 2003. La hora de la igualdad en el trabajo: informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe del Director General I (B). Ginebra: OIT, 2003. 153 p. Disponível em: <[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09374/09374\(2003\)153.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09374/09374(2003)153.pdf)>. Acesso em: 3 jul. 2009.

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 90ª, Reunión 2002. Un futuro sin trabajo infantil: informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe del Director General I (B). Ginebra: OIT, 2002. Disponível em: <[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09374/09374\(2002-90\)157.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09374/09374(2002-90)157.pdf)>. Acesso em: 3 jul. 2009.

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 88ª, Reunión 2000. Su voz en el trabajo: informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Informe del Director General. Ginebra: OIT, 2000. Disponível em: <[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09374/09374\(2000-88\)94.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09374/09374(2000-88)94.pdf)>. Acesso em: 3 out. 2010.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO TRABALHO, 98a Sessão, 2009, Lisboa. *O custo da coerção*: relatório global de seguimento da Declaração da OIT sobre os Direitos e Princípios Fundamentais do Trabalho: Relatório I(B). Lisboa: OIT: Autoridade para as Condições do Trabalho, 2009a. 88 p.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO TRABALHO, 98a Sessão, 2009. *Enfrentando la crisis mundial del empleo*: la recuperación mediante políticas de trabajo decente: Informe del Director-General. Ginebra: OIT, 2009b. 37 p. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_106222.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2009.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO TRABALHO, 97ª, Sessão, 2008. Liberdade sindical na prática: lições a retirar: Relatório Global de Acompanhamento da Declaração da OIT Relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho. Lisboa: OIT, 2008. 109 p. Disponível em: <http://www.oit.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/relatorioglobal_2008.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2009.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO TRABALHO, 96ª, Sessão, 2007. Igualdade no trabalho: enfrentar os desafios: relatório global de acompanhamento de declaração da OIT relativa aos direitos e princípios fundamentais no trabalho: relatório do Director-General. Ginebra: OIT, 2007. 137 p. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/igualdade_07.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2009.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO TRABALHO, 95ª, Sessão 2006. O fim do trabalho infantil: um objetivo ao nosso alcance: Relatório Global no quadro do Seguimento da Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho: relatório do Director-General, 2006. Ginebra: OIT, 2006b. 136 p. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/info/downloadfile.php?fileId=190>>. Acesso em: 3 jul. 2009.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO TRABALHO, 93ª, Reunião, 2005. Uma aliança global contra o trabalho forçado: relatório global de seguimento da declaração sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho 2005: Relatório do Diretor Geral relatório I(B). Ginebra: OIT, 2005. 96 p. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/info/downloadfile.php?fileId=110>>. Acesso em: 3 jul. 2009.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO TRABALHO, 89ª, Reunião, 2001. Não ao trabalho forçado: relatório global do seguimento da declaração da OIT relativa a princípios e direitos fundamentais no trabalho: relatório do Diretor-General relatório I (B). Ginebra: OIT, 2001. 144 p. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/info/downloadfile.php?fileId=134>>. Acesso em: 3 jul. 2009.

LEVAGGI, V. *Democracia y trabajo decente en América Latina*. Lima: OIT, 2006. Disponível em: <http://200.62.227.13/WDMS/bib/publ/libros/democracia_trabajo_decente_vl.pdf>. Acesso em: 16 out. 2007.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: building on experience*. Geneva: ILO, 2010a. An ILO report, with substantive contributions from OECD, to the Meeting of G20 Labour and Employment Ministers, 20-21 April 2010, Washington, D.C. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_report_accelerating.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2010.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO.

Declaración del Director General de la OIT ante el rescate de los mineros en Chile. [Genebra]: OIT, 2010b. Disponível em: <http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Speeches/lang--es/WCMS_145613/index.htm>. Acesso em: 11 nov. 2010.

_____. *Para superar a crise: um pacto mundial para o emprego.* Lima, 2009a. 19 p.

_____. *Protecting people, promoting jobs: a survey of country employment and social protection policy responses to the global economic crisis.* Geneva: ILO, 2009b. ILO report to the G20 Leaders' Summit, Pittsburgh, 24-25 September 2009. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/protecting_people_promoting_jobs.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2010.

_____; PNUD; BRASIL. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Trabalho e família: rumo a novas formas de conciliação com co-responsabilidade social.* Brasília, DF: OIT, 2009. 150 p.

_____. *Global wage report 2008/09: minimum wages and collective bargaining, towards policy coherence.* Geneva: ILO, 2008a. Disponível em: <[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09258/09258\(2008-09\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09258/09258(2008-09).pdf)>. Acesso em: 3 jul. 2009a.

_____. *Declaração da OIT sobre a justiça social para uma globalização equitativa, 2008.* [Brasília, DF, 2008b]. Disponível em: <http://www.oit.org.br/download/declaracao_oit_globalizacao.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2009.

_____. *Declaración de la Mesa del Consejo de Administración de la OIT.* Genebra, 2008c. 3 p. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/GB/303/GB.303_Declaracion.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2010.

_____. *Income inequalities in the age of financial globalization.* Geneva: ILO, 2008d.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO.

Tendencias mundiales del empleo. Genebra, 2007.

_____. *Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015.* Brasília, DF, 2006. Trabalho apresentado na XVI Reunião Regional Americana. Disponível em: <<http://www.oit.org.br/info/downloadfile.php?fileId=187>>. Acesso em: 16 out. 2007.

_____. Comissão Mundial Sobre a Dimensão Social da Globalização. *Por uma globalização equitativa: criar oportunidades para todos.* Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2005. 166 p.

_____. ILOLEX: base de datos sobre las normas internacionales del trabajo. [Genebra]: OIT, 1996-2010. Disponível em: <<http://www.oit.org/ilolex/spanish/index.htm>>. Acesso em: 11 nov. 2010.

REUNIÃO REGIONAL AMERICANA [DA] OIT, 16., 2006, Brasília. *Conclusiones de la XVI RRA.* Brasília, DF: OIT, 2006. Disponível em: <http://www.oitamericas2006.org/espanol/conclusiones_xvi_reunion.html>. Acesso em: 16 out. 2007.

RODGERS, F. El trabajo decente como una meta para la economía global. *Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional: formación profesional, productividad y trabajo decente.* Montevideo, n. 153, 2002.

SOMAVIA, J. *Como abordar la crisis mundial del empleo.* Genebra, 2006. (Discursos 2005). Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/dgo/speeches/somavia/2006/davos.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2007.

VASCONCELOS, M. Responsabilidades familiares. *Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero,* Brasília, Ano I, p. 36-43, 2009.

Agradeço os comentários de Carolina Vilava, José Ribeiro e Paulo Sergio Muçoucah.

Artigo recebido em 15 de setembro de 2010 e aprovado em 8 de outubro de 2010.

Evolução recente do Trabalho Decente no Brasil: avanços e desafios

José Ribeiro*

Janine Berg**

* Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE (ENCE); especialista em população e desenvolvimento sustentável pela Universidad de Chile; graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); coordenador Nacional do Projeto Monitorando e Avaliando o Progresso no Trabalho Decente (MAP) do Escritório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Brasil.

** Especialista em Emprego do Escritório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Brasil.

Resumo

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) desenvolveu, em 1999, o conceito de Trabalho Decente como síntese do seu mandato histórico de promoção dos direitos no trabalho, de mais e melhores oportunidades de emprego produtivo para homens e mulheres, extensão da proteção social e fortalecimento do diálogo social. Em 2008, o Conselho de Administração da OIT aprovou uma metodologia voltada para o monitoramento e avaliação do progresso no trabalho decente, abrangendo dez áreas temáticas. O objetivo deste trabalho é analisar a evolução do trabalho decente no Brasil durante as décadas de 1990 e 2000. Encontrou-se que o país registrou importantes avanços na promoção do trabalho decente: a incidência de trabalho infantil e forçado declinou, foi mantida a trajetória de crescimento da participação laboral das mulheres e a retomada de um ritmo mais elevado e consistente do crescimento econômico após 2003, proporcionou redução no desemprego e na informalidade. Concluiu-se que ainda permanecem desigualdades de gênero e raça e é inquietante a proporção de jovens que não estudam e nem trabalham. **Palavras-chave:** Mercado de trabalho. Indicadores sociais. Trabalho Decente.

Abstract

In 1999, the International Labour Organization (ILO) developed the concept of Decent Work based on its historical mandate of promotion of rights at work, of more and better opportunities of productive work for men and women, of the extension of social protection and of the strengthening of social dialogue. In 2008, the Governing Body of the ILO approved a methodology for monitoring and evaluating progress on decent work, covering ten thematic areas. The objective of this paper is to analyse the evolution of decent work in Brazil during the 1990s and 2000s. Brazil registered important advances in decent work: incidence of both child labour and forced fell significantly, female labour force participation increased and following the resumption of economic growth in 2003, unemployment and informality fell. Yet despite these improvements there remain significant inequalities with regard to gender and race and the percentage of youths who do not attend school or work is worrisome.

Keywords: Labour market. Social indicators. Decent Work.

INTRODUÇÃO

Ao final da década de 1990, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) desenvolveu e passou a disseminar o conceito de *Trabalho Decente*

como síntese do seu mandato histórico, lastreado em quatro pilares estratégicos: 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; promoção do emprego de qualidade; extensão da proteção social; diálogo social. Nessa perspectiva, *Trabalho Decente* é conceituado como um trabalho produtivo e adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, sem quaisquer formas de discriminação, e capaz de garantir uma vida digna a todas as pessoas que vivem do seu trabalho. Pode ser compreendido, portanto, como uma condição fundamental para a superação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável.

Após dez anos atuando em prol da promoção do trabalho decente, o Conselho de Administração da OIT aprovou, em 2008, uma metodologia voltada para o seu monitoramento e avaliação do progresso. No cerne dessa metodologia foram desenvolvidos indicadores que se agrupam sob as dez dimensões fundamentais do trabalho decente: oportunidades de emprego; rendimentos adequados e trabalho produtivo; jornada de trabalho decente; combinação entre trabalho, vida pessoal e familiar; trabalho a ser abolido; estabilidade e segurança no trabalho; igualdade de oportunidade e de tratamento no emprego; ambiente de trabalho seguro; seguridade social e diálogo social; e representação de trabalhadores e empregadores. Ademais, a proposta da OIT contempla também a análise do contexto socioeconômico que condiciona a promoção do trabalho decente.

O objetivo deste trabalho é analisar a evolução recente (entre 1992 e 2008) do trabalho decente no Brasil, com base na metodologia proposta pela OIT e nas informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de

Geografia e Estatística (IBGE) e de registros administrativos dos ministérios do Trabalho e Emprego (MTE) e da Previdência Social (MPS), dentre outras fontes. O trabalho está dividido em seis seções dedicadas às análises de várias das dimensões do trabalho decente.

OPORTUNIDADES DE EMPREGO E RENDIMENTOS ADEQUADOS

O trabalho é um dos principais vínculos entre o desenvolvimento econômico e o social, uma vez que representa um dos mais importantes mecanismos por intermédio dos quais os seus benefícios podem efetivamente chegar às pessoas e, portanto, serem mais bem distribuídos. Cerca de 80,0% da renda total das famílias latino-americanas, ou seja, grande parte da renda familiar e, por conseguinte, das condições de vida dos indivíduos, depende primordialmente dos rendimentos gerados no mercado de trabalho (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2007). Por esse motivo, as oportunidades de emprego representam um dos principais pilares para a promoção do trabalho decente. Os principais indicadores utilizados para analisar as oportunidades de emprego, no âmbito deste relatório, são as taxas de participação, o nível de ocupação e a taxa de desemprego.

De modo geral, a oferta laboral é determinada pelo tamanho da população (resultante das taxas anteriores de crescimento vegetativo e migração líquida), pela estrutura da população por idade e sexo determinada pela interação entre fecundidade, mortalidade e migração e pelo comportamento das taxas de participação (proporção das pessoas economicamente ativas em relação às pessoas em idade ativa) por idade e sexo que, por sua vez, são influenciadas por fatores econômicos, sociais e culturais.

Tradicionalmente, as mulheres participam menos que os homens no mercado de trabalho. No entanto, é importante ressaltar o fato de que, em

geral, o conceito de trabalho é baseado em uma definição de atividade econômica que não abarca um conjunto de atividades mais comumente realizadas pelas mulheres. Sendo assim, várias trabalhadoras são enquadradas na condição de economicamente “inativas”. Em virtude dessa “invisibilidade do trabalho feminino”, um significativo aporte laboral das mulheres é subestimado e não se reflete na taxa de participação. Com base nas informações da PNAD é possível constatar a real dimensão deste processo de subestimação do efetivo trabalho feminino. No Brasil, em 2008, do contingente total de 23,1 milhões de mulheres “inativas” com 16 a 64 anos de idade, cerca de 91,0% (21,0 milhões de pessoas) realizavam afazeres domésticos. Estes englobam a realização, no domicílio de residência, de tarefas não econômicas (ou seja, que não atendem às condições estabelecidas no conceito de trabalho) de arrumar ou limpar a moradia, cozinhar, lavar roupa, cuidar de filhos ou de menores de idade, orientar ou dirigir trabalhadores domésticos, entre outras. Já entre os homens inativos, tal proporção era de

apenas 44,7%. Esta invisibilidade do trabalho feminino fica ainda mais evidente ao se constatar que as mulheres brasileiras “inativas” economicamente despendiam em média 32 horas semanais de trabalho com os afazeres domésticos.

Apesar disso, as taxas de participação femininas vêm crescendo a um ritmo bastante superior às masculinas. Com efeito, a participação feminina no mercado de trabalho cresceu de 56,7% em 1992 para 64,3% em 2008, ou seja, 7,6 pontos percentuais (p.p.) em 16 anos. Por outro lado, a participação masculina apresentou declínio ao passar de 89,8% para 86,3% durante o mesmo período, conforme Tabela 1. Como resultado dessas tendências opostas diminuiu o diferencial de participação entre homens e mulheres e a taxa de participação total apresentou um ínfimo crescimento ao passar de 72,8% em 1992 para 74,9% em 2008. Em decorrência da maior incorporação ao mercado de trabalho, as mulheres passaram a representar 44,0% da População Economicamente Ativa (PEA) nacional em 2008, contra 40,0% em 1992.

(continua)

Indicadores de trabalho decente	Ano							
	1992	1995	1999	2001	2003	2005	2007	2008
Taxa de participação (%) (16 a 64 anos)	72,8	73,2	72,9	72,4	73,6	75,2	74,8	74,9
Mulheres	56,7	58,3	59,6	59,5	61,6	64,3	64,0	64,3
Homens	89,8	89,0	87,2	86,3	86,3	87,0	86,3	86,3
Negros	73,8	73,7	73,2	72,3	73,5	75,1	74,5	74,6
Branco	72,0	72,8	72,7	72,5	73,6	75,4	75,0	75,2
Ocupados/PIA (%) (16 a 64 anos)	68,1	68,8	65,9	65,6	66,3	68,1	68,6	69,1
Mulheres	52,2	54,1	52,3	52,3	54,0	56,3	57,0	57,7
Homens	85,0	84,4	80,3	79,8	79,5	80,7	81,0	81,4
Negros	68,5	68,9	65,4	64,5	65,4	67,0	67,6	68,2
Branco	67,8	68,8	66,3	66,5	67,1	69,1	69,5	70,3
Taxa de desemprego (%) (16 a 64 anos)	6,4	6,0	9,7	9,4	9,9	9,5	8,3	7,7
Mulheres	8,0	7,2	12,2	12,0	12,4	12,4	11,0	10,3
Homens	5,4	5,1	7,9	7,6	7,9	7,2	6,1	5,6
Negros	7,2	6,6	10,8	10,9	11,0	10,8	9,3	8,5
Branco	5,8	5,5	8,8	8,3	8,9	8,3	7,3	6,5

Tabela 1
Indicadores de trabalho decente da dimensão oportunidades de emprego – Brasil (1) – 1992/2008

Indicadores de trabalho decente	Ano							
	1992	1995	1999	2001	2003	2005	2007	2008
Taxa de formalidade (%) (16 a 64 anos)	46,4	45,5	43,9	45,2	45,7	46,9	49,5	49,4
Mulheres	40,8	40,8	41,4	43,1	43,7	44,3	46,7	46,5
Homens	50,0	48,6	45,6	46,6	47,1	48,7	51,6	51,6
Negros	36,6	36,0	34,7	36,7	37,0	39,2	42,5	43,8
Branco	54,2	52,8	51,1	51,9	52,9	53,8	56,0	55,7
Jovens que não estudam e não trabalham (%) (15 a 24 anos)	21,1	19,3	18,9	19,4	18,9	18,7	18,8	17,7
Mulheres	31,4	28,2	26,9	27,5	26,4	25,9	25,8	24,2
Homens	10,8	10,4	11,0	11,1	11,6	11,6	12,0	11,5
Negros	22,7	21,0	20,6	21,5	21,1	21,0	21,2	19,5
Branco	19,6	17,7	17,3	17,3	16,8	16,3	16,2	15,2
Taxa de desemprego juvenil (%) (15 a 24 anos)	11,9	11,4	18,3	17,9	19,0	19,6	17,0	16,3
Mulheres	15,0	14,1	23,0	22,4	24,5	25,1	22,1	21,3
Homens	9,9	9,7	15,1	14,6	15,1	15,5	13,2	12,6
Negros	12,3	11,8	18,9	19,2	19,7	21,0	18,0	17,4
Branco	11,5	11,1	17,7	16,6	18,3	18,1	15,9	14,7

Fonte: IBGE-PNAD.

Elaboração: Escritório da OIT no Brasil.

(1) Exclui a área rural da região Norte, a exceção do Tocantins.

A análise do nível de ocupação total — número de ocupados de 16 a 64 anos de idade sobre a PIA da mesma faixa etária — demonstra que as taxas vigentes (em torno de 68,0%) nos primeiros anos da década passada (1992 e 1993) eram superiores àquelas observadas no início da década de 2000 (próximo a 66,0%). Entretanto, vale ressaltar que, ao longo dos últimos anos da série histórica, a taxa de ocupação evoluiu 2,8 pontos percentuais, ao passar de 66,3% em 2003 para 69,1% em 2008. Mediante uma perspectiva de gênero, as taxas apresentaram comportamentos bastante diferenciados. Com efeito, o período de 1992 a 2008 foi marcado por um crescimento do nível de ocupação das mulheres (de 52,2% para 57,7%) *vis a vis* uma diminuição da ocupação masculina (de 85,0% para 81,4%), refletindo a mesma tendência já apontada em relação à taxa de participação. Em consequência, reduz-se o diferencial entre os níveis de ocupação de homens e mulheres: de 32,8 pontos percentuais em 1992, para 23,7 em 2008, reduzindo-se a brecha em 9,1

p.p. em 16 anos. Tratando-se do atributo *cor/raça*, observa-se que o nível de ocupação dos trabalhadores brancos aumentou ligeiramente de 67,8% para 70,3% entre 1992 e 2008, ao passo que, entre os ocupados negros — número de ocupados de 16 a 64 anos de idade sobre a População em Idade Ativa (PIA) da mesma faixa etária — foi observado um ínfimo declínio (de 68,5% para 68,2%).

A trajetória do desemprego ao longo do período em análise foi bastante sensível aos períodos de crise econômica e de maior intensidade do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). A taxa de desocupação declinou de 6,4% para 6,0% entre 1992 e 1995, beneficiando-se da recuperação do crescimento econômico durante o triênio 1993-1995 (média de crescimento do PIB de 4,8% ao ano), em função, sobretudo, da implementação do Plano Real e da consequente redução da inflação. Já durante o triênio 1997-1999 o desemprego voltou a subir de maneira significativa, alcançando 9,7% da PEA em 1999. Entre os fatores que explicam esse resultado

estão os fortes impactos das crises asiática — 1997 — e russa — 1998 — sobre a economia brasileira, que forçaram o país a desvalorizar o Real no início de 1999 e arrefeceram o ritmo de crescimento do PIB. Durante a primeira metade da década de 2000, a taxa de desemprego permaneceu elevada, chegando a quase dois dígitos (9,9%) no ano de 2003. Vale ressaltar que, além das baixas taxas de incremento do PIB, o desemprego foi também impulsionado pela maior oferta de trabalhadores no mercado de trabalho durante esse período. Com efeito, a taxa de participação evoluiu de 72,4% no ano de 2001 para 75,2 em 2005, apesar da redução do ritmo médio de crescimento da população em idade ativa em comparação com a década de 1990.

Mediante a aceleração do crescimento da economia a partir de 2005, aliada à maior elasticidade do produto-emprego e aos sucessivos incrementos do emprego formal, o desemprego voltou a diminuir de 9,5% para 8,6% entre 2005 e 2006 e, posteriormente, de 8,3% para 7,7% entre 2007 e 2008. Por outro lado, ao contrário do que ocorreu com a taxa de participação e o nível de ocupação, ampliaram-se as diferenças entre as taxas de desemprego de homens e mulheres, brancos e negros. Entre 1992 e 2008, a taxa de desemprego masculina cresceu de 5,4% para 5,6% (0,2 p.p.) e a feminina expandiu-se em 2,3 p.p., ao passar de 8,0% para 10,3%. Entre os trabalhadores brancos, a taxa aumentou de 5,8% para 6,5% (0,7 p.p.) e entre os negros de 7,2% para 8,5% (1,3 p.p.).

Um dos principais traços estruturais do mercado laboral juvenil no Brasil (assim como em diversos outros países) é a prevalência de taxas de desemprego significativamente mais elevadas do que aquelas correspondentes à população adulta. Com efeito, enquanto no ano de 2008 a taxa total de desemprego (referente aos trabalhadores de 16 a 64

anos de idade) era de 7,7%, entre os jovens (15 a 24 anos de idade) essa cifra alcançava 16,3%, ou seja, era mais do que duas vezes superior. A magnitude da taxa de desemprego juvenil contribui para que também seja expressivo o número de jovens participantes desse contingente total de desempregados. De fato, no ano de 2008, frente à população total desocupada de 6,9 milhões de trabalhadores, perto de 3,2 milhões de pessoas (47,5% do total) tinham entre 15 e 24 anos de idade.

A taxa de desemprego entre os jovens elevou-se de 11,9% para 16,3% entre 1992 e 2008 (o correspondente a 4,4 p.p.), após ter alcançado o pico de 19,6% em 2005, segundo Tabela 1. A taxa de desemprego dos adultos também aumentou no período, porém com menor intensidade (1,3 p.p.) ao passar de 6,4% para 7,7%. Vale ressaltar que, entre 2005 e 2008, a desocupação caiu tanto entre os jovens quanto entre os adultos em função dos níveis de crescimento econômico e do conseqüente desempenho do mercado formal de trabalho. No entanto, os significativos diferenciais das taxas de desemprego entre esses grupos populacionais mantiveram-se.

A incidência e o contingente do desemprego entre os jovens guardam relação direta com aspectos de natureza demográfica e estruturais associados ao mercado de trabalho. Pelo lado da oferta, a pressão de origem demográfica fez-se fortemente presente durante toda a década de 1990 e primeira metade da atual década, fruto, sobretudo, da *onda jovem*, que gerou efeitos de caráter duradouro. Isto ocorreu porque o crescimento da PIA e da PEA foi bastante condicionado pelos elevados níveis de fecundidade vivenciados no passado. Esse processo irá manter-se, embora com uma intensidade cada vez menor, até o final da próxima década. Ou seja, pelo lado da oferta, o desafio será o de conviver com uma pressão, de origem demográfica da *onda*

Mediante a aceleração do crescimento da economia a partir de 2005, aliada à maior elasticidade do produto-emprego e aos sucessivos incrementos do emprego formal, o desemprego voltou a diminuir de 9,5% para 8,6% entre 2005 e 2006 e, posteriormente, de 8,3% para 7,7% entre 2007 e 2008.

jovem, por novos empregos pelo menos até o ano de 2020, não obstante esse fenômeno já ter começado a se atenuar na segunda metade da atual década. De fato, os dados da PNAD demonstram que, em 2006, pela primeira vez ao longo das últimas décadas, reduz-se simultaneamente o número absoluto e o percentual de participação de jovens na estrutura da população, já anunciando a inflexão da chamada onda jovem. Em que pese a inflexão e mesmo diante do franco processo de envelhecimento, aproximadamente 17,7% da população brasileira ainda era composta por adolescentes e jovens de 15 a 24 anos de idade no ano de 2008.

A análise da desocupação juvenil mediante uma perspectiva de gênero, raça/cor e situação do domicílio (urbana e rural) permite constatar-se que sua intensidade assume grande heterogeneidade. No ano de 2008, a taxa de desemprego das mulheres jovens (21,3%) era bastante superior (8,7 p.p.) à dos homens jovens (12,6%), diferencial que era maior que o registrado em 1992 (5,1 p.p.). Os níveis de desocupação dos jovens negros (17,4%) também eram mais elevados que o dos brancos (14,7%) em 2008, tendo apresentado aumento do diferencial entre 1992 e 2008 (de 1,2 para 2,7 p.p.).

Em 2008, um expressivo contingente de 6,0 milhões de jovens (17,7% do total) não estudava nem trabalhava. Isso significa que praticamente 1 de cada 5 jovens brasileiros de 15 a 24 anos de idade encontrava-se nessa situação. Apesar de o percentual ter diminuído levemente em comparação com o ano de 1992 (quando estava situado em 21,1%) e não ter aumentado desde 2001 (19,4%), ainda é muito elevado. Ademais, a referida proporção vem apresentando grande resistência em diminuir, mesmo num contexto de maior crescimento econômico, aumento do emprego formal e dos níveis de escolaridade, já que se manteve praticamente inalterada

entre 2003 e 2008. A análise deste indicador, segundo uma perspectiva de gênero e cor/raça, revela uma face ainda mais preocupante da situação juvenil. Em 2008, a proporção de mulheres adolescentes

e jovens que não estudavam nem trabalhavam (24,2%) era mais do que o dobro (2,2 vezes) da proporção de homens na mesma situação (11,0%). Vale ressaltar que, em 1992, esse diferencial era praticamente o triplo: 31,4% para as mulheres e 10,8% para os homens. O percentual também era sistematicamente mais elevado (em torno de 5

p.p.) entre os jovens negros em comparação com os brancos (19,5% contra 15,2% em 2008) e foi ampliado ao longo do período em análise, já que nos primeiros anos da década de 1990 os diferenciais giravam ao redor de 3,0 p.p.

O expressivo diferencial entre a proporção de jovens homens e mulheres que não estudam e nem trabalham é bastante condicionado por questões de gênero. A despeito de possuir níveis de escolaridade mais altos, as jovens apresentam maiores taxas de desemprego e menores taxas de participação. O afastamento das jovens da escola e do mercado de trabalho num percentual bastante superior ao dos homens é fortemente condicionado pela magnitude da dedicação destas aos afazeres domésticos e às responsabilidades relacionadas à maternidade, sobretudo quando a gestação ocorre durante a adolescência.

Uma dimensão fundamental da qualidade dos postos de trabalho é a disseminação dos contratos regulares, isto é, aqueles definidos segundo a legislação vigente e que propiciam acesso à proteção social. Diante deste contexto, a redução da informalidade é um elemento central para a promoção do trabalho decente. Em função das transformações ocorridas na esfera produtiva e os seus respectivos desdobramentos no mercado de trabalho, a

Uma dimensão fundamental da qualidade dos postos de trabalho é a disseminação dos contratos regulares, isto é, aqueles definidos segundo a legislação vigente e que propiciam acesso à proteção social. Diante deste contexto, a redução da informalidade é um elemento central para a promoção do trabalho decente.

informalidade aumentou durante a década de 1990. A Taxa de Formalidade — que corresponde à participação do somatório dos trabalhadores com carteira assinada, inclusive os trabalhadores domésticos, militares e funcionários públicos estatutários, empregadores e trabalhadores por conta própria que contribuem para a previdência social, na estrutura ocupacional total — diminuiu de 46,4% para 43,9% entre 1992 e 1999. Já durante a década de 2000, a tendência reverteu-se e os níveis de formalidade passaram a crescer sistematicamente a partir de 2002, com maior intensidade a partir de 2003, quando a taxa, que já se situava em 45,7%, aumentou para 49,4% em 2008. Esse desempenho esteve diretamente associado à expansão do estoque de emprego formal, que aumentou 113,0% entre 2003 e 2008, segundo as informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) — registro administrativo, de periodicidade anual, criado com a finalidade de suprir as necessidades de controle, de estatísticas e de informações às entidades governamentais da área social. Constituiu-se em instrumento imprescindível para o cumprimento das normas legais, como também é de fundamental importância para o acompanhamento e a caracterização do mercado de trabalho formal —, do Ministério do Trabalho e Emprego.

Não obstante essa evolução positiva, é necessário enfatizar que a proteção social só alcança a metade dos trabalhadores brasileiros, sendo a informalidade ainda mais acentuada entre mulheres e negros. A despeito do incremento de aproximadamente 6,0 p.p. entre 1992 e 2008, a taxa de formalidade feminina (46,5%) ainda era 5,1 p.p. inferior à masculina (51,6%) no ano de 2008. Mesmo diante da evolução de 36,6% para 43,8% entre 1992 e 2008 — que contribuiu para a redução da desigualdade — a proporção de trabalhadores negros com proteção social ainda era 12,0 p.p. inferior à dos trabalhadores brancos (55,7%).

As melhorias no mercado de trabalho na segunda metade da década de 2000 resultaram numa redução substancial da proporção de trabalhadores pobres no país

Na dimensão rendimentos adequados, um dos principais indicadores é a proporção de trabalhadores pobres, medido como aqueles com rendimentos abaixo do poder de paridade de compra (PPP) US\$ 1,25 e US\$ 2,00. As melhorias no mercado de trabalho na segunda metade da década de 2000 resultaram numa redução substancial da proporção de trabalhadores pobres no país. Em 1992, 16,2% dos trabalhadores brasileiros moravam em famílias cujos rendimentos diários per capita eram menores que US\$ 1,25; em 2007, a porcentagem foi reduzida a 6,2%. Da mesma maneira, em 1992, 30,5% dos trabalhadores moravam em famílias cujos rendimentos diários per capita eram menores que US\$ 2,00; em 2007, o número foi reduzido quase na metade, chegando a 15,4%.

JORNADA DE TRABALHO DECENTE E COMBINAÇÃO ENTRE TRABALHO, VIDA PESSOAL E FAMILIAR

A jornada de trabalho é uma dimensão importante da qualidade de emprego, com repercussões em outros elementos do trabalho decente, como o ambiente de trabalho seguro e a combinação entre a vida pessoal e familiar. A primeira convenção da OIT, *Convenção sobre as horas de trabalho (Indústria), 1919 (Nº 1)*, estabelece uma jornada máxima de 8 horas diárias e 48 horas semanais na indústria, que foi estendida também aos trabalhadores do comércio em 1930, pela Convenção 30. Em 1935, no meio da Grande Depressão, a OIT adotou uma nova convenção, a *Convenção sobre as quarenta horas, 1935 (Nº 47)*, que estabelece um limite de 40 horas semanais para a jornada de trabalho, cujo objetivo foi expresso como “[...] um padrão social a ser realizado em etapas se for necessário”, na *Recomendação sobre a redução da duração do trabalho, 1962 (Nº 116)*.

A jornada semanal de 48 horas de trabalho foi estabelecida no Brasil em 1943, pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943. Em 1988, essa jornada foi reduzida a 44 horas, pela Constituição Federal. Em 1998, foi aprovada a Lei 9.601, que estabelece um “banco de horas”, sistema de compensação de horas extras mais flexível, que possibilita à empresa adequar a jornada de trabalho dos empregados às suas necessidades de produção, mediante convenção ou acordo coletivo de trabalho. Em momentos de grande atividade da empresa, a jornada de trabalho pode ser ampliada (a um máximo de duas horas extras por dia), durante um determinado período, sem que essas horas sejam remuneradas, mas sim compensadas posteriormente, em momentos de retração da produção, mediante folgas ou redução da jornada diária, até a “quitação” das horas excedentes.

Segundo os dados da PNAD, em 2008, 33,9% dos ocupados trabalharam uma jornada superior às 44 horas semanais e 19,2%, uma jornada superior às 48 horas semanais. Isso significa que uma porcentagem importante dos trabalhadores no Brasil executa jornadas semanais longas, ou seja, superiores ao limite legal, ainda que seja significativamente inferior à registrada em 1992, quando 43,3% dos ocupados trabalharam mais de 44 horas semanais e 25,7% mais de 48 horas semanais.

A carga excessiva de horas de trabalho afeta mais os homens do que as mulheres. Em 2008, 25,0% das mulheres e 40,6% dos homens trabalharam mais de 44 horas semanais. Da mesma forma, 13,8% das mulheres e 23,3% dos homens trabalharam mais de 48 horas semanais. A jornada média semanal de trabalho das mulheres foi de 36,6 horas e a dos homens 44,1 horas. Não obstante, é necessário assinalar que esse diferencial é bastante condicionado por uma questão de gênero,

já que o número de horas semanais dedicadas pelas mulheres ocupadas aos afazeres domésticos é significativamente superior (em 14,3 horas) ao dos homens, conforme será abordado a seguir.

Tratando-se da dimensão conciliação entre o trabalho e a vida pessoal e familiar é importante destacar que está intrinsecamente relacionada ao conceito de trabalho decente, principalmente no que tange à liberdade, inexistência de discriminação e capacidade de assegurar uma vida digna a todas as pessoas que vivem do próprio trabalho

Tratando-se da dimensão conciliação entre o trabalho e a vida pessoal e familiar é importante destacar que está intrinsecamente relacionada ao conceito de trabalho decente, principalmente no que tange à liberdade, inexistência de discriminação e capacidade de assegurar uma vida digna a todas as pessoas que vivem do próprio trabalho. É uma dimensão central

de uma estratégia de promoção da igualdade de gênero no mundo do trabalho e exige a articulação de ações nos mais diversos âmbitos — político, social, governamental, empresarial e individual — que possam conduzir a uma nova organização do trabalho e da vida familiar. Nesse contexto, urge romper os mecanismos tradicionais de divisão entre o trabalho produtivo e reprodutivo que perpetuam desigualdades e discriminações de gênero, fazendo com que o maior peso das responsabilidades familiares recaia fundamentalmente sobre as mulheres, com consequências negativas em relação às suas oportunidades de acesso a um trabalho decente, assim como sobre a vida familiar.

Os mecanismos e dispositivos legais que assegurem aos trabalhadores as licenças maternidade e paternidade desempenham um papel fundamental para a combinação entre trabalho e vida pessoal e familiar. No Brasil, a Constituição Federal concede à gestante licença de 120 dias sem prejuízo do emprego e do salário, além de proibir a dispensa arbitrária ou sem justa causa da empregada gestante desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto. Ademais, uma nova Lei de 2008 (Lei nº 11.770), que criou o Programa Empresa Cidadã, que produzirá efeitos a partir de 2010, prorroga

por 60 dias a duração da licença-maternidade para as empresas que aderirem ao Programa Empresa Cidadã. Os dois meses de prorrogação da licença serão pagos pelo empregador, que pode deduzir o gasto total do imposto de renda devido. Esta prorrogação também já está efetiva na administração pública federal. A Constituição concede ainda licença-paternidade pelo período de cinco dias (PL Nº 3.935/2008). Atualmente tramita no Congresso Nacional um Projeto de Lei que objeti-

va estender a licença-paternidade de 5 para 15 dias. A partir de 2001, a PNAD passou a investigar o tempo dedicado aos afazeres domésticos. Em que pese ser essa uma forma de trabalho não valorada economicamente e, conseqüentemente, nem sequer figurar no conceito de trabalho ou atividade econômica da esmagadora maioria das pesquisas que geram estatísticas laborais, o produto do trabalho dos afazeres domésticos é de fundamental importância para a organização e funcionamento familiar e, por extensão, para viabilizar a própria inserção dos indivíduos no mercado de trabalho. Em função desta importância, entende-se o trabalho de reprodução social como aquele necessário à reprodução da sociedade, mas que não se realiza para o mercado e cujo valor econômico não é reconhecido (DEDECCA, 2008).

Independentemente do nível de desenvolvimento dos países, em praticamente todos eles o trabalho dedicado à reprodução social é predominantemente de responsabilidade das mulheres. No Brasil, em 2008, considerando a população com 16 anos ou mais de idade, as mulheres dedicavam em média 22,3 horas semanais aos afazeres domésticos e os homens 4,6 horas semanais. Ou seja, as mulheres dedicavam a essas atividades um tempo quase cinco vezes superior ao dos homens. Quando são analisadas as especificidades referentes à dupla jornada, isto é, à conciliação entre os trabalhos de reprodução

Quando são analisadas as especificidades referentes à dupla jornada, isto é, à conciliação entre os trabalhos de reprodução social e de produção propriamente econômica, as desigualdades de gênero manifestam-se de forma ainda mais evidente

social e de produção propriamente econômica, as desigualdades de gênero manifestam-se de forma ainda mais evidente. A massiva incorporação das mulheres ao mercado de trabalho não vem sendo acompanhada de um satisfatório processo de redefinição das relações de gênero, tanto no âmbito da vida privada quanto no processo de formulação de políticas públicas e de ações por parte de empresas e sindicatos, especialmente no concernente às responsabilidades domésticas e familiares. Em outras palavras, a incorporação das mulheres ao mercado de trabalho vem ocorrendo de forma expressiva, sem que tenha ocorrido uma nova pactuação em relação ao trabalho reprodutivo, que continua sendo exercido fundamentalmente por elas, não obstante os avanços observados. Os dados da PNAD de 2008 chamavam a atenção para a real dimensão desta problemática. Entre as mulheres brasileiras ocupadas, uma expressiva proporção de 88,0% também realizava afazeres domésticos, enquanto entre os homens tal proporção era expressivamente inferior (46,0%).

Merece destaque o fato de que o conjunto das trabalhadoras ocupadas, além da sua jornada no mercado de trabalho, dedicava quase 18,5 horas semanais aos afazeres domésticos no ano de 2008, ao passo em que entre os homens tal dedicação era de 4,2 horas semanais, ou seja, 14,3 horas a menos (vide Tabela 2). Esses dados permitem aprofundar a discussão sobre as desigualdades de gênero tanto no mercado de trabalho quanto na vida privada. Com efeito, ao conjugarem-se as informações relativas às horas de trabalho dedicadas às tarefas domésticas (reprodução social) com aquelas referentes à jornada exercida no mercado de trabalho (produção econômica), constata-se que, a despeito de a jornada semanal média das mulheres no mercado de trabalho ser inferior à dos homens (35,5 contra 43,0 horas), ao computar-se o trabalho

Tabela 2
População ocupada de 16 anos ou mais de idade ocupada no trabalho principal que realiza afazeres domésticos, por sexo, segundo a média de horas semanais dedicadas ao mercado de trabalho e aos afazeres domésticos – Brasil – 2008

Sexo	Média de horas semanais no mercado de trabalho (A)	Média de horas semanais gastas c/ afazeres domésticos (B)	Jornada semanal total (A + B)
Homens	43,0	4,2	47,2
Mulheres	35,5	18,5	54,0

Fonte: IBGE-PNAD.
 Elaboração: Escritório da OIT no Brasil.

realizado no âmbito doméstico (os afazeres domésticos), a jornada média semanal total feminina alcança 54,0 horas e ultrapassa em quase sete horas a masculina (47,2 horas).

O tempo gasto para a mobilidade do trabalhador entre a residência e o local de trabalho também representa um importante aspecto a ser considerado no tocante às condições de trabalho e, consequentemente, ao Trabalho Decente. Além das questões diretamente relacionadas à qualidade de vida em geral, o tempo de deslocamento entre a residência e o trabalho também pode acarretar significativos custos financeiros para os trabalhadores e os empregadores. Segundo as informações da PNAD, no ano de 2008, no país, 67,1% dos trabalhadores gastavam até 30 minutos com o deslocamento entre a casa e o trabalho. Pouco menos de um quarto dos trabalhadores (22,3%) dispndiam entre 30 minutos e 1 hora e 8,7 % gastavam entre 1 e 2 horas, segundo Tabela 3. Apenas 1,9% consumia um tempo superior a 2 horas para deslocar-se entre a residência e o local de trabalho. Vale ressaltar que as informações levantadas pela PNAD captam o tempo gasto com deslocamento em apenas um trecho do percurso, ou seja, não considera o tempo total de ida e volta da residência ao trabalho. Além disto, a PNAD investigou a existência de deslocamento direto da residência para o local de trabalho por pessoa que, na semana de referência, tinha trabalho, remunerado ou não remunerado, e não residia no mesmo

terreno ou área do estabelecimento em que trabalhava. Excluem-se do trajeto direto pessoa que: por conveniência ou natureza do seu trabalho costumava dormir no local de trabalho ou em suas proximidades; antes de ir para o trabalho, deixava o filho em escola, creche ou casa de parente; antes de ir para o trabalho, cumpria alguma atividade, tal como frequentar um curso ou trabalhar em outro empreendimento; tinha que tomar um trem e, depois, um ônibus para chegar ao seu trabalho; e permanecia no local de trabalho de segunda a sexta-feira e só retornava à sua residência no sábado.

Os indicadores referentes ao conjunto do país não permitem observar algumas importantes particularidades que merecem destaque. Considerando-se o conjunto das nove regiões metropolitanas — Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre — investigadas pela PNAD é possível constatar que o tempo gasto com o deslocamento para o trabalho assume uma nova dimensão. Enquanto no Brasil, em 2008, 10,6% dos trabalhadores gastavam mais de 1 hora entre a residência e o trabalho, no conjunto das metrópoles esse percentual chegava a 18,8%. Ademais, tal proporção vem crescendo sistematicamente nas regiões metropolitanas já que nos anos de 1992 e 2002 as cifras eram de 15,3% e 16,5%, respectivamente. Vale ainda ressaltar que, nas metrópoles brasileiras de maior porte demográfico e econômico, a mobilidade dos trabalhadores exige ainda mais tempo: a proporção de trabalhadores que dispndia mais de 1 hora para realizar o deslocamento casa-trabalho — 25,0% no Rio de Janeiro e 23,3% em São Paulo — no ano de 2008.

Nos grandes centros urbanos, as dificuldades de locomoção assumem maior magnitude e afetam de forma mais contundente os trabalhadores de baixa renda, que costumam residir em áreas periféricas, comumente distantes das regiões de maior dinamismo econômico e oferta de emprego, trabalho e renda. Frente a essa situação, esses trabalhadores necessitam, muitas vezes, conciliar diferentes linhas ou modalidades de transporte (ônibus e metrô ou trem,

Tabela 3
Tempo de deslocamento gasto no percurso da residência para o local de trabalho pela população ocupada de 16 anos ou mais de idade – Brasil – 2008

Tempo de deslocamento	Brasil	Total das Regiões Metropolitanas	Região Metropolitana de São Paulo	Região Metropolitana do Rio de Janeiro
Até 30 minutos	67,1	50,0	43,3	42,4
Mais de 30 minutos até 1 hora	22,3	31,2	33,4	32,7
Mais de 1 até 2 horas	8,7	16,2	19,8	20,8
Mais de 2 horas	1,9	2,6	3,4	4,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE–PNAD.
 Elaboração: Escritório da OIT no Brasil.

por exemplo) o que também impacta o orçamento doméstico. Além deste motivo, o gasto de tempo com a mobilidade da residência para o local de trabalho também aumenta em decorrência do exponencial crescimento da frota de veículos que não vem sendo acompanhada, na mesma proporção, de intervenções na infraestrutura urbana e nem na adoção de soluções adequadas de engenharia de tráfego. De acordo com as informações do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), a frota de automóveis do município de São Paulo, por exemplo, cresceu de 3,1 milhões de unidades em 2001 para 4,2 milhões em 2008 (um incremento de 1,1 milhão de veículos em apenas sete anos). Já a frota de motocicletas aumentou de 229 mil para 600 mil unidades durante o mesmo período (crescimento de 162,0% ou de 370 mil unidades).

TRABALHO A SER ABOLIDO

No âmbito da dimensão trabalho a ser abolido, vale enfatizar inicialmente que a definição da OIT de trabalho forçado é composta por dois elementos básicos: trabalho ou serviço imposto sob ameaça de punição e executado involuntariamente, conforme explicitado nas Convenções nº 29, de 1930, sobre o Trabalho Forçado e nº 105, sobre a Abolição do Trabalho Forçado, ambas ratificadas pelo Brasil nos anos de 1957 e 1965. É importante ressaltar que uma ameaça pode assumir múltiplas formas. A mais extrema delas implica violência ou

confinamento, ou mesmo ameaças de morte à vítima ou aos seus familiares, ou aquelas que se valem da indefensão de uma criança, tal como prevê o Artigo 3 da Convenção 182 da OIT sobre as piores formas de trabalho infantil. Pode haver também formas mais sutis de ameaça, às vezes de natureza psicológica. Outras punições podem ser de natureza financeira, como penas econômicas ligadas a dívidas, o não pagamento ou a perda de salários com ameaça de demissão, quando o trabalhador recusa-se a fazer mais horas extras além do estipulado no seu contrato ou na legislação nacional. Há casos também em que a coação faz-se por intermédio da retenção de documentos pessoais ou do aliciamento afetivo da pessoa em fase de desenvolvimento, como a criança e o adolescente.

Por se tratar de um grave crime previsto no Código Penal Brasileiro, além de se constituir numa severa violação da legislação trabalhista, há grande dificuldade de se obter estatísticas regulares acerca do número de trabalhadores submetidos a condições análogas à escravidão e, conseqüentemente, construir indicadores sobre trabalho forçado. Uma informação disponível e que permite fazer uma aproximação do problema é aquela referente ao número de trabalhadores resgatados pelo Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GFEM) — constituído em 1995 pelo governo brasileiro frente a reiteradas denúncias feitas principalmente pela Comissão Pastoral da Terra e por sindicatos rurais quanto à existência de trabalhadores submetidos a

condições análogas ao trabalho escravo —, cujas ações são organizadas pela Secretaria de Inspeção do Trabalho do MTE. Entre 1995 e 2008, perto de 33 mil pessoas foram libertadas de situações de trabalho forçado; um terço deste contingente (11 mil pessoas) foi libertado durante anos de 2006 e 2007 — 5 mil e 6 mil pessoas, respectivamente.

Em 2003, o MTE criou um Cadastro de Empregadores — formado por empregadores e empresas flagrados pelo GEFM submetendo trabalhadores a condições análogas à escravidão — que ficou conhecido como “Lista Suja”. Os infratores ficam impedidos de obter financiamentos nos bancos oficiais, dentre outras subvenções. Com base na última atualização realizada pelo MTE, em 8/3/2010, a “Lista Suja” conta com 159 infratores — não computados os casos de exclusão por força de decisão judicial —, entre pessoas físicas e jurídicas, localizadas em 17 unidades da Federação das cinco grandes regiões do país.

Também merece destaque a atuação da Comissão Nacional Para a Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), órgão colegiado coordenado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, que tem a função primordial de monitorar a execução do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo. Em setembro de 2008, foi lançado o 2º Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, elaborado pela Conatrae — o primeiro foi lançado em 2003, com foco na fiscalização e repressão. Composto por 66 metas, a nova versão do Plano enfatiza, além das ações de fiscalização e repressão, as ações de prevenção e reinserção.

A atuação do empresariado também vem sendo enérgica em prol da erradicação do trabalho forçado. Desde maio de 2005, um grupo de aproximadamente 200 grandes empresas nacionais e transnacionais integra o Pacto Nacional de Combate ao Trabalho Escravo, que prevê uma série de compromissos, dentre os quais a eliminação do trabalho escravo nas suas cadeias produtivas. A participação do Terceiro Setor também tem sido

fundamental na luta contra a escravidão contemporânea. A Comissão Pastoral da Terra, que denuncia a existência de trabalho escravo desde os anos 1970, continua a prestar serviços fundamentais ao encaminhar denúncias ao MTE e ao prestar serviço aos trabalhadores resgatados. Algumas Organizações não Governamentais trabalham na prevenção (a exemplo da Repórter Brasil, que capacita professores do ensino fundamental das zonas de aliciamento de trabalhadores para abordar o tema com os seus alunos) e na reinserção de trabalhadores resgatados (como o Instituto Carvão Cidadão).

No ano de 1999, a *Conferência Internacional do Trabalho* aprovou por unanimidade a Convenção nº 182 sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil. Até setembro de 2009, um expressivo contingente de 171 países, isto é, 93% dos 183 Estados-Membros da OIT tinham ratificado a referida Convenção, proporção sem precedentes nos 90 anos de história dessa Organização. O Brasil a ratificou no ano de 2000. Esta Convenção aplica-se às pessoas menores de 18 anos de idade e define que as piores formas de trabalho infantil abarcam: a escravidão e práticas análogas, incluindo o trabalho forçado e o recrutamento para fins de conflitos armados; a utilização, o recrutamento ou a oferta de crianças para a realização de atividades ilícitas, prostituição ou pornografia e formas de trabalho que, por sua natureza, possam comprometer a saúde, a segurança e a moralidade das crianças. A prevenção e erradicação do trabalho infantil é um dos princípios e direitos fundamentais do trabalho e, portanto, constitui-se num aspecto central para a promoção do trabalho decente.

O Brasil também ratificou, em 2002, a Convenção nº 138 sobre a idade mínima e estabeleceu, na legislação nacional, a proibição do trabalho infantil até os 16 anos, exceto na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos, desde que não haja conflito com os demais direitos das pessoas dessa faixa etária. Os trabalhos perigosos, listados no Decreto Nº 6.481, de 2008, estão proibidos para menores de 18 anos; Somente em casos excepcionais, com autorização da autoridade competente, e após o

laudo técnico definir que as condições de saúde e segurança do adolescente estão garantidas, poder-se-á conceder uma autorização temporária de trabalho, que deverá ser monitorada e avaliada com frequência para garantir que as condições de proteção integral estão se efetivando.

A experiência brasileira de prevenção e eliminação do trabalho infantil é reconhecida internacionalmente. Desde o início da década de 1990, o Estado e a sociedade brasileiros têm desenvolvido ações contundentes na prevenção e erradicação do trabalho infantil. Os resultados alcançados são expressivos. Segundo a PNAD, o número de crianças e adolescentes ocupados, entre 5 e 17 anos de idade, reduziu-se de 8,42 milhões (19,6% do total) para 4,85 milhões (10,8%) entre 1992 e 2007, significando uma diminuição na inserção de quase 3,57 milhões de pessoas no mercado de trabalho — o correspondente ao conjunto de toda a população do Uruguai. Entre as crianças de 10 a 14 anos a redução da proporção daquelas que trabalhavam foi de 12 p.p. ao declinar de 20,5% para 8,5% entre 1992 e 2007. No ano de 2008, foi mantida a trajetória de declínio, uma vez que a proporção de crianças de 5 a 17 anos trabalhando diminuiu para 10,2%.

O suplemento de aspectos complementares do trabalho, aplicado no levantamento da PNAD referente ao ano de 2006, permite constatar os sérios riscos que o trabalho infantil proporciona à saúde das crianças. Com efeito, 5,3% das crianças e adolescentes que estavam trabalhando durante a semana de referência da pesquisa sofreram acidente de trabalho ou apresentaram doença laboral¹. Esse dado causa inquietação, pois, entre os trabalhadores adultos com carteira assinada, a proporção

de acidentados no mesmo ano foi bastante inferior (2,0%). De fato, as crianças estão muito mais expostas aos riscos no trabalho do que os adultos, uma vez que o particular processo de desenvolvi-

mento das suas capacidades ainda está em formação e a natureza e as condições em que as atividades laborais ocorrem são frequentemente insalubres e inadequadas do ponto de vista ergonômico e proporcionam não só acidentes, mas também doenças osteomusculares, já que os instrumentos não foram

dimensionados para elas. Estes dois elementos — processo físico, cognitivo, emocional e a natureza ou condição em que a atividade é realizada —, quando conjugados no trabalho infantil, impedem o real exercício da cidadania. Não é à toa que, entre as crianças e adolescentes acidentados, o principal tipo de acidente foi *corte* (em 50,0% dos casos), seguido pela *fratura ou entorse* (14,0%) e *dor muscular, cansaço, fadiga, insônia ou agitação* (9,7%).

IGUALDADE DE OPORTUNIDADE E DE TRATAMENTO NO EMPREGO E NO AMBIENTE DE TRABALHO SEGURO

Um dos quatro pilares básicos da Agenda do Trabalho Decente é o respeito aos direitos no trabalho, em especial os expressos na Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho da OIT, adotada em 1998, entre os quais se inscreve a eliminação de todas as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação. Além disso, a promoção da igualdade de gênero é um eixo transversal da Agenda do Trabalho Decente, o que significa que esse objetivo deve ser incorporado também no que se refere à promoção do emprego, à proteção social e ao diálogo social. Por sua vez, a Constituição Federal de 1988 também é enfática nesta questão.

¹ O período de referência considerado para a ocorrência de acidentes foi de 365 dias.

A segregação ocupacional é uma das características mais importantes e persistentes dos mercados de trabalho de todos os países. Há duas formas básicas de segregação ocupacional por sexo: uma horizontal e outra vertical.

Segregação horizontal é a que estabelece barreiras de distintos tipos para que homens e mulheres se distribuam de forma mais equilibrada

pela estrutura ocupacional. Segregação vertical é aquela que ocorre dentro de uma mesma ocupação, quando um dos sexos tende a se situar em graus ou níveis hierárquicos superiores em relação ao outro. A existência e persistência da segregação ocupacional por sexo no mercado de trabalho está fortemente relacionada aos estereótipos de gênero — o conjunto de características comumente atribuídas às mulheres e às suas presumíveis atitudes — existentes na sociedade (ANKER, 1997).

As informações da PNAD demonstram o quanto a segregação ocupacional entre os sexos ainda se faz presente no mercado de trabalho brasileiro. Em 2007, o grupo ocupacional de *trabalhadores da produção de bens e serviços e de reparação e manutenção* respondia por 34,4% da estrutura ocupacional masculina e por apenas 9,1% da feminina. Por outro lado, o grupo dos *trabalhadores dos serviços* — do qual fazem parte os serviços domésticos, de saúde e educação — respondia por 31,1% da ocupação das mulheres e por apenas 12,0% no caso dos homens. Tratando-se dos postos de comando/chefia, verifica-se a permanência de significativas barreiras e discriminações contra as mulheres. No grupo ocupacional *dirigentes em geral*, as mulheres representavam apenas 23,7% e 29,0% em 2002 e 2007, respectivamente, enquanto entre os homens tais proporções eram de 76,3% e 71,0%, respectivamente. As desigualdades de raça também se fazem presente nos cargos diretivos. Quase 88,0% dos dirigentes eram brancos e apenas 12,0% eram negros tanto em 2002 como em 2007, ainda que 53% da população ocupada seja composta por negros.

A segregação ocupacional é uma das características mais importantes e persistentes dos mercados de trabalho de todos os países

O Índice de Dissimilaridade de Duncan permite medir e analisar as tendências na segregação ocupacional entre homens e mulheres em diferentes grupos ocupacionais. Esse indicador de segregação

ocupacional por sexo é interpretado como a proporção de homens ou mulheres que teriam de mudar de grupos de ocupação de modo que a razão de sexo de cada

setor ou grupo ocupacional fosse igual à razão de sexo da força de trabalho, ou seja, para eliminar a segregação. Os valores assumidos pelo Índice de Duncan variam de 0 (zero), quando não existe diferença nas distribuições setoriais e ocupacionais entre homens e mulheres, ou seja, há uma integração completa, a 100, quando existe uma segregação completa. Este índice utiliza a definição implícita de integração como a situação na qual a representação proporcional de cada sexo (ou outro atributo) em cada setor ou ocupação é a mesma da força de trabalho total. Por exemplo, se as mulheres representassem 40% da força de trabalho, o índice seria 0 se cada setor de atividade econômica ou grupo de ocupação fosse 40% feminino. Neste sentido, não têm importância os números absolutos de homens e mulheres na força de trabalho, mas sim a distribuição percentual de homens e mulheres dentro dos setores e ocupações. Ao compararem-se as distribuições entre homens e mulheres ao longo dos grupos ocupacionais, o Índice de Duncan aponta que, no Brasil, em 2002, um contingente de 32,6% de mulheres ou homens teria que mudar de grupos de ocupação, para que a razão de sexo nos grupos ocupacionais fosse igual à razão de sexo da força de trabalho, eliminando a segregação ocupacional por sexo. Este índice experimentou um ligeiro aumento em 2007, chegando a 33,3%.

No que concerne ao emprego das pessoas com deficiência, os dados da RAIS referentes ao ano de 2008 indicavam a existência de 323 mil pessoas ocupadas com algum tipo de deficiência, correspondente a 1,0% do contingente total de vínculos

empregatícios formais existentes no país. Mais da metade destes correspondiam a pessoas com deficiências físicas (55,2%), seguidas das auditivas (24,7%), visuais (3,9%), mentais (3,4%) e múltiplas (1,1%). A remuneração média dos trabalhadores com deficiência era de R\$ 1.717,00, sendo superior à média dos rendimentos do total de vínculos formais (R\$ 1.494,00). Os assalariados com deficiência auditiva são aqueles que percebem a maior remuneração dentre os diversos tipos de deficiência (R\$ 2.162,02), o único valor acima da média de rendimentos entre todos os tipos de deficiência. Frente a essa situação, a renda superior das pessoas com deficiência em relação ao conjunto dos trabalhadores é bastante condicionada pelos níveis de remuneração daqueles com deficiência auditiva. O salário médio dos ocupados com deficiência mental, por exemplo, era de R\$ 690. As desigualdades salariais de gênero também se manifestam entre as pessoas com deficiência, mesmo entre aqueles que auferem maiores níveis de rendimento — caso dos deficientes auditivos — no qual as mulheres recebiam apenas 61,0% do salário masculino.

Tratando-se da dimensão ambiente de trabalho seguro, o preâmbulo da Constituição da OIT chama a atenção para o fato de que a “[...] proteção do trabalhador contra as doenças, sejam ou não profissionais, e contra os acidentes de trabalho” é um elemento fundamental da justiça social. Esse direito a condições de trabalho decentes e a um entorno de trabalho seguro e saudável foi reafirmado na Declaração de Filadélfia, de 1944, e na Declaração da OIT sobre justiça social para uma globalização equitativa, durante a 98ª Conferência Internacional do Trabalho, em junho de 2008.

Com base no artigo 19 da Lei Nº 8.213, de 24 de julho de 1991, “[...] acidente de trabalho é o que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço da empresa, ou pelo exercício do trabalho do segurado especial, provocando lesão corporal ou perturbação funcional, de caráter temporário ou permanente”. Pode causar desde um simples afastamento, perda ou redução da capacidade para o trabalho e até mesmo

a morte do segurado. Pela legislação brasileira, também são considerados acidentes do trabalho: o acidente ocorrido no trajeto entre a residência e o local de trabalho do segurado; a doença profissional, assim entendida como aquela produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade; e a doença do trabalho, adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e que estejam diretamente relacionadas a ele. Ademais, existem outras modalidades que se equiparam a acidente de trabalho.

I – o acidente ligado ao trabalho que, embora não tenha sido a causa única, haja contribuído diretamente para a morte do segurado, para perda ou redução da sua capacidade para o trabalho, ou que tenha produzido lesão que exija atenção médica para a sua recuperação; II – o acidente sofrido pelo segurado no local e horário do trabalho, em consequência de ato de agressão, sabotagem ou terrorismo praticado por terceiro ou companheiro de trabalho; ofensa física intencional, inclusive de terceiro, por motivo de disputa relacionada com o trabalho; ato de imprudência, negligência ou imperícia de terceiro, ou de companheiro de trabalho; ato de pessoa privada do uso da razão; desabamento, inundação, incêndio e outros casos fortuitos decorrentes de força maior; III – a doença proveniente de contaminação acidental do empregado no exercício de sua atividade; e IV – o acidente sofrido pelo segurado, ainda que fora do local e horário de trabalho, na execução de ordem ou na realização de serviço sob a autoridade da empresa.

No âmbito da seguridade social brasileira, há o auxílio-doença, que se constitui em um benefício concedido ao segurado impedido de trabalhar por doença ou acidente por mais de 15 dias consecutivos. Para ter direito ao benefício, o trabalhador tem de contribuir para a Previdência Social por, no mínimo, 12 meses. Esse prazo não será exigido em

caso de acidente de qualquer natureza (por acidente de trabalho ou fora do trabalho).

A partir do ano de 2007, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) instituiu uma nova sistemática de concessão de benefícios acidentários que teve impacto direto sobre a forma como são levantadas e apresentadas as estatísticas de acidentes de trabalho. Uma das principais mudanças refere-se ao fato de que não é mais exigida a entrega de uma Comunicação de Acidentes do Trabalho (CAT) e sua vinculação a um benefício para a caracterização desse benefício como acidentário. Embora a entrega da CAT continue sendo uma obrigação legal, o fim dessa exigência implicou alterações nas estatísticas sobre acidentes no trabalho, na medida em que se passou a ter um conjunto de benefícios acidentários, presumidamente causados por acidentes de trabalho, para os quais não há CAT registrada. Em função disso, as informações referentes a Acidentes Registrados passaram a contar também com dados sobre os benefícios acidentários concedidos pelo INSS para os quais não foram registradas CAT.

O principal desdobramento dessa medida foi que o conjunto dos acidentes registrados passou a ser a soma dos acidentes informados por meio da CAT e o conjunto de acidentes presumidos que deram origem a benefícios acidentários para os quais não há CAT informada. Com o intuito de manter a comparabilidade da série histórica, para que se possa analisar de forma consistente a evolução dos acidentes de trabalho, serão considerados, para os anos de 2007 e 2008, apenas os acidentes com CAT registrada. Do mesmo modo, a análise dos Indicadores de Acidentes de Trabalho disponibilizados no Anuário Estatístico de Acidentes do Trabalho — de responsabilidade do Ministério da Previdência Social — será realizada até o ano de 2006, já que os indicadores de 2007 foram calculados levando-se em conta também os acidentes com CAT registrada, o que impede, portanto, a comparabilidade com os anos anteriores.

O número de acidentes de trabalho no Brasil, com CAT registrada, aumentou de 395 mil no ano

de 1996 para 545 mil em 2008, totalizando um incremento absoluto de 150 mil acidentes ao longo de 12 anos, que corresponde a uma expansão de 38,0%. Não se pode desprezar o fato de que o número absoluto de acidentes de trabalho notificados também vem crescendo devido à ampliação do contingente de empregos formais registrado, principalmente a partir de 2004. Entre 2004 e 2008, segundo a RAIS, foram criados cerca de 8,0 milhões de novos vínculos empregatícios formais, o que alargou o universo com base no qual são notificados os acidentes de trabalho, e, portanto, também o número de acidentes registrados.

A Taxa de Incidência de Acidentes de Trabalho reflete a intensidade com que acontecem os acidentes de trabalho e expressa a relação entre as condições de trabalho e o quantitativo médio de trabalhadores expostos àquelas condições. O coeficiente é definido como a razão entre o número de novos acidentes no trabalho registrados a cada ano e a população exposta ao risco de sofrer algum tipo de acidente. São considerados no denominador apenas os trabalhadores com cobertura contra os riscos decorrentes de acidentes de trabalho. Assim, no ano de 2002, essa taxa era de 17,3 por 1.000 vínculos empregatícios e aumentou para 19,0 em 2005, declinando para 18,6 em 2006. Os registros de 2008 demonstram que 78,8% dos acidentes ocorreram entre trabalhadores do sexo masculino e 38,7% entre as pessoas com até 29 anos de idade.

Tratando-se da composição dos acidentes registrados, observa-se uma ampla primazia dos Acidentes Típicos — decorrentes da característica da atividade profissional desempenhada pelo acidentado —, que representavam, em média, cerca de 80,0% do total ao longo da série histórica; a sua maior participação ocorreu no ano de 1999 (84,2%) e a menor em 2006 (79,5%). Já os Acidentes de Trajeto — ocorridos no trajeto entre a residência e o local de trabalho do segurado e vice-versa — mais do que dobraram em termos absolutos (ao passar de 34 mil em 1996 para 88 mil em 2008)

e, conseqüentemente, ampliaram expressivamente a sua participação relativa — de 8,8% em 1996 para 16,2% em 2008. Por fim, a participação relativa das Doenças do Trabalho — produzidas ou desencadeadas pelo exercício do trabalho peculiar a determinado ramo de atividade — no total de acidentes diminuiu pela metade (de 8,7% para 3,4%) em função, sobretudo, da redução significativa do número de casos (de quase 35 mil em 1996 para aproximadamente 18,5 mil em 2008).

O crescimento significativo dos acidentes de trajeto guarda relação direta com a violência no trânsito e, em certa medida, também com a violência urbana e aponta para a necessidade de se avaliar com maior profundidade as condições de segurança dos trabalhadores durante o deslocamento entre a residência e o local de trabalho. Os acidentes de trajeto ocorrem predominantemente entre os segmentos mais jovens de trabalhadores. Em 2008, perto de 42,6% desse tipo de acidente ocorreu entre pessoas com 20 a 29 anos de idade; 70,0% deste grupo populacional acidentado era composto por homens.

Ao longo do período em estudo, diminuiu significativamente o número de acidentes que culminaram em Incapacidade Permanente. Ou seja, os trabalhadores ficaram permanentemente incapacitados para o exercício laboral. A incapacidade permanente pode ser de dois tipos: parcial e total. Entende-se por incapacidade permanente parcial o fato do acidentado em exercício laboral, após o devido tratamento psicofísico-social, apresentar seqüela definitiva que implique em redução da capacidade. O outro tipo ocorre quando o acidentado em exercício laboral apresentar incapacidade permanente e total para o exercício de qualquer atividade laborativa. Em 1996, quase 18 mil trabalhadores ficaram permanentemente incapacitados de trabalhar. A partir da segunda metade da década de 2000 esse tipo de ocorrência passou a declinar — de 14,4 mil em 2005 para 9,2 mil em 2006 e 8,5 mil em 2007. Já no ano de 2008, a incapacidade voltou a crescer e 12 mil trabalhadores passaram a não poder trabalhar

— em que pese tal contingente ser menor do que aquele observado em 1996.

Também se observa uma significativa redução dos óbitos decorrentes de acidentes de trabalho, comparando as décadas de 1990 e 2000. Em 1996, os acidentes laborais geraram 4.488 óbitos — contingente correspondente ao pico da série entre 1996 e 2008. Em 1999, essa cifra se situava em 3.896. Durante a década de 2000, o número de mortes por acidentes no trabalho sempre esteve num patamar inferior a 3.000, tendo apresentado uma média de 2.800 óbitos durante os anos de 2005 a 2008. O processo de declínio dos óbitos por acidente de trabalho fica ainda mais evidente por intermédio da análise de um indicador que relaciona as mortes com a população exposta ao risco. De fato, a Taxa de Mortalidade por acidentes de trabalho — cujo indicador é obtido por intermédio do coeficiente entre o número de óbitos decorrentes de acidentes de trabalho e o número médio anual de vínculos empregatícios e mede a relação entre o número total de óbitos decorrentes dos acidentes de trabalho verificados no ano e a população exposta ao risco de acidente — caiu sistematicamente ao longo da década de 2000: de 13,03 óbitos por 100 mil vínculos empregatícios em 2002, para 11,45 em 2004, até baixar de dois dígitos em 2007 (9,44 óbitos por 100 mil vínculos empregatícios). A tendência de declínio manteve-se em 2008, uma vez que a referida taxa foi de 7,44.

Tratando-se da inspeção laboral, o Brasil conta com um Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT), cuja atuação abrange todas as empresas, estabelecimentos e locais de trabalho (públicos e privados) e os profissionais liberais e instituições sem fins lucrativos. Além das inúmeras atribuições inerentes à inspeção do trabalho, cabe ao SFIT também fiscalizar o cumprimento de cotas para a inserção de aprendizes e de pessoas com deficiência no mercado de trabalho e a fiscalização para a erradicação do trabalho infantil e para a eliminação do trabalho exercido em condições análogas à escravidão. Com base nas informações do SFIT e da

PNAD, observa-se que, a partir de 1997, o número de Auditores Fiscais do Trabalho (AFTs) vem crescendo num ritmo menor do que a população ocupada. Como consequência, vem declinando a média de AFTS para cada grupo de 10 mil pessoas ocupadas, que passou de 0,54 em 1996 para 0,34 em 2008.

SEGURIDADE SOCIAL

Seguridade Social é um direito fundamental do ser humano e supõe a assistência a todos, indistintamente, de cobertura contra os riscos ao longo da vida e no trabalho. Os mais importantes princípios que sustentam e conformam a seguridade social são a solidariedade, a universalidade, a igualdade, a cobertura plena e a obrigatoriedade. Os elevados níveis de desemprego e de precarização do trabalho vivenciados ao longo da década de 1990 proporcionaram severos impactos sobre a proteção social em toda a América Latina, levando a uma diminuição nos já limitados padrões de cobertura da população. A insuficiência de cobertura do sistema de proteção social — tanto em relação ao número de trabalhadores quanto à gama de riscos cobertos — e a baixa qualidade da proteção oferecida estão entre os principais desafios enfrentados para a promoção do trabalho decente e o fortalecimento da coesão social na região.

O acesso à Previdência Social é um elemento-chave para a promoção do trabalho decente, na medida em que promove a garantia de renda e serviços sociais aos trabalhadores, com efeitos positivos sobre as suas famílias. No Brasil, mesmo com a ligeira expansão em comparação com a década de 1990, apenas metade dos trabalhadores ocupados (52,4% no ano de 2008) contribui para a previdência. Há significativas diferenças nas taxas de contribuição entre os trabalhadores segundo sexo, cor/

raça e situação do domicílio. Em 2008, a cobertura previdenciária era realidade para 53,6% dos homens e 50,9% das mulheres, o que representa um aumento em relação a 1992, quando essas cifras

correspondiam a, respectivamente, 49,8% (homens) e 41,7% (mulheres). A diferença observada na proporção de homens e mulheres com cobertura previdenciária reduziu-se de 8,1 p.p. para 2,7 p.p. nesse período. Por sua vez, a taxa de cobertura dos brancos (58,9%) era significativamente superior à dos negros (46,7%) em 2008, ain-

da que a desigualdade em relação a esse indicador tenha se reduzido de 18,2 p.p. para 12,2 p.p. entre 1992 e 2008 (vide Tabela 4).

A proporção de idosos (65 anos ou mais de idade) que regularmente recebe aposentadoria ou pensão é outro importante indicador da cobertura previdenciária. Além de assegurar uma renda permanente para as pessoas que se retiraram do mercado de trabalho por aposentadoria (tempo de serviço ou invalidez) e para os pensionistas, essa cobertura é estratégica para a sobrevivência de diversas famílias no país. Uma parcela expressiva dos recursos previdenciários dos idosos é empregada no consumo de bens e serviços essenciais para o bem-estar e saúde do conjunto da família. Em decorrência das sucessivas crises econômicas, dos elevados níveis de concentração de renda, do crescimento do desemprego (sobretudo juvenil) e da instabilidade das uniões, um expressivo contingente de filhos adultos vem se tornando cada vez mais dependente dos recursos dos seus pais idosos. Esses recursos também possuem grande capacidade de dinamizar a economia, sobretudo nos municípios de menor porte (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2009).

Entre 1992 e 2008, cresceu de 80,7% para 85,7% a proporção de idosos que recebiam aposen-

A insuficiência de cobertura do sistema de proteção social — tanto em relação ao número de trabalhadores quanto à gama de riscos cobertos — e a baixa qualidade da proteção oferecida estão entre os principais desafios enfrentados para a promoção do trabalho decente e o fortalecimento da coesão social na região

Tabela 4
Indicadores de trabalho decente da dimensão seguridade social – Brasil (1) – 1992/2008

Indicadores de trabalho decente	Ano							
	1992	1995	1999	2001	2003	2005	2007	2008
Ocupados de 16 anos ou mais que contribuem para a previdência (2) (%)	46,7	45,8	45,6	47,4	47,8	49,4	52,6	52,4
Mulheres	41,7	41,8	43,9	46,5	46,9	48,0	50,9	50,9
Homens	49,8	48,4	46,7	48,1	48,5	50,5	53,8	53,6
Negros	36,5	36,0	36,1	38,8	39,0	41,6	45,2	46,7
Branco	54,7	53,3	53,0	54,4	55,3	56,5	59,4	58,9
População de 65 anos ou mais que recebe aposentadoria ou pensão (3) (%)	80,7	84,1	85,8	85,9	87,1	86,8	85,4	85,7
Mulheres	74,5	79,2	82,5	82,9	84,1	83,7	82,0	83,1
Homens	88,4	90,3	89,9	89,9	91,0	91,1	89,9	89,3
Negros	81,5	85,3	86,0	86,6	88,1	87,0	84,9	85,0
Branco	80,2	83,3	85,6	85,5	86,5	86,7	85,7	86,3

Fonte: IBGE-PNAD.

Elaboração: Escritório da OIT no Brasil.

(1) Exclui a área rural da região Norte a exceção do Tocantins

(2) Percentual de trabalhadores que contribuem para o INSS (Instituto Nacional de Seguro Social), para Instituto de Previdência Social Estadual, Municipal (inclusive os servidores das forças policiais ou militares auxiliares) ou para o Plano de Seguridade Social da União (instituído com o Regime Jurídico único dos Func. Públicos Cíveis Federais).

(3) Inclui os pensionistas, aposentados por tempo de serviço ou invalidez e trabalhadores rurais aposentados beneficiados pela Constituição Federal de 1988.

tadoria ou pensão. A cobertura era maior entre os homens (89,3%) do que entre as mulheres (83,1%), mas apresentava menor diferença entre brancos (86,3%) e negros (85,0%), no ano de 2008 — para todos os grupos, a cobertura foi ampliada em comparação ao início da década de 1990, sendo mais expressiva entre as mulheres e os negros. Já entre os idosos residentes em áreas rurais, a proporção (92,1%) era superior comparativamente à urbana (84,5%). O diferencial por situação do domicílio é influenciado pela Constituição Federal de 1988, que promoveu a ampliação dos benefícios da previdência social aos trabalhadores rurais, incluindo a aposentadoria por idade no valor de um salário mínimo, qualquer que seja a natureza do trabalho exercido e independente do tempo de contribuição.

O Sistema Único de Saúde (SUS), criado pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelas Leis nº 8080/90 e nº 8.142/90, Leis Orgânicas da Saúde, tem a finalidade de alterar a situação de desigualdade na assistência à Saúde da população, tornando obrigatório o atendimento público a qualquer cidadão, sendo proibidas cobranças de dinheiro sob qualquer pretexto. O SUS é destinado a todos os cidadãos e é financiado com recursos arrecadados

por meio de impostos e contribuições sociais pagos pela população e compõem os recursos do governo federal, estadual e municipal. A existência do SUS assegura a toda a população, por definição, cobertura e acesso irrestrito a atenção básica de saúde no Brasil. Já no que concerne ao acesso a plano ou seguro de saúde por parte dos trabalhadores, segundo as informações da PNAD, referentes ao Suplemento de Saúde, pouco mais de um quarto dos ocupados possuía plano de saúde nos anos de 1998 (26,7%), 2003 (27,6%) e 2008 (28,7%). Essa proporção era mais elevada entre os trabalhadores com carteira de trabalho assinada: em torno de 40,0%.

DIÁLOGO SOCIAL E REPRESENTAÇÃO DE TRABALHADORES E EMPREGADORES

Na dimensão diálogo social e representação de trabalhadores e empregadores, cabe chamar a atenção de que o exercício efetivo da liberdade de organização e associação sindical e da negociação coletiva é considerado um direito fundamental do trabalho, conforme a Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais do Trabalho adotada pela

OIT em 1998. A livre organização dos trabalhadores e dos empregadores e o diálogo aberto são também condições de fortalecimento da democracia e da coesão social e um dos fatores de avanço em direção a sociedades mais equitativas, nas quais todos podem desenvolver mais plenamente as suas capacidades. No Brasil, há um marco legislativo que assegura o direito à liberdade de associação.

Segundo a PNAD, a taxa de sindicalização, que se refere à proporção de trabalhadores de 16 anos ou mais de idade, associados a sindicato, em relação ao total de ocupados da mesma faixa etária, apresentou oscilações ao longo do período em análise. Em função do aumento do desemprego, da precarização do trabalho e da informalidade, essa taxa declinou ao longo da década de 1990, reduzindo-se de 18,0% a 16,7% entre 1992 e 1998. Essa queda atingiu com maior intensidade os homens (de 21,1% para 18,9%) e os trabalhadores brancos (de 20,7% para 19,5%) que predominavam nos postos de trabalho dos setores mais organizados da economia, justamente os mais afetados pela abertura comercial, especialmente na indústria. Entre os ocupados negros, a taxa também sofreu redução (de 14,5% para 13,7%), mas aumentou entre as mulheres (de 13,1% para 14,7% entre 1992 e 1998), acompanhando a tendência de maior inserção feminina no mercado de trabalho e em ocupações dos setores mais organizados.

Durante a primeira metade da década de 2000, mais precisamente a partir de 2003, a proporção de trabalhadores sindicalizados voltou a crescer de maneira sistemática (de 17,4% a 19,1% entre 2002 e 2006), em função, sobretudo, da intensificação do ritmo de crescimento do emprego formal e da consequente redução da informalidade, conforme

mencionado anteriormente. Esse aumento da taxa de sindicalização ocorreu indistintamente entre homens, mulheres, brancos e negros. Já nos anos de 2007 e 2008, a taxa declinou um ponto percentual e ficou situada em 18,1%.

A negociação coletiva é um dos principais instrumentos da ação sindical e um dos mais importantes níveis do diálogo social entre empregadores e trabalhadores, sendo contemplada na legislação nacional. É um espaço fundamental para a busca de melhores condições de trabalho e produtividade, constituindo-se, portanto, em um importante mecanismo para a promoção do trabalho decente

A negociação coletiva é um dos principais instrumentos da ação sindical e um dos mais importantes níveis do diálogo social entre empregadores e trabalhadores, sendo contemplada na legislação nacional. É um espaço fundamental para a busca de melhores condições de trabalho e produtividade, constituindo-se, portanto, em um importante mecanismo para a promoção do trabalho de-

cente. Um dos temas mais importantes da negociação coletiva é a discussão salarial. No Brasil, a reposição da inflação vem sendo intensamente debatida há muitas décadas. Os resultados dos reajustes salariais definidos em negociação coletiva desde 1996 indicam que a melhoria recente do desempenho do mercado de trabalho brasileiro mudou expressivamente a proporção de categorias que obtiveram correções iguais ou superiores à inflação.

O ano de 2008 foi o quinto consecutivo em que a porcentagem de acordos ou convenções coletivas de trabalho (88,0%) acompanhadas pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) conseguiu pelo menos assegurar a recomposição das perdas salariais ocorridas desde a data-base anterior. Desde a criação do Sistema de Acompanhamento de Salários do Dieese, em 1996, esse é o mais longo período em que predominam negociações que asseguram reposições e aumentos reais de salários. Entre 1996 e 2003, apenas por duas vezes essa proporção superou a casa dos 50,0%. Em 2008, a expressiva proporção de 78,0% dos acordos foi capaz de obter aumentos

reais de salários. Entre os setores econômicos, a maior porcentagem de acordos que obtiveram reajustes superiores à inflação registrou-se na indústria (87,0%), seguida pelo comércio (85,0%) e serviços (81,0%).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil registrou importantes avanços em algumas áreas importantes na promoção do trabalho decente no período 1992-2008. Foi mantida a trajetória de crescimento da participação das mulheres no mercado de trabalho e o nível de ocupação voltou a crescer durante a década de 2000, após o declínio experimentado durante os anos 1990. A retomada de um ritmo mais elevado e consistente do crescimento econômico aliada a uma maior elasticidade produto-emprego, após 2003, repercutiu direta e positivamente no mercado de trabalho e a taxa de desemprego declinou sistematicamente entre 2003 e 2008. Nesse mesmo período, acelerou-se o ritmo de expansão do emprego formal e, por conseguinte, a taxa de informalidade diminuiu. Impulsionados pelo controle da inflação (a partir de 1994, com a implantação do Plano Real) e pelo aumento real do salário mínimo, sobretudo a partir de 2003, os níveis de rendimentos dos trabalhadores expandiram-se e contribuíram para a redução da pobreza e da desigualdade e melhoria geral das condições de vida da população. O trabalho infantil experimentou um significativo declínio e cresceu exponencialmente o número de trabalhadores libertados de situações de trabalho forçado e/ou em condições análogas à escravidão.

O aumento da formalidade fez crescer a proporção de pessoas ocupadas que contribuem para a previdência social. Ampliou-se também a proporção de idosos que fazem jus a uma aposentadoria ou pensão. Entre 1992 e 2008 reduziu-se o percentual de trabalhadores com jornada de trabalho excessiva. Após experimentar declínio durante os anos 1990, a taxa de sindicalização voltou a crescer

durante a década de 2000. A partir de 2003, aumentou de forma significativa a proporção de acordos coletivos que asseguraram reposições e aumentos reais de salários.

Apesar da redução das brechas durante o período em análise, ainda perduram expressivas desigualdades de gênero e raça no mercado de trabalho, que contribuem decisivamente para a persistência de significativos déficits de trabalho decente entre mulheres e negros. O crescimento da participação das mulheres no mercado laboral não vem sendo acompanhado de uma redefinição das relações de gênero no âmbito das responsabilidades domésticas, o que vem submetendo as trabalhadoras a uma dupla jornada de trabalho. Mesmo diante dos avanços obtidos, o desafio de erradicar o trabalho infantil ainda é grande em função do elevado número de crianças que trabalham. O desemprego juvenil continua em níveis bastante elevados (sendo mais do que o dobro em comparação aos adultos) e, além de ser inquietante a proporção de jovens que não estudam e nem trabalham, vem apresentando grande resistência em declinar, a despeito da melhoria do contexto socioeconômico.

REFERÊNCIAS

- ANKER, R. La segregación profesional entre hombres y mujeres: repaso de las teorías. *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, v. 116, n. 3, p. 343-370, 1997.
- BRASIL. Lei nº 11.770, de setembro de 2008. Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal e altera a Lei 8.212, de 24 de julho de 1991. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, 10 setembro 2008.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE — CEPAL. *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, LC/G.2335/Rev.1, 2007.
- DEDECCA, C.S. Regimes de trabalho, uso do tempo e desigualdade entre homens e mulheres. In: COSTA, Albertina de Oliveira et al. (Org.). *Mercado de trabalho e gênero: comparações internacionais*. Rio de Janeiro: FGV, 2008. v. 1. p. 279-298.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Perfil do Trabalho Decente no Brasil*. Brasília; Genebra, 2009.

_____. *Convenção sobre as horas de trabalho (Indústria), 1919 (Nº 1)*. Disponível em: <<http://www.ilo.org/ilolex/portug/docs/convdisp1.htm>>. Acesso: 28 ago. 2010.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção sobre as quarenta horas, 1935 (Nº 47)*. Disponível em: <<http://www.ilo.org/ilolex/portug/docs/convdisp1.htm>>. Acesso: 28 ago. 2010.

_____. *Recomendação sobre a redução da duração do trabalho, 1962 (Nº 116)*. Disponível em: <<http://www.ilo.org/ilolex/portug/docs/convdisp1.htm>>. Acesso: 28 ago. 2010.

Artigo recebido em 15 de setembro de 2010
e aprovado em 29 de setembro de 2010.

ABCD do Trabalho Decente: aprendendo e ensinando uma nova lição

Nilton Freitas*

Thomaz Ferreira Jensen**

José Freire da Silva***

* Mestre em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz; especialista em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB); assessor de Políticas Públicas do Sindicato dos Químicos do ABC.

niltonfreitas@quimicosabc.org.br
** Mestrando do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); economista do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), Subseção Sindicato dos Químicos do ABC. thomaz@dieese.org.br

*** Graduando de Direito Centro Universitário Anhanguera de Santo André; secretário de Saúde, Trabalho e Meio Ambiente do Sindicato dos Químicos do ABC; conselheiro de Saúde Diadema e de Previdência em Santo André. saude@quimicosabc.org.br.

Resumo

A região do ABCD paulista enfrentou os efeitos da crise internacional por meio do diálogo social que acabou por impulsionar a demanda sindical de uma agenda regional de trabalho decente associada ao processo de integração regional. Com o apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Brasil e a reconhecida experiência de seus principais protagonistas sociais, econômicos e políticos, a região desenvolveu experiência inovadora de implementação a nível local dos preceitos do trabalho decente promovidos pela OIT e o governo federal. O diagnóstico do déficit de trabalho decente desenvolveu-se ao longo de reuniões com autoridades públicas, lideranças empresariais e sindicais de cada município que conduziram à *1ª Conferência Regional do Trabalho Decente*. Os resultados dessa conferência constituem as prioridades da Agenda Regional em seus quatro eixos temáticos, descritos no artigo.

Palavras-chave: Trabalho Decente. Agenda regional. Sindicato. OIT. Diálogo social.

Abstract

The ABCD region of São Paulo faced the effects of international crisis through a social dialogue process that stimulated a Union demand for a decent work regional agenda associated with the process of regional integration. With the support of the International Labor Organization (ILO) in Brazil and the recognized experience of its main social, economic and political protagonists, the region has developed an innovative experience implementing the decent work values promoted by the ILO and the Brazilian government. The deficit of decent work diagnosis was developed throughout meetings with local authorities, business and Unions from the region leading up to the 1st Regional Conference on Decent Work. The main outcomes of this Conference are the priorities of the Regional Agenda on Decent Work in its four thematic areas described in the article.

Keywords: Decent Work. Regional agenda. Trade union. ILO. Social dialogue.

ANTECEDENTES

A região do ABCD paulista reúne sete cidades — Santo André; São Bernardo do Campo; São Caetano do Sul; Diadema; Mauá; Ribeirão Pires; Rio Grande da Serra — com forte atividade industrial, moderna rede de serviços

e diversificado setor de comércio onde vivem cerca de 2,6 milhões de pessoas, dos quais, cerca de 2,2 milhões em idade ativa, isto é, com 10 anos de idade ou mais. Sua economia é pujante. Sua indústria automobilística, petroquímica e de cosméticos entre outras, constituem importante força motriz da economia nacional, da inovação tecnológica e das relações de trabalho. Particularmente neste aspecto, é reconhecida a capacidade dos sindicatos de trabalhadores da região em influenciar as políticas trabalhista, econômica e institucional do país.

Sendo assim, não é surpreendente o fato de se desenvolver na região a primeira experiência regional de implementação de uma agenda de trabalho decente em sintonia com os conceitos e princípios desenvolvidos no contexto da Organização Internacional do Trabalho (OIT) desde o final dos anos 1990. E, como é típico na região, a proposta emerge do meio sindical como resultado de um processo de diálogo social destinado a encontrar saídas para a superação da crise internacional.

O Seminário *O ABC do Diálogo e do Desenvolvimento*, realizado em março de 2009, em São Bernardo do Campo, reuniu as principais lideranças políticas, sindicais e empresariais da região, para debater alternativas para o enfrentamento da crise internacional, mantendo a atividade econômica e o nível de emprego. Como convidados, inúmeros ministros do governo federal, entre eles a então ministra-chefe da Casa Civil Dilma Rousseff e o então governador do Estado José Serra.

Ao final do seminário, o Grupo de Trabalho Relações de Trabalho e Trabalho Decente aprovou, entre outras e por consenso, a proposta de “[...] incorporar as diretrizes da Organização Internacional do Trabalho (OIT) relacionadas ao trabalho decente no enfrentamento da crise, particularmente quando o emprego estiver em risco” (DIEESE, 2009).

Para dar efeito prático à decisão, as autoridades e lideranças regionais decidiram atribuir ao Grupo de Trabalho e Renda do Consórcio

Intermunicipal do Grande ABC a organização de um seminário sobre o Trabalho Decente no ABC, com o objetivo de articular os debates e propostas surgidos nas oficinas temáticas sobre “enfrentamento ao desemprego no ABC” e “relações de trabalho e trabalho decente”, realizadas durante o seminário *O ABC do Diálogo e do Desenvolvimento*.

Em 3 de dezembro de 2009, as representações de governo, trabalhadores e empregadores da região assinaram, sob o testemunho do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego e da Diretora do Escritório da OIT no Brasil, carta-compromisso para construir conjuntamente a Agenda Regional de Trabalho Decente do Grande ABC. Para tanto, decidiram criar um Comitê Gestor da Agenda Regional de Trabalho Decente, composto por representantes dos governos, dos trabalhadores e dos empregadores da região.

Instalado em 9 de fevereiro de 2010, referido Comitê decidiu organizar a *1ª Conferência Regional do Trabalho Decente do ABC*, estruturada em quatro eixos temáticos: trabalho e renda, proteção social, igualdade de oportunidade e de tratamento, diálogo social. Decidiu também sobre a elaboração de um estudo-diagnóstico do déficit de trabalho decente na região e sobre a realização de “reuniões de mobilização” da sociedade local, que tinham como objetivo *informar* (sensibilização para o assunto com a apresentação do conceito e do histórico do processo no ABC; informação sobre os quatro eixos temáticos), *ouvir* (opiniões e comentários e, principalmente, propostas para o enriquecimento do documento-base sobre o diagnóstico do déficit de trabalho decente na região e sobre as prioridades que deverá ter a futura Agenda) e *organizar* (estimular a participação na conferência regional e no trabalho futuro de implementação das prioridades da Agenda).

Como resultado desse intenso processo, nos dias 13 e 14 de maio de 2010, cerca de 250 participantes realizaram a *1ª Conferência Regional do Trabalho Decente do ABC*, cujos resultados são descritos ao final deste artigo.

TRABALHO DECENTE E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM MARCO CONCEITUAL PRÓPRIO

O conceito de trabalho decente começou a ser forjado no ano de 1999, com a eleição do embaixador chileno Juan Somavia para o cargo de Diretor Geral da OIT e como parte da estratégia global de definir um novo papel para aquela que é a única organização do sistema das nações unidas onde o governo não é o exclusivo representante de uma nação. Na OIT, tomam parte das decisões os representantes das organizações de trabalhadores e empregadores mais representativas de cada país, constituindo assim o chamado “tripartismo”.

Um dos objetivos estratégicos do novo conceito era superar o entendimento de que a simples aplicação de normas bastaria para promover justiça social e, em particular, igualdade de oportunidades no mundo do trabalho.

Essa ideia — aplicação de normas (ou cumprimento da lei) — era e continua sendo um enfoque predominante da política laboral dos países do centro do capitalismo, trazendo embutida a ideia de que os países em desenvolvimento flagrantemente não cumprem as normas como uma estratégia de *dumping* social, ou seja, produzir a preços mais baixos (e, portanto, mais competitivos) para levar vantagem em uma economia globalizada.

O conceito de trabalho decente é mais abrangente e coloca no centro o papel das políticas públicas, superando o entendimento anterior de que o único papel do Estado era o de “polícia”, ou seja, de fiscalizar os ambientes e a relação de trabalho. Daí que, no decorrer dos anos, as antigas “Delegacias” foram sendo substituídas por Superintendências Regionais do Trabalho (ou similares, em outros países) e os ministérios do trabalho ganharam também a dimensão do “emprego”, passando, regra geral, a se chamar, Ministério do Trabalho e Emprego, ou similar.

O conceito de trabalho decente é mais abrangente e coloca no centro o papel das políticas públicas, superando o entendimento anterior de que o único papel do Estado era o de “polícia”, ou seja, de fiscalizar os ambientes e a relação de trabalho

As mudanças conceituais, entretanto, influenciaram mais do que apenas os nomes. As políticas laborais ganharam nova dimensão e novo alcance: contribuir para a geração de emprego por meio de estímulos e da intermediação ativa no mercado; reconhecimento das ocupações; fomento da economia solidária; políticas dirigidas de qualificação profissional; emprego de jovens; promoção da igualdade de oportunidades e combate a todas as formas de discriminação; regulação do trabalho estrangeiro, doméstico, a distância; combate às formas degradantes de trabalho, como o trabalho infantil e o forçoso, análogo à escravidão e escravo; incentivo e promoção da gestão da segurança e saúde no trabalho como superação da visão meramente normativa.

Como consequência natural dessa abordagem, a dimensão do trabalho adquire proporções que extrapolam os limites tradicionais de competência dos ministérios do trabalho e de atribuições dos sindicatos e das associações empresariais. Afinal, para dar conta de uma gama tão ampla de necessidades, fez-se imperativo o recurso da competência dos ministérios de Fazenda e de Planejamento, da Indústria e do Comércio, do Desenvolvimento Social, da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário, da Saúde e da Seguridade Social e outros.

Associações empresariais e sindicatos de trabalhadores também tiveram que se adaptar e, no caso brasileiro, as centrais sindicais, enquanto formas de organização política da classe trabalhadora, puderam, de maneira mais ágil, dar conta da nova e imensa demanda. Já o antigo sistema de organização empresarial encontra sérias dificuldades para tratar e exercer competência de negociação em muitos desses assuntos, preferindo denegá-los ou, pior, delegá-los às esferas de decisão institucional (legislativo e judiciário, principalmente).

Daí emerge a necessidade do estímulo ao diálogo social, como medida e metodologia complementar

à tradicional negociação coletiva de trabalho expressa por meio de acordos e convenções coletivas de trabalho e todo o sistema normativo complementar (justiça do trabalho, leis específicas etc.).

Mudar o foco do antigo conceito de aplicação de normas para um ambiente de construção de políticas públicas e de diálogo social não significa, entretanto, virar as costas para o valor e a importância das leis, que necessitam sempre de atualizações e melhoras, mas, sim, aprimorá-las sob um novo enfoque. Este pode incluir a regulamentação do sistema financeiro, a macroeconomia, as regras de importação e exportação, os mecanismos de tributação, a regulamentação do espaço urbano e do uso da terra, a oferta de crédito como incentivo à produção, a formalização de empresas e de empregados, a sustentabilidade dos sistemas de proteção social, a criação de mecanismos financeiros de incentivo à prevenção de acidentes e doenças ocupacionais etc.

Em resumo, uma agenda mais variada está sobre a mesa e, nessa agenda, o poder público local, regional, estadual e federal tem um papel central a desenvolver. De modo semelhante, as entidades de representação de trabalhadores e de empregadores são chamadas a uma reflexão e a um enfoque inovador, ousado, que seja capaz de superar paradigmas que podem ter se tornado obsoletos frente às transformações por que passa o mundo do trabalho.

INTEGRAÇÃO REGIONAL E TRABALHO DECENTE – PARTICULARIDADES DE UMA AGENDA LOCAL

Sensíveis a essas transformações nas relações e no mundo do trabalho, os sindicatos da região do ABC elaboraram, em julho de 2008, um conjunto de propostas dos trabalhadores para fortalecer a integração regional por meio de temas que constituem uma agenda de políticas públicas voltadas à promoção do trabalho decente, com geração de renda e emprego nos sete municípios da região.

Este conjunto de propostas emergiu de intenso processo de construção política iniciado com a ascensão do movimento operário após as greves de 1978, que representam o início da luta popular por construção de espaços democráticos para reflexão e ação regional no ABC e no Brasil. As mobilizações dos trabalhadores empunhavam as bandeiras da justiça econômica e da liberdade de ação sindical e política, bases para se construir espaços públicos democráticos para debater os rumos da região.

Um espaço fundamental surgido nesse processo é o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, criado em dezembro de 1990 para encontrar soluções para os problemas da região, especialmente em temas ambientais, gestão de recursos hídricos e destinação de resíduos sólidos. Em 1992, foi realizado o *Fórum ABC ano 2000: rumos do desenvolvimento Regional*, que resultou na elaboração de um documento com propostas para dinamizar a economia do ABC.

Os anos seguintes foram de efervescência das manifestações da sociedade civil, em razão da constituição do Fórum da Cidadania do Grande ABC, que teve sua origem no movimento “Voto no Grande ABC”. Organizado em 1994, esse movimento atingiu o objetivo de projetar novas lideranças políticas e fortalecer a representatividade da região no Congresso Nacional e na Assembleia Legislativa do estado.

Tal processo contribuiu para a criação da Câmara Regional do Grande ABC, em março de 1997, com o objetivo de estimular o desenvolvimento econômico local com participação da comunidade e das prefeituras da região. Além de possibilitar a ampliação das atividades do Consórcio Intermunicipal, a Câmara Regional acrescentou também novas discussões temáticas, como a geração de emprego, a preservação do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida.

Em 1998, foi criada a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, para, em conjunto com o Consórcio Intermunicipal, dar suporte institucional aos trabalhos coordenados pela Câmara Regional. No ano seguinte, a Câmara dedicou-se a elaborar um diagnóstico sobre a região, que

constituiu a base do documento *Grande ABC: cenário futuro*, contendo diretrizes para o Planejamento Regional Estratégico da Região até 2010.

Passados oito anos, foi auspicioso assistir à movimentação sindical de julho de 2008 para elaborar e entregar aos candidatos a prefeito do “campo democrático e popular progressista”, em evento público, o documento intitulado *Fortalecer a integração regional e o trabalho decente no ABC — Propostas dos trabalhadores*, sustentado nos seguintes eixos temáticos: trabalho e emprego — fortalecimento das cadeias produtivas, turismo, qualificação profissional, economia solidária e crédito popular; mobilidade do trabalhador; segurança pública com inclusão social; articulação administrativa regional; trabalhadores no serviço público; ensino universitário; educação e cultura popular; saúde pública; meio ambiente; reforma urbana e democratização do território. O documento foi assinado por 14 entidades sindicais filiadas à Central Única dos Trabalhadores (CUT) e obteve a adesão política de sindicatos filiados à central Força Sindical, todos da região.

Não é demais registrar que as propostas foram acolhidas por todos os candidatos presentes, dos quais três acabaram eleitos prefeitos dos municípios de São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá.

Também é relevante o fato de o *10º Congresso da categoria química do ABC*, realizado de maio a julho de 2009, ter adotado como lema principal “Fortalecer o Trabalho Decente e a Integração Regional”.

UMA AGENDA CONSTRUÍDA DESDE A BASE: CIDADE POR CIDADE

Com tanto lastro e mobilização não surpreende o fato de que as reuniões de mobilização ocorridas em seis das sete cidades da região (Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra decidiram unificá-las em um encontro) resultaram em inúmeras propostas de ação que subsidiaram as discussões dos grupos de trabalho da Conferência Regional. Além disso, complementaram, com base na percepção dos

atores sociais, os achados do estudo sobre o déficit de trabalho decente na região, apresentado e debatido na conferência.

As propostas de ação foram sistematizadas de acordo com os eixos temáticos discutidos e referem-se à dimensão regional. Destaca-se a seguir algumas dessas propostas, para ilustrar a diversidade de temas debatidos nas reuniões locais:

- **Trabalho e renda**

- a. campanhas: da “Carteira Assinada”, com o objetivo de promover a formalidade e aumentar a proteção social; de valorização do trabalhador com mais de 40 anos de idade, incluindo a requalificação profissional; de informação e sensibilização para a contratação de pessoas com deficiência;
- b. incluir a economia solidária no eixo temático “Trabalho e Renda” da Agenda;
- c. incluir/estudar a extensão e as condições do trabalho doméstico;
- d. necessidade de integração dos Centros Públicos de Trabalho, Emprego e Renda.

- **Proteção social**

- a. *Conferência Tripartite sobre Segurança e Saúde no ABC*, com a participação das instituições federais, estaduais e municipais, unidades do Sistema “S”, sindicatos de trabalhadores e entidades de empregadores;
- b. cartilha regional sobre o que seria trabalho decente e o que representa a sua ausência;
- c. necessidade de integração dos dados dos Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (Cerest), superintendências do Trabalho e agências do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para evitar a falta de benefício e melhorar a reabilitação profissional do acidentado.

- **Igualdade de oportunidades e de tratamento**

- a. ampliar o enfoque de raça na Agenda Regional do Trabalho Decente;
- b. campanha sobre a importância do equilíbrio entre vida familiar e vida no trabalho;

- c. conferência sobre o tema a mulher trabalhadora na região do ABC.

- **Diálogo social**

- a. verificar/estabelecer a relação entre os indicadores de trabalho decente e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) a cargo dos municípios, estado e união;
- b. incluir critérios e exigências de trabalho decente nos contratos da administração pública;
- c. definir e promover iniciativas voluntárias em favor do trabalho decente por meio do diálogo social;
- d. indicadores “normativos” e de “capacidades institucionais” de promoção do trabalho decente na região (leis, políticas públicas, recursos humanos e institucionais etc.).

As reuniões municipais foram convocadas e coordenadas pelas respectivas administrações municipais, representadas pelos titulares das secretarias de trabalho e desenvolvimento.

A metodologia dos encontros consistia da apresentação dos indicadores econômicos e de trabalho e emprego sistematizados pelas secretarias, e também de apresentação conceitual do trabalho decente, seguido da apresentação de perguntas sobre situações positivas e negativas de trabalho e de como superar essas últimas.

Participaram dos encontros, além das autoridades públicas indicadas e suas respectivas equipes técnicas, representantes sindicais de diversas categorias profissionais, representantes de associações comerciais e industriais, de cooperativas de catadores e recicladores urbanos, representantes de universidades locais e de movimentos sociais da saúde e comunitários, entre outros. Pesquisadores vinculados a projetos da OIT no Brasil também assistiram aos encontros, além do prefeito de uma das cidades e de secretários municipais de outras pastas das administrações. Em algumas cidades, os integrantes das Comissões municipais de Emprego e os conselheiros municipais de saúde e dos órgãos municipais de saúde do trabalhador igualmente tomaram parte.

DÉFICIT DE TRABALHO DECENTE NA REGIÃO: UMA REALIDADE A TRANSFORMAR

Em paralelo aos encontros municipais, a assessoria técnica do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) no Sindicato dos Químicos do ABC elaborou, com a colaboração dos técnicos municipais e de especialistas da OIT no Brasil, um estudo preliminar sobre o déficit de trabalho decente na região, a seguir descrito em algumas de suas principais informações¹.

A Tabela 1 mostra a evolução da população total nos sete municípios que compõem o ABC, estimada em 2,6 milhões de pessoas ao final de 2009. Deste total, 2,2 milhões estão em idade ativa, isto é, com 10 anos de idade ou mais. Destas, 1,3 milhão de pessoas correspondem àquelas que estão economicamente ativas, ou seja, trabalhadores ocupados ou desempregados.

A Tabela 1 evidencia o crescimento expressivo da População em Idade Ativa (PIA) e da População Economicamente Ativa (PEA) na última década, bem como o persistente declínio do número de desempregados a partir de 2003, especialmente do desemprego oculto, seja por trabalho precário, seja pelo desalento. Esta redução do desemprego oculto reflete a aceleração do crescimento econômico verificada a partir de 2006, e não foi descontinuada nem sob os efeitos da crise econômica mundial, que afetou de forma mais intensa a taxa de desemprego aberta, que se elevou 23,9% entre 2008 e 2009.

Em relação aos trabalhadores ocupados, nota-se crescimento expressivo entre 2000 e 2009, especialmente na indústria e nos serviços, a partir da metade desta década.

A Tabela 1 mostra que o contingente de trabalhadores desempregados foi estimado, para 2009, em 177 mil pessoas, 22 mil a mais que em 2008, por reflexo da crise, interrompendo a série de

¹ O relatório da I Conferência, com o estudo completo sobre os déficits de trabalho decente no ABCD, ver Dieese (2010).

Tabela 1
Estimativas médias da população total, População em Idade Ativa, População Economicamente Ativa e inativos
Região do ABC (1) – 2000-2009

População	Em 1.000 pessoas										Variação (2009/2008)	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Absoluta	Relativa (%)
	Total	2.352	2.383	2.414	2.446	2.479	2.512	2.540	2.569	2.599	2.629	30
População em Idade Ativa	1.958	1.987	2.017	2.047	2.078	2.109	2.138	2.168	2.198	2.229	31	1,4
População Economicamente Ativa	1.171	1.226	1.259	1.265	1.307	1.314	1.311	1.325	1.361	1.360	-1	-0,1
Desempregados	219	217	240	257	239	212	194	183	155	177	22	14,2
Aberto	142	142	155	166	149	142	136	129	113	140	27	23,9
Oculto	77	75	86	91	90	71	58	54	42	37	-5	-11,9
Ocupados	952	1.009	1.019	1.008	1.068	1.102	1.117	1.142	1.206	1.183	-23	-1,9
Indústria	259	282	281	269	289	300	312	306	330	322	-8	-2,4
Comércio	146	153	154	157	157	171	164	172	177	172	-5	-2,8
Serviços	456	480	488	481	512	537	542	562	591	587	-4	-0,7
Outros (2)	91	94	96	101	110	94	99	102	108	102	-6	-5,6
Inativos	787	761	758	782	771	795	827	843	837	869	32	3,8

Fonte: PED (Convênio Dieese e Seade).

(1) Compreende os municípios de Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul.

(2) Englobam: *Construção civil, Serviços domésticos* etc.

Tabela 2
Emprego formal por sexo e setores de atividade na região do ABCD – 2008

	Masculino		Feminino		Total	
	Pessoas	Em %	Pessoas	Em %	Pessoas	Em %
Total das atividades	467.684	100,0	265.782	100,0	733.466	100,0
Extrativa mineral	154	0,0	24	0,0	178	0,0
Indústria de transformação	199.176	42,6	56.276	21,2	255.452	34,8
Serviços industriais de utilidade pública	3.618	0,8	885	0,3	4.503	0,6
Construção civil	28.744	6,1	1.850	0,7	30.594	4,2
Comércio	71.350	15,3	52.266	19,7	123.616	16,9
Serviços	149.352	31,9	127.009	47,8	276.361	37,7
Administração pública	15.171	3,2	27.424	10,3	42.595	5,8
Agropecuária	119	0,0	48	0,0	167	0,0
Idade de 16 a 24 anos	91.596	19,6	61.571	23,2	153.167	20,9

Fonte: MTE-RAIS, 2008.

criação de ocupações verificada desde 2000 e de incorporação de novos trabalhadores ao mercado de trabalho regional.

Ao observar-se os registros administrativos de empregos formais para o ano mais recente disponível, conforme a Tabela 2, pode-se notar a forte presença da indústria de transformação na região do ABC, que empregava 34,8% do total de trabalhadores da região.

Sob o ponto de vista de gênero, a Tabela 2 mostra que, do total de trabalhadores homens, 42,6%

trabalhavam na indústria, enquanto 21% das mulheres, ou seja, metade do total de homens, também trabalhava no setor secundário da economia. Este percentual inverte-se no setor de serviços, no qual 31% dos homens estavam empregados, diante de 47,8% do total das mulheres.

Com relação à idade, a Tabela 2 indica que 20,9% do total de empregados no ABCD, em 2008, situavam-se entre os 16 e 24 anos; nesta faixa etária, eram 23,2% do total das mulheres e 19,6% do total de homens. A Tabela 3 detalha a composição

Tabela 3
Representação de trabalhadores jovens com carteira de trabalho assinada no grande ABC – 2008

Setores IBGE	Até 17 anos		De 17,01 a 20 anos		De 20,01 a 24 anos	
	Frequência	Remuneração média (R\$)	Frequência	Remuneração média (R\$)	Frequência	Remuneração média (R\$)
Extrativa mineral	-	-	-	-	12	1.474,14
Industria de transformação	1.514	628,03	12.775	938,18	30.803	1.294,76
Serviços ind. de util. pública	12	420,73	103	841,30	260	958,74
Construção civil	60	537,45	144	893,13	3.729	1.050,45
Comércio	2.106	567,43	13.753	693,28	22.465	830,16
Serviços	4.142	441,01	20.848	644,85	37.367	871,01
Administração pública	21	447,27	298	802,14	1.434	1.048,69
Agropecu., extr. veg., caça e pesca	1	450,00	16	638,40	20	645,96
Total	7.856	511,67	49.509	743,95	96.090	1.007,18
Representação de jovens sobre o total de trabalhadores formais no ABC	1,1%		6,8%		13,1%	

Setores IBGE	De 24,01 a 27 anos		De 27,01 a 30 anos		Total até 30 anos		
	Frequência	Remuneração média (R\$)	Frequência	Remuneração média (R\$)	Frequência	Participação (%)	Remuneração média (R\$)
Extrativa mineral	14	2.339,53	6	2.661,56	32	0,0	2.075,39
Industria de transformação	28.310	1.662,52	26.258	1.932,70	99.660	32,1	1.511,47
Serviços ind. de util. pública	248	1.113,96	298	1.196,91	921	0,3	1.057,46
Construção civil	3.187	1.250,03	3.159	1.317,00	10.279	3,3	1.189,05
Comércio	16.394	988,90	13.831	1.104,76	68.549	22,1	888,00
Serviços	31.235	1.121,93	29.190	1.289,56	122.782	39,5	981,44
Administração pública	2.197	1.262,61	2.855	1.493,38	6.805	2,2	1.291,67
Agropecu., extr. veg., caça e pesca	12	738,00	17	729,41	66	0,02	679,39
Total	81.597	1.291,68	75.614	1.487,56	310.666	100,0	1.144,35
Representação de jovens sobre o total de trabalhadores formais no ABC	11,1%		10,3%		42,4%		

Fonte: MTE-RAIS, 2008.
Elaboração: Subseção Dieese/Sindicato dos Metalúrgicos do ABC.
Nota: Contava-se 733.466 trabalhadores formais no grande ABC em 2008.

dos jovens até 30 anos no conjunto do emprego formal no ABC em 2008.

Nota-se que são 310 mil trabalhadores com idade até 30 anos empregados no ABC, correspondendo a 42,4% do total dos trabalhadores empregados com carteira assinada na região em 2008.

Destaca-se a inserção de jovens na indústria, seja pela participação relativa (32,1%), seja pela remuneração, a maior verificada entre os setores de atividade mais representativos para todas as faixas etárias indicadas na Tabela 3.

Em relação aos setores de atividade, a maior participação (39,9%) está no setor de serviços, em que se registram os empregados em *telemarketing*, por exemplo, atualmente a principal ocupação inicial de jovens no mercado de trabalho da região.

A Tabela 4 apresenta a evolução, na última década, das taxas de participação no mercado de trabalho da população economicamente ativa em relação à população em idade ativa.

Nota-se uma pequena elevação na participação total e uma significativa elevação na participação das mulheres, já no início da série histórica, diante de uma relativa estabilidade na participação masculina.

Em relação à faixa etária, até quando a amostra da pesquisa possibilitou aferição para o atributo, em 2003, registrava-se um percentual de 5,7% de crianças entre 10 e 14 anos no mercado de trabalho.

Chama atenção a expressiva queda na participação de jovens entre 15 e 17 anos de idade ao longo da década, possivelmente por melhores condições de renda familiar para permitir dedicação exclusiva

Tabela 4										
Taxas de participação, segundo atributos pessoais – Região do ABC (1) – 2000-2009										
	Em porcentagem									
Atributos pessoais	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	59,8	61,7	62,4	61,8	62,9	62,3	61,3	61,1	61,9	61,0
Sexo										
Homens	71,1	71,9	72,4	71,7	71,9	71,9	70,4	70,5	70,1	69,7
Mulheres	49,5	52,3	53,1	52,7	54,8	53,9	53,0	52,6	54,3	53,1
Posição no domicílio										
Chefe	75,2	74,7	76,0	75,7	75,1	74,2	72,7	72,5	72,1	72,1
Demais	52,1	54,9	55,3	54,6	56,2	55,9	55,1	54,7	56,2	54,8
Cônjuge	46,7	49,7	53,1	51,9	53,6	53,0	53,0	53,4	54,6	55,2
Filho	55,5	58,2	56,8	56,4	58,7	58,3	57,4	56,0	57,8	55,1
Outros	53,9	56,8	56,2	55,2	54,2	54,6	52,1	53,3	53,9	52,0
Faixa etária										
10 a 14 anos	6,4	6,3	6,3	5,7	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)
15 a 17 anos	47,2	48,7	43,0	43,9	43,8	43,2	42,0	37,9	37,1	31,4
18 a 24 anos	81,0	83,9	82,7	82,5	84,3	84,5	84,3	84,1	84,5	83,4
25 a 39 anos	80,7	82,1	83,1	82,5	83,6	82,2	83,1	83,2	85,3	84,7
40 a 59 anos	66,3	66,4	68,0	68,0	68,5	67,5	66,8	68,2	67,8	69,4
60 anos e mais	17,7	19,9	19,6	18,3	18,2	19,6	18,3	19,0	18,5	17,6
Nível de instrução										
Analfabeto	34,9	34,9	37,1	35,6	35,4	30,0	25,8	29,3	28,7	23,8
Ensino fundamental incompleto	44,5	46,1	46,2	45,3	44,0	41,9	39,3	38,3	39,7	36,2
Ens.fund.comp.+ ens. médio inc.	67,6	68,6	67,4	65,4	66,6	64,1	62,0	60,6	60,8	57,2
Ens. médio comp.+ ens. superior inc.	81,2	82,4	83,0	82,6	82,6	82,4	81,5	81,6	82,0	80,8
Superior completo	86,4	87,1	87,3	87,9	89,0	89,0	89,6	87,7	87,3	88,1

Fonte: PED (Convênio Dieese e Seade).

(1) Compreende os municípios de Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul.

(2) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

aos estudos. Em relação a esta faixa etária, a queda entre 2008 e 2009 também reflete os impactos mais acentuados do desemprego motivado pelos efeitos da crise econômica sobre a juventude.

Observando as taxas de participação em relação à escolaridade, os dados indicam elevação nos anos de estudo da população economicamente ativa, com queda significativa na participação de pessoas não alfabetizadas e com escolarização fundamental ou média incompleta.

A Tabela 5 mostra a elevação do assalariamento na região do ABC ao longo da última década, puxada pela forte elevação dos assalariados com carteira de trabalho assinada.

A Tabela 5 mostra a redução da participação do contingente de trabalhadores autônomos e dos classificados nas demais posições ocupacionais

(que são os donos de negócio familiar, trabalhadores familiares sem remuneração salarial e profissionais universitários autônomos), entre o total de ocupados. Por outro lado, cabe notar o aumento dos autônomos que trabalham para a empresa e a diminuição dos autônomos para público.

O nível ocupacional dos empregadores recuperou-se nos últimos anos, após forte inflexão na metade da década, mantendo-se ligeiramente superior à que era em 2000.

As Tabelas 6 e 7 mostram a situação do desemprego no ABC. A taxa de desemprego total reduziu-se entre 2004 e 2008 e apresentou elevação no ano em que os impactos da crise se fizeram sentir mais fortemente no Brasil.

Segundo suas componentes, a redução nesses cinco anos da década verificou-se nas taxas de

Tabela 5
Distribuição dos ocupados, segundo posição na ocupação – Região do ABC (1) – 2000-2009

Posição na ocupação	Em porcentagem									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Assalariados total (2)	65,2	66,4	65,3	65,1	64,8	67,1	69,4	68,2	71,0	71,0
Com carteira assinada	44,1	44,9	45,2	45,1	45,0	46,2	48,9	48,3	51,3	53,2
Sem carteira assinada	13,4	14,1	13,1	12,6	12,4	13,2	12,6	11,8	12,7	10,6
Setor público	7,6	7,3	7,1	7,4	7,4	7,7	7,9	8,0	7,0	7,3
Autônomo	20,0	20,0	20,9	20,8	21,1	20,1	18,4	18,8	17,0	16,6
Trabalha para empresa	7,6	8,5	8,5	8,7	8,6	8,3	7,1	7,3	6,7	10,2
Trabalha para o público	12,4	11,5	12,4	12,2	12,4	11,8	11,3	11,5	10,3	6,4
Empregadores	4,7	4,4	4,8	4,4	4,3	3,7	3,6	4,0	3,8	4,1
Empregados domésticos	7,3	6,8	6,7	7,2	7,6	6,8	6,6	6,8	6,5	6,2
Demais	2,8	2,5	2,2	2,4	2,3	2,2	2,0	2,2	1,7	2,1

Fonte: PED (Convênio Dieese e Seade).

(1) Compreende os municípios de Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul.

(2) Inclusive os Assalariados que não sabem o tipo de empresa em que trabalham.

desemprego aberto e oculto; em 2009, a elevação mais substancial deu-se precisamente na taxa de desemprego aberto.

Em todos os segmentos populacionais analisados decresceu a taxa de desemprego, sobretudo naqueles com expressiva participação no mercado de trabalho, ou seja: homens (16,0% para 10,9%), chefes de domicílio (10,5% para 7,3%), pessoas de 18 a 24 anos de idade (26,8% para 22,9%) e aquelas com ensino médio completo ou ensino superior incompleto (de 17,1% para 14,1%).

Mesmo com a elevação nas taxas de desemprego verificada em 2009, a redução em relação ao início da década manteve-se expressiva.

Como a taxa de participação dos jovens de 18 a 24 anos e das pessoas com ensino médio completo ou superior incompleto aumentou no período

de dez anos analisado, a retração de sua taxa de desemprego deveu-se principalmente ao aumento do nível ocupacional destes segmentos, situação um pouco diferente da dos homens e dos chefes de domicílio, cuja taxa de desemprego diminuiu também devido à saída de algumas dessas pessoas da força de trabalho.

A Tabela 8 apresenta dados sobre evolução do rendimento dos ocupados na região do ABC na última década, em Reais de fevereiro de 2010, utilizando como deflator o Índice de Custo de Vida calculado pelo Dieese.

Na década, para o total dos ocupados, nota-se que o rendimento real médio total reduziu-se em todos os segmentos por posição na ocupação, com uma única exceção, qual seja, dos ocupados no setor público. Ou seja, o decréscimo do salário

Tabela 6
Taxas de desemprego, segundo tipo – Região do ABC (1) – 2000-2009

Tipo de Desemprego	Em porcentagem									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	18,7	17,7	19,1	20,3	18,3	16,1	14,8	13,8	11,4	13,0
Aberto	12,1	11,6	12,3	13,1	11,4	10,8	10,4	9,7	8,3	10,3
Oculto total	6,6	6,1	6,8	7,2	6,9	5,4	4,4	4,1	3,1	2,7
Pelo trabalho precário	4,6	4,1	4,7	5,2	5,0	4,0	3,2	3,0	2,2	1,7
Pelo desalento	2,0	2,0	2,1	2,0	1,9	1,4	1,3	1,1	(2)	(2)

Fonte: PED (Convênio Dieese e Seade).

(1) Compreende os municípios de Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul.

(2) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

Tabela 7
Taxas de desemprego, segundo atributos pessoais – Região do ABC (1) – 2000-2009

Atributos pessoais	Em porcentagem									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total	18,7	17,7	19,1	20,3	18,3	16,1	14,8	13,8	11,4	13,0
Sexo										
Homens	16,0	14,3	15,9	17,3	15,8	13,1	12,2	11,6	8,8	10,9
Mulheres	22,4	22,0	23,3	24,1	21,3	19,7	18,0	16,5	14,5	15,4
Posição no domicílio										
Chefe	10,5	9,7	10,9	12,1	9,8	8,4	7,6	7,4	5,6	7,3
Demais	24,7	23,4	25,0	26,3	24,5	21,7	20,0	18,5	15,5	17,1
Cônjuge	18,8	19,4	20,3	20,1	18,4	16,2	15,3	13,7	12,4	11,9
Filho	28,8	26,1	28,6	30,2	28,6	25,5	22,9	21,6	17,7	20,8
Outros	22,5	22,6	23,4	27,4	25,1	21,2	22,1	20,0	(2)	(2)
Faixa etária										
10 a 14 anos	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)
15 a 17 anos	50,0	47,3	50,6	50,0	50,0	45,8	45,1	44,1	37,6	40,8
18 a 24 anos	26,8	24,5	27,8	30,5	28,5	25,9	23,9	23,9	18,7	22,9
25 a 39 anos	14,1	13,7	15,3	16,1	14,4	12,4	12,5	11,6	9,7	11,5
40 anos e mais	12,3	11,8	12,4	13,5	11,7	10,0	7,9	7,4	6,2	6,9
Nível de instrução										
Analfabeto	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)
Ensino fundamental incompleto	19,8	19,5	19,9	21,3	19,1	15,9	13,5	13,2	11,0	11,9
Ens. fund. comp.+ ens. médio inc.	24,7	23,4	25,3	27,2	25,2	22,6	22,1	20,0	18,1	18,2
Ens. médio comp.+ ens. superior inc.	17,1	15,8	17,9	19,3	17,1	15,9	15,2	14,3	11,4	14,1
Superior completo	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)

Fonte: PED (Convênio Dieese e Seade).

(1) Compreende os municípios de Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul.

(2) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

Tabela 8
Rendimento real médio dos ocupados, segundo posição na ocupação – Região ABCD (1) – 2000-2009

Posição na ocupação	Em reais de fevereiro de 2010									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total de ocupados	1.506	1.430	1.376	1.232	1.214	1.260	1.254	1.327	1.324	1.422
Assalariados (2)	1.569	1.506	1.477	1.328	1.339	1.353	1.339	1.420	1.389	1.485
Setor privado	1.541	1.456	1.441	1.286	1.310	1.321	1.311	1.388	1.351	1.413
Com carteira assinada	1.704	1.624	1.571	1.413	1.449	1.453	1.433	1.487	1.473	1.531
Sem carteira assinada	972	906	973	815	785	846	833	972	845	827
Setor público	1.774	1.912	1.769	1.651	1.564	1.597	1.565	1.661	1.732	2.090
Autônomo	1.258	1.090	934	769	830	927	909	891	1.019	1.101
Trabalha para o público	1.069	932	817	679	786	838	865	800	910	921
Trabalha para empresa	1.544	1.284	1.104	890	891	1.047	975	1.026	1.166	1.342
Empregadores	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)
Empregados domésticos	502	476	453	398	414	401	438	450	484	492
Mensalista	490	477	459	419	437	421	453	(3)	(3)	(3)
Diarista	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)
Demais	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)

Fonte: PED (Convênio Dieese e Seade).

(1) A Região do ABCD compreende os seguintes municípios: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul.

(2) Inclusive os Assalariados que não sabem o tipo de empresa em que trabalham.

(3) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

Nota: Excluídos os Assalariados e os Empregados domésticos assalariados que não tiveram remuneração no mês, os trabalhadores familiares sem remuneração salarial e os trabalhadores que ganharam exclusivamente em espécie ou benefício. Infator utilizado: ICV do Dieese.

médio real reflete a redução do rendimento médio recebido pelos empregados do setor privado.

Quando detalhado segundo a posse de carteira assinada, os empregados no setor privado que a possuíam apresentaram recuperação de seus rendimentos reais entre 2008 e 2009, enquanto os trabalhadores sem carteira tiveram redução.

A Tabela 9 identifica a distribuição dos ocupados segundo local de moradia e de trabalho.

Nota-se que, dos moradores do ABC, 79,1% trabalham dentro do próprio ABC; 59% no mesmo município onde mora e 20,1% em outro município da mesma região; 18% dos moradores do ABC trabalham na região metropolitana de São Paulo, enquanto 2,9% trabalham em outros municípios.

Tabela 9
Distribuição dos ocupados segundo região onde mora por região onde trabalha
Região Metropolitana de São Paulo – 2009
Em porcentagem

Ocupados	Total	Região onde mora		
		MSP	ABC	Demais
Região onde trabalha				
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
MSP	66,7	94,7	18,0	30,3
ABC	10,5	1,8	79,1	0,4
No mesmo município onde mora	7,0	-	59,0	-
Noutro município do ABC	3,5	1,8	20,1	0,4
Outros	22,7	3,5	2,9	69,3

Fonte: PED (Convênio Dieese e Seade).

A Tabela 10 sumariza o problema da rotatividade de trabalhadores no ABC. Para obter o indicador de rotatividade, comparou-se o total de trabalhadores admitidos no período em relação ao estoque inicial de trabalhadores no primeiro mês considerado.

Como se vê, tomando por base dados de emprego formal para os últimos 12 meses, entre abril de 2009 e março de 2010, a rotatividade de trabalhadores na construção civil chegou a 95% no período. Praticamente a totalidade do estoque de trabalhadores no setor vivenciou a instabilidade da rotatividade.

O setor de serviços (51,3%) e o comércio (48,0%) também apresentaram taxas elevadíssimas e acima da alta média total para o conjunto dos setores de atividade no ABC (41,9%). A taxa da indústria (27,5%) é também significativamente problemática.

Menor rotatividade é registrada nos serviços industriais de utilidade pública (14,3%) e na administração pública (6,4%) local, referindo-se em grande medida aos cargos chamados comissionados.

Proteção social

A Tabela 11 compila as estatísticas oficiais sobre acidentes de trabalho agregadas para os sete municípios do ABC, comparando-as com os dados referentes ao estado de São Paulo e ao Brasil.

Os dados por si só chamam a atenção pela magnitude, sobretudo se referidos às realidades

Tabela 10
Emprego e rotatividade no ABC paulista – abr. 2009-mar. 2010

Setores	Emprego por setor				Rotatividade no último ano (%)
	Abr. 2009	Mar. 2010	Part. do setor em mar. 2010 (%)	Saldo de empregos abr. 2009-mar. 2010	
Extrativa mineral	184	201	0,0	17	14,0
Indústria	244.387	251.420	33,5	7.033	27,5
Serv. ind. utilidade pública	4.510	4.509	0,6	-1	14,3
Construção civil	30.835	34.172	4,6	3.337	95,0
Comércio	122.844	128.370	17,1	5.526	48,0
Serviços	275.755	288.475	38,4	12.720	51,3
Administração pública	42.593	42.913	5,7	320	6,4
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	187	204	0,0	17	58,3
Emprego formal total	721.295	750.264	100,0	28.969	41,9

Fonte: MTE-RAIS, Caged.

Elaboração: Subseção do Dieese/Sindicato dos Metalúrgicos do ABC.

Nota: Considera ABC Paulista os municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

Tabela 11
Estatísticas municipais de acidentes do trabalho, por situação do registro e motivo – 2007/2008

Município	Estatísticas de acidentes do trabalho													
	Total		Com CAT registrada								Sem CAT registrada		Óbito	
			Total		Motivo									
	2007	2008	2007	2008	Típico		Trajeto		Doença do trabalho		2007	2008	2007	2008
Brasil	659.523	747.663	518.415	545.268	417.036	438.536	79.005	88.156	22.374	18.576	141.108	202.395	2.845	2.757
São Paulo	234.743	263.613	192.626	205.905	154.200	164.334	31.061	35.361	7.365	6.210	42.117	57.708	782	726
ABC	21.909	24.414	17.719	19.114	13.987	15.163	2.387	2.734	1.345	1.217	4.190	5.300	40	35

Fonte: Dataprev.

ocupacionais das economias centrais do capitalismo, como Alemanha e Inglaterra, em que esses indicadores são extremamente reduzidos em relação à média regional.

É importante notar que o número total de acidentes, nos dois anos registrados na tabela, apresenta crescimento nas três esferas de observação, a saber, nacional, estadual e regional. Seguindo o mesmo comportamento, a tabela registra redução nos casos de doença do trabalho e de óbitos nas três esferas, embora seja bastante elevado o registro de 35 trabalhadores mortos no ABC em 2008. No ABC, o aumento mais significativo deu-se nos acidentes típicos, com abertura de Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT) e também naqueles sem abertura de CAT.

Dados sobre pobreza na região indicam que, em 2008, perto de 55 mil pessoas (ou 2,1% da

população de 2,6 milhões de habitantes) viviam com um quarto de salário-mínimo (R\$ 125,50) por mês. Para o mesmo ano eram 241 mil pessoas (ou 9,2% da população) vivendo com menos de meio salário-mínimo por mês. O índice de Gini do ABC é de 0,46, melhor do que o índice para o Brasil, que estava em 0,54 em 2008, segundo estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Instituto de Pesquisas em Saúde (Inpes), vinculado à Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS). Este indicador é construído com base em informações sobre a concentração de renda na sociedade e indica menor desigualdade à medida que se aproxima de zero.

A Tabela 12 mostra o total de famílias que, em 2009, recebia transferência de renda do Governo Federal por meio do cadastro no Programa Bolsa

Tabela 12
Número de famílias beneficiadas pelo programa Bolsa Família e cobertura Municípios da região do ABC – 2009

Município	Nº de famílias beneficiadas Dezembro de 2009	Valor total repassado Ano de 2009 (Em R\$)	Cobertura do Bolsa Família 2009 % Famílias pobres cobertas (1)
Diadema	14.625	13.455.498,00	119,1
Mauá	11.616	12.347.826,00	86,0
Ribeirão Pires	4.013	3.786.854,00	131,5
Rio Grande da Serra	2.839	2.593.930,00	164,7
Santo André	16.021	15.530.172,00	93,6
São Bernardo do Campo	16.778	13.844.152,00	91,5
São Caetano do Sul	767	594.463,00	37,1
Total ABC	66.659	62.152.895,00	-
Estado de São Paulo	1.138.129	1.055.782.881	-

Fonte: MDS/SAGI.

(1) Percentual de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família. Expressa a cobertura do Programa Bolsa Família, mensalmente, numa área geográfica específica, em relação à estimativa de famílias pobres que se enquadram no perfil de inclusão do programa.

Tabela 13
Número de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) em dezembro de 2009 e valor total repassado durante o ano de 2009 – Municípios do ABC – 2009

Município	Pessoas com deficiência	Valor repassado	Idosos	Valor repassado	Total de beneficiários	Valor total repassado 2009
Diadema	3.010	14.649.619,44	3.575	17.504.172,74	6.585	32.153.792,18
Mauá	2.401	11.857.546,47	2.857	13.823.270,61	5.258	25.680.817,08
Ribeirão Pires	580	2.780.654,38	1.044	4.943.740,91	1.624	7.724.395,29
Rio Grande da Serra	238	1.147.629,67	252	1.259.724,00	490	2.407.353,67
Santo André	2.620	12.743.994,50	3.930	19.077.727,37	6.550	31.821.721,87
Santo Antônio da Alegria	68	336.710,67	97	485.725,00	165	822.435,67
São Bernardo do Campo	3.526	17.430.595,84	4.581	22.320.140,95	8.107	39.750.736,79
São Caetano do Sul	471	2.231.118,11	1.301	6.296.656,50	1.772	8.527.774,61
Total ABC	12.914	63.177.869,08	17.637	85.711.158,08	30.551	148.889.027,16
Estado de São Paulo	225.041	1.098.543.029,89	297.844	1.458.561.357,56	522.885	2.557.104.387,45

Fonte: MDS/SAGI.

Família, por município de moradia no ABC. A tabela mostra também cobertura do programa na região, com base na porcentagem de famílias pobres de cada município que recebe este tipo de transferência, em relação ao total de famílias pobres aptas a receber o benefício para cada município.

No caso de Diadema, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, os percentuais indicam que a cobertura é total para as famílias aptas a receber a transferência de renda e que outras famílias, que são pobres, mas em condições de renda um pouco melhores do que as mais pobres, também já são atendidas pelo programa, o que reflete a diretriz do Ministério de Desenvolvimento Social de ampliar a cobertura do Bolsa Família para atingir também famílias em situação menos pior de pobreza.

A Tabela 13 indica o número de pessoas que, em dezembro de 2009, nos sete municípios do ABC, recebiam algum tipo de benefício de prestação continuada. Destaca-se a população com deficiência que, moradora da região, recebe o benefício.

Igualdade de oportunidades e de tratamento

Nesta área temática, a disponibilidade de dados permite analisar a situação de homens e mulheres empregados com carteira assinada e ocupando

cargos de chefia nos diferentes setores de atividade econômica do ABC.

Para fins desta análise, considera-se níveis de chefia aqueles que os registros administrativos do Ministério do Trabalho e Emprego identificam como supervisores, diretores e gerentes.

A observação da Tabela 14 indica os desafios existentes em se tratando de igualdade de oportunidades no mercado de trabalho formal, segundo a relação de gênero.

No tocante ao número de homens e de mulheres em cargos de chefia, a tabela mostra que a maior diferença ocorre na construção civil, em que 95% dos postos de chefia são ocupados por homens, embora a diferença de remuneração em relação às mulheres em cargo de chefia no setor seja a menor entre os setores analisados.

Na indústria, 82% dos cargos de chefia são ocupados por homens. No setor, as mulheres em cargo de chefia recebem 57% do valor recebido pelos homens chefes, o maior diferencial de renda entre os setores analisados.

O maior número absoluto de mulheres em cargo de chefia encontra-se no setor de serviços — em que 46% dos postos são ocupados por elas — e na administração pública — as mulheres são maioria (56%) e recebem 88,4% do que recebem os

Tabela 14
Representação dos trabalhadores com carteira de trabalho assinada no grande ABC, por níveis de chefia e gênero – 2008

Setores IBGE	Homens			Mulheres			Total	
	Frequência		Remuneração média (R\$)	Frequência		Remuneração média (R\$)	Frequência	Remuneração média (R\$)
	Absol.	%		Absol.	%			
Extrativa mineral	8	73	5.649,52	3	27	8.666,98	11	6.472,47
Indústria de transformação	13.418	82	6.771,67	3.012	18	3.862,19	16.430	6.238,29
Serviços industriais de utilidade pública	208	78	2.787,98	59	22	3.228,50	267	2.885,32
Construção civil	1.874	95	2.758,75	107	5	2.585,17	1.981	2.749,37
Comércio	6.693	56	2.341,65	5.321	44	1.345,36	12.014	1.900,39
Serviços	6.971	54	3.524,94	5.866	46	2.341,04	12.837	2.983,94
Administração pública	767	44	4.312,34	960	56	3.812,58	1.727	4.034,54
Agropecuária, extr. vegetal, caça e pesca	6	100	845,19	-	0	0,00	6	845,19
Total de trabalhadores em níveis de chefia	29.945	66	4.682,41	15.328	34	2.392,83	45.273	3.907,23
Total de trabalhadores no ABC (inclui níveis de chefia)	467.684	64	1.957,52	265.782	36	1.232,70	733.466	1.694,87
Total de trabalhadores no ABC (exceto níveis de chefia)	437.739	64	1.771,12	250.454	36	1.161,70	688.193	1.549,33
Participação de chefias sobre o total de trabalhadores no ABC	6,4%			5,8%			6,2%	

Fonte: MTE-RAIS, 2008.

Elaboração: Subseção Dieese/Sindicato dos Metalúrgicos do ABC.

homens em postos de chefia. Apenas no setor de serviços industriais de utilidade pública as mulheres em postos de chefia recebem salários médios maiores do que os homens.

Cabe notar que a proporção de homens no total de trabalhadores formais do ABC (64%) é ligeiramente inferior à proporção de homens em cargos de chefia (66%). No caso das mulheres, esta ligeira diferença também existe, só que de forma invertida, ou seja, são 36% de mulheres no total dos trabalhadores formais no ABC e 34% quando se destacam as que ocupam cargos de chefia. A desigualdade de remuneração entre homens e mulheres em cargos de chefia indica que as últimas recebem apenas 51% do que recebem os homens nas mesmas posições na ocupação.

Diálogo social nos locais de trabalho

O centro da ação sindical é o local de trabalho, o interior da empresa, pois é ali que se materializa a relação entre os interesses do capital e os interesses

da classe trabalhadora: no valor dos salários; na duração da jornada; nas condições de trabalho de um modo geral — entre as quais se incluem os benefícios que complementam indiretamente a remuneração (plano de saúde, auxílio transporte, cesta básica etc.) — nas condições de conforto e higiene e de segurança e saúde.

É também no local de trabalho que se realiza o cotidiano das relações de trabalho: a exigência de atenção, dedicação e produtividade crescente, a carga de trabalho atribuída pela gerência e supervisão e as condições efetivas para o seu cumprimento; a hierarquia das funções, a distribuição das tarefas, o registro e a responsabilização das falhas e das perdas de produção.

A empresa organiza sua administração para obtenção de lucro por meio de sistemas de gestão: de pessoal; financeiro; de suprimentos e vendas; de segurança e saúde no trabalho e meio ambiente; de conflitos jurídicos de ordem comercial, econômico, trabalhista; e outros.

O ordenamento jurídico brasileiro, com raras exceções (definição de programas de Participação em Lucros ou Resultados, constituição da Comissão Interna de Prevenção de Acidentes, por exemplo), delega à direção todo o poder de gestão no interior da empresa, inclusive e principalmente aquele que diz respeito à contratação e demissão da sua força de trabalho.

O sindicato é o primeiro apoio a que o trabalhador pode recorrer para fazer valer os direitos que a legislação trabalhista assegura-lhe em vários aspectos acima relacionados, mas não em todos.

Com sua capacidade de negociação, o sindicato consegue complementar, por meio dos acordos e convenções coletivas de trabalho, diversos aspectos que a legislação não cobre ou não detalha. Daí a importância da sindicalização: quanto mais forte e representativo, maior a capacidade de o sindicato defender os interesses da categoria.

Entretanto, pela legislação brasileira, os sindicatos organizam-se do lado de fora dos locais de trabalho. Não podem ter comissões sindicais no interior das empresas. Não podem entrar na fábrica quando necessário e tampouco podem negociar sobre determinados aspectos que a lei assegura à direção das empresas.

Daí a importância da organização no local de trabalho (OLT). Para poder melhor agir em defesa dos interesses dos trabalhadores no interior das empresas, o sindicato estimula e promove a criação de Comissões de Fábrica e Sistemas Únicos de Representação (SUR), bem como a eleição de Delegado Sindical e de pessoal comprometido com o sindicato, para a CIPA.

Por meio dessas OLTs e em conjunto com elas, o sindicato qualifica-se para melhor defender os interesses dos trabalhadores frente aos patrões, frente aos governos, frente ao parlamento e à sociedade. Em contrapartida, os trabalhadores organizados nas empresas por meio de OLTs estão menos susceptíveis

aos desmandos de gestores e empregadores, em particular quando essas OLTs são intrinsecamente ligadas e amparadas pelo sindicato. Nessas condições, a OLT dispõe do respaldo político e organizacional do movimento sindical, em suas esferas de base local, estadual (federação), nacional (confederação) e, muitas vezes, internacional, caso das federações globais de trabalhadores — Federação Internacional dos Sindicatos

da Química, da Energia e da Mineração: International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers' Unions (ICEM), no ramo químico.

No ABC, as experiências exitosas de OLTs existem em categorias como dos trabalhadores químicos e farmacêuticos. Num universo de 900 indústrias do setor instaladas na região, existem 38 OLTs ativas, abrangendo perto de 12 mil trabalhadores, ou 30% do total da categoria, pois a maior parte destas OLTs existem em empresas de grande porte, com mais de 500 trabalhadores.

Da mesma forma, a busca pela negociação coletiva sempre foi um dos desafios dos trabalhadores metalúrgicos do ABC. Desde os anos 1980, com as comissões de fábricas, conquistaram importantes avanços e melhoria no diálogo social nos locais de trabalho. Logo em seguida, com a disseminação dos “comitês sindicais de empresa” nas pequenas e grandes fábricas, a prática da negociação coletiva em caráter permanente, por meio desses interlocutores, consolidou-se como referência de organização no local de trabalho e construção de um ambiente diferenciado. Atualmente, são 96 comitês na base que, ao todo, representam 84% da categoria, aproximadamente 80.000 trabalhadores.

Os comitês sindicais de empresa têm por objetivo: difundir o trabalho e a cultura de associação de classe; representar o sindicato no âmbito da empresa e os trabalhadores perante a empresa e instâncias do sindicato; encaminhar pautas de reivindicações e negociações de interesses dos trabalhadores junto à

O sindicato é o primeiro apoio a que o trabalhador pode recorrer para fazer valer os direitos que a legislação trabalhista assegura-lhe em vários aspectos [...] mas não em todos

empresa; e acompanhar e fiscalizar o cumprimento da legislação e instrumentos coletivos de trabalho.

Nos últimos 15 anos, a experiência de diálogo social no ABC ampliou seu escopo de ação por meio da constituição de Redes Intersindicais de Trabalhadores em Empresas Transnacionais. As Redes, de caráter intersindical, que não constituem uma nova entidade e tampouco substituem o poder de negociação dos sindicatos, auxiliam o diálogo social sobre questões específicas de trabalhadores de uma única empresa com unidades em vários países. Por exemplo, na categoria dos trabalhadores em indústrias químicas do ABC, existe, há dez anos, a Rede Intersindical dos Trabalhadores na BASF, transnacional alemã; a Rede de Trabalhadores na AkzoNobel, gigante holandesa na fabricação de tintas e químicos industriais; e a Rede de Trabalhadores do Mercosul no Grupo Solvay, petroquímica belga, além da recente Rede de Trabalhadores na Braskem, criada com a aquisição da petroquímica Quattor pela petroquímica do Grupo Odebrecht.

Na administração pública, nos sete municípios do ABC, o diálogo social também tem apresentado avanços, com a instalação de processos permanentes de negociação coletiva entre os gestores municipais e os sindicatos de servidores. Desta forma, no ABC, mesmo com desafios ainda por superar, está sendo colocada em prática a Convenção 151 da OIT, que dispõe sobre a negociação coletiva na administração pública.

PRIORIDADES PARA A AÇÃO: OS PRINCIPAIS RESULTADOS DA CONFERÊNCIA REGIONAL²

Sensibilizados pela dinâmica regional dos últimos 20 anos, provocados pela necessidade de enfrentamento da crise internacional, mobilizados pelos encontros municipais e capacitados pela informação provida pelo estudo do Dieese, os participantes

tripartites da Conferência Regional elegeram as prioridades para cada eixo temático que compõe a Agenda do Trabalho Decente da Região do ABC, a saber:

Grupo de Trabalho (GT) Diálogo Social

- fortalecer os espaços de discussões já existentes no ABC, respeitando sempre os objetivos da implementação da agenda do trabalho decente;
- criar ambiente de discussão propositivo relacionado ao tema saúde pública e privada, envolvendo empregadores, trabalhadores, poder público e universidades;
- debates intercategorias relacionados à negociação envolvendo os atores tripartites;
- campanha de formalização da carteira de trabalho no setor público e privado.

GT Igualdade de Oportunidades e de Tratamento

- ampliação do enfoque de igualdade de oportunidades para todos os trabalhadores submetidos à precarização dos contratos de trabalho, no setor público e privado;
- pessoas com deficiência: o poder público e setor privado deverão garantir a informação e capacitação, mediante campanhas de sensibilização que permitam a quebra de mitos em relação às pessoas com deficiência no mercado de trabalho, em parceria com o movimento sindical e social;
- geração: conscientização do empresariado para oferta de vagas para trabalhadores acima de 40 anos e jovens sem experiência, com participação dos sindicatos;
- raça: recuperação da memória do curso já desenvolvido na região para setor público — Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Promoção do Emprego (GRPE) — ampliando para setor privado e sociedade civil;
- gênero: para o setor público, garantir a aplicação da licença maternidade de 180 dias

² Nesta seção, recorreu-se ao Relatório disponibilizado no site da Agência Desenvolvimento Econômico Grande ABC (2010).

para todas as formas de contratação (ex. frentes de trabalho). Para setor privado, garantia da contratação de mulheres em função da licença.

GT Proteção Social

1. Formalização/informalidade
 - articular as ações voltadas ao microcrédito operativo, empreendedorismo individual e cooperativismo; criar alternativas e meios para a formalização do trabalho.
2. Qualidade de vida no trabalho
 - ampliar as discussões sobre segurança e violência pública (políticas públicas da área);
 - incluir a temática do assédio moral e sexual no trabalho;
 - inserir o debate sobre o Sistema Único de Saúde (SUS) na agenda do Trabalho Decente;
 - incluir a temática da segurança no emprego e sobre acidentes químicos ampliados.
3. Segurança e saúde no trabalho
 - realizar evento tripartite na semana de 28 de abril de 2011 (Dia Internacional em Memória das Vítimas dos Acidentes e Doenças do Trabalho) para um diagnóstico e um enfoque integrado e regional sobre os acidentes e doenças do trabalho, envolvendo os três níveis de Estado nas áreas de Saúde, Trabalho e Previdência;
 - incluir: abordagem sobre a proteção de máquinas; a necessidade de melhorar a qualidade da inspeção do trabalho; e ampliar e melhorar a reabilitação profissional;
 - melhorar a qualidade da informação sobre o assunto na região (integração de dados da previdência, do trabalho, Cerests, serviços médicos de sindicatos e empresas etc.);
 - envolver entidades do sistema “S” e as assessorias sindicais especializadas.

GT Trabalho e Renda

- aprofundar e completar o diagnóstico apresentado, sobre: juventude, trabalho infantil,

jornada, contrato por tempo determinado e terceirização com ênfase no setor público;

- foco na economia informal para desenvolvimento de políticas públicas e privadas;
- criação de um Plano Regional de Qualificação Profissional com integração das políticas públicas de educação, assistência social, desenvolvimento, saúde etc.

CONCLUSÕES

Este artigo sistematiza e se oferece a uma primeira reflexão sobre um processo em curso e de características inéditas no marco da agenda de trabalho decente no país, pois, de abrangência territorial local, em bases institucionais ainda em processo de formação e consolidação, marcado, principalmente, pela forte participação e engajamento de atores sociais até então não familiarizados com iniciativas e compromissos de alcance global, como a Agenda de Trabalho Decente da OIT.

Descreve, nesse contexto, a interpretação que esses atores locais fazem desses compromissos e valores e como os adéquam a sua realidade cotidiana.

Constituem exemplos significativos dessa abordagem, os decretos municipais de trabalho decente que se seguiram à Conferência Regional, ou, de forma ainda mais peculiar, a iniciativa unânime da vereança de Ribeirão Pires de instituir, por meio de lei municipal, os mesmos requisitos daqueles decretos do executivo de São Bernardo do Campo e Mauá³.

Não menos relevante foi a decisão dos prefeitos reunidos no Consórcio Intermunicipal de constituir um Observatório Regional de Emprego e Trabalho⁴, com o propósito, entre outros, de subsidiar a

³ Decreto nº 17.146 de 13 de maio de 2010, que dispõe sobre o incentivo à prática do Trabalho Decente nas contratações feitas pela Administração Pública do Município de São Bernardo do Campo; e Decreto nº 7458, de 13 de maio de 2010, que Dispõe sobre o incentivo à prática do Trabalho Decente nas contratações feitas pela Administração Pública do Município de Mauá.

⁴ Cf. CONSORCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC (2010).

implementação da Agenda Regional do Trabalho Decente com a qual se comprometeram.

Além desses instrumentos normativos de iniciativa local, outras iniciativas de políticas públicas no âmbito da saúde e da acessibilidade da pessoa com deficiência, por exemplo, têm se associado à dimensão do trabalho decente, evidenciando, aparentemente, sua vitalidade.

Esses fatos parecem também indicar a boa receptividade dos valores do trabalho decente pelos principais atores sociais da região, principalmente no que se refere à sua dimensão de política pública intersectorial e multidisciplinar, o que pode significar uma infindável fonte de novas iniciativas de caráter público — no âmbito das políticas e dos programas, por exemplo — e mesmo privado — na melhoria da gestão, por exemplo.

Também existem indícios de que a nova agenda ajudou a inflar a vocação regionalista que se desenvolve desde os anos 1990 com avanços e retrocessos. Ao abordar temas comuns em um território cada vez mais integrado, veio de encontro a uma demanda crescente do poderoso movimento sindical da região, como as experiências relatadas no texto, demonstram.

Nesse sentido, a expertise regional na prática do diálogo social em todas as instâncias da vida

pública, e mesmo na esfera privada — como as experiências relatadas em algumas empresas indicam — será certamente um elemento diferencial para o progresso dessa agenda de trabalho decente na região do ABCD. Uma vez mais, aprendendo e ensinando uma nova lição.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO GRANDE ABC. *O ABC do Trabalho Decente: panorama atual como subsídio para a Agenda Regional*. GT Trabalho Decente do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. São Paulo, maio, 2010. Disponível em: <<http://www.agenciagabc.com.br/arquivos/upload/file/Trabalho%20Decente.pdf>> Acesso em: 11 nov. 2010.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. *Consórcio poderá ter Observatório Regional do Emprego e Trabalho*. 3 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.consorcioabc.org.br/consorcio/noticias/noticia.php?id=2840>> Acesso em: 11 nov. 2010.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (org.) A região unida para enfrentar a crise. *ABC do Diálogo e do Desenvolvimento*. Propostas debatidas e apresentadas: 12 de março de 2009. São Bernardo do Campo (mimeo).

_____. O ABC do Trabalho Decente: Panorama atual como subsídio para a Agenda Regional. *Relatório da I Conferência Regional*, Julho de 2010. ABCDMRR. Disponível em: <<http://www.agenciagabc.com.br/arquivos/upload/file/Trabalho%20Decente.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2010.

Artigo recebido em 15 de setembro de 2010
e aprovado em 1 de outubro de 2010.

Trabalho Decente, dinâmica populacional e desenvolvimento regional no Paraná: uma proposta de indicadores comparativos por mesorregiões para avaliação de metas da Agenda Hemisférica para o Trabalho Decente

Ronaldo Baltar*

Cláudia Siqueira Baltar**

* Sociólogo. Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Supervisor do Sistema de Informações do Instituto Observatório Social (São Paulo). Professor do Departamento de Ciências Sociais, Universidade Estadual de Londrina. Campus Universitário. baltar@uel.br

** Demógrafa e Cientista Política. Doutora em Demografia pela Unicamp. Pesquisadora do Núcleo de Estudos Populacionais (NEPO). claudia@nepo.unicamp.br.

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar a relação entre trabalho decente, dinâmica populacional e desenvolvimento em regiões comparadas do estado do Paraná. Como resultado de políticas públicas diversas e reorientação de investimentos privados para o mercado global, nos últimos 10 anos, observa-se uma mudança no padrão de distribuição de setores de produção e, conseqüentemente, no perfil de geração de emprego, renda e qualidade de vida em diversos municípios do país. Utilizando dados das bases do MTE e IBGE, propõe-se um indicador de trabalho decente que sirva como instrumento de comparação, análise e problematização de ações governamentais voltadas às políticas de desenvolvimento regional, tomando como base a Agenda Hemisférica para o Trabalho Decente.

Palavras-chave: Trabalho Decente. Indicadores. Desenvolvimento regional

Abstract

This study intends to propose an index in order to analyze and compare decent work, population dynamics and development at the state of Parana. The different regions that compound the Parana state has been changed in the distribution pattern of production sector and consequently the profile of employment generation, income and quality of life. This was a result of various public policies and redirection of private investment to the global market for the past 10 years. Using data bases of MTE and IBGE, the proposal of decent work index is expected to serves as an instrument of comparison, analysis and questioning of government actions addressed at regional development policies, based on compromises of Hemispheric Agenda of Decent Work.

Keywords: Decent Work. Indicators. Regional development.

INTRODUÇÃO

A Agenda Hemisférica para a América Latina tomou o conceito de Trabalho Decente como um vínculo entre políticas de crescimento econômico e geração de empregos de qualidade para reduzir desigualdades e a pobreza na região, dentro dos Objetivos do Milênio até 2015. Em certa medida, o documento base da Agenda Hemisférica interpreta o conceito de trabalho decente como instrumento de desenvolvimento econômico e social. Desta maneira, propõe-se, neste artigo, a construção de indicadores de trabalho decente que enfatizem os aspectos mais relacionados com a redução das desigualdades por meio do trabalho formal.

Embora a proposta da Organização Internacional do Trabalho (OIT) seja abrangente e, de certa maneira, todos os itens da agenda do trabalho decente estejam vinculados entre si, para efeito desta proposta de monitoramento da Agenda Hemisférica, não serão tratados os itens que se referem à abolição de formas inaceitáveis de trabalho (trabalho forçado, trabalho infantil), os itens relacionados ao diálogo social e direitos no local de trabalho. A ênfase da análise será sobre o impacto que o conjunto de políticas abrigadas sob os princípios do trabalho decente venham a ter sobre as metas de crescimento econômico com o compromisso de redução da pobreza por meio do emprego.

Neste estudo, propõe-se a formulação de um modelo de indicador que possa servir de base para avaliação das metas estaduais no âmbito dos compromissos assumidos na Agenda Hemisférica do Trabalho Decente: reduzir a pobreza e desigualdade na América Latina até 2015 por meio do emprego de qualidade. Este artigo é, sobretudo, o resultado de uma reflexão metodológica ainda inicial, que tem como objetivo primeiro avaliar as mesorregiões do estado do Paraná, mas que pode ser utilizada como base de comparação para outras mesorregiões de outros estados do Brasil, para que se possa ter um parâmetro do ritmo de avanço ou recuo da situação presente em relação à meta de 2015.

AS PROPOSTAS DE INDICADORES DE TRABALHO DECENTE: LIMITES E MODELOS

Desde a popularização do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) proposto pelos economistas Mahbub UI Haq e Amartya Sen para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1990, uma diversidade de indicadores de impactos tem sido difundido como medida de avaliação de desenvolvimento social, sobretudo como modelo comparativo entre países (ONU, 2001). Tanto quanto diferentes propostas metodológicas, existem inúmeras recomendações sobre o limites do uso deste tipo de recurso analítico para a avaliação de desenvolvimento e seus impactos (TRZESNIAK, 1998).

Os textos de Anker et al. (2002) e Ghai (2003) estabeleceram diretrizes para a construção inicial de indicadores de Trabalho Decente. Ambos os autores discutem propostas para a comparação de indicadores entre países. O indicador de metas que se pretende discutir neste trabalho tem como pressuposto a análise comparativa de instâncias subnacionais, uma vez que a efetiva aplicação de políticas de Trabalho Decente deve estar diretamente relacionada à dinâmica populacional e econômica das diferentes regiões de cada país.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por exemplo, é uma medida inicialmente concebida para servir de contraponto às análises que associavam diretamente o crescimento econômico — medido pelo Produto Interno Bruto (PIB) ou Produto Nacional Bruto (PNB) — com o nível de bem-estar social de um país. Este era um debate acirrado na década de 1990. Teses de cientistas sociais e economistas, à época definidos como neoliberais, apontavam que o esforço de crescimento econômico (crescimento do PNB) era revertido em bem-estar para a população de um país por meio dos mecanismos de mercado. O PNB, assim como o PIB, é um indicador agregado da produção nacional e serve como comparação para o desempenho econômico de diferentes países com características socioeconômicas bem diversas entre si. O esforço de construção do IDH, inicialmente,

seguiu este mesmo intento. Ser uma medida única, agregada, de fácil comparação entre países diversos, que tornasse visível o descompasso entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social.

O IDH e outras medidas correlatas serviram como um suporte para os estudos que apontavam, ao final da década de 1990, que a globalização, se por um lado aumentou a riqueza gerada no mundo, por outro reduziu a qualidade de vida de grande parte da população em quase todos os países (DUPAS, 2008).

A proposta da OIT para as campanhas pela promoção do Trabalho Decente surge, em 1999, nesse mesmo contexto. As proposições de indicadores, sugeridas pelos pesquisadores envolvidos no debate sobre a relação entre crescimento econômico, desenvolvimento humano e direitos fundamentais do trabalho, caminharam inicialmente na direção de um índice nacional, equivalente ao IDH, para servir de comparação entre estatísticas nacionais.

Contudo, diferentemente do IDH, que mede basicamente os resultados diretos e indiretos de políticas públicas (saúde, educação, renda), o Trabalho Decente reflete as relações estabelecidas no interior do processo produtivo. Um indicador nacional dificilmente representaria, por exemplo, as diferentes formas de negociação coletiva e de liberdade de organização sindical, que dependem não apenas de ações do Estado, embora possam ser afetados diretamente em governos que inibem formas livres de associação dos trabalhadores. No entanto, havendo um aparato jurídico que garanta a liberdade sindical e a negociação coletiva, nos moldes da Convenção 97 (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1948) — que prevê a liberdade sindical — e Convenção 98 (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1949) — que estipula as garantias para a livre negociação coletiva para os trabalhadores e empresas — da OIT, o resultado final de maior ou menor índice de sindicalização em um determinado setor poderá depender não somente de ações inibidoras de empresas ou dos governos, mas também da disposição ou disputa política no interior de determinada base sindical. O mesmo vale para as condições de

trabalho, empregabilidade, remuneração, igualdade de oportunidades e outros indicadores resultantes das condições próprias do processo produtivo local.

Visando uma proposta de indicador de Trabalho Decente que pudesse ser aplicado às situações de local de trabalho, o economista inglês Standing (2003), reunindo esforços de uma equipe de pesquisadores, propôs o Decente Work Enterprise Index (DWE). Após coordenar pesquisas em empresas, realizadas em vários países, Standing estabeleceu o seguinte questionamento como guia para a construção do DWE: *“What type of workplace and what type of work practices would constitute an environment in which decent work was being encouraged?”*¹ (STANDING, 2003, p. 21).

Indicadores de Trabalho Decente por local de trabalho², como o DWE, visam o monitoramento de empresas. São um instrumento importante para orientar a ação sindical e de organizações sociais na defesa dos direitos fundamentais, mas dificilmente podem ser transformados em indicadores comparáveis para a avaliação e formulação de políticas como a Agenda Hemisférica do Trabalho Decente.

Para auxiliar no debate sobre a construção de índices ou indicadores destinados a avaliar o Trabalho Decente como meta de programas políticos, propõe-se aqui uma reflexão sobre a construção de propostas por mesorregiões. A análise por mesorregiões no Brasil tem a vantagem do uso dos dados da amostra do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) com mais precisão para determinadas regiões do que se estabelecessem análises por município ou mesmo microrregiões homogêneas. As mesorregiões homogêneas apresentam características

¹ “Como deve ser um local de trabalho e que tipos de práticas de trabalho constituem-se em um ambiente no qual o trabalho decente seja encorajado?” (STANDING, 2003, p. 21, tradução nossa)

² O Instituto Observatório Social - Brasil realizou, entre 2004 e 2007, uma série de oficinas com pesquisadores e dirigentes sindicais para elaborar uma proposta de Indicador de Trabalho Decente por Empresa, com o intuito de monitorar o comportamento de empresas no Brasil em relação aos direitos fundamentais e saúde e segurança. Os estudos resultaram em uma proposta inicial para orientar a elaboração de um Indicador de Trabalho Decente por Empresa sob a perspectiva dos trabalhadores (PAULINO; VILMAR; BALTAR, 2007). Para mais detalhes sobre as diferentes opiniões de trabalhadores no Brasil sobre o Trabalho Decente, confira Paulino et al. (2007).

importantes que permitem levar em consideração a diversidade produtiva e o perfil sociodemográfico dos estados analisados, no caso, o estado do Paraná. Isto porque, a despeito de várias questões levantadas sobre a “homogeneidade” das mesorregiões, tal como definidas pelo IBGE, além do fato de não se constituírem em esferas subnacionais, são de fato tomadas como unidade de referência para o planejamento de ações de diversos estados da Federação. Assim, as mesorregiões constituem-se como um aglomerado de municípios (estes, sim, unidades subnacionais no Brasil), que, para fins administrativos e de planejamento do Estado, possuem características homogêneas, portanto passíveis de se tornarem referências regionais para ações relacionadas ao Trabalho Decente nos estados, tal como na referência empírica adotada neste estudo: as dez mesorregiões que compõem o estado do Paraná.

O conceito de mesorregião geográfica apresentado por Lima et al. (2002, p. 2) é complementar e elucidativo:

[...] são conjuntos de municípios contíguos, pertencentes à mesma Unidade da Federação, que apresentam formas de organização do espaço geográfico definidas pelas seguintes dimensões: o processo social, como determinante, o quadro natural, como condicionante, e a rede de comunicações e de lugares, como elemento de articulação espacial. Essas três dimensões possibilitam que o espaço delimitado como mesorregião tenha uma identidade regional. Essa identidade é uma realidade construída ao longo do tempo pela sociedade que aí se formou.

MESORREGIÕES DO ESTADO DO PARANÁ COMO UNIDADE DE ANÁLISE PARA POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO DE METAS DO TRABALHO DECENTE

O Paraná, no contexto nacional, em termos econômicos, tem apresentado indicadores que

apontam para um dinamismo em relação à composição do PIB brasileiro. O estado situava-se na quinta posição, em 2000 e 2003, mas sua participação aumentou de um ano para outro: em 2000, sua participação era de 6,0% e, em 2003, passou para 6,4%, recuou para 5,77% em 2006 e voltou a ser de 6,09% em 2009 (INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2010).

Em termos sociais, o Paraná, conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2008, apresentava a sétima menor taxa de analfabetismo do país — 6,5% da população de 15 anos e mais — em contraste com a taxa nacional de 10,0%, e a sexta menor proporção de população pobre — 19% no Paraná e 31% no Brasil (BRASIL, 2009).

Para complementar esse quadro, destaca-se que, tanto em 1991 como em 2000, o estado do Paraná apresentou o sexto melhor IDH do país — 0,711 e 0,787, respectivamente —, situando-se acima no índice nacional que foi 0,696, em 1991, e 0,766, em 2000 (INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2005).

Em termos demográficos, no ano de 2009, dentre os 27 estados brasileiros, o Paraná localizava-se entre os sete mais populosos do país. Conforme os dados da Tabela 1, o Paraná é atualmente o sexto estado brasileiro em população, compreendendo 10,6 milhões de habitantes, que corresponde a 5,6% da população brasileira.

Tabela 1
População residente total e participação nacional (%)
Estados selecionados – 2009

Estados	População residente total	
	n	%
São Paulo	41.384.089	21,6
Minas Gerais	20.034.068	10,5
Rio de Janeiro	16.010.386	8,4
Bahia	14.637.500	7,6
Rio Grande do Sul	10.914.042	5,7
Paraná	10.686.228	5,6
Pernambuco	8.810.318	4,6
Brasil	191.481.045	100,0

Fonte: Datasus. Estimativas populacionais de 2009 (IBGE).

No contexto da região Sul, os estados do Paraná, Rio Grande do Sul e de Santa Catarina somavam, em 2009, uma população que ultrapassava os 27 milhões de habitantes. Desse montante populacional, 38% concentrava-se somente no Paraná, o que indica a importância do peso relativo desse estado na região (BRASIL, 2009).

Esse volume populacional do Paraná resultou, por sua vez, de taxas de crescimento anual positivas no período recente. Assim, conforme os dados do IBGE, no período 2001-2006, o estado do Paraná cresceu a um ritmo de 1,40% a.a. e, no período 2006-2009, cresceu a 0,95% a.a. Embora decrescentes, deve-se destacar que o estado registrou importante incremento, no período mais recente, em comparação com as taxas do país. Assim, enquanto no período 2001-2006, a taxa de crescimento da população do Brasil, de 1,62% a.a., foi superior ao crescimento paranaense (1,40% a.a.), no período 2006-2009, o Paraná apresentou ritmo de crescimento (0,95% a.a.) maior que o do país, que cresceu a 0,83% a.a. (BRASIL, 2009).

Com esses dados socioeconômicos e demográficos, pretende-se mostrar, no período recente, que esse estado vem apresentando um dinamismo econômico e populacional, que devem ser utilizados como contexto para a compreensão e avaliação de metas de políticas de Trabalho Decente.

O estado do Paraná, segundo a classificação do IBGE, está dividido em dez mesorregiões homogêneas (Tabela 2):

Tabela 2
População por mesorregiões – Paraná, Brasil – 2008

Cod IBGE	Mesorregião	Cidades principais	Ppopulação 2008
4101	Noroeste Paranaense	Umuarama-Paranavaí-Cianorte	673.004
4102	Centro Ocidental Paranaense	Campo Mourão	338.751
4103	Norte Central Paranaense	Londrina Maringá	2.003.382
4104	Norte Pioneiro Paranaense	Cornélio-Jacarezinho	555.099
4105	Centro Oriental Paranaense	Ponta Grossa	696.179
4106	Oeste Paranaense	Foz-Cascavel	1.283.219
4107	Sudoeste Paranaense	Francisco Beltrão-Pato Branco	584.546
4108	Centro-Sul Paranaense	Guarapuava	472.178
4109	Sudeste Paranaense	Irati-União da Vitória	412.443
4110	Metropolitana de Curitiba	Curitiba-São José dos Pinhais	3.572.368

Fonte(s): Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IparDES)

O peso econômico de cada mesorregião dentro do estado do Paraná tem se mostrado relativamente constante desde o início de 2002, com um ligeiro acréscimo do peso da Região Metropolitana de Curitiba (também a mais populosa). As três maiores regiões em termos populacionais e econômicos — Região Metropolitana de Curitiba, Norte-central e Oeste —, juntas, somam mais de 60% do PIB estadual e 65% da população do estado (Gráfico 1).

A distribuição do peso dos setores econômicos nas mesorregiões do estado (Gráfico 2), entre 2002 e 2006, demonstra o crescimento do setor de serviços e a redução do setor agropecuário. Apenas na

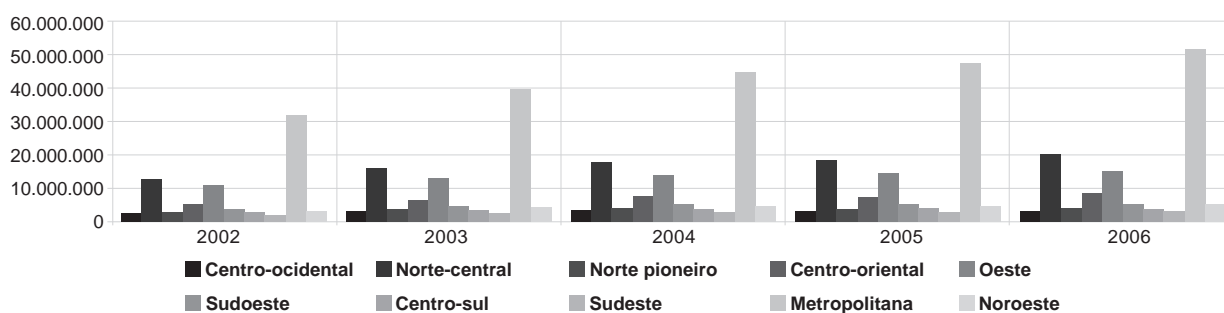


Gráfico 1
Produto Interno Bruto a preços básicos por setores e por mesorregiões – Paraná – 2002 a 2006

Fonte(s): Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IparDES).

TRABALHO DECENTE, DINÂMICA POPULACIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO PARANÁ: UMA PROPOSTA DE INDICADORES COMPARATIVOS POR MESORREGIÕES PARA AVALIAÇÃO DE METAS DA AGENDA HEMISFÉRICA PARA O TRABALHO DECENTE

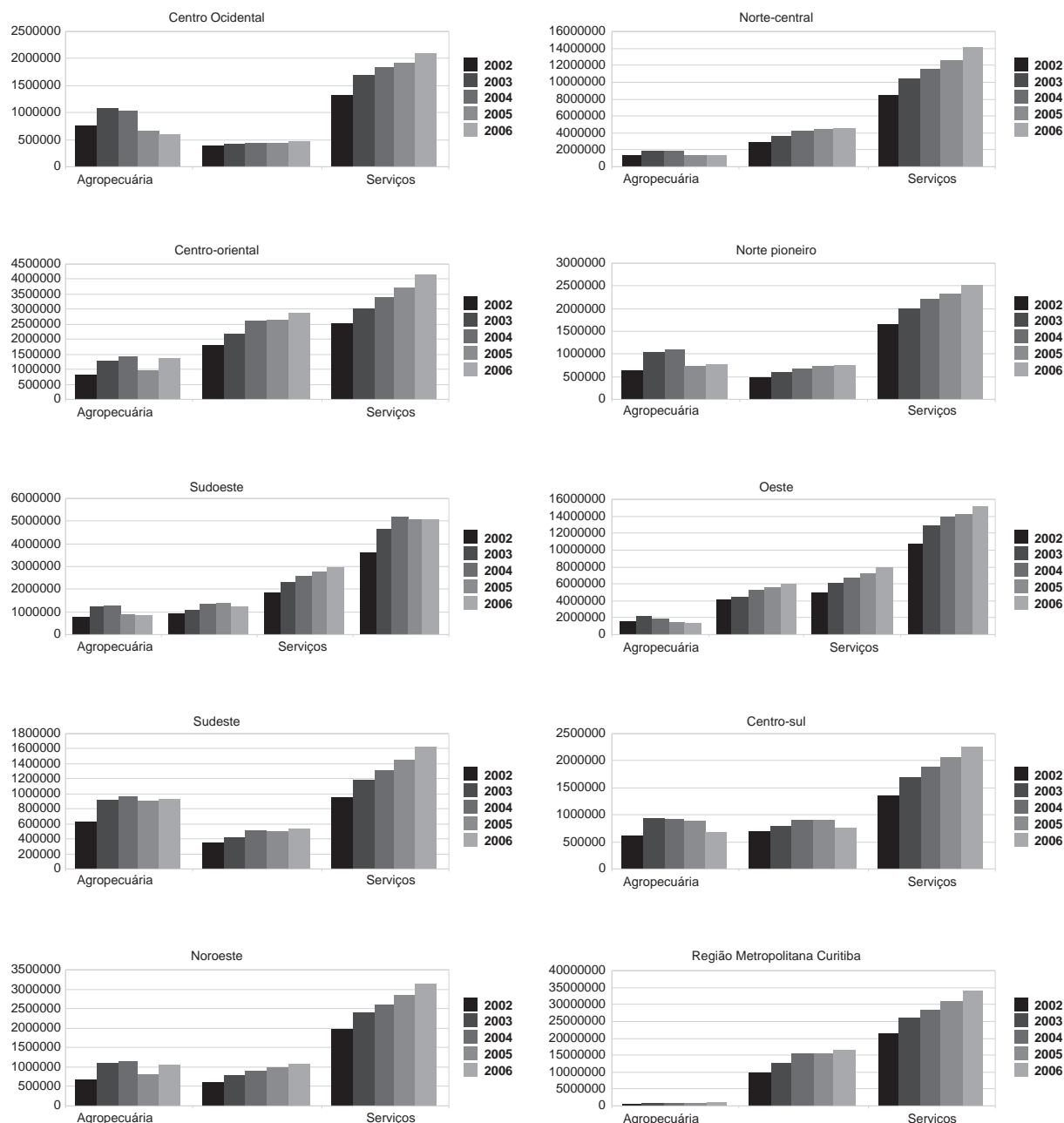


Gráfico 2
Produto Interno Bruto a preços básicos por setores e por mesorregiões – Paraná – 2002 a 2006

Fonte(s): Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes).

região Sudeste, o setor agropecuário manteve-se relativamente estável no período, ainda assim, com perda no peso econômico da região.

A atividade industrial tem um crescimento constante em quase todas as regiões, embora só no Centro-Oriental e Oeste tenha um peso relativo próximo ao setor de serviços.

O dimensionamento da estrutura produtiva de cada região é importante para a análise do indicador, na medida em que afeta diretamente a estrutura de emprego, a remuneração média e a oportunidade de novas contratações. As metas de Trabalho Decente (sobretudo a justa remuneração e a empregabilidade) estão associadas ao perfil produtivo

de cada região, que, por sua vez, irão ser determinantes no perfil da população em cada município.

Uma região, como a Centro-Occidental, que possui grande redução no setor agropecuário, setor industrial sem crescimento e número relativamente baixo de estabelecimentos privados (Gráfico 3), apresenta propensão para ter mais dificuldades em atingir metas de Trabalho Decente do que regiões mais dinâmicas. Esta situação pode também gerar um fluxo de pessoas que saem de regiões menos dinâmicas para regiões mais dinâmicas, criando tendencialmente uma pressão para o cumprimento de metas em outras regiões.

O dinamismo econômico e populacional reflete-se na situação de pobreza das mesorregiões. O Centro-Occidental, Sudeste e Centro-Sul são as que apresentam maior porcentagem de população em situação de pobreza (dados de 2000). São também as regiões com menor população e as que estão entre os menores PIB no estado.

Esta descrição preliminar do perfil econômico das mesorregiões pretende destacar a importância da análise do indicador de metas para o Trabalho Decente de cada uma das diferentes regiões do país. Metas de trabalho decente devem ser formuladas e avaliadas tendo-se em conta a dinâmica de cada região. A Agenda para o Trabalho Decente, como uma estratégia de política pública para promoção do desenvolvimento econômico e social por meio do trabalho, deve ser pensada com base nas características econômicas e demográficas de cada região.



Gráfico 3
Entidades empresariais privadas por mesorregiões Paraná – 2007

Fonte: RAIS Estabelecimentos, 2007.

Nesta etapa deste trabalho, o objetivo é construir um perfil de cada mesorregião, destacando suas principais características demográficas. Para tal, serão selecionadas aqueles aspectos que mais se vinculam à questão da implementação do trabalho decente. Antes, porém, de caracterizar-se cada região, serão apresentados alguns indicadores, que subsidiam essa caracterização.

De acordo com o Gráfico 5, com exceção das mesorregiões Centro-Sul e Sudoeste que, em 1994,

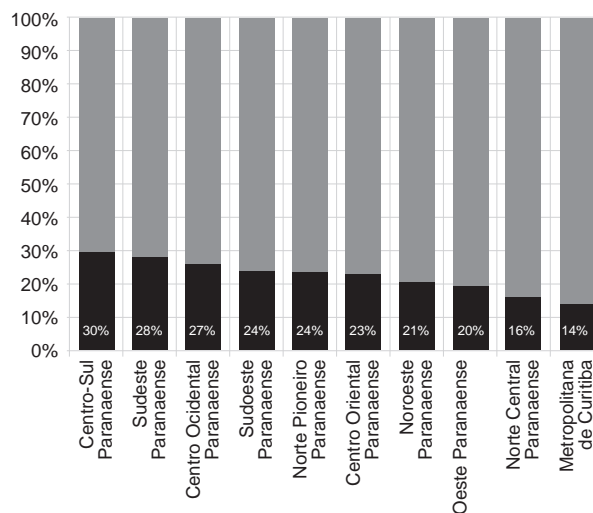


Gráfico 4
População em situação de pobreza por população total e por mesorregiões – Paraná – 2000

Fonte(s): Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes).

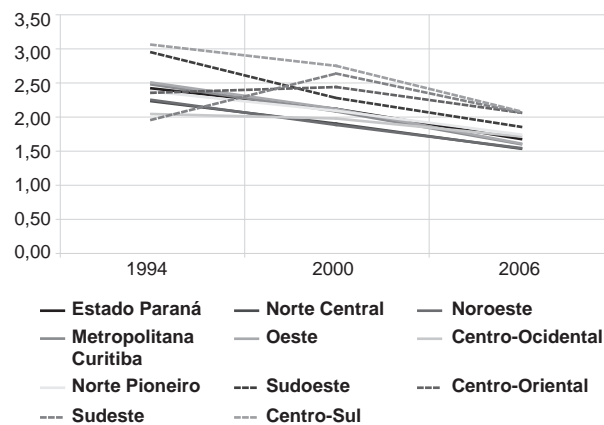


Gráfico 5
Taxa de fecundidade total, por mesorregiões Paraná – 1994, 2000 e 2006

Fonte de dados brutos: Datasus. Censo demográfico de 2000, Estimativas populacionais de 1994 e 2008 (IBGE) e nascidos vivos, 1994, 2000 e 2008.

possuíam Taxa de Fecundidade Total (TFT) próximo a 3,0, e da Sudeste, cuja TFT apresentou um desempenho irregular no período considerado, a maioria das mesorregiões paranaenses apresentavam, em 1994, uma taxa de fecundidade total entre 2,0 e 2,5, e, em 2006, uma TFT entre 1,5 e 2,0.

A consideração da evolução da TFT, no período recente, é importante para subsidiar a avaliação da mudança na estrutura etária das mesorregiões paranaenses, principalmente entre 2000 e 2007.

Os gráficos 6 e 7 ilustram a razão de dependência e o índice de envelhecimento das mesorregiões do Paraná, nos anos de 2008 e 2015, que serão tratados mais detidamente na caracterização da dinâmica demográfica das mesorregiões.

De um modo geral, o que se destaca é que, em 2008, tanto o estado do Paraná como as mesorregiões, apresentavam uma razão de dependência relativamente maior que o índice de envelhecimento. Por sua vez, para 2015, é previsto que, tanto no estado como na maioria das mesorregiões, o índice de envelhecimento passe a ser maior que a razão de dependência — o que indica uma mudança significativa na estrutura etária da população paranaense, provavelmente seguindo a tendência nacional, entre 2008 e 2015.

Dois elementos contribuem para essa mudança na estrutura etária das populações, ao longo do

tempo. Em primeiro lugar, a queda na fecundidade que, de acordo com o Gráfico 5, apresentou um desempenho declinante entre 1994 e 2006 em todas as mesorregiões paranaenses. Considerando a inserção da mulher no mercado de trabalho e a utilização de métodos contraceptivos eficazes como dois dos determinantes dessa redução na fecundidade (MERRICK; BERQUÓ, 1983), a tendência é que a taxa de fecundidade total decresça ainda mais até 2015, causando impacto significativo na estrutura etária, mediante a redução do peso da população jovem e, conseqüentemente, aumentando o peso dos grupos etários mais idosos (CARVALHO, 2004).

Em segundo lugar, a migração pode desempenhar importante papel na alteração da estrutura etária, principalmente aumentando ou reduzindo a participação da população adulta. Considerando que o principal motivador da migração é a busca por emprego e trabalho (OLIVEIRA; STERN, 1980; PACHECO; PATARRA, 1997), esse grupo etário constitui-se no mais propenso a migrar para outras localidades. Assim, embora a redução da taxa de fecundidade afete mais diretamente a mudança na estrutura etária da população, o impacto da migração também se faz sentir, principalmente para a população economicamente ativa.

Para o caso do estado do Paraná, na Tabela 3, constam dados referentes ao saldo migratório e a

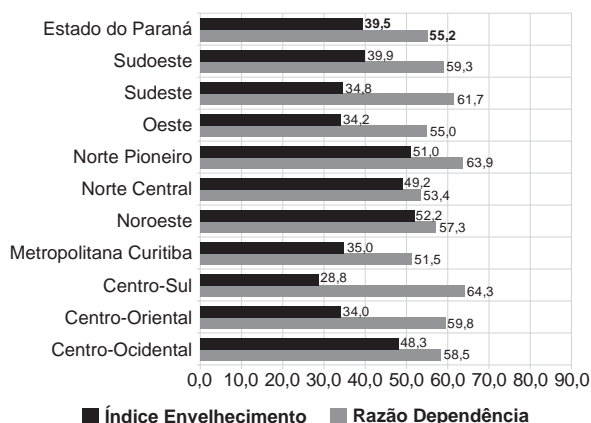


Gráfico 6
Razão de dependência e índice de envelhecimento por mesorregiões – Paraná – 2008

Fonte: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social.

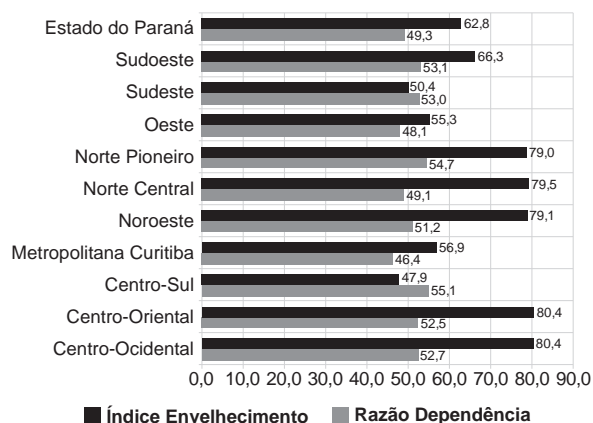


Gráfico 7
Razão de dependência e índice de envelhecimento por mesorregiões – Paraná – 2015

Fonte: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social.

taxa líquida de migração para todas as mesorregiões paranaenses, para os períodos 1990-2000 e 2000-2007.

Esses dados permitem observar que, durante a década de 1990, tanto o estado do Paraná como a grande maioria das mesorregiões mais perdiam do que recebiam população, com exceção da Metropolitana de Curitiba que, nesse momento, retinha, em seu território, mais de 370 mil pessoas; no entanto, no período 2000-2007, delineia-se um quadro bastante diverso.

Nesse sentido, destaca-se, primeiramente, que o estado do Paraná, de um estado expulsor, tornou-se, no período recente, um estado de atração populacional, apresentando um saldo migratório positivo em torno de 210 mil pessoas. Em segundo lugar, destaca-se que, ao lado da Metropolitana de Curitiba, que continuou “ganhando” elevado montante populacional, embora a uma taxa líquida mais baixa que o período anterior, outras mesorregiões registraram “ganho” populacional: a Centro-Oriental, a Norte Central e a Oeste. Ou seja, regiões com maior peso populacional e maiores taxas de

crescimento, no contexto estadual. A evidenciação de outras regiões registrando “ganho” populacional, no estado do Paraná, no período recente, por sua vez, reflete o maior desenvolvimento econômico em outras porções do território paranaense, além da metropolitana de Curitiba.

Diante disso, com a previsão de que essas diferentes regiões continuem a apresentar um desenvolvimento crescente, a tendência até 2015 é que se intensifique o movimento migratório dentro do estado, contribuindo para que diferentes regiões continuem registrando “ganho” populacional.

Para o período 2008-2015, esse aspecto da dinâmica demográfica deverá ser levado em conta, pois se constituirá em importante elemento de alteração na estrutura demográfica das mesorregiões e de análise das mudanças no mercado de trabalho.

Por sua vez, o Gráfico 8 ilustra o desempenho da razão de sexo da população entre 15 e 64 anos, com contrato de trabalho, nas mesorregiões do Paraná.

Esse gráfico mostra que, em todas as mesorregiões do estado do Paraná, há uma predominância masculina no contrato de trabalho, em todas as faixas etárias consideradas. No entanto, dois casos chamam mais a atenção: a região Centro-Oriental

Tabela 3
Saldo Migratório (SM) e Taxa Líquida de Migração (1) (TLM %), por mesorregiões Paraná – 1990-2000 e 2000-2007

Mesorregiões	1990-2000		2000-2007	
	SM	TLM	SM	TLM
Centro-Occidental	-118.762	-34,3	-56.004	-18,0
Centro-Oriental	-32.555	-5,2	6.294	0,9
Centro-Sul	-101.338	-19,0	-24.219	-5,1
Metropolitana Curitiba	375.727	12,3	364.982	9,9
Noroeste	-143.600	-22,4	-49.015	-7,8
Norte Central	-71.904	-3,9	45.561	2,3
Norte Pioneiro	-109.797	-20,0	-37.076	-6,8
Oeste	-75.508	-6,6	11.959	1,0
Sudeste	-44.162	-11,7	-8.047	-2,0
Sudoeste	-115.366	-24,4	-133.949	-28,6
PARANÁ	-437.265	-4,6	210.976	2,0

Fonte: IparDES. Censo Demográfico, IBGE (período de 1990-2000) apud IPARDES, 2005; Datasus. Censo Demográfico de 2000 e Contagem de 2007 (IBGE) e Estatísticas Vitais (período de 2000-2007).

Para o período 2000-2007, o saldo migratório foi obtido através da equação compensadora do crescimento.

(1) De acordo com IparDES, taxa líquida de migração, referente aos primeiros dois períodos, é o quociente entre o saldo migratório e a população ao final do período. Para o período 2000-2007, o cálculo da TLM será feito da mesma forma.

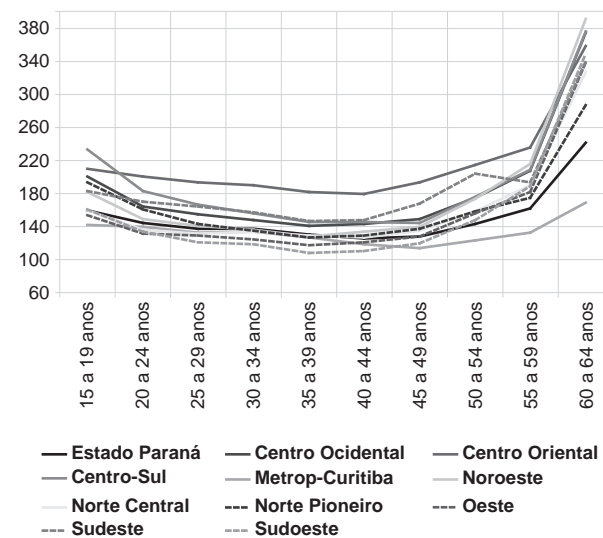


Gráfico 8
Razão de sexo, segundo contrato de trabalho, 15 a 64 anos, por mesorregiões – Paraná – 2007

Fonte: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social.

que, a despeito de apresentar o mesmo padrão, registra predominância masculina mais acentuada, em comparação com as demais regiões; e a Metropolitana, que possui menor predominância masculina nas faixas etárias iniciais e nas faixas etárias a partir dos 45 anos.

Pela análise mais detalhada desses dados, pretende-se subsidiar o argumento de que tanto a implementação como a avaliação de políticas voltadas para o trabalho decente devem levar em consideração que a diversidade das características demográficas e urbanas das diferentes regiões que compõem um determinado território influenciam os resultados. É, portanto, este conjunto de dados que irá permitir a formação de um quadro de referência para a construção das metas efetivas para o monitoramento da evolução de cada indicador de Trabalho Decente.

PROPOSIÇÃO DE INDICADOR DE METAS PARA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO TRABALHO DECENTE

Para correlacionar o estudo da dinâmica populacional e o ritmo de desenvolvimento das mesorregiões com o Trabalho Decente, dentro da proposta de um indicador que permita servir de avaliação do cumprimento de metas formuladas em políticas públicas, pretende-se iniciar com a definição das dimensões do Trabalho Decente de acordo com compromisso exposto no documento da Agenda Hemisférica.

Proposta de Estrutura Mínima de Indicadores de Trabalho Decente para avaliação das Metas da Agenda Hemisféricas no Estado do Paraná:

1. Oportunidades de emprego
 - a. taxa de participação de homens e mulheres em novas contratações;
 - b. taxa de participação de jovens em novas contratações;
 - c. taxa de demissões por gênero e idade;
2. Qualidade do emprego

- a. remuneração insuficiente ou inadequada;
 - b. porcentagem de trabalhadores que recebem menos que a média salarial da região;
 - c. evolução da mediana dos rendimentos reais;
 - d. porcentagem de trabalhadores temporários sobre o total da ocupação;
 - e. excesso de horas trabalhadas verificada através da porcentagem de ocupados que trabalham além da jornada média da região;
 - f. estabilidade no emprego (taxa de rotatividade)
3. Igualdade oportunidades
 - a. níveis de rendimentos no trabalho por gênero.

Esta estrutura baseia-se em dados acessíveis na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) (BRASIL, 2007) e procura refletir as dimensões discutidas anteriormente. A utilização da RAIS como fonte de dados impõe uma delimitação: somente são contabilizados os trabalhadores com contrato de trabalho assinado (efetivos ou temporários). Isto significa que todo o setor informal não aparece nos dados da RAIS. Sendo uma proposta de estrutura mínima, novos itens podem (e devem) ser acrescentados. Contudo, deve-se levar em consideração que quanto maior a estrutura de variáveis, maior a complexidade da análise posterior e, possivelmente, maior será a possibilidade de que o indicador perca força explicativa para os compromissos da Agenda de Trabalho Decente.

Uma vez estabelecido cada item e subitem de um indicador, deve-se proceder à padronização dos dados da seguinte forma:

1. todos os dados serão apresentados sob a forma de razão valor/total, variando de zero a um;
2. todos os dados serão avaliados como evolução no tempo entre dois momentos delimitados, com uma meta definida para ser atingida;

3. o indicador será a distância positiva ou negativa da evolução do dado entre os dois momentos em relação à meta;
4. um indicador de valor zero significa que não há diferença nas razões entre os dois momentos;
5. um indicador com valor 1, indica que houve um incremento máximo em relação à meta, isto é, a meta foi atingida;
6. um indicador com valor -1 indica que houve um recuo em relação à meta igual ao valor que faltava para alcançá-la.

A fórmula de cálculo:

$$ID = \frac{t_2 - t_1}{M - t_1}$$

onde:

ID = indicador de metas

t_1 = valor a ser medido no tempo anterior

t_2 = valor atual

M = meta a ser atingida

A interpretação do indicador dá-se da seguinte forma. Supondo que para um determinado item, estabelecida uma Meta = M , um indicador resultou em $ID = 0,71$. Este resultado aponta que houve um avanço em direção à meta de 0,71 (71%) a mais do que à distância do período anterior.

Quando ID for igual a zero, indica que não há distância entre t_1 e t_2 . Ou seja, não houve avanço nem recuo em relação à meta.

Se ID for negativo, significa que houve um recuo em relação à meta. Quando ID for igual a -1, significa que em t_2 andou-se para trás a mesma distância que faltava para atingir a meta em t_1 . Se ID for igual a -2, pode-se dizer que em t_2 andou-se para trás duas vezes a distância que faltava para atingir a meta em t_1 .

Algumas condições para a utilização dessa fórmula de cálculo.

1. t_1 tem que ser menor que a meta;
2. o valor negativo máximo do indicador ocorrerá quando t_1 for igual a $M-1$ e t_2 for igual a zero;

3. o valor máximo positivo do indicador é igual a infinito. Isto significa que não há limite para avanço além da meta. Um indicador $ID = 1,2$ aponta que a meta foi ultrapassada em 20%.

EXEMPLO DE APLICAÇÃO DO INDICADOR DE METAS DE TRABALHO DECENTE PARA MESORREGIÕES DO PARANÁ

Seguindo a estrutura de indicadores, será apresentado o cálculo do indicador de (1a) Taxa de participação de homens e mulheres em novas contratações, que é um subitem do item (1) Oportunidades de emprego para as mesorregiões do Paraná (ID_1A).

As mesorregiões são apresentadas em ordem pelo código do IBGE (cf. Tabela 1).

Os dados que compõem o indicador ID_1A correspondem aos dados da RAIS trabalhadores 2000 (t_1) e 2007 (t_2) selecionados da seguinte forma:

Variável: EMP EM 31/12 – indicador de vínculo ativo em 31/12;

Variável: GENERO – gênero do trabalhador;

Variável: MESO REG PR – mesorregiões do estado do Paraná;

Variável categórica: TIPO ADM – tipo de admissão;

Categorias selecionadas:

PRIM EMPREGO - 1 – admissão de empregado no primeiro emprego ou nomeação de servidor em caráter efetivo ou em comissão, no primeiro emprego – atualizada na RAIS/2006.

Calculou-se, então, a proporção (razão) de mulheres em primeira admissão:

$$proporção = \frac{feminino}{total}$$

Com os valores da razão de mulheres sobre o total de trabalhadores contratados em primeiro emprego nos anos de 2000 e 2007, calculou-se o indicador para cada mesorregião, utilizando-se como meta $M = 0,5$, isto é, que a proporção de mulheres

Tabela 4
Gênero do trabalhador por primeira admissão por mesorregião – Paraná – 2000

Meso	Masculino	Feminino	Total	Proporção
4101	3763	2802	6565	0,427
4102	1243	1034	2277	0,454
4103	11535	9127	20662	0,442
4104	2421	1874	4295	0,436
4105	4146	1987	6133	0,324
4106	7191	4997	12188	0,410
4107	2579	1784	4363	0,409
4108	2039	1137	3176	0,358
4109	1706	923	2629	0,351
4110	17532	12920	30452	0,424
Total	54155	38585	92740	0,416

Fonte: RAIS Trabalhadores 2000.

contratadas em primeiro emprego chegue idealmente a 50% do total³.

t_1 = proporção em 2000

t_2 = proporção em 2007

$M = 0,5$

Pode-se observar no gráfico 9 que apenas a região Norte pioneiro (4104, número da mesorregião, segundo o IBGE) recuou em relação à meta. As demais mesorregiões avançaram — aumento de 2000 para 2007 — a proporção de mulheres que conseguem o primeiro contrato de trabalho em relação ao total da região.

Esta proposta de construção de indicadores de metas baseadas em análises da dinâmica populacional e econômica de cada região (ou municípios) é um princípio de discussão. Pretende-se, antes de qualquer coisa, refletir sobre o desafio de avaliar a implementação de políticas de Trabalho Decente e o uso de ferramentas para o monitoramento do alcance efetivo de ações que se proponham a garantir os direitos fundamentais do trabalho e menos desigualdade.

A construção de ferramentas de monitoramento torna-se mais importante ainda no presente momento, uma vez que, segundo o Relatório da OIT

³ Para uma aplicação efetiva deste modelo de indicadores de meta, como discutido anteriormente, a estimativa da meta deveria levar em consideração a análise da dinâmica populacional e econômica da região, o que não foi feito neste exemplo.

Tabela 5
Gênero do trabalhador por primeira admissão por mesorregião – Paraná – 2007

Meso	Masculino	Feminino	Total	Proporção
4101	5326	4819	10145	0,475
4102	1872	1635	3507	0,466
4103	12693	11719	24412	0,480
4104	3764	2758	6522	0,423
4105	4544	3398	7942	0,428
4106	10196	9554	19750	0,484
4107	3324	3283	6607	0,497
4108	3194	2453	5647	0,434
4109	1849	1638	3487	0,470
4110	23970	21717	45687	0,475
Total	70732	62974	133706	0,471

Fonte: RAIS Trabalhadores 2007.

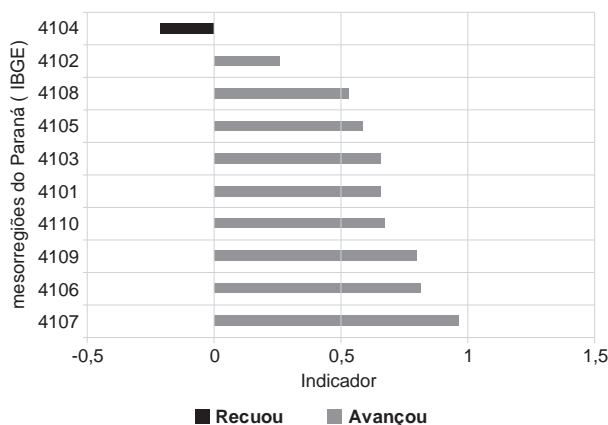


Gráfico 9
Proporção de Mulheres e Homens em novas contratações – 2000 a 2007

Fonte: RAIS Trabalhadores 2000 e 2007.

de 2008, se nos anos 90 a globalização foi marcada pela contradição entre crescimento dos mercados e a precariedade das condições de trabalho, a partir da crise financeira de 2008, a perspectiva para o mundo é o aumento da desigualdade e do desemprego:

But evidence presented in this World of Work Report shows that, if policy makers are concerned about excessive inequalities in their country while also sustaining employment, they have at their disposal an effective tool. Countries that do well in terms of both employment and inequality are characterised

by relatively strong tripartite institutions, well-designed labour regulations and social protection, and respect for basic workers' rights. Indeed, this is the essence of the Decent Work Agenda. Moving ahead with the Agenda would help address the social consequences of the financial crisis. Together with a reform of the financial architecture, it would also contribute to achieve a more balanced, sustainable economy (OIT, 2008b, p. 7)⁴.

A efetivação da Agenda para o Trabalho Decente, segundo a OIT, pode se constituir em uma direção para uma economia sustentável. Mas para isso, os compromissos necessários para transformar a Agenda em políticas públicas de combate à desigualdade e ao desemprego, devem ser assumidos diretamente pelas entidades subnacionais (estados, intendências, departamentos, províncias, municípios). Apenas compromissos internacionais e políticas nacionais podem não ter alcance efetivo para tornar propostas de Trabalho Decente em meios de construção de desenvolvimento econômico e social mais justo e equilibrado a partir do trabalho. Vários estados no Brasil vêm buscando a elaboração de agendas próprias, articuladas ao projeto nacional, mas com um conjunto de metas específicas para a realidade dos municípios e regiões.

Neste contexto, um indicador por esferas subnacionais (estadual, regional ou municipal), que permita comparar os avanços e recuos em direção às metas traçadas para a realização dos compromissos da Agenda, pode ser um caminho intermediário entre um índice nacional (pouco representativo em relação aos diferentes condicionantes regionais da

produção) e os indicadores por local de trabalho (de difícil comparação além do momento e local de coleta dos dados). Com metas formuladas a partir de análises demográficas e sócio-econômicas que ressaltam as especificidades de cada região, espera-se que a proposta de indicador que estamos discutindo para o Paraná possa se constituir em um instrumento mais efetivo para o planejamento e monitoramento dos compromissos para implementação do Trabalho Decente como forma de promoção do desenvolvimento social sustentável em outros estados, municípios e regiões, no âmbito do compromisso hemisférico das Américas para implementação do Trabalho Decente. Este tipo de indicador pode também servir como instrumento para os trabalhadores, sindicatos e organizações que defendem os direitos fundamentais do trabalho, atuarem de forma mais incisiva tanto na formulação quanto na cobrança de medidas que atendam as metas traçadas para cada região, estado ou município.

REFERÊNCIAS

ANKER, R. et al. Measuring decent work with statistical indicators. *International Labour Review*, Genebra, v. 142, n. 2, p. 147-178, 2002.

BALTAR, R. PAULINO, A. Y. ; VILMAR, M. L. *Decent Work Enterprise Index: a methodology to analyse the relation between social development and economic growth*. In: Conference on Labour and the Challenges of Development. Johannesburg, South Africa : University of the Witwatersrand, 2007.

BRASIL. Ministério da Saúde. Departamento de Informática do SUS (DATASUS). <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?idb2009/b01.def>, <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?idb2009/b05.def>, <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0205>, <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0206>, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.datasus.gov.br>>. Acesso em: 08 mar. 2009.

_____. Ministério do Trabalho. Programa de Disseminação de Estatísticas do Trabalho. *Bases Estatísticas RAIS / CAGED - Acesso Online*. 2007. Disponível em: <<http://sgt.caged.gov.br/index.asp>>. Acesso em: 02 mar. 2009.

CARVALHO, J. A. M. *Crescimento populacional e estrutura demográfica no Brasil*. Belo Horizonte: Cedeplar, 2004. (Texto para discussão, n. 27).

⁴ "Mas evidência apresentada neste Relatório do Mundo do Trabalho mostra que, se os formuladores de políticas estão preocupados com as excessivas desigualdades em seus países tanto quanto a sustentação do emprego, eles têm a sua disposição uma ferramenta efetiva. Países que vão bem em termos de emprego e igualdades são caracterizados por fortes instituições tripartites, regulamentações trabalhistas e de proteção social bem elaboradas, e respeitam os direitos básicos dos trabalhadores. De fato, esta é a essência da Agenda do Trabalho Decente. Ir adiante com a Agenda ajudaria a apontar as consequências sociais da crise financeira. Junto com a reforma da arquitetura financeira, isto também contribuiria para a conquista de uma economia mais equilibrada e sustentável" (OIT, 2008b, p. 7, tradução nossa)

TRABALHO DECENTE, DINÂMICA POPULACIONAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO PARANÁ: UMA PROPOSTA DE INDICADORES COMPARATIVOS POR MESORREGIÕES PARA AVALIAÇÃO DE METAS DA AGENDA HEMISFÉRICA PARA O TRABALHO DECENTE

- DUPAS, G. Pobreza, desigualdade e trabalho no capitalismo global. *Nueva Sociedad*, Venezuela, n. 215, p.15-30, mayo-jun, 2008.
- GHAJ, D. Decent work: concepts and indicators. *International Labour Review*, Genebra, v. 142, n. 2, p. 113-145, 2003.
- INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). Indicadores de sustentabilidade ambiental por bacias hidrográficas do estado do Paraná. Curitiba, 2010. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/Capitulo_3_Dimensao_Economica.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2010.
- _____. Os vários Paranás: Estudos socioeconômicos-institucionais como subsídio aos planos de desenvolvimento regional. Curitiba, 2005. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/varios_paranas.pdf>. Acesso em: 02 dmar. 2010.
- LIMA, M. H. P. et al. (Org.). *Divisão territorial brasileira*. Rio de Janeiro: FIBGE, 2002. Disponível em: <http://www1.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/metodologia/anexos/desenho/Anexo_C_6_3_1_1_DTB.doc>. Acesso em: 19 mar. 2009.
- MERRICK, T.; BERQUO, E. Determinants of Brazil's recent fertility decline. In: _____. *The determinants of Brazil's recent rapid in fertility*. Washington: National Academy Press, 1983. p. 79-114.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *World of Work Report: Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*. Genebra: International Institute for Labour Studies, 2008.
- _____. Secretaria Internacional do Trabalho Brasil. *Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015*. Informe do diretor geral. Brasília, maio 2006. XVI Reunião Regional Americana.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Convenção 87*. São Francisco, jun. 1948. Disponível em: <<http://www.oit.org/ilolex/portug/docs/C087.htm>>. Acesso em: 2 mar. 2009.
- _____. *Convenção 98*. Genebra, jun. 1949. Disponível em: <<http://www.oit.org/ilolex/portug/docs/C098.htm>>. Acesso em: 2 mar. 2009.
- OLIVEIRA, O.; STERN, C. Notas sobre a teoria da migração interna: aspectos sociológicos. In: MOURA, H. (Org.). *Migração interna: textos selecionados*. Fortaleza: BNB, 1980. p. 248-265.
- PACHECO, C. A.; PATARRA, N. Movimentos migratórios anos 80: Novos padrões. In: PATARRA, N. et al. (Org.) *Migração, condições de vida e dinâmica urbana*: São Paulo 1980-1993. Campinas: IE/UNICAMP, 1997. p. 25-52.
- PAULINO, A.Y. et al. Raio-X sindical: o que pensam os trabalhadores sobre trabalho decente, responsabilidade social das empresas e meio ambiente. *Observatório Social em Revista*, São Paulo, n. 12, p. p.16-26, 2007.
- PAULINO, A. Y.; VILMAR, M. L.; BALTAR, R. Decent work enterprise index: a methodology to analyse the relation between social development and economic growth. Conference on Labour and the Challenges of Development. University of the Witwatersrand, Johannesburg, South Africa, 1-3 apr. 2007.
- STANDING, Guy. *The decent work enterprise: worker security and dynamic efficiency*. Genebra: ILO, 2003.
- TRZESNIAK, P. Indicadores quantitativos: reflexões que antecedem seu estabelecimento. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 27, n. 2, p. 159-164, 1998.

Artigo recebido em 15 de setembro de 2010
e aprovado em 8 de outubro de 2010.

Trabalho Decente: uma agenda para a Bahia

*Tatiana Dias Silva**

*Nilton Vasconcelos Júnior***

* Mestra em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); técnica de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). tatiana.silva@ipea.gov.br.

** Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); professor do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA); secretário do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte da Bahia. gabinete@setre.ba.gov.br.

Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar o processo de construção da Agenda Bahia do Trabalho Decente. Trabalho Decente é uma formulação da Organização Internacional do Trabalho. A concepção de uma Agenda prevê a articulação de atores e ações voltadas para esse propósito, bem como o estímulo à valorização do trabalho nas estratégias de desenvolvimento. Para apresentar a experiência da Bahia, discute-se inicialmente o conceito do trabalho decente, sua articulação com o desenvolvimento e sua adoção pelo governo brasileiro. Parte-se, em seguida, para uma descrição do processo na Bahia, especialmente das estratégias de gestão, dos resultados e da dinâmica da coordenação intersetorial. Por fim, destacam-se os desafios da experiência, além de reflexões e contribuições para processos análogos de elaboração de agendas e compromissos interinstitucionais, em especial no campo das políticas de trabalho.

Palavras-chave: Trabalho Decente. Cooperação. Política pública. Bahia.

Abstract

The aim of this paper is to present the development process of the Decent Work Agenda of Bahia. Decent Work is a formulation of the International Labor Organization. The design of an Agenda requires a combination of actors and actions towards this purpose, besides the stimulus to take labor into account in development strategies. To present the experience of Bahia, it initially discusses the concept of decent work, its relationship with development and its adoption by the Brazilian government. In the following section, there is a description of the process in Bahia, especially of the management strategies, the results and dynamics of inter-sectarian coordination. Finally, we highlight the challenges of the experience and the reflections and contributions to similar processes for the elaboration of agendas and institutional commitments, especially in the labor policy field.

Keywords: Decent Work. Cooperation. Public policy. Bahia.

INTRODUÇÃO

A partir de 1999, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) passa a apresentar como desafio a seus estados-membros a adesão à proposta de construção de uma Agenda do Trabalho Decente. Trata-se de um compromisso global face à crise do emprego, buscando posicionar o trabalho

como elemento central nas estratégias nacionais de desenvolvimento. Em seguimento ao mandato da OIT de estabelecer esforços para um mundo do trabalho que conduza à justiça social, o envolvimento em torno do trabalho decente é apresentado como uma proposta síntese.

Nessa perspectiva, trabalho decente é entendido como uma ocupação produtiva, adequadamente remunerada, exercida em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna. Esse conceito representa bem os ideais defendidos pelas instituições comprometidas com a justiça social e os direitos dos trabalhadores. Não é, portanto, inédito nesse campo. A novidade consiste na forma com que a proposta se apresenta.

A bandeira do Trabalho Decente é lançada em resposta a um período de intensificação da crise do emprego, caracterizada tanto pelo aumento dos índices de desocupação como por aumento da precariedade dos postos de trabalho. É tempo também de rever o ideário neoliberal que defendia a desregulamentação e o enfoque financeiro como primordial. Trata-se de um marco para revisão do lugar do trabalho na sociedade. Por isso, a proposta da Agenda do Trabalho Decente tem como diretriz principal a inclusão do trabalho como aspecto central nas estratégias de desenvolvimento.

Por outro lado, a concepção de uma Agenda reconhece que o objetivo final ainda está distante e determina uma série de compromissos para que seja possível acercar-se desse ideal. Estabelece-se, em decorrência, um pacto entre os vários atores, com a finalidade de desenvolver estratégias eficazes e compartilhadas para se aproximar dessa metavisão. Ao aderir à Agenda do Trabalho Decente, os atores principais do mundo do trabalho — governo, trabalhadores e empregadores — adotam conjuntamente esse ideário e esse compromisso.

A bandeira do Trabalho Decente é lançada em resposta a um período de intensificação da crise do emprego, caracterizada tanto pelo aumento dos índices de desocupação como por aumento da precariedade dos postos de trabalho

Tal proposta tem sido assumida por vários chefes de Estado, sinalizando a disposição de incluir o trabalho como elemento fundamental nas estratégias de desenvolvimento e a convicção de que o trabalho decente é o meio fundamental para a inclusão social (BRASIL, 2004).

Procura-se sintetizar, no conceito de trabalho decente, o itinerário de debates, proposições e esforços na busca por melhores condições nas ocupações produtivas. Essa proposta concentra-se em quatro pilares, quais sejam: a geração de ocupações de qualidade, a extensão da proteção social, o fortalecimento do diálogo social e a garantia dos princípios e direitos fundamentais no trabalho. Indicados em Declaração da OIT, de 1998, esses princípios e direitos referem-se à liberdade de associação, eliminação do trabalho forçado e do trabalho infantil, além da eliminação da discriminação no emprego (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1998, 2008).

O debate sobre o trabalho decente vem acompanhado de dois importantes elementos: a noção de agenda e a perspectiva de inserção do conceito nas estratégias de desenvolvimento. O convite à adoção de uma Agenda para o trabalho decente em diferentes níveis — global, hemisférico e nacional — apresenta a ideia-força da integração de esforços baseada em um compromisso amplo e de longo prazo. Trata-se também de um contraponto à centralidade da economia alicerçada em fluxos financeiros. A geração de mais e melhores empregos deve ser o objetivo principal das ações e é preciso que essa meta não seja relegada apenas à categoria de externalidade positiva das estratégias de crescimento que, muitas vezes, têm resultados tão exíguos, ou tão concentrados, que não chegam a se constituir em melhorias reais para os trabalhadores e para a população.

A adesão à Agenda do Trabalho Decente implica, portanto, estabelecer consenso sobre dois pontos

fundamentais. O primeiro está relacionado com o reconhecimento de que o diálogo social entre governo, trabalhadores e empregadores é central para garantir meios de desenvolvimento que tragam melhorias para todos e que tenham o trabalho como elemento primordial. O segundo ponto é o entendimento de que o trabalho é a estratégia essencial para uma inclusão social realmente sustentável. Não obstante a importância e essencialidade das políticas de transferência de renda e de assistência social, identifica-se que o trabalho tem papel central na melhoria significativa das condições de vida de grande parcela da população, pelos ganhos refletidos tanto no poder aquisitivo, acesso a direitos atrelados ao trabalho, reconhecimento social, além da realização pessoal, que advém de condições de trabalho realmente dignas.

É com base nesse contexto que este artigo pretende apresentar a experiência da Bahia no desenvolvimento de uma Agenda do Trabalho Decente. Procura-se ressaltar a coordenação intersetorial e a abordagem interdisciplinar como essenciais tanto para compreensão como para intervenção no mundo do trabalho.

Tratar de uma Agenda apenas para a garantia ao trabalho, em um país cuja taxa de desocupação é de 8,3% (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009) já seria um grande desafio. Considerando a aceção ampla do conceito de trabalho decente, avalia-se que o déficit é ainda maior.

Espera-se que esta análise possa converter-se em oportunidade de reflexão tanto para os atores que participam desse processo como para aqueles que tenham condições de enriquecê-lo com suas

críticas e sugestões. Almeja-se também compartilhar esta experiência com aqueles que desejem avançar na implementação de outros projetos desta natureza.

A adesão à Agenda do Trabalho Decente implica, portanto, estabelecer consenso sobre dois pontos fundamentais. O primeiro está relacionado com o reconhecimento de que o diálogo social entre governo, trabalhadores e empregadores é central para garantir meios de desenvolvimento que tragam melhorias para todos e que tenham o trabalho como elemento primordial. O segundo ponto é o entendimento de que o trabalho é a estratégia essencial para uma inclusão social realmente sustentável

Este texto divide-se em duas seções. Inicialmente re-toma-se o conceito do trabalho decente, seu itinerário de formação e as relações que estabelece com o desenvolvimento, além de apresentar-se a experiência brasileira nesse campo. A seção seguinte descreve a elaboração da Agenda Bahia do Trabalho Decente, dando ênfase à estratégia utilizada, seus resultados e dificuldades. Por fim, nas considerações finais, são destacadas contribuições para processos análogos, apontados os limites desta experiência, além de com-

partilhar reflexões que acompanharam o processo.

TRABALHO DECENTE: CONCEITO E TRAJETÓRIA NO BRASIL

O acesso a uma ocupação digna representa possibilidade de usufruto não somente dos direitos fundamentais do trabalho, mas também de inserção social compreendida de maneira ampla. Representa tanto uma solução de inclusão produtiva como um meio fundamental para elevação da autoestima e autorrealização do indivíduo (SACHS, 2004). O sujeito que tem no seu trabalho uma via de emancipação no campo econômico, social e intelectual alcança meios para acessar — ou para requerer o acesso — aos demais espaços sociais.

A Agenda do Trabalho Decente é uma resposta global para promover, pela via do desenvolvimento, espaço efetivo para o exercício dos direitos humanos

e sociais, no intento de buscar a paz e o respeito à dignidade humana — em sua concepção mais abrangente —, em um contexto mundial marcado pela precarização das relações laborais e violação de direitos.

A abrangência do conceito de trabalho decente, aliada à convergência que sua formação guarda em relação aos anseios por um mundo do trabalho mais equânime e solidário, permite sua aspiração e adoção por sociedades e realidades diversas.

Por sua vez, uma sociedade embasada nos ideais democráticos deve ter como pauta impositiva a ampliação e o aprofundamento dos direitos humanos, a conquista de instâncias de diálogo social e o estabelecimento de padrões superiores de convivência e de exercício do poder e da participação. Nesse contexto, a demanda por estratégias de valorização do trabalho é consequência direta, em um processo dinâmico de construção de uma nova sociedade.

Para se alcançar o trabalho decente como aqui compreendido, o crescimento econômico é condição necessária, mas não suficiente. A efetividade desse projeto está condicionada a uma atenção especial voltada para setores que gerem mais empregos e ao embasamento em mecanismos — públicos e da organização social — que permitam melhor distribuição das riquezas e melhor qualidade da ocupação ofertada. Deste modo, a estratégia de desenvolvimento precisa ser requalificada. A visão de Sachs (2004, p. 25) corrobora esse argumento, quando destaca o fenômeno do crescimento sem emprego, resultante de uma combinação de fatores, tais como:

- introdução agressiva do progresso técnico poupador de trabalho nas indústrias;
- renúncia a uma política de salários altos (o fordismo) sacrificados no altar de uma busca

desenfreada de lucros financeiros e a consequente redução do ritmo de crescimento da demanda efetiva, uma das causas principais do crescimento pífio;

- deslocamento das produções intensivas em mão de obra para plataformas de exportação situadas em países periféricos que se satisfazem com a competitividade espúria, lograda por meio de salários excessivamente baixos, longas jornadas de trabalho e ausência de proteção social.

Nesse sentido, a pauta do desenvolvimento social não pode estar relegada às forças do mercado e ser vista como consequência da prosperidade geral. Antes,

deve fundamentar-se em diretrizes consolidadas que garantam o bem-estar de todos. Segundo Penna Filho (2006), esta foi a tônica da Cúpula de Copenhague (Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social), realizada em 1995, reforçando-se como contraponto ao predomínio e exclusividade dos temas econômicos e da visão neoliberal na agenda internacional.

No fundo, tratava-se da compreensão de que o caminho trilhado de desenvolvimento econômico assentado em bases essencialmente liberais, ao sabor das diretrizes do livre mercado, era cada vez mais inviável tanto para a sociedade quanto para o meio ambiente. Enfim, começava-se a discutir a própria natureza da ideia de desenvolvimento (PENNA FILHO, 2006, p. 352).

A construção de uma Agenda traz como elemento basilar o redirecionamento da visão de desenvolvimento, destacando o trabalho. Os setores mais avançados da economia, em que os níveis de pesquisa e de desenvolvimento alavancam a produtividade, cada vez mais requisitam menos mão de obra. Esses setores são fundamentais, por

constituírem o núcleo modernizador, mas a eles devem ser articuladas atividades intensivas em mão de obra na cadeia produtiva (SACHS, 2004). Ademais, como se verificou no período recente de crise econômica, as políticas sociais, dentre elas as de mercado de trabalho, foram essenciais para garantir proteção social e consumo, atuando de forma anticíclica.

Além da geração de mais empregos, é preciso garantir que as ocupações existentes e as vagas criadas sejam geradoras de trabalho decente de fato. O papel fiscalizador do estado (amparado em uma consistente base legal existente) potencializa essa dimensão. Contudo, a regulação deve ser absorvida pela sociedade, constituindo instâncias de controle social e de garantia de direitos. Uma iniciativa nesse sentido é a adesão de várias organizações ao Pacto Nacional pela erradicação do trabalho escravo, no qual as instituições signatárias comprometem-se a não estabelecer relação comercial com empresas que mantiverem trabalhadores em situação análoga à escravidão, relacionadas no cadastro de empregadores do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) — conhecido como “lista suja” —, bem como se comprometem a colaborar com ações contra essa prática. Recentemente, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) incluiu, em seus contratos de financiamento, cláusula restritiva a empresas presentes na “lista suja” ou envolvidas em outras violações (THENÓRIO, 2008).

São significativos os avanços na promoção de melhores condições de trabalho no Brasil, o que, no entanto, ainda está longe de garantir um mundo do trabalho efetivamente justo e que promova ampla inclusão social. Altas taxas de desemprego, informalidade, baixos níveis de proteção social, precarização do trabalho, entre outros problemas, são relevantes no cenário brasileiro. Outro ângulo importante na análise dos limites do

mundo do trabalho brasileiro envolve uma atenção direcionada a grupos mais vulnerabilizados. Os indicadores relativos à situação laboral de mulheres, negros, jovens e pessoas com deficiência retratam bem a heterogeneidade e desigualdade do mundo do trabalho.

Como parte da estratégia de enfrentamento a essa realidade, o governo brasileiro consolidou diretrizes de intervenção por meio da Agenda Nacional de Trabalho Decente. Essa Agenda, elaborada de forma tripartite, tem como prioridades a geração de mais e melhores empregos, a erradicação do trabalho escravo e infantil e o fortalecimento dos atores tripartites. Após longo período de discussões no âmbito do Grupo de Trabalho Tripartite da Agenda Nacional de Trabalho Decente e do Comitê Executivo Interministerial, o Programa Nacional de Trabalho Decente foi apresentado no pré-lançamento da *Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente*, em maio de 2010.

Ainda na esfera federal, encontra-se em elaboração a Agenda Nacional de Trabalho Decente para Juventude, por meio de Subcomitê formado no âmbito do Comitê executivo interministerial da Agenda Nacional de Trabalho Decente.

IMPLEMENTAÇÃO DE UMA AGENDA DO TRABALHO DECENTE NA BAHIA

A adoção da proposta do trabalho decente pelo governo da Bahia configurou-se na primeira iniciativa na esfera subnacional do gênero. Com efeito, foi nesse estado que, em 2003, quando a capital baiana sediou a *XIII Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho*, no âmbito da Organização dos Estados Americanos, o governo brasileiro havia estabelecido “[...] as bases dessa construção política” (BRASIL, 2004). Nessa ocasião, o compromisso

São significativos os avanços na promoção de melhores condições de trabalho no Brasil, o que, no entanto, ainda está longe de garantir um mundo do trabalho efetivamente justo e que promova ampla inclusão social

de promoção do trabalho decente foi formulado na Declaração de Salvador nesses termos:

Fazemos um apelo aos governos para que assumam, com o apoio da OIT, o emprego como uma preocupação central e um elemento-chave para o desenvolvimento de planos que conduzam à erradicação da pobreza, permitam superar as situações de de-

sigualdade e atraso que persistem em muitos países de nossa região e criem maiores oportunidades de progresso e bem-estar; e gerem espaços para diálogo de alto nível entre governos e os interlocutores sociais com as instituições financeiras internacionais e regionais, para a discussão da situação do emprego e de seu impacto atual nos níveis de pobreza, que contribua para o avanço na elaboração de políticas harmônicas no contexto do trabalho decente (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2003, p. 7).

Em 2007, iniciou-se a implementação dessa iniciativa no estado, que a adotou como diretriz principal para as intervenções do governo estadual no mundo do trabalho. Todavia, o avanço dessa proposta implicava extrapolar os limites setoriais, ampliar o debate e envolver outros atores que já desenvolviam ações nesse campo.

Os primeiros movimentos deram conta de estabelecer mecanismos de cooperação com o Ministério do Trabalho e Emprego e a Organização Internacional do Trabalho. O apoio institucional recebido por ambos permitiu desenvolver, com base na atuação nacional e em experiências internacionais, o caminho para implementação da Agenda do Trabalho Decente para o estado.

A concepção de uma agenda de compromissos para promover o trabalho decente é uma formulação que visa integrar políticas, prestar informações

e estabelecer ambiente necessário para a formação de parcerias. A reunião de compromissos conjuntos permite a identificação de lacunas, sobreposições, possibilidades de cooperação, além de proporcionar

uma visão ampla, tanto dos problemas como das ações encetadas para seu enfrentamento. Visa também incluir, na pauta da sociedade, temas fundamentais, como o alcance de melhores condições de trabalho.

Uma Agenda do Trabalho Decente em âmbito subnacional traz um enfoque local à proposta de promoção do trabalho decente, favorecendo, pela proximidade e nível executivo dos atores, melhor operacionalização do projeto. Todavia, articulações locais como a Agenda em tela, que tratam de temas vastos, guardam uma limitação significativa, uma vez que políticas voltadas para o trabalho não podem prescindir de ações abrangentes em âmbito nacional, algumas das quais de competência exclusiva da União. O governo central, que em última instância é o articulador das políticas macroeconômicas, deve estar alinhado, juntamente com os governos locais, em relação aos objetivos da Agenda subnacional, a maior crescimento econômico com compromisso social.

Gestão da Agenda Bahia do Trabalho Decente: conferências, comitê gestor e câmaras temáticas

Considerando a abrangência e complexidade do tema e a heterogeneidade dos atores e interesses envolvidos, optou-se por uma estratégia participativa para a construção desse projeto. Foram criadas instâncias de deliberação e consulta, resultando na realização de uma conferência estadual, na criação de um Comitê Gestor e na implantação de câmaras temáticas, experiências que serão detalhadas a seguir.

Com a finalidade de ampliar o debate e socializar a proposta, em 2007 foi promovida a *I Conferência*

Estadual do Trabalho Decente, concebida como um ponto de partida¹. A expectativa era reunir atores que pudessem contribuir no debate sobre as diretrizes de uma Agenda do Trabalho Decente, bem como socializar a proposta e o conceito. Esta conferência teve como objetivo divulgar a temática do trabalho decente, sensibilizar os atores sociais e realizar uma ampla consulta como forma de obter subsídios iniciais para o processo de formulação da Agenda estadual. Reunindo cerca de 400 participantes, entre representantes de organizações de trabalhadores e de organizações de empregadores, de organismos governamentais e não governamentais, a conferência promoveu debates e definiu propostas em torno dos seguintes temas: geração de trabalho e renda, juventude, proteção social, condições de trabalho, igualdade de oportunidade e tratamento, combate à discriminação, enfrentamento ao trabalho infantil e ao trabalho escravo, fortalecimento dos atores tripartites e diálogo social.

Por ocasião da conferência, foram assinados dois importantes instrumentos normativos para a condução desse processo. O primeiro foi um Memorando de Entendimento entre o Governo da Bahia e a Organização Internacional do Trabalho, cujo objeto foi o estabelecimento de cooperação técnica para elaboração da Agenda. O segundo foi o decreto estadual que criava um Grupo de Trabalho Executivo (GTE), com a finalidade de elaborar a Agenda e organizar o processo para sua construção. Esse grupo foi formado inicialmente por sete secretarias de estado, o Conselho Estadual Tripartite e Paritário de Trabalho e Renda², além da Superintendência Regional do Trabalho e do Ministério Público do Trabalho.

Com o desenvolvimento do processo de consultas e debates sobre a Agenda, houve necessidade

de ampliação do GTE que, em 2008, foi formalmente constituído como Comitê Gestor do Programa Bahia do Trabalho Decente. Nesse novo formato, essencial para a elaboração de todo modelo de Agenda, estabelecia-se a participação de 27 instituições.

O Comitê é o núcleo central da Agenda do Trabalho Decente. Tem, em sua composição, representação governamental (estadual e federal), representação dos trabalhadores (Centrais Sindicais), representação dos empregadores (Federações) e outras entidades de relevância para o tema, como a Associação dos Magistrados do Trabalho e a cooperação técnica da Organização Internacional do Trabalho. Dentre as ações empreendidas pelo Comitê, destacam-se: a sistematização das ações realizadas pelas diferentes entidades para promoção de trabalho decente; a elaboração de panoramas sobre as áreas diversas relacionadas ao mundo do trabalho; a definição das prioridades para a Agenda do Trabalho Decente; e a consolidação de seu texto final. De forma contínua, esse grupo tem como atribuição o acompanhamento e avaliação das ações presentes na Agenda Bahia do Trabalho Decente.

A articulação entre os representantes e a socialização de informações entre as entidades envolvidas no Comitê possibilitaram a identificação dos problemas mais relevantes a serem enfrentados, das potencialidades de atuação conjunta e das lacunas de intervenção. Por conseguinte, tornou-se possível deliberar sobre os eixos prioritários de ação.

Desse modo, com base no Comitê e nos resultados da conferência, foram definidas as prioridades da Agenda em sete eixos temáticos: Erradicação do Trabalho Escravo, Erradicação do Trabalho Infantil, Juventude, Serviço Público, Segurança e Saúde do Trabalhador, Promoção da Igualdade e Trabalho Doméstico. Posteriormente, foi incluído o eixo “Biocombustíveis”. Destaca-se que algumas das prioridades definidas não estavam explicitamente postas nas Agendas do Trabalho Decente de maior abrangência, como a Agenda Nacional ou a Hemisférica — é o caso do trabalho doméstico e do serviço público.

¹ Em 2010, foi realizada a II Conferência, desta vez antecedida de plenárias regionais.

² O Conselho Tripartite é uma instância colegiada vinculada à Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte da Bahia (Setre), formada por 18 conselheiros, divididos igualmente entre as bancadas do governo, trabalhadores e empregadores. Tem como objetivo propor e apreciar medidas e projetos relacionados ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda do Estado.

Definidas as áreas de atuação da Agenda, desenvolveu-se, como mecanismo de ampliação do diálogo social e debate participativo dos temas e diretrizes de ação, a formação de Câmaras Temáticas. Estas caracterizam-se como instâncias para as quais devem ser convidados profissionais e representações de uma determinada área, formadas para dedicarem-se ao debate, formulação de propostas, coordenação e acompanhamento de ações para cada um dos temas prioritários da Agenda Bahia do Trabalho Decente, conforme consta no Regimento Interno do Comitê Gestor.

Havia, desde o início, uma preocupação em não duplicar instâncias de debate. Em várias áreas de atuação, já havia diversas instâncias consolidadas, em geral, com finalidades diferenciadas, mas que se dedicavam à discussão dos principais problemas na área. Não raro os representantes designados para delas participarem tinham que se esforçar para inserir-se em vários desses fóruns. O Comitê procurou estabelecer meios para cooperar com os esforços existentes, evitando concorrer com eles, mesmo que indiretamente. Por esse motivo, acordou-se que as Câmaras Temáticas poderiam ser substituídas por um fórum, comissão ou conselho já existente que assumisse as atribuições a elas determinadas. Essa opção foi decorrência da experiência inicial do projeto. O debate sobre as propostas da Agenda foi realizado também em reuniões do Fórum de Meio Ambiente do Trabalho (Forumat), Fórum Estadual de Combate ao Tráfico de Pessoas, entre outros. Com essa estratégia, procurou-se conciliar as metas institucionais e os acordos já existentes com a nova proposta.

Nas reuniões das Câmaras foi possível incorporar diferentes atores e perspectivas ao debate e, de tal modo, enriquecer o conjunto das propostas. A ampliação do diálogo social também promoveu maior aproximação de segmentos da sociedade com a temática do trabalho e com a concepção do trabalho decente.

A ampliação do debate foi alcançada igualmente por meio de outros canais, extrapolando, com

alguma frequência, o circuito específico do mundo do trabalho. Uma importante iniciativa, nesse sentido, foi a incorporação do conceito de trabalho decente aos debates em torno do planejamento governamental. O orçamento governamental — Plano Plurianual (PPA) — do estado da Bahia foi desenvolvido por meio de um processo participativo, com várias plenárias regionais e relevante participação popular. A metodologia das plenárias envolveu a organização de grupos temáticos para formulação de propostas. Desde esse momento, o trabalho decente foi pautado como um grupo temático, dentro da diretriz estratégica “Promover o desenvolvimento com inclusão social”. Em decorrência dessa discussão de base sobre o tema, o trabalho decente configurou-se como um programa específico do PPA, que incorpora ações voltadas ao sistema público de emprego, trabalho e renda e a própria construção da Agenda do Trabalho Decente. No modelo do PPA, outras ações do estado com o objetivo direto de promoção do trabalho decente podem ser relacionadas a esse programa como ações transversais, permitindo melhor acompanhamento geral das atividades governamentais com esse propósito (BAHIA, 2007).

Programa Bahia do Trabalho Decente

Com base no modelo de gestão apresentado, a implementação das intervenções foi consolidada em Planos de Ação, elaborados para cada eixo temático. Com o objetivo primordial de influenciar a condução das políticas públicas e ações privadas em diversas áreas, de forma a contribuir efetivamente para a promoção do trabalho decente, os planos foram consolidados no Programa Bahia do Trabalho Decente.

Priorizando o diálogo social, que é um dos pilares do trabalho decente, foram realizadas diversas atividades, entre seminários, oficinas e reuniões, no âmbito das Câmaras Temáticas, para garantir que o Programa contemplasse as diversas demandas que envolvem os atores sociais relacionados

a cada um dos eixos prioritários. Os resultados de conferências estaduais e nacionais relacionadas ao tema, bem como outros planos setoriais, foram observados, culminando no lançamento do Programa no início de 2010³.

O ponto norteador durante a consolidação de cada Plano foi primar para que o Programa fosse executável, operacional, transversal e sustentável, objetivando atinger aos princípios contidos no conceito do trabalho decente. Buscou-se ainda garantir a primazia dos quatro pilares constitutivos dessa proposta, de respeito aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, de geração de mais e melhores empregos, de extensão da proteção social e de promoção do diálogo social. O Programa Bahia do Trabalho Decente representa um conjunto de iniciativas que busca associar desenvolvimento econômico com justiça social, colocando o trabalho decente como elemento central dessa estratégia.

A construção participativa possibilitou que o Programa refletisse anseios abrangentes, bem como contivesse as experiências de instituições já envolvidas com as ações, as quais participaram de todo o processo de construção. Está também expresso no Programa o caráter multidisciplinar e a transversalidade, além do compartilhamento de responsabilidades, conceitos inerentes à Agenda do Trabalho Decente. Com esses elementos e uma planejada institucionalidade, é possível que esta iniciativa consolide-se como uma política de estado, com a meta de que seja incorporada aos planos estratégicos, incluindo-se o trabalho decente entre os macro-objetivos do governo, concomitantemente com sua incorporação nas práticas de gestão públicas e privadas.

³ Os eixos Serviço Público e Empregos Verdes (antes denominados Biocombustíveis) foram consolidados no início de 2010 e seus Planos de trabalho, assim que finalizados, serão integrados ao Programa Bahia do Trabalho Decente.

Alguns resultados em áreas prioritárias: cooperação intersetorial e transversalidade

Além da formação do Programa e do processo que enseja, muitas atividades foram desenvolvidas por meio dessa ampla articulação. A convergência de esforços e de metas institucionais tem proporcionado ganho operacional e maior eficácia estratégica às atividades. Serão destacadas, a seguir, iniciativas que ilustram o enfoque multidisciplinar e transversal para a condução das políticas na área do trabalho.

a. Valorização do trabalho doméstico

No Brasil, o trabalho doméstico corresponde a mais de 7% da população ocupada (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009). Embora tenha grande representatividade no contingente de trabalhadores, essa categoria enfrenta condições muito mais precárias do que a média. A informalidade, os baixos rendimentos, a reduzida cobertura previdenciária, somadas ao estigma de discriminação que a categoria enfrenta, torna-a altamente vulnerável. Ademais, trabalhadoras e trabalhadores domésticos têm assegurados menos direitos que os demais. Por tratar-se de grande maioria de mulheres e negros, incorpora e reproduz a discriminação de gênero e raça, aspectos marcantes do mercado de trabalho no país.

Na Agenda Bahia do Trabalho Decente, esta categoria foi considerada um dos eixos prioritários de atuação. Diante desse contexto de representatividade e vulnerabilidade, a categoria ressoa-se de uma política mais direcionada a suas necessidades. Em âmbito federal, desenvolveu-se um projeto de concepção considerada ampla e consistente (Trabalho Doméstico Cidadão), mas com atendimento reduzido e descontínuo. No âmbito da Agenda

Bahia do Trabalho Decente, passou-se a considerar a importância desse grupo e a articular uma série de ações que envolvem a profissionalização, qualificação, elevação da escolaridade, educação previdenciária, orientação trabalhista para empregados e empregadores, distribuição de material informativo, assistência técnica para projetos habitacionais e eventos de sensibilização. Essa convergência culminou em um evento comemorativo no dia nacional dedicado à categoria⁴, em 2009, reunindo, em uma feira de serviços, mais de 20 entidades. Muitas dessas instituições não tinham qualquer ação direcionada a esse público, mas, após esse debate, passou a dispensar-lhe atenção mais específica.

b. Formação de multiplicadores para igualdade de gênero e raça

Promover a igualdade de gênero e raça por meio dos programas governamentais é igualmente uma das diretrizes na Agenda Bahia do Trabalho Decente. Tal objetivo, no entanto, envolve uma série de conteúdos e competências diversificadas. Para implementá-lo, reuniram-se três secretarias do governo estadual — trabalho, promoção da igualdade e administração. A proposta era ampliar o debate sobre como as políticas governamentais poderiam ter recortes específicos não apenas para combater a pobreza, mas também para enfrentar a desigualdade. Para tanto, além do convencimento sobre a realidade desigual e sobre a heterogeneidade das situações de pobreza, era preciso também garantir instrumentos para a mudança. Nesse sentido, as três pastas passaram a trabalhar esses propósitos e conteúdos por meio do Sistema de Universidade Corporativa do estado. Assim, foi oferecida formação para constituição de multiplicadores entre servidores públicos de diversos órgãos do Estado, a fim de impulsionar processos de aprendizagem e reflexão voltados à transversalidade de gênero,

⁴ Dia Nacional dos Trabalhadores Domésticos é comemorado em 27 de abril.

raça e equidade nas políticas públicas. Esta atividade conta com a cooperação da OIT⁵, que colabora com conteúdo já desenvolvido para as temáticas e assistência técnica de seus profissionais na fase inicial do projeto. Em 2009, foi iniciada a primeira Oficina, com servidores do Serviço de Intermediação para o Trabalho Unidade Central de Atendimento (Sinebahia)⁶. Já estão previstas turmas com servidores dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), do Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC) e com servidores da Polícia Militar⁷, deliberadamente órgãos em contato direto com a população. A proposta é incorporar o Programa de Fortalecimento Institucional para Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego (GRPE) ao cronograma de capacitação dos servidores públicos do estado.

c. Lei do Trabalho Decente

Uma das iniciativas com maior potencial em torno da diretriz de valorização do trabalho foi a aprovação da Lei Estadual 11.479/2009, proposta pelo Comitê Gestor do Programa Bahia do Trabalho Decente. A lei institui restrições à concessão e à manutenção de financiamentos e incentivos fiscais estaduais a empregadores que não adotem práticas de trabalho decente e não atendam à legislação que trata de cotas para pessoas com deficiência e jovens aprendizes. Deste modo, a norma exige que empregadores beneficiários de incentivos fiscais e financiamentos concedidos pelo estado da Bahia garantam condições de trabalho dignas, seguras e saudáveis, além de vedar a concessão e a manutenção de financiamentos e incentivos fiscais a empregadores que sejam identificados no Cadastro do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) como

⁵ O conteúdo da formação baseia-se no Programa de Fortalecimento Institucional para Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego (GRPE), da Organização Internacional do Trabalho.

⁶ Sistema estadual de Intermediação de mão de obra, organizado por meio de convênio com o Ministério do Trabalho e Emprego.

⁷ Envolve, respectivamente, as Secretarias do Trabalho, Desenvolvimento Social, Administração, Fazenda e Segurança Pública.

empregadores que exploram trabalhadores na condição análoga à de escravos. Para os fins dessa lei, constituem práticas de trabalho decente as que importem o cumprimento das normas de combate à discriminação de raça, gênero, direção ou orientação sexual e religião, ao trabalho infantil e ao trabalho escravo.

A experiência baiana indica ainda que as políticas de trabalho, emprego e renda podem ser desenvolvidas transversalmente na estrutura burocrática do estado, articulando-se com políticas de gênero e etnia, de saúde, de justiça e direitos humanos, de desenvolvimento social, de valorização do servidor e de desenvolvimento econômico. Isto não quer dizer que o aprimoramento da Agenda não requeira avanços na própria política específica do trabalho, contribuindo, por exemplo, para a internalização do trabalho decente às ações tradicionais de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional, tendo em vista que são ferramentas importantes para se buscar a promoção da igualdade no trabalho e a inclusão produtiva.

Além dessas iniciativas, que retratam mais os ganhos de cooperação obtidos com a Agenda, há além disso uma série de outras ações desenvolvidas com essa dinâmica e outras que foram constituídas por estímulo da Agenda ou ainda ações de âmbito interno de cada órgão, que foram reformuladas ou revistas com base em seus princípios⁸.

Cooperação Internacional

A Agenda Bahia do Trabalho Decente foi considerada pela OIT como a primeira iniciativa subnacional no mundo. Por essa razão, foi tema de apresentação por ocasião da *97ª Conferência*

A Agenda Bahia do Trabalho Decente foi considerada pela OIT como a primeira iniciativa subnacional no mundo. Por essa razão, foi tema de apresentação por ocasião da 97ª Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra

Internacional do Trabalho, em Genebra. Assumindo papel difusor dessa experiência em âmbito local, o Governo da Bahia propôs a inclusão do tema no Foro Consultivo de Cidades e Regiões do Mercosul (FCCR), instância formal na estrutura do Mercosul, além de cooperar com a formação de novas agendas no Brasil e fora do país.

No âmbito do FCCR, 27 governantes assinaram o Termo de Compromisso para Promoção do Trabalho Decente, em reunião paralela à

Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, realizada na Bahia, em 2008. Como desdobramento, foi realizado, em 2009, o seminário *Agendas Locais de Trabalho Decente: Uma Estratégia de Valorização do Mundo do Trabalho*, reunindo signatários do pacto.

A Agenda Bahia do Trabalho Decente foi apresentada em eventos nacionais e internacionais e ainda para representantes de governos de outros países⁹ que visitaram a Bahia especialmente para esse fim. Desse modo, o debate sobre o trabalho decente e a reflexão sobre a estratégia em curso no Governo da Bahia pôde ser estendido a uma vasta gama de pesquisadores e atores do mundo do trabalho. Essa exposição possibilitou a apropriação da reflexão sobre a temática em vários setores e espaços da sociedade, em diferentes áreas do conhecimento, constituindo-se em um rico processo de trocas e aprendizagem que contribuiu, sobretudo, para aprimorar o processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a continuidade da iniciativa, outros elementos estão postos, como a ampliação das ações

⁸ Para mais informações sobre ações implementadas, consulte www.setre.ba.gov.br/trabalhodecente.

⁹ Pode-se citar: Ministro do Trabalho da República Dominicana, o Vice-ministro do Trabalho e Previdência Social de El Salvador, em 2009, representantes dos Governos de Angola e Moçambique, em 2008 e da província de Santa Fé, Argentina, em 2009.

existentes, a inclusão de outros atores e o compromisso permanente dos atuais apoiadores, a difusão do projeto, seu monitoramento e acompanhamento.

O desenvolvimento da Agenda Bahia do Trabalho Decente exige uma ação sistemática em diversas frentes, e não apenas das políticas de trabalho *stricto sensu*. Por isso mesmo, um fator determinante para o seu êxito até a atual etapa foi ter sido encarada como uma meta de governo e incorporada à sua visão estratégica. A cooperação interinstitucional, igualmente, garante esse sentido mais perene à política adotada.

Cabe destacar alguns desafios. Um deles refere-se à transversalidade do tema nas políticas econômicas. Incorporar cláusulas sociais nas ações relacionadas à concessão de crédito, compras governamentais e incentivos fiscais é fundamental e factível. Depende de vontade política e sua inclusão traduz-se em elemento de interdependência entre o desenvolvimento econômico e o social. Melhor ainda, traduz-se em elemento de intercessão essencial para o alcance de novos patamares no tocante à promoção da igualdade e da justiça social.

A proposta da Agenda também exige intensa cooperação interinstitucional para compatibilizar metas e competências, direcionando-as para um objetivo comum, sem negligenciar as especificidades de cada entidade, sua dinâmica particular e seus colaboradores. Nesse sentido, não são triviais os desafios de transversalidade e da cooperação. Embora a percepção compartilhada da interdependência seja fundamental (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2009), não é uma noção clara para todos os atores, muitos dos quais têm vínculos institucionais diferenciados e trajetória de atuação mais isolada. Vale ressaltar também a descontinuidade na direção de várias instituições, o que pode representar comprometimento na ordem de prioridade que a Agenda representa nos distintos planejamentos.

Outro elemento importante é o financiamento de uma Agenda do Trabalho Decente. Por um lado, a necessidade de maior articulação intersetorial e a atenção a novos problemas, no primeiro momento,

introduz dispêndios não programados. Estes, entretanto, podem ser, em alguma medida, absorvidos pelas estruturas orçamentárias de cada órgão e da instância coordenadora do projeto e institucionalizados em momento seguinte. Por outro lado, há que se salientar que, no âmbito local, a inclusão de novas demandas pode representar descompasso com as metas federativas ou nacionais, limitando a margem de atuação de algumas entidades para abarcar outros projetos.

Outro desafio significativo é a análise de impacto da Agenda do Trabalho Decente em dois níveis: como política específica e como conjunto de ações finalísticas afins, como saúde e segurança, qualificação, combate ao trabalho escravo e infantil, por exemplo. Por conseguinte, a definição e o acompanhamento de indicadores do trabalho decente serão decisivos para avaliar os resultados obtidos e para promover o redirecionamento de estratégias que visam possibilitar que o trabalho decente seja realmente vetor de desenvolvimento e governança democrática. Ou seja, a análise dos resultados dessa Agenda não pode restringir-se à eficiência e eficácia das ações isoladas; deve remeter sempre aos objetivos mais amplos dessa proposta: o trabalho decente e o desenvolvimento com justiça social.

Nesse ponto, o fortalecimento dos atores tripartites, o diálogo e o controle social são essenciais para o desenvolvimento e sustentabilidade de iniciativas análogas, a fim de que reflitam os anseios populares, sejam eficientemente geridas e perdurem como políticas de estado, superando o caráter transitório dos governos.

Ademais, cabe ressaltar que a necessidade de sustentar uma Agenda para promoção do trabalho decente torna-se mais premente em época de crise mundial. Se o *status* antes da crise era preocupante, com seus efeitos recessivos, a situação econômica, e em especial dos trabalhadores e suas famílias, passa a ser ainda mais desafiadora. Tais aspectos são reafirmados no recente Pacto Mundial pelo Emprego, lançado à época da 98ª Conferência Internacional do Trabalho, que destaca que à crise atual

devem ser dirigidas respostas baseadas no trabalho decente – acelerar a criação de postos de trabalho e a recuperação do emprego e apoiar as empresas; estabelecer sistemas de proteção social e proteção das pessoas; fortalecer o respeito às normas internacionais do trabalho; primar pelo diálogo social: negociar coletivamente, identificar as prioridades e estimular a ação (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2009).

A análise do caso da Agenda Bahia do Trabalho Decente, em sua constituição e desenvolvimento, apresenta elementos empíricos para a formulação de políticas públicas que compreendam a multidisciplinariedade e multideterminação de complexos problemas da sociedade baiana, tal como são os desafios inerentes ao mundo do trabalho. Por conseguinte, inovar em estratégias de coordenação intersetorial que incorporem o entendimento dessa complexidade é primordial para maior efetividade da gestão pública.

REFERÊNCIAS

- BAHIA. Lei nº 10.705, de 14 de novembro de 2007. Institui o Plano Plurianual da Administração Pública Estadual, para o período de 2008-2011, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 2 nov. 2007. p. 1.
- BAHIA. *Portal do trabalho decente*. Salvador, [200-]. Disponível em: <<http://www.setre.ba.gov.br/trabalhodecente>>. Acesso em: 01 set. 2010.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Na trilha de Salvador: a inclusão social pela via do trabalho decente*. Brasília: MTE. Assessoria Internacional, 2004.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2009*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 13 set. 2010.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para as minorias. In: _____. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília, 2009. p. 779-795. (Série Brasil: o estado de uma nação, v. 3)
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral (CIDI). XIII Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho. *Declaração de Salvador*. Salvador, BA, 2003. Disponível em: <http://www.oea.org/documents/ConferenciaTrabajoBrazil/DeclaracionSalvador_por.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2009.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Pacto mundial para o emprego*. 2009, Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_108439.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2009.
- _____. *Site oficial*. 2008. Disponível em: <<http://www.oit.org.br>>. Acesso em: 2 abr. 2008.
- _____. *Declaração dos direitos e princípios fundamentais no trabalho da OIT*. Brasília, 1998.
- PENNA FILHO, Pio. Estratégias de desenvolvimento social e combate à pobreza no Brasil. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani; LESSA, Antonio Carlos. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 2, p. 339-361.
- SACHS, Ignacy. Inclusão social pelo trabalho decente: oportunidades, obstáculos, políticas públicas. *Estudos Avançados*, São Paulo, n. 18, v. 51, p. 23-49, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a02v1851.pdf>>. Acesso em: 2 abr. 2008.
- THENÓRIO, Iberê. BNDES reforça compromisso de vetar empresas da "lista suja". *Repórter Brasil*. 20 fev. 2008. Disponível em: <<http://www.reporterbrasil.com.br/pacto/noticias/view/30>>. Acesso em: 21 fev. 2008.

Este artigo é uma versão atualizada e revisada do trabalho apresentado ao XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, em 2008.

Artigo recebido em 15 de setembro de 2010 e aprovado em 20 de setembro de 2010.

Agenda Bahia do Trabalho Decente: uma referência mundial de desenvolvimento inclusivo, no contexto de uma nova diplomacia

*Fernando Schmidt**

* Mestre em Administração de Empresas pela Universidade da Virgínia, Estados Unidos; graduado em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); professor da Faculdade de Direito da Universidade Salvador (Unifacs); atual chefe de gabinete do governador do estado da Bahia.

Resumo

O texto aborda a autonomia conquistada pelos entes subnacionais para realizar a diplomacia federativa, dentro da nova concepção da diplomacia brasileira e da construção de um modelo de gestão que integre a sociedade nas decisões relevantes do desenvolvimento local. Destaca o reconhecimento do governo brasileiro perante este novo cenário e os esforços em construir uma agenda de desenvolvimento inclusivo articulada com a sociedade. Traz ainda a exitosa experiência de construção da Agenda Estadual de Trabalho Decente que tem como premissa a valorização do trabalho nas estratégias de crescimento econômico com distribuição de renda e inclusão social.

Palavras-chave: Diplomacia federativa. Trabalho Decente. Desenvolvimento inclusivo. Crise e oportunidade. Diplomacia participativa.

Abstract

The article addresses the autonomy achieved by sub-national entities to practice federative diplomacy within the new concepts of Brazilian diplomacy, and a new governance model that integrates the civil society into the relevant decisions of local development. The article also acknowledges the Brazilian government's recognition of this new scenario and its efforts to build a comprehensive and inclusive development agenda, articulated with society. It also focus on the successful experience of creating the State Agenda for Decent Work, which is based on the appreciation of the work in economic growth strategies with income distribution and social inclusion.

Keywords: Federalism and International Relations. Decent Work. Inclusive development. Crisis and opportunities. Participative Diplomacy.

INTRODUÇÃO

Ao discutir a inserção da Agenda Bahia do Trabalho Decente em outros governos locais e estrangeiros, é preciso, de logo, atentar para o novo olhar que se lança ao papel dos governos subnacionais na articulação e no desenvolvimento de ações costumeiramente tratadas apenas nas instâncias

federais. Igual realce merece a sensibilidade política do governo Lula em reconhecer, desde o início, a necessidade de um modelo de governança global afirmativo da participação desses governos e da sociedade na formulação de políticas públicas.

A última crise internacional provocou uma reflexão sobre a necessidade de se construir um modelo de gestão global que contemple a multiplicidade de economias, culturas e poderes. Desde a queda do Muro de Berlim, que pôs fim à configuração de um mundo bipolar e consolidou o unilateralismo do poder norte-americano, a comunidade internacional anseia por este novo modelo de gestão e pela criação de condições para sua efetivação.

No atual cenário internacional já se discute tanto a participação de países emergentes em fóruns antes reservados a países desenvolvidos, como a liderança desses países na busca da nova modelagem mundial. A percepção política dos governos nacionais na promoção dessa governança assegura aos entes subnacionais e à sociedade o protagonismo na execução da política externa, promovendo, assim, uma agenda internacional articulada.

A articulação entre os governos centrais e locais, na discussão e promoção de temas nacionais, destaca-se na iniciativa do governo brasileiro, através da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, de desenvolver o Plano Brasil 2022, em celebração ao Bicentenário da Independência do país. Este Plano tem como objetivo traçar metas de natureza mobilizadora, audaciosa, exequível e o mais possível consensual para transformações na sociedade brasileira. A discussão de temas relevantes como saúde, educação, segurança, direitos humanos, infraestrutura, turismo e meio ambiente contou com a colaboração de empresários, trabalhadores, políticos, congressistas, acadêmicos, intelectuais e artistas, além dos estados da Federação.

Delimita-se, assim, um processo de promoção plena da democracia participativa que desperta maior atenção por incluir o tema da política exterior, assunto, até 2002, tratado apenas nas instâncias federais.

A política exterior ou política externa, por ser o eixo de articulação da defesa dos interesses do Brasil no exterior, na busca de recursos políticos, econômicos e tecnológicos que contribuam para o desenvolvimento, tem a missão de assegurar ao país uma inserção internacional que lhe permita influenciar nas negociações mundiais com impacto direto nos interesses dos Estados, explorando ao máximo as oportunidades de desenvolvimento apresentadas pela realidade econômica mundial (PINHEIRO, 2010b).

A construção de uma política exterior para 2022, compartilhada com outros níveis de governo e sociedade, é uma clara demonstração de que o governo federal brasileiro reconhece legitimidade aos entes subnacionais e à sociedade na promoção de uma agenda internacional articulada, na sua construção e consolidação.

Daí que o governo federal tem incentivado a participação desse conjunto de atores nas redes de governos locais, nos fóruns internacionais e espaços formais de diálogos, ampliando o debate para a construção de políticas públicas que possam ser compartilhadas e discutidas em todas as instâncias.

Um bom exemplo de espaço formal de diálogo, com participação ativa dos governos locais, é o Foro Consultivo de Cidades e Regiões do Mercosul (FCCR), órgão institucional do Mercosul integrado por governadores e prefeitos do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. No caso brasileiro, o FCCR é coordenado pela Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República, e tem como principais atores os estados e municípios brasileiros. Desde a sua instalação, em janeiro de 2007, durante a presidência *pro tempore* do Brasil, além de estimular relações bilaterais de cooperação entre entes subnacionais do bloco, o FCCR tem se constituído em um ativo promotor da integração mercosulina com a cidadania.

O governo da Bahia atua no FCCR desde a sua instalação e exerce destacado papel em parcerias e projetos que vem desenvolvendo com outros integrantes do Foro. Foi neste espaço que a Agenda

Bahia do Trabalho Decente, elaborada em parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e baseada no programa brasileiro do Trabalho Decente, ganhou projeção junto a outros governos locais brasileiros e estrangeiros integrantes do Mercosul.

Todavia, por que levar um tema social como o trabalho decente a um foro que geralmente nos remete a discussões sobre barreiras econômicas e trocas comerciais? Sem dúvida, porque o trabalho decente está intrinsecamente relacionado às questões econômicas que permeiam estes assuntos, por se tratar de geração sustentável de emprego e renda, um dos grandes desafios globais do século XXI.

Neste contexto, sobressai o papel dos entes subnacionais que, ao assumirem suas responsabilidades e lançarem mão de seu poder de capilaridade social, protagonizam ações internacionais de cooperação com o objetivo de se inserir no cenário global, visando dinamizar suas economias e promover o desenvolvimento com inclusão social.

A BAHIA DO DIÁLOGO INCLUSIVO

Depois de duas décadas de estagnação social e econômica, o Brasil voltou a crescer, com o governo do Presidente Lula. O nosso Produto Interno Bruto (PIB), medido em dólares, triplicou entre 2002 e 2009, passando de US\$ 504 bilhões para quase US\$ 1,6 trilhão. E este crescimento foi alcançado com redução de desequilíbrios e desigualdades, com a criação massiva de empregos, sobretudo formais. Entre 2003 e maio de 2010, o país criou quase dez milhões de postos com carteira assinada, o que contribuiu para reduzir o desemprego nas principais regiões metropolitanas de 12,6% em 2002 para 7,3% em abril de 2010.

Graças ao aumento do emprego formal e da renda do trabalho, à valorização do salário mínimo, aos programas sociais e à ampliação do crédito, 20 milhões de brasileiros saíram da pobreza, 32 milhões ascenderam às classes médias e quase 11 milhões deixaram as favelas.

Essa aceleração da mobilidade social expandiu o mercado interno para bens de consumo e, associada à solidez de nosso sistema bancário e ao peso de nossas reservas, arrefeceu os efeitos da crise mundial.

O impacto foi proporcionalmente maior no Nordeste, o que possibilitou romper o ciclo de estagnação social e econômica que se arrastava há décadas, com efeitos positivos para a qualidade de vida da população nordestina, sobretudo a mais pobre.

O governo da Bahia, desde 2007, constrói o futuro em alinhamento com as diretrizes do governo federal, valendo-se de uma estratégia autônoma de desenvolvimento complementar, estabelecendo parcerias com interlocutores internos e externos, propondo uma agenda socioinclusiva. A tônica do Governo é ampliar o investimento público e usá-lo para transformar crescimento em desenvolvimento, para que os baianos mais carentes tenham acesso aos bens e serviços sociais que permitam uma vida melhor.

Neste cenário, o Governo tem estimulado iniciativas de integração, de expansão de mecanismos de participação e diálogo social, possibilitando que a população contribua na formulação e acompanhamento das ações governamentais. A criação e instalação do Conselho de Desenvolvimento Social Econômico (Codes) (BAHIA, 2010), em 2009, similar ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), criado pelo governo federal, em 2003, é uma experiência exemplar.

A criação do CDES ampliou de forma inédita a interlocução entre o Governo e a sociedade e a capacidade de definir conjuntamente os grandes rumos do país. O diálogo plural exercitado pelo CDES qualifica e viabiliza um projeto de desenvolvimento de longo prazo, como expressão da síntese possível dos valores e interesses predominantes, orientadores das ações de Governo e assumidos pela sociedade (BRASIL, 2010).

A contribuição do CDES reflete-se nas ações do governo, na medida em que apresenta ao presidente da República propostas para o desenvolvimento do

país, com redução das desigualdades sociais e econômicas, como a Agenda Nacional do Desenvolvimento aprovada em 2005 (hoje o CDES já desenvolve a Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento) e recomendações para o enfrentamento da crise internacional, quando o país destacou-se perante a comunidade internacional pelo mínimo impacto à sua economia. Além disso, o governo demonstrou na prática que, para continuar a crescer, era preciso distribuir renda e envolver plenamente a sociedade no processo de gestão.

À semelhança do CDES, o Codes é um conselho de esfera pública não estatal, com perfil policlassista, reunindo empresários, trabalhadores, intelectuais, representantes do terceiro setor e dos movimentos sociais. Seu objetivo é contribuir com a dinâmica da governança, as pautas públicas, a formação dos juízos políticos do governo, a construção de um novo contrato social, além de aprofundar o debate sobre temas fundamentais para o desenvolvimento baiano e brasileiro, estabelecendo as condições para alcançar um novo modelo com crescimento sustentado e inclusão social.

Por meio de câmaras temáticas e pela constituição de plenárias do conselho, além de discutir o que lhe for submetido, o Codes propõe a inclusão de temas que julgue relevantes à apreciação do governador. Esta iniciativa do governo da Bahia amplia o diálogo social, envolve os cidadãos e organizações da sociedade civil na gestão pública, estimula novas parcerias com vistas à busca do bem coletivo.

Para manter este diálogo, o governo precisa estar atento às melhores práticas propostas tanto pelos parceiros locais, como pelas agências e organismos internacionais, que hoje disponibilizam espaços para a participação de atores locais na discussão de temas relevantes para o bem-estar de seus povos.

O governo da Bahia, a partir de 2007, desenvolveu a primeira Agenda do Trabalho Decente em nível subnacional, um projeto social inclusivo que integra trabalho, emprego, renda e melhores condições de vida para a sociedade de todo o estado

Quando um governo mobiliza esforços para construir sua agenda de desenvolvimento local e inclusiva, as instituições e organismos internacionais podem prestar uma valiosa contribuição à implementação desta agenda, devido à *expertise* que vêm acumulando ao longo dos anos, mas, principalmente, pela sua atuação global, o que lhes confere uma visão ampla e diversa acerca dos principais desafios locais de desenvolvimento.

Sabedor disso, o governo da Bahia estreitou sua parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) para desenvolver, com base em um programa nacional, uma experiência local de construção de agenda do trabalho decente.

A BAHIA NA VANGUARDA INTERNACIONAL

A OIT, fundada em 1919, com o objetivo de promover a justiça social, dispendo de uma estrutura tripartite, na qual os representantes dos empregadores e dos trabalhadores têm os mesmos direitos que os representantes do governo, instituiu, em 1999, a proposta da Agenda do Trabalho Decente para promover condições dignas de trabalho e combater as relações laborais degradantes.

Em 2006, na *XVI Reunião Regional Americana da OIT*, em Brasília, foram lançadas a Agenda Hemisférica e a Agenda Nacional de Trabalho Decente. O governo da Bahia, a partir de 2007, desenvolveu a primeira Agenda do Trabalho Decente em nível subnacional, um projeto social inclusivo que integra trabalho, emprego, renda e melhores condições de vida para a sociedade de todo o estado.

O pioneirismo dessa iniciativa resultou no convite da OIT para que o governador Jaques Wagner apresentasse a experiência da Bahia na *XCVII Conferência Internacional do Trabalho*, em junho de 2008, na sede da OIT em Genebra, em concorrida audiência.



Foto 1
XCVII Conferência Internacional do Trabalho,
Genebra 2008

Fonte: Tatiana Silva



Foto 2
XCVII Conferência Internacional do Trabalho,
Genebra 2008

Fonte: Tatiana Silva



Foto 3
XCVII Conferência Internacional do Trabalho,
Genebra 2008

Fonte: Tatiana Silva

O conceito de trabalho decente, como sabemos, circunscreve-se a “[...] um trabalho produtivo e adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade, e segurança, sem quaisquer formas de discriminação, e capaz de garantir uma vida digna a todas as pessoas que vivem de seu trabalho” (OIT, 1998).

A Agenda Bahia do Trabalho Decente define compromissos de governos, trabalhadores e empregadores empenhados na defesa do trabalho decente como elemento central do desenvolvimento, em oposição à crescente falta de oportunidades de ocupação de qualidade para homens e mulheres; protege e estimula novas formas de relação do trabalho, especialmente a agricultura familiar, o

empreendedorismo, a economia solidária; incentiva a valorização do trabalho nas estratégias de desenvolvimento como fator essencial para a inclusão social e não como entrave ao crescimento econômico. Essa articulação busca formular diretrizes e estratégias conjuntas, como forma de potencializar os recursos e aperfeiçoar os resultados, gerar melhores empregos, erradicar o trabalho escravo e infantil e fortalecer o diálogo social como um instrumento de governabilidade democrática.

A Agenda Bahia do Trabalho Decente, seguramente, configura um marco na história da própria OIT e da Bahia, ao agregar as melhores práticas à sua agenda internacional, aportando a uma experiência nacional de trabalho decente e a um co-

nhecimento local adaptado à realidade baiana. Foi a primeira vez, em seus 91 anos de história, que a OIT enriqueceu o seu programa com experiências em âmbitos subnacionais.

Diante disso, se a Bahia internaliza uma prática que já é referência mundial, ela acrescenta valor ao programa e à sua realidade. O passo seguinte foi divulgar em outros fóruns internacionais essa boa prática de agenda positiva do diálogo social, qualificando-se como protagonista num outro contexto fundamental, o da integração regional.

Ressaltamos que, num sistema internacional altamente competitivo, o isolamento não é opção viável. A integração econômica aumenta as oportunidades de desenvolvimento dos países e a união em blocos políticos facilita a defesa de interesses comuns.

Mesmo que a coordenação política entre os países sul-americanos tenha no Barão do Rio Branco¹ sua origem mais remota, somente nos últimos 8 anos a consolidação de um bloco político tornou-se uma das prioridades da política externa brasileira. Hoje, o Brasil é detentor de 50% do território da América do Sul, 50% de sua população, 50% do PIB regional, 50% do seu potencial hidrelétrico e participa ativamente da construção e do estabelecimento de um espaço econômico integrado na América do Sul, seja por meio do Mercosul, seja por meio da recém-criada União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

Diante dessa estratégia brasileira de consolidação do espaço mercosulino e do momento propício de ampliação da participação dos entes subnacionais em questões antes apenas tratadas pelos governos centrais, o governo da Bahia buscou ampliar sua plataforma de atuação internacional junto aos demais governos subnacionais do Mercosul, ao apresentar o tema *Trabalho Decente* como um dos eixos do Plano de Trabalho do FCCR, em julho de 2008, na cidade de Buenos Aires, Argentina.

¹ Nascido em 1845, José Maria da Silva Paranhos, o Barão do Rio Branco, é considerado símbolo da diplomacia brasileira. Foi um dos mais importantes e populares estadistas brasileiros, especialmente reconhecido por consolidar o prestígio do país no continente. Foi Ministro das Relações Exteriores de 1902 até sua morte, em 1912 (BRASIL, 2010).

Em novembro de 2008, na Reunião sobre Estratégia de Trabalho Decente no Mercosul, em Foz do Iguaçu, foi definida a elaboração do “Termo de Compromisso de Promoção do Trabalho Decente”, com a participação das Coordenações Nacionais e membros do FCCR no Brasil, Paraguai, Argentina, além dos Escritórios da OIT no Brasil e na Argentina.

Em dezembro desse mesmo ano, na reunião do Pleno do FCCR, no âmbito da Cúpula do Mercosul, realizada na Costa do Saúpe, Bahia, 27 entes subnacionais, dentre eles governadores e prefeitos do Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, assinaram o “Termo de Compromisso de Promoção do Trabalho Decente” (Anexo A), com o objetivo de desenvolver a sua agenda local do trabalho decente. Uma vitória para a Bahia, para a OIT, para o Brasil e, principalmente, para a sociedade.

Na sequência de ações, no âmbito do FCCR, em maio de 2009, em Salvador, realizou-se o seminário *Agendas Locais de Trabalho Decente: Uma Estratégia de Valorização do Mundo do Trabalho*, com a participação de membros do Capítulo Nacional do FCCR, além do Escritório da OIT no Brasil e Argentina, Ministério do Trabalho do Brasil, Coordenação Nacional do FCCR e a Província de Santa Fé, Argentina. Este seminário, que apresentou e compartilhou diferentes iniciativas, constitui-se em um marco conceitual para o debate sobre o tema da Agenda do Trabalho Decente no Mercosul. Desde então, deflagrou-se o processo de desenvolvimento de agendas locais do trabalho decente, com o apoio do governo da Bahia e da OIT, em Belo Horizonte (Brasil), Mato Grosso (Brasil), Rosário (Argentina) e Santa Fé (Argentina). Em 2009, a experiência do governo da Bahia transcendeu a fronteira do Mercosul e, atualmente, tem sido replicada na República Dominicana e em El Salvador.

Sendo o FCCR um espaço integrado por representantes dos governos locais mercosulinos, fica evidente a importância dos atores subnacionais e dos temas territoriais para o fortalecimento da integração regional no âmbito do bloco. Os temas tratados dentro do Foro são apresentados ao Grupo do Mercado

Comum (GMC), órgão decisório do Mercosul e também responsável pela execução das decisões do Conselho do Mercado Comum (CMC), cujas normas são de aplicação obrigatória para os países membros. É o reconhecimento oficial da autonomia de governos subnacionais para realizar a diplomacia federativa, dentro da nova concepção da diplomacia brasileira.

A experiência exitosa da Agenda da Bahia ganhou pauta em outros eventos, especialmente no *IV Encontro EUROsocial*, programa de cooperação entre a Comunidade Europeia para a coesão social na América Latina, e no *Fórum Social Mundial Temático (FSMT)*, em janeiro de 2010, na Bahia, onde se debateu o tema *Da Bahia a Dacar: enfrentar a crise com integração, desenvolvimento e soberania*.

A experiência da Agenda, amplamente discutida no referido Fórum, longe de ser vista como um obstáculo ao crescimento econômico, foi apresentada como uma ação concreta de enfrentamento à crise civilizatória e uma resposta à valorização do trabalho e das relações trabalhistas geradoras de oportunidades favoráveis ao desenvolvimento com inclusão social.

A divulgação da Agenda em outros espaços de diálogo tem atraído visitas de delegações estrangeiras ao estado da Bahia, mediadas pela OIT, para conhecer e acompanhar o processo de sua implementação, a exemplo das delegações chefiadas pelo Ministro do Trabalho da República Dominicana, pelo Vice-Ministro do Trabalho e Previdência Social de El Salvador, além de representantes dos governos de Angola e Moçambique.

É indubitável que a Bahia tornou-se, na América do Sul, uma das principais referências em boas práticas de gestão pública inclusiva, o que impulsiona o Estado a desenvolver outras ações internacionais com governos locais da América Latina e da África, fortalecendo o conceito da integração regional e promovendo a cooperação Sul–Sul.

A propósito, o tema da cooperação Sul–Sul detém, hoje, atenção privilegiada nos foros internacionais, nos quais os países em desenvolvimento defendem a alocação de esforços e recursos da cooperação

internacional na cooperação horizontal — entre países e governos do hemisfério sul. Desde 2002 esta prática é bem disseminada pelo governo brasileiro, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão vinculado ao Ministério das Relações Exteriores.

O Brasil, por meio da ABC, tem levado aos cinco continentes e, com especial ênfase, aos países do hemisfério sul, as diversas experiências que têm contribuído para acelerar o seu desenvolvimento. E o governo da Bahia, sob esta estratégia, tem colaborado na implementação de ações nas áreas da saúde, cultura, gestão pública, meio ambiente e gestão das águas na Argentina, Venezuela, Bolívia, São Tomé e Príncipe, Cabo Verde, Benin, dentre outros.

O estado da Bahia tornou-se uma referência nacional na prestação de cooperação técnica internacional, tendo sido o primeiro ente da federação a desenvolver projetos de cooperação Sul–Sul em parceria com o Itamaraty e países em desenvolvimento na América Latina e na África.

A expectativa é que, na esteira dessas boas práticas de gestão pública inclusiva, consolide-se a participação da sociedade e dos governos locais na formulação e interlocução da agenda internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como é possível depreender dos dados aqui enunciados, é peculiaridade deste século o novo papel dos entes subnacionais, sua atuação e interação com outros atores dinamizadores do cenário internacional. A questão da diplomacia federativa nunca esteve tão fortemente presente nas esferas nacionais, não somente como um conceito a ser desenvolvido, mas como estratégia a ser implantada. E quando o governo brasileiro reconhece a importante atuação dos entes federados e estimula a sua participação na construção de uma agenda internacional coletiva e articulada, a diplomacia federativa dos estados e municípios é exercida em sua plenitude.

A atual política de desenvolvimento do estado da Bahia demonstra superado o antigo papel de mero

coadjuvante, na medida em que o governo atua de forma propositiva, influenciando decisivamente direcionamentos e tendências, seja no plano da governança inclusiva para a promoção internacional do Estado, seja no estreitamento dos laços com outros países e parceiros, em busca da dinamização da sua economia e do desenvolvimento sociointegrado.

A Agenda Bahia do Trabalho Decente é uma experiência promissora de fortalecimento do diálogo social, do desenvolvimento de novas formas de relação do trabalho e de promoção do desenvolvimento econômico. Deve ser entendida, portanto, como produto da política de crescimento com distribuição de renda e inclusão social introduzida pelo governo federal e replicada pelos governos locais, como a Bahia, numa bem-sucedida demonstração de que os dogmas econômicos do passado não mais condizem com a nova realidade.

É salutar reconhecer o decisivo apoio do governo federal para que essa experiência de grande impacto político e social, desenvolvida pela Bahia, pudesse ser replicada por outros governos subnacionais e países estrangeiros.

Iniciativas como estas demonstram o ganho de maturidade institucional e ascendência do Brasil no contexto da América Latina e de países em desenvolvimento. Nessa escalada, o Brasil está compartilhando com ineditismo a execução da política externa com os seus entes subnacionais e a sociedade civil, postura que tem servido de exemplo global de promoção da democracia participativa.

Como afirmamos, esta estratégia, longe de antagonizar crescimento econômico e distribuição de renda, produz exatamente o efeito contrário e mostra que o trabalho decente é ferramenta indispensável para a construção de um desenvolvimento inclusivo e para a ampliação significativa de um mercado consumidor de massa. O efeito positivo colhido com ela tem estimulado o Brasil a configurar este paradigma em ações e projetos que desenvolve em outros blocos de cooperação Sul-Sul, como o bloco formado

pelo Brasil, Índia e China (BRIC) e o bloco formado pela Índia, Brasil e África do Sul (IBAS).

REFERÊNCIAS

BAHIA. Secretaria de Relações Institucionais. Conselho de Desenvolvimento Social Econômico. *Mapa estratégico*. Salvador: CODES, 2010. Disponível em: <<http://www.codes.ba.gov.br/node/161>>. Acesso em: 10 set. 2010.

BRASIL. Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Brasília*: CDES, 2010. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2010.

_____. Ministério das Relações Exteriores. Brasília, 2010. Disponível em: <www.itamaraty.gov.br>. Acesso em: 10 set. 2010.

CASTANHEDA, Jorge. Os países emergentes e o direito internacional. *A Tarde*, Salvador, 05 set. 2010.

CERVO, Armando Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 4. ed. Brasília: UNB, 2008.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Site oficial*. Disponível em: <<http://www.ilo.org>>. Acesso em: 5 set. 2010.

MERCOSUL. *Site oficial*. Disponível em: <<http://www.mercosur.int>>. Acesso em: 6 de set. 2010.

MOSCARDO, Jeronimo. *Integração para que?* Em busca de uma ética para a integração latino-americana, 2010 (mimeo).

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO – OIT. *Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho da OIT*. Brasília, 1998.

PINHEIRO, Samuel Guimarães, *A América do Sul em 2022*, 2010a (mimeo)

_____. *Relações exteriores – importância estratégica*, 2010b (mimeo).

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. *Política externa federativa: uma análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros*. 2004. 257 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

SCHMIDT, Fernando Roth. Um novo modelo de governança global. *Tribuna da Bahia*, Salvador, 07 abr. 2010.

_____. A Bahia na vanguarda internacional. *Tribuna da Bahia*, 30 ago. 2010.

Artigo recebido em 15 de setembro de 2010
e aprovado em 8 de outubro de 2010.

ANEXO A



Termo de Compromisso de Promoção do Trabalho Decente

Os municípios, estados federados, províncias e departamentos signatários desse Protocolo,

Considerando que os Estados Partes do Mercosul são membros da Organização Internacional do Trabalho;

Considerando a Decisão 04/06 do Conselho do Mercado Comum de instruir o Grupo Mercado Comum e seus órgãos auxiliares, a que, no desenvolvimento de suas ações, se outorgue prioridade à articulação das políticas econômicas, sociais e laborais com a finalidade de gerar trabalho decente e emprego de qualidade;

Considerando o objetivo do Foro Consultivo de municípios, estados federados, províncias e departamentos do Mercosul de promover maior articulação e participação direta dos governos locais na consolidação da integração e no avanço de uma estratégia de desenvolvimento regional;

Considerando que a Declaração dos Ministros do Trabalho dos Estados Partes do Mercosul e dos Estados Associados, reunidos no Rio de Janeiro no dia 20 de outubro de 2008, reafirma, face ao contexto de desordem da economia internacional e os fatores que lhe deram origem, a importância da clara opção pelo desenvolvimento centrado na pessoa humana, pela geração de emprego pleno e produtivo e trabalho decente, por projetos de integração orientados ao benefício comum e a uma melhor distribuição de riquezas;

Considerando a Declaração da OIT sobre a justiça social para uma globalização equitativa, aprovada na 97ª reunião da *Conferência Internacional do Trabalho* de 2008, que outorga aos seus mandantes a responsabilidade de contribuir mediante políticas socioeconômicas à realização de uma estratégia global e integrada para implementação de Agendas de Trabalho Decente;

Considerando a importância de compartilhar diretrizes relacionadas à melhoria das condições de trabalho no âmbito dos Estados Partes e do marco da integração do Mercosul, resolvem:

Art. 1º – Reafirmar, por meio da assinatura do presente Termo de Compromisso, sua vontade política de promover desenvolvimento com justiça social e inclusão pelo trabalho decente, comprometendo-se a:

I – desenvolver ações relacionadas à promoção de trabalho decente, entendido como uma ocupação produtiva, adequadamente remunerada, exercida em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de proporcionar uma vida digna;

II – estabelecer instrumentos de coordenação e articulação das políticas econômicas, sociais, produtivas e de trabalho por meio do desenvolvimento de Agendas locais de Trabalho Decente;

III – cooperar com outros membros subnacionais que desejem desenvolver atividades semelhantes, especialmente no âmbito do Foro Consultivo de municípios, estados federados, províncias e departamentos do Mercosul.

Art. 2º – Para a efetivação do compromisso assumido no presente Termo, os signatários desenvolverão Agendas locais de Trabalho Decente em conformidade com a Agenda Hemisférica de Trabalho Decente e as Agendas ou Programas Nacionais de Trabalho Decente, além da consonância com a Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego (MERCOSUL/CMC/ DEC. N°04/06).

Art. 3º – Incluem-se entre os objetivos deste Termo de Compromisso estabelecer estratégias locais de desenvolvimento econômico e social, com sustentabilidade ambiental, que tenham como referência os eixos centrais da Agenda do Trabalho Decente, quais sejam: a criação de emprego de qualidade para homens e mulheres, a extensão da proteção social, a promoção e fortalecimento do diálogo social e o respeito aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, expressos na Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho da OIT, adotada em 1998, com atenção permanente e transversal à promoção da igualdade de gênero e raça/etnia e à juventude;

Art. 4º – Os signatários do Presente Termo e Compromisso comprometem-se a desenvolver as ações nele propostas por meio do diálogo social, envolvendo órgãos governamentais, representação de trabalhadores e representação de empregadores e, sempre que possível, entidades da sociedade civil organizada.

IV Reunião do Pleno do Foro de Cidades e Regiões do Mercosul
Costa do Saúpe, Bahia, 15 de dezembro de 2008.

Governo da Bahia

Governador Jaques Wagner

Governo do Amazonas

Governador Eduardo Braga

Governo do Mato Grosso do Sul

Governador André Puccinelli

Governo do Mato Grosso

Governador Blairo Maggi

Governo de Pernambuco

Governador Eduardo Campos

Governo do Pará

Governadora Ana Julia Carepa

Província de Santa Fé

Governador Hermes Juan Binner

Província de Tucumán

Governador José Alperovich

Província de San Juan

Governador Carlos Gioja

Província Santiago del Estero

Governador Gerardo Zamora

Prefeitura de São Carlos

Prefeito Newton Lima Neto

Província de Salta

Governador Juan Manuel Urtubey

Prefeitura de Santo André

Prefeito João Avamilleno

Municipalidad de Rosário

Intendente Miguel Lifschitz

Intendencia Municipal de Montevideo

Intendente Ricardo Ehrlich

Prefeitura de Lauro de Freitas

Prefeita Moema Gramacho

Prefeitura de Camaçari

Prefeito Luiz Caetano

Prefeitura de Bagé

Prefeito Luiz Fernando Mainardi

Prefeitura de Belo Horizonte

Prefeito Fernando Pimentel

Prefeitura Pasos de los Libres

Prefeito Eduardo Alejandro Vischi

Governo do Paraná

Governador Roberto Requião

Governo de Roraima

Governador José de Anchieta Junior

Governo de Sergipe

Governadora Marcelo Déda Chagas

Governo de Alagoas

Governador Teotônio Vilela Filho

Província de Corrientes

Governadora Arturo Alejandro Colombi

Departamento de Itapúa – Paraguai

Governador Juan Eudes Afara

Intendência de Canelones – Uruguai

Intendente Marcus Carámbula

Caracterização e incidência do trabalho análogo a escravo no estado da Bahia

*Gilca Garcia de Oliveira**

*Guiomar Inez Germani***

*Ludiana Fernanda Borba dos Santos****

* Doutora em Economia Rural; professora da Faculdade de Ciências Econômicas, da Universidade Federal da Bahia (UFBA) ggo@ufba.br

** Doutora em Geografia; professora do Mestrado em Geografia da Universidade Federal da Bahia (UFBA); coordenadora do Projeto GeografAR (IGEO/UFBA/CNPq) guiomar@ufba.br

*** Mestranda em Economia no Curso de Mestrado em Economia da Universidade Federal da Bahia (UFBA). ludiana.borba@gmail.com

Resumo

O trabalho análogo a escravo, quer sujeitando o ser humano a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, a locomoção do trabalhador em razão de dívida, vem sendo encontrado nos tempos atuais em diversos estados do país. O objetivo deste trabalho é expor e divulgar a ocorrência de tais situações, especialmente no estado da Bahia. Utilizou-se, para a construção do artigo, de revisão bibliográfica e dados secundários disponibilizados por órgãos governamentais e não governamentais. Como principais resultados observou-se que, de 2003 a 2009, foram resgatados 2.522 trabalhadores pelo Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM) nestas condições de trabalho no estado da Bahia, e a maioria das ações se deu no Oeste do estado, principalmente no município de São Desidério. Concluiu-se, no caso específico do trabalho em condições análogas a escravo, que é necessária maior fiscalização e punição do empregador, mas também que sejam garantidas condições dignas de trabalho, principalmente no campo, onde os casos de trabalho escravo vêm ocorrendo mais frequentemente. Ainda que o estado da Bahia venha empreendendo ações nas diversas dimensões do trabalho, no que diz respeito à Agenda Bahia do Trabalho Decente, há muito por fazer no intuito de garantir condições de trabalho decente que vão além da discussão das propostas e da boa vontade política ali descrita.

Palavras-chave: Trabalho análogo a escravo. GEFM. Bahia. Trabalho Decente.

Abstract

Slave labor, either subjecting the human being to forced work or to exhausting daily tasks, degrading conditions of work, or restricting the worker's locomotion because of indebtedness has been actually found in several states of the country. The objective of this paper is to expose and to publish the occurrence of such situations, especially in the state of Bahia. For the elaboration of this paper, bibliographical revision and secondary data available at government and no government organs. were used. The results showed that, from 2003 to 2009, 2.522 workers, living under sub-human work conditions, were rescued by the Special Group of Movable Surveillance (GEFM) in the state of Bahia, and most of the actions occurred in the West of the State, mainly in the municipal district of São Desidério. One realized that, in the specific case of slave labor, that it is necessary greater surveillance and punishment for the employer. But it is also necessary to guarantee decent work conditions, mainly in the rural areas, where the cases of slave work are more frequent.. Although the state of Bahia is undertaking actions in the several dimensions of work, by the Agenda Bahia of the Decent Work, there is a lot to be done as far as guaranteeing conditions of decent work is concerned.

Keywords: Forced labor. GEFM. Bahia. Decent Labor.

INTRODUÇÃO

Atualmente, cada vez mais, tem-se o desenvolvimento de formas de trabalho moderno, em que empregado e empregador não se conhecem pessoalmente e relacionam-se no ambiente virtual, trocando arquivos em reuniões que podem aproximar pessoas de diversas partes do mundo intermediadas pela máquina. O trabalho no mundo moderno não tem fronteiras. No entanto, este mundo moderno ainda convive com o trabalho análogo ao escravo, no qual o empregado, muitas vezes, também não conhece seu empregador. O conforto do ambiente virtual é trocado pelo trabalho duro, degradante, sob sol escaldante, viabilizado por um intermediário denominado de “gato”. A expropriação do trabalho humano também não tem fronteiras, mas tem destino.

No Brasil, de acordo com os dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) (BRASIL, 2009), 40% deste destino tem sido as fazendas pecuárias, em atividades como limpeza e preparo do pasto. As lavouras temporárias, principalmente relacionadas ao cultivo da cana-de-açúcar, cereais, algodão herbáceo, fumo e soja, apresentaram 17% do total dos estabelecimentos com trabalhadores resgatados. A categoria produção florestal foi a terceira, com 11% do total de trabalhadores resgatados.

No estado da Bahia, em 51 operações realizadas pelo Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), já foi resgatado um total de 2.703 trabalhadores encontrados em 93 estabelecimentos, resultando em, aproximadamente, R\$ 3 milhões em pagamentos de indenizações e 1.036 Autos de Infração lavrados (BRASIL, 2010).

As ações contra o trabalho análogo ao escravo vêm tomando forma com maior presença do Grupo Especial nos estados, mas muito ainda tem que ser feito. Elas precisam conseguir quebrar os principais elos destes grilhões, com rigor nas punições, para que não seja vantajoso para o empregador incorrer nesse crime e para que, assim, se aumentem as oportunidades de trabalho cuja possibilidade de

escolha deve perpassar a garantia da dignidade no processo de reprodução social do trabalhador.

TRABALHO DECENTE E TRABALHO ANÁLOGO A ESCRAVO

A luta contemporânea contra o trabalho escravo vincula-se à campanha mundial pelo trabalho decente. Entende-se Trabalho Decente como

[...] um trabalho produtivo e adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, e que garanta uma vida digna a todas as pessoas que vivem do trabalho e a suas famílias. Permite satisfazer as necessidades pessoais e familiares de alimentação, educação, moradia, saúde e segurança. (CEPAL; PNUD; OIT, 2008, p. 12).

Toma-se também como princípio o respeito aos direitos fundamentais, perpassando pela igualdade de direitos e de oportunidades e pela dignidade humana. Neste sentido, não apenas o desemprego é um grande desafio em países como o Brasil, mas também a baixa qualidade das ocupações.

Segundo relatório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Organização Internacional do Trabalho (OIT), o déficit de trabalho decente no Brasil, no período de 1990 a 2006, revelou-se, sobretudo, em quatro traços principais: elevadas taxas de desemprego e informalidade; expressiva parcela da mão de obra sujeita a baixos níveis de rendimentos e produtividade; alta rotatividade no emprego e alto grau de desigualdade entre diferentes grupos, principalmente as mulheres e a população negra (CEPAL; PNUD; OIT, 2008).

Nestas condições, o trabalho forçado ou análogo ao trabalho escravo apresenta-se como uma negação completa dos elementos que compõem o trabalho decente. O Instituto Observatório Social (2010, p. 1) assim define o termo “trabalho escravo”, ou “trabalho forçado”:

[...] toda a condição de trabalho, mesmo provisória, com essas duas características: recurso à coação (física ou moral); e privação da liberdade de ir e vir do indivíduo. É preciso

ter em conta que trabalho escravo, ou forçado, é diferente de trabalho degradante. A superexploração do trabalho e o descumprimento da legislação trabalhista não constituem trabalho forçado desde

que o trabalhador possa abandonar o emprego (pedir demissão). O trabalho forçado é sempre acompanhado de condições degradantes de trabalho, mas o inverso nem sempre ocorre.

A escravidão contemporânea caracteriza-se também pela presença de intermediários denominados “gatos” no processo de aliciamento, apreensão de documentos, coação por homens armados, dívidas ilegalmente adquiridas ou condições locais que impedem o livre deslocamento dos trabalhadores (AUDI, 2005).

Os “gatos” ou empreiteiros são aqueles que aliciam os trabalhadores com promessas de uma vida melhor. Muitas vezes, o local do trabalho é desconhecido e a viagem, em condições subumanas, é feita de forma que os trabalhadores não reconheçam os caminhos.

O mais impressionante é o fato de muitos trabalhadores aceitarem responsabilizar-se moralmente por dívidas ilegais, assim como, muitas vezes, a extrema pobreza em que vivem impede-os de distinguir as condições degradantes de trabalho a que estão submetidos. Para Filgueiras (2010, p. 10) tem-se, assim, a “[...] pessoalização das relações sociais”, quando os trabalhadores creem nas dívidas contraídas, ou seja, por questões de honra acreditam não poder deixar seus

trabalhos sem tê-las quitado, crendo também nas falsas promessas. Portanto, são coagidos a permanecer nos locais a que foram levados, mesmo sem as correntes físicas que aprisionavam no modelo anterior de escravidão vivenciado no país.

O trabalho forçado deixou de ser amparado legalmente, como à época da colonização do Brasil, porém não deixou de existir. Hoje, este apresenta-se de maneira clandestina e criminosa, diante da falsa liberdade de escolha vivenciada por aqueles que povoam bolsões de miséria. Revela-se, em paralelo, a busca desenfreada pela reprodução do capital por parte dos empregadores, que desrespeitam os direitos humanos e se valem, dentre outros elementos, inclusive culturais, da falta de oportunidades dignas de vida e de trabalho, submetendo os trabalhadores a situações degradantes e de trabalho forçado.

Em termos legais, a Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003 (BRASIL, 2003, p.1), ao alterar o artigo 149, do Decreto-Lei Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, o Código Penal brasileiro dispõe sobre a questão:

Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto:

Pena — reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I – cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

II – mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou

O trabalho forçado deixou de ser amparado legalmente, como à época da colonização do Brasil, porém não deixou de existir. Hoje, este apresenta-se de maneira clandestina e criminosa, diante da falsa liberdade de escolha vivenciada por aqueles que povoam bolsões de miséria

objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

§ 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido:

- I – contra criança ou adolescente;
- II – por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.

Cabe recordar que a legislação trabalhista no meio rural é regulada, desde a década de 1970, pela Lei n.º 5.889, de 8 de junho de 1973, garantindo os direitos do trabalhador rural.

Filgueiras (2010, p. 4) ressalta as características do assalariamento do modo de produção capitalista e suas forças motrizes enquanto ambiente propício para a disseminação da prática de trabalho análogo ao escravo.

Mais de um século depois de cessada a propriedade formal de homem sobre homem como política de Estado, substituída pelo assalariamento através da liberdade formal dos indivíduos e monopolização dos meios de produção, abundam no Brasil flagrantes de condições de trabalho parecidas, iguais ou mesmo piores que aquelas verificadas no período de escravidão institucionalizada.

A OIT tratou do tema nas Convenções número 29, de 1930 e 105, de 1957, ambas ratificadas pelo Brasil. A primeira delas — a Convenção sobre Trabalho Forçado — dispõe sobre a eliminação do trabalho forçado ou obrigatório em todas as suas formas. A segunda — a Convenção sobre Abolição do Trabalho Forçado — trata da proibição do uso de toda forma de trabalho forçado ou obrigatório como meio de coerção ou de educação política, e também como medida de discriminação, ou seja: castigo por expressão de opiniões políticas ou ideológicas, medida disciplinar no trabalho e punição

por participação em greves. De grande relevância também é a Declaração de Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho e seu Seguimento, de 1998 (REPÓRTER BRASIL, [2010]).

No Brasil, somente em 1995, diante de reiteradas denúncias, realizadas principalmente pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), quanto à existência de trabalhadores submetidos a condições subumanas, análogas ao trabalho escravo, o governo reconheceu oficialmente a existência de tais práticas no território nacional

No Brasil, somente em 1995, diante de reiteradas denúncias, realizadas principalmente pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), quanto à existência de trabalhadores submetidos a condições subumanas, análogas ao trabalho escravo, o governo reconheceu oficialmente a existência de tais práticas no território nacional. Neste sentido, o Brasil

foi um dos primeiros países a assumir internacionalmente este triste fato.

Nesse mesmo ano, foi criado, pela Portaria nº 550, de 14 de junho de 1995, o Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM), com o objetivo de combater a violação da legislação trabalhista e, acima de tudo, o crime previsto no Código Penal, resgatando trabalhadores sujeitos a trabalho escravo e encaminhando as medidas legais cabíveis (GONÇALVES, 2000). São ratificadas nas operações do Grupo Móvel de resgate as condições subumanas dessas relações de trabalho: condições degradantes de alimentação, moradia, higiene, saúde, segurança; impedimento de livre mobilidade; dívidas forçadas; retenção de documentação e coerção.

Pela Portaria nº. 540, de 15 de outubro de 2004 (BRASIL, 2004), como um segundo elemento para auxiliar no combate ao trabalho escravo, o MTE criou o Cadastro de Empregadores Infratores, conhecido como “Lista Suja” (ver Apêndice A). Apesar de ser positivo enquanto mecanismo de repressão, ela mostra-se insuficiente, uma vez que mantém o nome do empregador flagrado por apenas dois anos. Depois deste prazo, apenas mediante novo flagrante, o empregador voltará à lista, ainda que não tenha sido finalizado o processo. Há recomendação

do Ministério de Integração Nacional (MI) para que sejam coibidos financiamento dos bancos federais a estes empregadores.

Segundo relatório da CEPAL, PNUD e OIT (2008), o Brasil tem apresentado alguns avanços no combate a este tipo de trabalho: em 2003, o país adotou uma política nacional de erradicação do trabalho escravo, que incluiu o lançamento do Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (PNETE) (BRASIL, 2003). A criação da Comissão Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (Conatre)¹ e a inclusão dos trabalhadores libertados no sistema de concessão de seguro-desemprego, por meio da Lei nº. 10.608 que garante ao trabalhador resgatado o direito de receber três parcelas do seguro-desemprego, no valor de um salário mínimo cada. De acordo com o MTE (BRASIL, 2009, p. 7) “[...] compete aos auditores-fiscais do trabalho efetuar, por ocasião do resgate dos trabalhadores, a emissão dos requerimentos do benefício do seguro-desemprego especial, o qual é posteriormente sacado pelo próprio trabalhador na rede bancária”.

O seguro-desemprego, no entanto, dificilmente estará disponível à totalidade dos resgatados, uma vez que alguns trabalhadores não atendem aos requisitos desse programa, entre eles ser aposentado pela Previdência Social, ser beneficiário do seguro-desemprego comum, ter encontrado outra ocupação (reemprego) ou apresentar problemas na documentação (duplicidade de PIS entre outros). No ano de 2008, 81% dos trabalhadores libertos receberam o seguro-desemprego (BRASIL, 2009).

O país aderiu, em 2006, à agenda Hemisférica do Trabalho Decente com metas de reduzir entre 20% e 35% o número de trabalhadores sob o regime de trabalho forçado no período de dez anos.

¹ Criada em agosto de 2003, a CONATRAE é um órgão colegiado vinculado à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Tem a função primordial de monitorar a execução do PNETE, a tramitação de projetos de Lei no Congresso, avaliar os projetos de cooperação técnica com organismos internacionais e propor estudos e pesquisas sobre o trabalho escravo.

As dificuldades de erradicação do trabalho escravo, contudo, são inúmeras. Apesar de o direito penal definir este ato como criminoso, o que prevalece é a impunidade. Quando as condenações criminais ocorrem, na maioria das vezes são transformadas em penas alternativas. Há, inclusive, a coação dos trabalhadores para que assinem acordos que terminam por não desestimular a prática por parte dos empregadores.

A sanção penal tem sido insuficiente. Menos de 10% dos envolvidos em trabalho escravo no sul-sudeste do Pará, entre 1996 e 2003, foram denunciados por esse crime, de acordo com a Comissão Pastoral da Terra. A questão da competência para julgar o crime e o tamanho atual da pena mínima prevista no artigo 149 do Código Penal (dois anos) tem inibido qualquer ação penal efetiva [...] Se julgado, há vários dispositivos que permitem abrandar a eventual execução da pena. Ela pode ser convertida em distribuição de cestas básicas ou prestação de serviços à comunidade, por exemplo. Há medidas que vêm sendo tomadas na tentativa de atingirem economicamente quem se vale desse tipo de mão de obra como as ações movidas pelo Ministério Público do Trabalho. Ações Cíveis por danos morais tem sido aceitas por juízes do Trabalho com valores cada vez mais elevados. (REPORTER BRASIL, [2010], p. 1).

No intuito de também punir, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), este último regulamentado pela Portaria nº 835/04 — que estabelece as regras da matéria e prioriza a investigação da legitimidade do domínio e posse da terra —, tem utilizado a “lista suja” como base para a identificação da cadeia dominial dos imóveis rurais autuados por trabalho escravo e arrecadação de terras em situação irregular para projetos de reforma agrária. De acordo com o MTE (BRASIL, 2009), em 2005, as primeiras análises identificaram que ape-

nas 16 dos 52 constantes da primeira lista do MTE e 21 dos 49 da segunda atendiam às determinações legais, sendo um indício de posse e uso irregular de terras. Outra forma de ação deste órgão é a desapropriação de imóveis por descumprimento da “função social trabalhista”. O primeiro caso a enquadrar-se nessa modalidade de ação aconteceu em outubro de 2004, na desapropriação por exploração de trabalho escravo da fazenda Cabaceiras, que corresponde a uma área de quase 10 mil ha, situada em Marabá, no sudeste do Pará, zona de intensos conflitos fundiários. O Supremo Tribunal Federal julga atualmente recurso dos proprietários dessa fazenda.

Tramita no Congresso Nacional, há mais de dez anos, a PEC 438, que visa a expropriação, sem direito de indenização, das áreas flagradas com trabalho análogo ao escravo, para fins de assentamentos de famílias. A aprovação desta medida representaria forte mecanismo de desincentivo, uma vez que a propriedade flagrada com trabalhadores em condições análogas à de escravo seria confiscada e faria parte do programa de Reforma Agrária. Importante ressaltar, dentre os fatores que impelem trabalhadores para este tipo de trabalho forçado, a carência de oportunidades de trabalho decente e a falta de acesso a terra com condições de garantir sua reprodução social.

AGENDA DE TRABALHO DECENTE NA BAHIA

A superexploração e o trabalho escravo vêm sendo constatados e denunciados no estado da Bahia, em especial na região Oeste, principalmente a partir de 1992, quando culminou numa Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Trabalho Escravo, que não obteve grandes repercussões.

Em 2003, trabalhadores fugiram de fazendas do município de Luiz Eduardo Magalhães, no Oeste baiano, denunciando à CPT e à Comissão de Direitos Humanos de Itaberaba (BA) as condições de trabalho a que estavam sujeitos. Com esta denúncia, o Ministério Público, em ação conjunta com

a Delegacia Regional do Trabalho (DRT) e a Polícia Federal (PF) resgataram 46 trabalhadores em condições de trabalho análogas à de escravo em lavouras de algodão (COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2006).

Em função da comoção social que provocaram estes acontecimentos, deu-se a primeira Audiência Pública, em 10 de junho de 2003, promovida pelo Ministério Público, no Oeste da Bahia, com a presença de autoridades e representantes do setor produtivo, principalmente a Associação dos Irrigantes de Barreiras (Aiba). Tratou-se da necessidade da reestruturação da desativada Sub-Delegacia Regional do Trabalho, em Barreiras, e da promoção de debates com a sociedade a respeito das condições de trabalho encontradas na região. Esta mobilização não surtiu os efeitos desejados e, ainda em 2003, foi realizada a *1ª Conferência sobre Trabalho Escravo e Cidadania*, no Oeste, com apoio da Coordenadoria Ecumênica de Serviços (Cese) e promoção da Associação dos Advogados dos Trabalhadores Rurais da Bahia (AATR), Associação dos Amigos da Natureza (Amina), Centro de Direitos Humanos (CDH), Central Única dos Trabalhadores do Oeste da Bahia (CUT/OE), Diocese de Barreiras, Sindicato dos Comerciantes de Barreiras; Sindicato dos Trabalhadores na Indústria de Alimentação de Barreiras e Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) de São Desidério.

No ano de 2004, foram ampliadas as parcerias, com a formação de uma Comissão Estadual — constituída pela AATR, CPT/BA, Pastoral do Migrante e Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas Agrícolas, Agroindustriais e Agropecuárias dos Municípios de Juazeiro, Curaçá, Casa Nova, Sobradinho e Sento Sé (Sintagro) —, e uma Comissão Regional do Oeste — composta pela AATR/OE, Amina, CDH, CPT/Lapa, CUT/OE, STR São Desidério —, demarcando o início da campanha estadual contra o trabalho escravo. Marcou-se também a tentativa do estabelecimento de um amplo diálogo entre a sociedade civil organizada e os diversos setores do estado. Em 3 de setembro de 2004, em

Barreiras, foi realizada a 2ª Conferência sobre Trabalho Escravo e Meio Ambiente (COMISSÃO PAS-TORAL DA TERRA, 2006).

Em 15 de agosto de 2005, foi lançada oficialmente a Campanha de Combate ao Trabalho Escravo pela CPT, cujas principais linhas de ação abrangem: formação, parceria e articulação com entidades de classes, divulgação e visibilidade, melhoria e alimentação do banco de dados, continuação e garantia da presença e do trabalho nas bases. Em paralelo a esse fato, em 2007, celebrou-se um acordo entre a Bahia e a OIT para o desenvolvimento de uma Agenda de Trabalho Decente. Quando, em 2008, a Bahia e a OIT assinaram protocolo de intenções firmando parceria na 97ª Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra, foi apresentada a Agenda Bahia do Trabalho Decente.

Esta Agenda possui câmaras temáticas com os seguintes eixos: *Trabalho doméstico, Saúde e segurança do trabalhador, Promoção da igualdade de pessoas com deficiência, Promoção da igualdade de gênero e raça, Juventude e trabalho, Combate ao trabalho escravo e Erradicação do trabalho infantil*. Construíram-se, em oficinas que estimularam o diálogo com a sociedade em algumas regiões do estado, os planos de ação dos eixos temáticos; o conjunto desses planos forma o Plano Baiano de Trabalho Decente (PBSD).

Em acordo com esta Agenda, o governo do estado da Bahia criou, em 22 de setembro de 2009, a Comissão Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo (Coetrae), pelo Decreto nº. 11.723 (BAHIA, 2009). Esta comissão deve priorizar a criação de planos estaduais de combate ao trabalho escravo, pertinente com as especificidades das ocorrências nos estados, para guiar as políticas de enfrentamento apoiadas em propostas articuladas pelo poder

público e sociedade civil. Estruturam o Plano baiano ações de prevenção, repressão e atendimento elaboradas em fóruns de discussões organizados pelo Comitê. No eixo da prevenção, consta, entre outras,

as ações de ampliação do conhecimento público da realidade do trabalho escravo no estado e mapeamento de áreas críticas para direcionar políticas. No eixo da repressão, tem-se a criação de sistemas eficientes de denúncias, o impedimento da não apuração de denúncias e/ou a não punição dos envolvidos. Já no eixo das ações de atendimento, tem-se, entre

outras: a busca pela garantia do apoio institucional aos trabalhadores resgatados; a criação de condições para recebimento das indenizações; a capacitação destes trabalhadores dando-lhes condições de sobrevivência.

Esta comissão será composta por um titular e um suplente da Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, que a coordenará, além de representantes da Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte; Secretaria da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária; Secretaria do Meio Ambiente; Secretaria da Segurança Pública. Pode ser integrada também por um titular e um suplente do Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região (TRT5), Ministério Público do Trabalho (MPT), Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (SRTE/BA) e Organização Internacional do Trabalho (OIT). Verifica-se que, de acordo com o decreto, não consta a participação de representantes da sociedade civil na Comissão. Sua presença é garantida somente no artigo 3º, que diz “[...] a COETRAE/BA poderá convidar, quando oportuno, para participar de suas reuniões, em caráter consultivo, representantes [...] entidades de classe e de representação sindical e de organizações não-governamentais”. (BAHIA, 2009, p. 1).

Em 15 de agosto de 2005, foi lançada oficialmente a Campanha de Combate ao Trabalho Escravo pela CPT, cujas principais linhas de ação abrangem: formação, parceria e articulação com entidades de classes, divulgação e visibilidade, melhoria e alimentação do banco de dados, continuação e garantia da presença e do trabalho nas bases

A Coetrae/BA ainda está sendo estruturada, tornando-se necessária sua ação efetiva com a responsabilização dos diversos agentes do Estado e a definição e cumprimento das ações/metadados em curto, médio e longo prazo definidas no Plano. É imprescindível a incorporação, não somente de caráter consultivo, da sociedade civil que vivencia e luta pela erradicação do trabalho forçado no estado há vários anos, como a CPT, a AATR e a Sintagro, dentre outras, nesta instância.

ESTRUTURA FUNDIÁRIA, MIGRAÇÃO E TRABALHO ESCRAVO NA BAHIA

Além das ações de resgate, penalidade e outras punições, deve-se atuar nas causas que levam as pessoas a se submeterem a realizar trabalhos degradantes e em condições análogas ao trabalho escravo. Uma das causas da migração, em especial daquela que leva a uma situação análoga ao trabalho escravo, é a falta de condições de trabalho e de reprodução social da vida nos lugares de origem.

A estrutura fundiária do estado da Bahia, assim como a do país, apresenta-se historicamente muito concentrada. No caso do Brasil, tomando como base os dados do Censo Agropecuário de 1996/1997 e de 2006 (IBGE, 1998 e 2006), tem-se que 49,66% dos estabelecimentos² estão concentrados no grupo de área com menos de 10 ha e detém apenas 2,23% da área. No outro extremo, tem-se o correspondente a 1,0% dos estabelecimentos, que detém 45,10% da área distribuída nos grupos de áreas com mais de 1.000 ha. Mesmo considerando as limitações apresentadas nas informações divulgadas pelo Censo de 2006, tem-se, para o Brasil, uma pequena diminuição nos dois grupos de área; 47,87% dos

² O IBGE (1998, p. 29) considera como estabelecimento “[...] todo terreno de área contínua, independente do tamanho ou situação (urbana ou rural), formado de uma ou mais parcelas, subordinado a um único produtor, onde se processasse uma exploração agropecuária, ou seja: o cultivo do solo com culturas permanentes e temporárias, inclusive hortaliças e flores; a criação, recreação ou engorda de animais de grande e médio porte; a criação de pequenos animais; a silvicultura ou o reflorestamento; e a extração de produtos vegetais.”

estabelecimentos estão concentrados no grupo de área com menos de 10 ha e detém 2,37% da área. No outro extremo, tem-se que o correspondente a 0,91% dos estabelecimentos, que detém 44,42% da área distribuídas nos grupos de áreas com mais de 1.000 ha (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 1998, 2009).

No estado da Bahia, o cenário tem se apresentado ainda mais desigual. O Censo Agropecuário de 1995/1996 indica que 57,48% dos estabelecimentos estão no grupo de área de menos de 10 ha e detém 4,60% da área, enquanto 0,51% dos estabelecimentos estão acima de 1.000 ha e detém 45,32% da área. Os dados do Censo de 2006 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009) indicam que o grupo de área de menos de 10 ha manteve-se quase inalterado, correspondendo a 57,31% dos estabelecimentos e detendo 4,68% da área, enquanto o grupo de área acima de 1.000 ha registrou uma ligeira queda, passando a representar 0,45% dos estabelecimentos, correspondendo a 35,61%.

Na Tabela 1 verifica-se a conformação dos estabelecimentos rurais baianos por grupo de área. Tomando-se o grupo de até 50 hectares, que pode ser considerado como o módulo fiscal médio do estado, tem-se que 86% dos estabelecimentos rurais do estado, ou seja, 657.163, não contemplam um módulo fiscal, ou seja, um elevado número de agricultores familiares reproduzem-se socialmente em áreas menores do que aquelas definidas no módulo fiscal. De acordo com o Artigo 65 da Lei nº 4.504,

Tabela 1
Número e percentual de estabelecimentos e área por grupo de área agregado – Bahia – 2006

Grupo de área (ha)	Estabelecimento (unidade)	Área (ha)	Estabelecimento (%)	Área (%)
0 50	657.163	6.269.287	86,3	21,5
50 100	43.773	2.903.179	5,8	10,0
100 1.000	37.814	9.617.562	5,0	33,0
> 1.000	3.414	10.390.532	0,5	35,6
Sem área	19.364	0	2,5	0,0
Total	761.528	29.180.559	100,0	100,0

Fonte: IBGE (2006).
Elaboração: Projeto GeografAR, 2010.

de 30 de novembro de 1964, Estatuto da Terra (BRASIL, 1964), o módulo fiscal corresponde ao tamanho de uma propriedade na qual uma família pode produzir não somente para garantir sua subsistência, mas também para permitir sua inserção no mercado. A dimensão varia de acordo com as condições físicas e edafoclimáticas da região, com o tipo de exploração predominante e a renda obtida a partir dela.

No entanto, para além dos números referentes à estrutura fundiária, conforme relata Martins (1980, p. 42, grifo nosso). observa-se que

A propriedade fundiária não se concentra nem se divide sem a mediação do capital. [...] a terra não é, no capitalismo, unicamente um instrumento de produção. Se me limito a ver na chamada estrutura fundiária, na distribuição da terra em propriedades grandes, médias e pequenas, apenas quantidades, mais concentração fundiária, menos concentração, estou vendo o supérfluo, não estou vendo o essencial. Não estou vendo que por trás de diferentes tamanhos de propriedade, de diferentes quantidades, existem situações e relações de qualidades diferentes. A propriedade da terra no capitalismo não é, como parece, apenas um dado, um número, um tamanho. *A propriedade da terra é uma relação social.*

A relação social por trás da propriedade da terra e a concentração fundiária demonstrada pelo Índice de Gini revelam a luta empreendida por muitas famílias de trabalhadores no estado da Bahia para manter-se na terra. Esta luta promove as migrações na busca de alternativa de renda para a sobrevivência das famílias e, conseqüentemente, a subordinação a formas degradantes de trabalho.

Na Tabela 2 é possível identificar como o Índice de Gini-Terra para o estado da Bahia evoluiu de 1920 a 2006. Observa-se que, no decorrer de aproximadamente 80 anos, não houve desconcentração da estrutura fundiária no estado, mantendo-se a tendência de crescimento das desigualdades no campo.

Áreas diminutas, com baixos potenciais produtivos e pequena oferta de trabalho no campo levam os trabalhadores rurais a deslocarem-se para longe de seus locais de origem em busca de melhores condições. Foi assim que se deu a migração para o Sudeste. onde, num primeiro momento, o trabalho era garantido na cidade e no campo. Não que as condições de trabalho fossem dignas no Sudeste, mas bastavam, muitas vezes, para tentar garantir a permanência na terra em seu local de origem, a compra de um lote, a reforma de uma casa, a compra de medicamentos, educação.

Na fase áurea do Complexo Agroindustrial Canavieiro, sob os auspícios do Proálcool, os trabalhadores baianos deslocavam-se principalmente para o corte de cana-de-açúcar, em São Paulo. Atualmente, o número de baianos que vai para o eito da cana paulista é bem reduzido. Como afirma Alves (2007, p. 23) “[...] quem passou a fazer essa viagem pendular foram os piauienses e maranhenses”. Uma parte dos baianos passou a ser morador da região e outra parte vem sendo escalada para outra dura empreitada, o agronegócio da soja e do algodão e as carvoarias da região Oeste do estado da Bahia.

O que vem ocorrendo no agronegócio baiano é o mesmo processo de “acumulação primitiva” que ocorre na cana-de-açúcar, na qual o trabalhador desvincula-se de sua propriedade por não ter condições de retirar dali sua reprodução social, sendo levado para o trabalho forçado, garantindo a apropriação

Tabela 2
Índice de Gini – Bahia – 1920-2006

Ano	Índice de Gini
1920	0,734
1940	0,784
1950	0,794
1960	0,779
1970	0,795
1975	0,805
1980	0,821
1985	0,835
1995/96	0,829
2006	0,838

Fonte: IBGE (1920, 1950, 1956, 1960, 1970, 1979, 1983-1984, 1985, 1998, 2009).
Elaboração: Projeto GeografAR, 2010.

de seu trabalho pelo capital. Assim ocorre também com a acumulação ampliada do capital, uma vez que, com a formação do mercado de trabalho assalariado e do capital, este se assenhora da mais-valia daquele, reproduzindo-se às suas custas.

De acordo com o último Relatório Específico de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo (BRASIL, 2010), de 1995 a setembro de 2010, foram realizadas 796 operações do GEFM, em 2.222 estabelecimentos, com um total de 33.188 trabalhadores resgatados, com aproximadamente R\$48 milhões em pagamentos de indenizações³ e 23.416 Autos de Infração lavrados⁴.

O maior número de operações deu-se nos estados do Pará, Mato Grosso e Maranhão, com 32,8%, 18,6% e 11,6%, respectivamente. No estado da Bahia foram 51 operações realizadas em 93 estabelecimentos, com um total de 2.703 trabalhadores resgatados, com aproximadamente R\$ 3 milhões em pagamentos de indenizações e 1.036 Autos de Infração lavrados (BRASIL, 2010).

A Tabela 3 permite verificar-se que o maior número de fiscalizações deu-se no município de São Desidério, no qual, em 10 operações, foram resgatados 934 trabalhadores. Neste município deu-se uma das maiores libertações de trabalhadores em condições análogas a de trabalho escravo. Foram 745 trabalhadores libertos, em 2003, na Fazenda Roda Velha, produtora de café, de propriedade de Ernesto Dias Filho. A segunda maior libertação no estado da Bahia envolveu 259 trabalhadores, também em 2003, na Fazenda Tabuleiro, em Luiz Eduardo Magalhães, de propriedade de André Gomes Ribas e Constantino de Oliveira, este último proprietário da Companhia Gol Linhas Aéreas.

³ Trata-se das verbas salariais devidas ao empregado, cujo pagamento no curso da ação fiscal é decorrente do rompimento do contrato de trabalho por causa dada pelo empregador. Compreende saldo de salários, de férias, décimo terceiro (gratificação natalina), entre outros. Não se confunde com as multas impostas pela auditoria trabalhista ou com as indenizações por danos morais propostas pelo Ministério Público do Trabalho (MPT).

⁴ Documento fiscal imposto ao empregador em virtude de infração à legislação trabalhista. Cada auto de infração dará início a processo administrativo com duplo grau recursal, que, ao final, declarado substistente, redundará na imposição de multa pecuniária.

Na Figura 1 estão espacializadas as ações de resgate realizados pelo GEFM na Bahia ocorridas no período de 2003 a 2009. Observa-se que a ampla maioria desses resgates ocorreu no Oeste do estado, região com elevada concentração da estrutura fundiária, na qual a produção ligada ao agronegócio viceja.

Conforme referido, nem todos os trabalhadores resgatados apresentam condições legais para receber o seguro desemprego. Com base nessas informações foi elaborada a Figura 2, que espacializa os municípios de origem dos trabalhadores resgatados com este benefício. Portanto, um número relativamente inferior ao verdadeiro número de trabalhadores libertos.

Observa-se que há uma concentração de trabalhadores resgatados no Oeste do estado que receberam seguro desemprego, mas todo o estado está marcado por deslocamentos dos trabalhadores que seguiram buscando alternativa de renda e encontraram trabalho escravo. Este fato leva a deduzir que vários municípios da Bahia não vêm apresentando condições de oferta de trabalho para garantir a permanência de grande número de trabalhadores em seus municípios de origem.

Tabela 3
Quadro síntese de operações e trabalhadores resgatados por municípios – Bahia – 2003-2009

Município	Nº fiscalizações	Nº trabalhadores resgatados
Baianópolis	3	49
Barreiras	4	351
Cocos	1	46
Correntina	6	196
Cotegipe	2	14
Formosa do Rio Petro	6	191
Jaborandi	2	285
Juazeiro	1	12
Luís Eduardo Magalhães	2	265
Riachão das Neves	3	83
Santa Rita de Cássia	1	74
São Desidério	10	934
Wanderley	1	22
Total	42	2.522

Fonte: Repórter Brasil, [20-?].

Obs: As informações não coincidem com o mesmo período do Relatório Específico de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo de 10/9/2010.

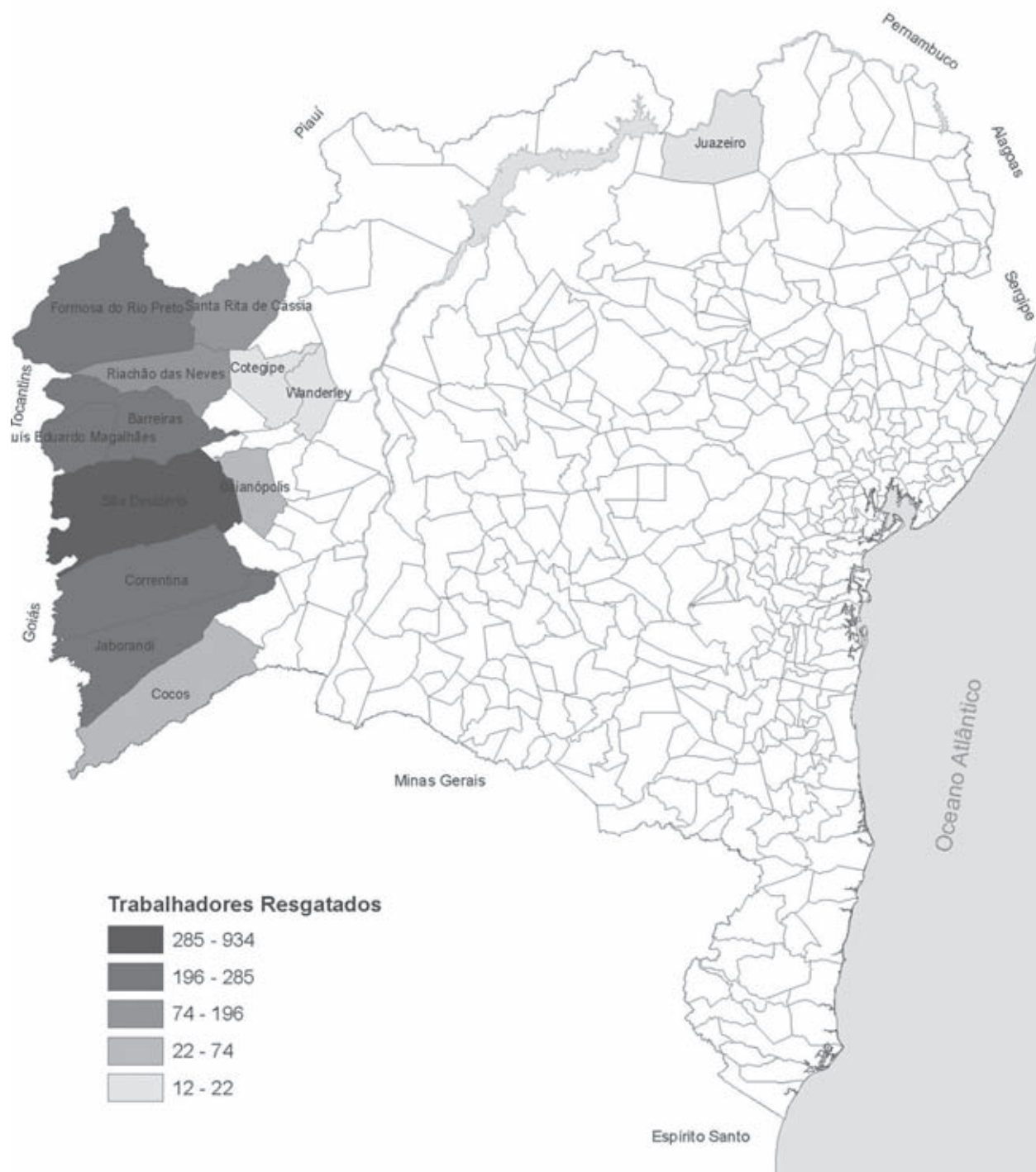


Figura 1
Municípios com trabalhadores em condições análogas ao trabalho escravo resgatados
Bahia – 2003-2009 (1)

Fontes: Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério Público do Trabalho, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal.
Elaboração: Projeto GeografAR, 2010.
Ver Lista Suja do Trabalho Escravo no Anexo A.

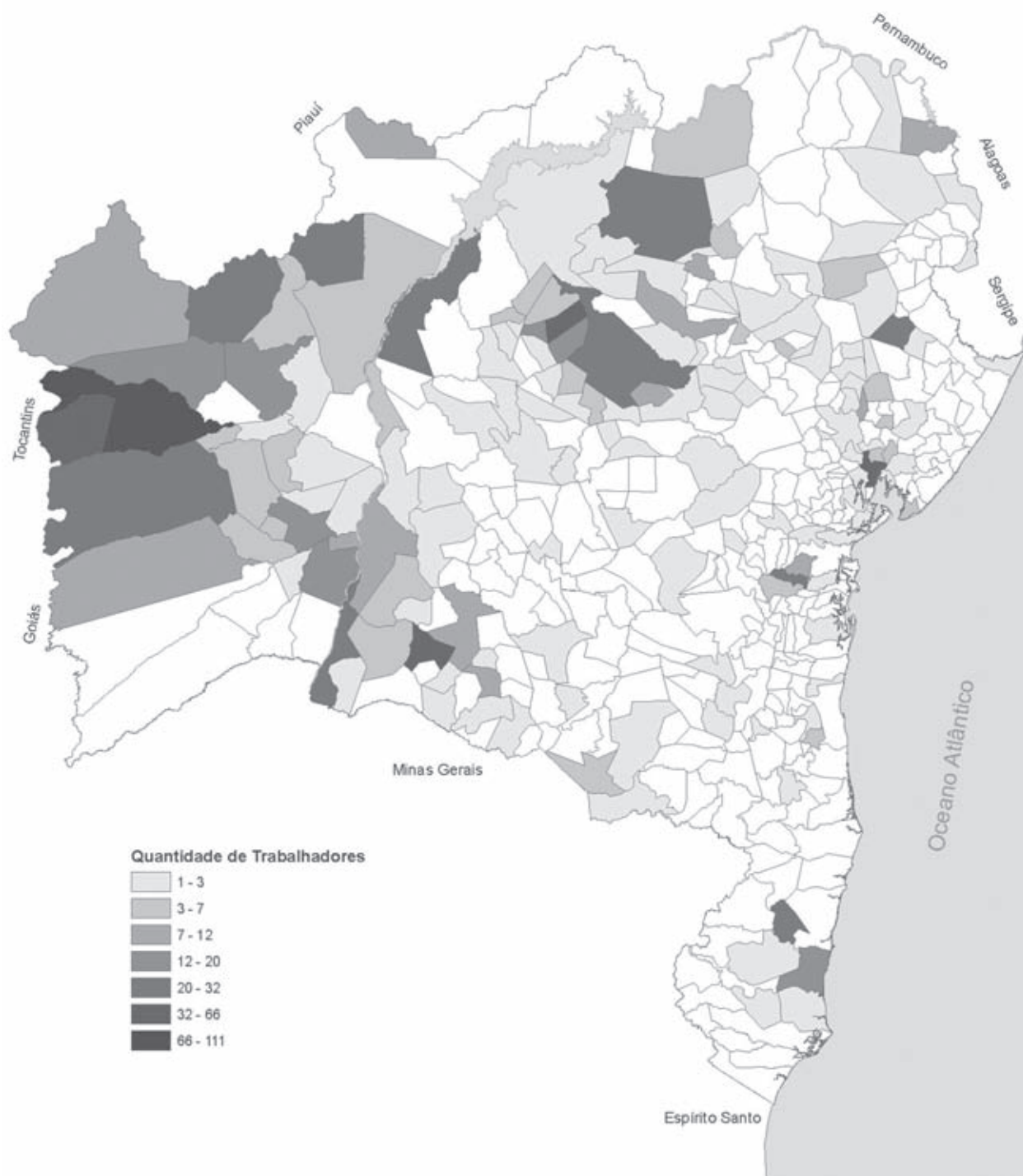


Figura 2
Trabalhadores resgatados que receberam seguro-desemprego por município de residência
Bahia – 2005-2010

Fontes: Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria de Inspeção do Trabalho.
Elaboração: Projeto GeografAR, 2010.

Foram resgatados e com recebimento de seguro-desemprego 1.165 trabalhadores de 163 municípios do estado. O município com maior número de trabalhadores foi Barreiras, com 111, seguido por João Dourado, Guanambi, e Luis Eduardo, com 66, 58 e 56, respectivamente.

A Comissão Pastoral da Terra (2006, p. 11), em pesquisa que envolveu os migrantes no estado, revela os motivos das migrações: “42%, desemprego; 25%, necessidade familiar; 17%, necessidade de melhorar a situação.” Portanto, a desconcentração da posse da terra é elemento crucial para expandir a possibilidade de trabalho e sobrevivência de trabalhadores rurais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na sociedade moderna, muitas vezes não passa pelo imaginário do consumidor que o produto comercializado extensivamente, para manter a roda do mercado girando, pode ser produzido em condições de trabalho degradantes, já que o trabalho forçado ainda vem sendo encontrado em diversas situações, no campo e na cidade.

O Brasil foi o primeiro país a assumir a presença dessas condições de trabalho em seu território e vem se comprometendo nacionalmente em combatê-las. Nota-se crescente ação do GEFM, com aumento de seu orçamento e maior número de libertações. No entanto, as ações punitivas têm sido pouco efetivas, uma vez que o uso dos trabalhadores em condições de trabalho escravo não tem arrefecido.

Ações mais contundentes têm que ser desenvolvidas, a exemplo da aprovação da PEC 48, que expropria para fins de reforma agrária as áreas em que se realiza trabalho escravo. Esta proposta de emenda constitucional não vem sendo debatida

ainda, porque tem havido denúncias de diversos políticos envolvidos nessa prática.

No estado da Bahia, a presença de trabalhadores em condições análogas a de escravo é um de-

No estado da Bahia, a presença de trabalhadores em condições análogas a de escravo é um desafio a ser amplamente enfrentado. Esta ação tem um destino específico: o Oeste do estado. Os trabalhadores libertos, entretanto, são de todo o estado, revelando a falta de oportunidades em seus locais de origem

safio a ser amplamente enfrentado. Esta ação tem um destino específico: o Oeste do estado. Os trabalhadores libertos, entretanto, são de todo o estado, revelando a falta de oportunidades em seus locais de origem.

Certamente, a presença de condições análogas a de escravo, degradantes, privadas da liberdade e sem garantia dos direitos representam relações trabalhistas que promovem grande comoção social. Neste sentido, a sociedade precisa mobilizar-se e o Estado agir contra tão repulsiva realidade, na busca de garantir condições decentes aos seus cidadãos.

REFERÊNCIAS

ALVES, F. J. C. Migração de trabalhadores rurais do Maranhão e Piauí para o corte da cana em São Paulo: será um fenômeno casual ou recorrente da estratégia empresarial do Complexo Agroindustrial Canavieiro?. In: NOVAES, J. R.; ALVES, F. J. C. (Org.). *Migrantes: trabalho e trabalhadores no complexo agroindustrial canavieiro (os heróis do agronegócio brasileiro)*. São Carlos: EDUFSCAR, 2007. p. 21-54.

AUDI, P. *Artigo de opinião*, 2005. Disponível em: <<http://www.nead.gov.br>>. Acesso em: 29 ago. 2010.

BAHIA. *Decreto nº. 11.723, de 22 de setembro de 2009*. Cria, no âmbito da Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, a Comissão Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo (COETRAE/BA) e dá outras providências. Decreto de criação da Comissão Estadual para Erradicação do Trabalho Escravo (COETRAE/BA). Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/819284/decreto-11723-09-bahia-ba>>. Acesso em: 20 set. 2010.

BRASIL. *Ações do MTE no enfrentamento ao Trabalho Escravo*. Brasília, dez. 2009. 11 p.

_____. *Lei nº. 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm>. Acesso em: 10 fev. 2009.

- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria nº. 540. 15 de outubro de 2004. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 de outubro de 2004.
- _____. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Inspeção do Trabalho. *Quadro das Operações de Fiscalização para Erradicação do Trabalho Escravo*. 1995 a 2010. [Brasília], 2010.
- _____. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 10.803, de 11 de dezembro de 2003. Altera o art. 149 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940.- Código Penal, para estabelecer penas ao crime nele tipificado e indicar as hipóteses em que se configura condição análoga à de escravo. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Brasília, DF. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, DF, 12 de dezembro de 2003.
- _____. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. *II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo*. Brasília: SEDH, 2008
- _____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Comissão Especial do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. *Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo*. Brasília: OIT, 2003. 44 p.
- BRITO FILHO, José Cláudio Monteiro de. Trabalho com redução do homem à condição análoga à de escravo e de dignidade da pessoa humana. *Revista Gênese*, Curitiba, n. 137, p. 673-683, maio 2004.
- COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Campanha da CPT contra o Trabalho Escravo*. Estatística. [Salvador], dez. 2009.
- _____. *Relatório da Campanha contra o Trabalho Escravo na Bahia, 2004-2006*. [Salvador], 2006.
- CONFERÊNCIA ESTADUAL DO TRABALHO DECENTE, 2. 2010. *Documento base*. Maio/2010.
- CEPAL; PNUD; OIT. *Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente*. Brasília, 2008.
- FILGUEIRAS, Vítor Araújo. Trabalho análogo ao escravo e o limite da relação de emprego no Brasil. ANPOCS. 2010. Grupo: Trabalho, Desenvolvimento e Políticas Públicas.
- GEOGRAFAR. A Geografia dos Assentamentos Rurais. Estrutura fundiária do estado da Bahia. Disponível em: <<http://www.geografar.ufba.br/estfundiariumun.htm>>. Acesso em: 15 jul. 2007.
- GONÇALVES, V. O. Dados do Grupo Especial de Fiscalização Móvel. *Estudos Avançados*, v. 14, n. 38, p. 67-72, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v14n38/v14n38a05.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Recenseamento Geral do Brasil - 1920*. Censo Agrícola, Série Regional – Bahia. Rio de Janeiro, 1920. v. 3, Parte I, Tomo 1.
- _____. *Recenseamento Geral do Brasil -1940*. Censos Econômicos (Agrícola), Série Regional – Bahia. Rio de Janeiro, 1950. Parte XII, Tomo 2.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *VI Recenseamento Geral do Brasil -1950*. Censo Agrícola. Série Regional – Bahia. Rio de Janeiro, 1956. v 20, Tomo 2.
- _____. *VII Recenseamento Geral do Brasil -1960*. Censo Agrícola. Série Regional – Bahia. Rio de Janeiro, 1960. v 2, Parte I, Tomo 8.
- _____. *VIII Recenseamento Geral do Brasil -1970*. Censo Agropecuário. Série Regional – Bahia. Rio de Janeiro, 1970. Parte I, Tomo 12.
- _____. *Censos Econômicos de 1975*. Censo Agropecuário. Série Regional – Bahia. Rio de Janeiro, 1979. v. 1, Parte I, Tomo 13.
- _____. *IX Recenseamento Geral do Brasil - 1980*. Censo Agropecuário. Série Regional – Bahia. Rio de Janeiro, 1983-1984. v 2, Parte I, Tomo 3, n. 15.
- _____. *Censos Econômicos de 1985*. Censo Agropecuário. Série Regional – Bahia. Rio de Janeiro, 1985. n. 17.
- _____. *Censo agropecuário, 1995/1996*. Rio de Janeiro, 1998.
- _____. *Censo agropecuário 2006*. Rio de Janeiro, 2009.
- INSTITUTO OBSERVATÓRIO SOCIAL. *Monitoramento do Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo*. 28 de janeiro de 2008. Disponível em: <<http://www.observatoriosocial.org.br/portal/>>. Acesso em: 1 set. 2010.
- MARTINS, José de Souza. A sujeição da renda da terra ao capital e o novo sentido da luta pela Reforma Agrária. *Boletim de Geografia Teórica*, Rio Claro, v. 10, n. 19, p. 31-47, 1980.
- REPÓRTER BRASIL– Agência de Notícias. *Home Page*. [2010]. Disponível em: <<http://www.reporterbrasil.org.br/>>. Acesso em: 3 set. 2010.
- _____. *Lista suja do trabalho escravo*. [2003]. Disponível em: <<http://www.reporterbrasil.org.br/listasuja>>. Acesso em: 25 out. 2010.
- _____. *O trabalho escravo e a legislação brasileira*. [2010]. Disponível em: <<http://www.reporterbrasil.org.br/conteudo.php?id=55>>. Acesso em: 25 out. 2010.
- SAKAMOTO, Leonardo (Coord.). *Trabalho escravo no Brasil do século XXI*. Brasília: OIT, 2007.

Este artigo faz parte dos estudos preliminares da Pesquisa “Diagnostico e Mapeamento do Trabalho Escravo no Estado da Bahia” conduzido pelo Grupo de Pesquisa GeografAR em parceria com a Comissão Pastoral da Terra (CPT/BA) e com apoio do CNPq. Agradecemos o apoio dos pesquisadores do GeografAR/UFBA Edite Diniz, Hernane Nery, Hingryd Inácio de Freitas e Pablicio Vieira Moura.

Artigo recebido em 15 de setembro de 2010 e aprovado em 1º de outubro de 2010.

ANEXO A

(continua)

Lista suja do trabalho escravo – 2003 a 2009						
Ano	Data da fiscalização	UF	Município	Proprietário CNPJ/CEI/CPF	Estabelecimento	Trabalhadores resgatados
2003	22/04 a 31/04	BA	Barreiras	João Antônio Franciosi CPF: 391.632.610-49	Fazenda Santo Antônio e Fazenda Cassol	46
2003	26/08 a 05/09	BA	Luiz Eduardo Magalhães	CEI: 50.005.71580-83 André Gomes Ribas CPF: 386.649.330-49 Constantino de Oliveira CPF: 004.694.756-86	Fazenda Tabuleiro (Faz. Agrícola Tabuleiro)	259
2003	20/08 a 05/09	BA	São Desidério	Roda Velha Agro Industria Ltda Ernesto Dias Filho CPF: 591.450.568-20 CNPJ: 04.987.257/0001-30	Fazenda Roda Velha	745
2003	08/10 a 19/10	BA	São Desidério	Eustáquio da Silveira Chagas CPF: 125.970.586-20/CEI: 31.81000.485-89	Fazenda Laranjeiras	39
2004	08/11 a 19/11	BA	Baianópolis	José Tarcísio de Souza e outros CPF: 322.485.636-04	Fazenda Errejota, Fazenda Terra Nova e Fazenda Galileia	8
2004	08/11 a 19/11	BA	Baianópolis	Leliano Sérgio Andrade e outros CPF: 784.293.906-34	Fazenda Santa Clara I, Fazenda Progresso e Fazenda Esperança	21
2004	21/06 a 30/06	BA	Correntina	João Henrique Meneghel CPF: 680.729.379-87 CEI: 00318100149881	Fazenda Guará do Meio	68
2004	27/07 a 31/07	BA	Cotegipe (BA)	COFERGUSA Indústria e Comércio de Ferro Gusa União Ltda.	Fazenda Campo Largo do Rio Grande I	3
2004	27/07 a 31/07	BA	Cotegipe (BA)	New Fruit Agroindustrial Ltda. CNPJ: 97.440.366/0001-13	Fazenda Campo Largo do Rio Grande I	11
2004	06/12 a 16/12	BA	Formosa do Rio Preto	Jorge Alfredo Lauck CEI: 50.003.34736/87 CPF: 240.823.339-91	Fazenda Nossa Senhora Aparecida	39
2005	17/10 a 26/10	BA	Wanderley	Antônio Carlos Osório Filho CPF: 245.317.901-20	Fazenda Patrícia	22
2005	09/03 a 23/03	BA	Barreiras	Nelson Luiz Roso CPF: 360.689.260-87 CEI: 0.403.200.174/80	Fazenda Roso	67
2005	06/04	BA	Correntina	Rui Luiz Gaio CPF: 464.683.669-68 CEI: 4.093.113.29-08	Fazenda Gaio	33
2005	16/05 a 25/05	BA	Correntina	CNPJ: 08.290.00002/88 Gabriel Moacyr Teixeira CPF: 322.982.850-04 Mirian Rocha Teixeira CPF: 780.636.040-91	Fazenda São José (S. J. Agropecuária Empreendimentos e Participações Ltda.)	34
2005	11/06 a 22/06	BA	Correntina	Dino Rômulo Faccioni CPF: 759.174.830-00 CEI: 00.410.900.0209-88	Fazenda Paraná	24
2005	16/05 a 25/05	BA	Formosa do Rio Petro	Paulo Kenji Shimohira CPF: 507.292.766-00	Fazenda Indiana (unidade da Fazenda Estrondo)	52

CARACTERIZAÇÃO E INCIDÊNCIA DO TRABALHO ANÁLOGO A ESCRAVO NO ESTADO DA BAHIA

(continua)

Lista suja do trabalho escravo – 2003 a 2009						
Ano	Data da fiscalização	UF	Município	Proprietário CNPJ/CEI/CPF	Estabelecimento	Trabalhadores resgatados
2005	17/10 a 26/10	BA	Formosa do Rio Petro	Cia. De Melhoramentos Oeste da Bahia CNPJ: 97.435.234/0001-01	Fazenda Austrália	39
2005	16/09 a 29/09	BA	Luis Eduardo Magalhães	Antônio Tádio Shirabe CPF: 284.123.039-20 CEI: 500154672287	Fazenda Shirabe (antiga Nova Esperança)	6
2005	16/09 a 29/09	BA	São Desidério	Osmar Rafaeli CPF: 395.113.169-15 CEI: 31.810.01540/83 RG: 3.147.383-7 SSP/PR	Fazenda Iripanga	8
2006	24/01 a 27/01	BA	Baianópolis	Antônio Paulo de Andrade CPF: 421.463.727-53	Fazenda Guací	20
2006	28/03 a 11/04	BA	Barreiras	Leandro Volter Laurindo de Castilhos CPF: 021.698.909-47	Fazenda Planalto	156
2006	09/08 a 22/08	BA	Cocos	G5 Agroindustrial S/A CNPJ: 03342657000125	Fazenda G5 Agroindustrial S/A	46
2006	18/04 a 24/04	BA	Correntina	Walter Mikio Morinaga CPF: 511.164.059-20	Fazenda Céu Azul	23
2006	18/05 a 25/05	BA	Formosa do Rio Preto	Calsete Empreendimentos Ltda. CNPJ: 16.942.823/0001-76	Fazenda Nova Invernada	45
2006	05/10 a 06/10	BA	Formosa do Rio Preto	Mauro Luiz Kuhn CPF: 318.326.440-49	Fazenda Esteio	6
2006	27/04 a 05/05	BA	Jaborandi	Rio Pratudão Agropecuária Ltda. CNPJ: 08.793.028/0002-16	Fazenda Correntina	111
2006	26/07 a 03/08	BA	Riachão das Neves	Bertulino Ribeiro do Prado Filho CPF: 034.547.279-95	Fazenda Triângulo	30
2006	12/09 a 21/09	BA	Santa Rita de Cássia	Gilson Rocha de Mello CPF: 222.941.626-20 Betania Maria M. Henriques de Mello CPF: 400.941.626-20	Gilson Rocha de Mello de Barreiras (Fazendas Reunidas Lagoa da Betania-Carvoária)	74
2006	24/07 a 28/07	BA	São Desidério	Leonardo Henrique Carneiro CPF: 025.367.365-80	Fazenda Nova Esperança	18
2007	27/02 a 10/03	BA	Barreiras	Ricardo Ferrigno Teixeira e outros CPF: 130225228-35	Fazenda Campo Aberto	82
2007	09/02 a 12/02	BA	Riachão das Neves	CNPJ: 09.761.172/0001-52	Fazenda Olinda S/A	15
2007	13/03 a 17/03	BA	São Desidério	Régis Francisco Ceolin CPF: 438.282.480-04	Condomínio Agropecuário Ceolin	65
2007	10/05 a 15/05	BA	São Desidério	José Alípio Fernandes da Silveira CPF: 307.298.740-87	Fazenda Bananal	5
2007	08/08 a 13/08	BA	São Desidério	Adevir Holink CPF: 807.349.365-91	Fazenda Holnik	8
2008	10/05 a 20/05	BA	Formosa do Rio Preto	Ademar Pinto da Costa CPF: 273.381.346-34	Fazenda Ramalho II	10
2008	23/07 a 12/08	BA	Juazeiro	CNPJ: 03.918.418/0001-70	BMG Alimentos Ltda.	12
2008	06/11 a 24/11	BA	Riachão das Neves	Euvaldo de Souza Pereira CPF: 142.631.800.001-09	Fazenda Sertânia	38

Lista suja do trabalho escravo – 2003 a 2009						
Ano	Data da fiscalização	UF	Município	Proprietário CNPJ/CEI/CPF	Estabelecimento	Trabalhadores resgatados
2008	11/03 a 20/03	BA	São Desidério	Jair Donadel CPF: 643.736.220-00	Fazenda Guarani	27
2008	01/08 a 13/08	BA	São Desidério	Lauro Tramontini CPF: 006.061.011-52	Fazenda São Francisco	7
2008	18/09 a 13/10	BA	São Desidério	CNPJ: 07.205.440/0003-96	Agrícola Xingu S/A (Fazenda Tabuleiro)	12
2009	18/03 a 24/03	BA	Correntina	Marilane Moresco Denardin CPF: 637.949.770-68	Fazenda Santa Angélica	14
2009	26/05 a 13/06	BA	Jaborandi	CNPJ: 59.591.974/0001-14	ROTAVI Industrial Ltda.	174

Fonte: Repórter Brasil, [2003].

Trajetória e desafios das políticas públicas de combate ao trabalho infantil

Frederico Fernandes de Souza*

* Graduado em Economia; assessor da Secretaria do Trabalho, Emprego e Renda do Estado da Bahia (Setre).
frederico_fernandes1@hotmail.com

Resumo

Este texto pretende debater as causas, as características e os impactos do trabalho infantil no estado da Bahia, bem como as políticas públicas que objetivam o seu enfrentamento. O trabalho destaca, de início, o arcabouço jurídico e a legislação internacional sobre o tema e alguns aspectos das concepções teóricas relativas às relações entre trabalho, família, infância e educação. A seguir, aponta algumas das características e perfis do trabalho infantil no estado da Bahia. Como desdobramento, situa a evolução das políticas públicas desenvolvidas no país para enfrentar a questão do trabalho precoce, particularmente o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Finalmente, salienta os eixos básicos de uma política nacional de combate ao trabalho infantil, bem como os limites e desafios a um avanço mais intenso da trajetória de redução do número de crianças e adolescentes trabalhando no Brasil.

Palavras-chave: Criança. Adolescente. Trabalho infantil. Educação. Erradicação

Abstract

This text intends to debate the causes, the characteristics and the impacts of the infantile work in the state of the Bahia, as well as the politics publishes that they objectify its confrontation. The work detaches, of beginning, arcabouço legal and the international legislation on the subject and some aspects of relative the theoretical conceptions to the relations between work, family, infancy and education. To follow, it points some of the characteristics and profiles of the infantile work in the state of the Bahia. As unfolding, it points out the evolution of the public politics developed in the country to face the question of the precocious work, particularly the Program of Eradication of Infantile Work (PETI), Finally salient the basic axles of one national politics of combat to the infantile work, as well as the limits and challenges to a more intense advance of the trajectory of reduction of the number of children and adolescents working in Brazil.

Keywords: Child. Adolescent. Infantile work. Education. Eradication

INTRODUÇÃO

A partir da década de 1980, amplia-se em todo o país a mobilização de diversos setores e movimentos sociais na afirmação dos direitos de crianças e adolescentes, que vai desembocar na inclusão de artigos na Constituição Brasileira de 1988 destinados à proteção e promoção desses direitos.

A regulamentação do Artigo 227 da Constituição Federal, relativo aos direitos de crianças e adolescentes, foi efetivada em 13 de julho de 1990, quando teve início a vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), denominação da Lei 8.069, que se estabelece como um marco fundamental na definição das políticas públicas voltadas à proteção, defesa e promoção dos direitos infantojuvenis.

Desde então, diversos debates, estudos e pesquisas têm sido realizados em todo o país, evidenciando os malefícios decorrentes da inserção precoce de crianças e adolescentes no mundo do trabalho e enfatizando a importância do direito a vivenciar de maneira plena a infância, do direito ao estudo, o direito de brincar, direitos subtraídos de uma parcela expressiva de crianças provenientes de famílias marcadas pela exclusão social, pela pobreza.

Ao mesmo tempo, a mobilização social em torno do tema amplia-se, na medida em que cresce a percepção quanto aos impactos negativos advindos do trabalho infantojuvenil, os seus elevados custos sociais e a compreensão crescente de que a questão do trabalho infantil não pertence somente à esfera das decisões individuais e familiares, incorporando-se ao universo dos direitos básicos da cidadania, a serem assegurados pelo Estado.

Refletindo essa movimentação social e a implementação de iniciativas, programas e ações em diversas regiões do país, destinadas a enfrentar o problema do trabalho infantil, o arcabouço jurídico relativo a esse tema avançou desde então, sendo o Brasil signatário das principais convenções internacionais da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que apontam recomendações referentes à questão.

No decorrer da década de 1990, o surgimento de experiências localizadas em alguns municípios do país que começavam a priorizar o combate ao trabalho infantil e a crescente articulação entre múltiplas iniciativas desenvolvidas por organizações não governamentais e entidades públicas resultaram na criação, em 1994, do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. O Fórum constituiu-se em instância fundamental para o debate e a formulação

de propostas relacionadas ao tema e foi decisivo para que, em 1996, o Governo Federal criasse o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), sob a coordenação do então Ministério da Previdência e Assistência Social, configurando-se como a mais ampla e diversificada política social em curso no país, voltada para o enfrentamento da questão do trabalho infantil.

O aprofundamento das análises sobre o tema foi evidenciando a dimensão, a complexidade e as características do trabalho infantil no Brasil, um dos países do mundo com maior incidência da exploração do trabalho infantojuvenil, de acordo com dados da OIT. A ampliação do debate foi também explicitando as dificuldades teóricas, conceituais e metodológicas na apreensão do tema, face à existência de múltiplas situações em que a visibilidade do trabalho infantil é obscurecida pelos limites imprecisos, e histórica e socialmente determinados, entre o que é trabalhar e o que significa “ajudar” a família nas atividades domésticas e em outras atividades econômicas que incorporam o trabalho de crianças e adolescentes.

Dessa maneira, qualquer debate ou investigação sobre o trabalho infantil deve debruçar-se, inicialmente, na definição das noções e conceitos que envolvem o tema, contextualizando-o no que se refere à etapa histórica, ao espaço concreto e à realidade social, econômica e cultural sob análise.

Este trabalho pretende debater as causas, bem como os impactos e efeitos do trabalho infantil no estado da Bahia, as suas consequências sobre um contingente significativo de crianças e adolescentes que, nas áreas rurais e urbanas do estado, são submetidas a diversas formas de exploração do trabalho. Ao formular tais propósitos, o texto assume a noção de que o trabalho infantil é aqui concebido como um grave e complexo problema social que afeta o cotidiano e o futuro de milhares de crianças e adolescentes do estado da Bahia, na perspectiva do conceito de trabalho decente desenvolvido pela OIT, que enfatiza a promoção do acesso ao emprego produtivo baseado na igualdade de oportunidade e nos direitos ao trabalho, na proteção social e na promoção do diálogo social.

Para tanto, destacará, de início, o arcabouço jurídico e a legislação internacional e nacional sobre o tema, que exprimem o consenso quanto à crescente condenação ao trabalho infantil em quase todo o mundo. Da mesma forma, serão ressaltados alguns aspectos de concepções teóricas relativas às múltiplas relações entre trabalho, família, infância e educação, bem como sobre os fatores determinantes do trabalho infantil. Na sequência, buscará contextualizar a questão do trabalho infantil na Bahia — a sua dimensão, características principais, as atividades econômicas que o exploram, a sua localização espacial, os seus impactos sobre a saúde, a vivência plena da infância, a escolaridade e o desenvolvimento psicossocial de crianças e adolescentes.

Como desdobramento, situará a evolução das políticas públicas desenvolvidas no país para enfrentar a questão do trabalho infantil, particularmente o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), uma política nacional efetivada em conjunto com estados e municípios e implementada na Bahia desde 1997, sinalizando os seus principais resultados.

Por fim, buscará apontar, com base na experiência dos programas e ações desenvolvidas em todo o país há quase 15 anos, os eixos essenciais de uma política nacional de combate ao trabalho infantil, bem como os limites e desafios que se colocam, na atualidade, para que essa política avance de maneira mais intensa, na perspectiva de, senão eliminar, reduzir efetivamente os índices de trabalho infantil no Brasil.

TRABALHO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO ESTADO DA BAHIA

Conceitos de infância e legislação brasileira

A definição de infância difere de um país para outro, determinada não somente pela idade cronológica,

mas também por fatores sociais e culturais. É, portanto, uma noção social e historicamente construída. A evolução do conceito e da compreensão da criança como sujeito é analisada por diversos autores (ANDRADE (1998); POSTMAN (1999); CARVALHO (1993); MARTINS (2003), MULLER (1993), UNICEF (2004, 2005) que ressaltam a trajetória da construção dessa noção contemporânea como um processo vinculado à luta crescente pela afirmação dos direitos humanos, no decorrer do século XX.

Um dos marcos desse processo ocorre em 1948, quando a Organização das Nações Unidas (ONU) aprova a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em cujo artigo 25 anuncia-se que “a infância tem direitos a cuidados e assistência especiais”. Mais adiante, em 1989, quando da Convenção sobre os Direitos da Criança, realizada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, é definida a noção da criança como sujeito de direitos, a configuração da infância como espaço da cidadania. Para essa Convenção, que define como criança qualquer pessoa com menos de 18 anos de idade, que vivencia um processo de estruturação física, psíquica, social e emocional, a infância possui, a despeito das suas especificidades, os mesmos direitos assegurados aos adultos: os direitos humanos em toda a sua amplitude — direitos civis e políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Enquanto alguns autores, como Postman (1999), no seu livro *O Desaparecimento da infância*, destacam que, no mundo atual, a linha divisória entre a infância e a idade adulta é cada vez mais tênue. Outros, como Sarmento ([200-]), afirmam que, embora a época atual tenha radicalizado as condições em que vive a infância moderna, isso não determinou a sua dissolução no universo dos adultos nem lhes retirou a identidade e as particularidades que demarcam as crianças como sujeitos, como atores sociais.

Essa noção da criança como sujeito, que vai ancorar todo o aparato jurídico construído no Brasil após a Constituição Federal de 1988, é também enfatizada por Andrade (1998), que ressalta a ne-

cessidade de que se ultrapasse a representação da criança como um ser incompleto — “alguém que se constitui num vir-a-ser quando adulto” (ANDRADE, 1998, p. 8) — na direção de uma noção que situe a criança como um cidadão detentor de direitos e deveres.

Tais concepções a respeito da infância decorrem de visões teóricas construídas nas décadas mais recentes, que a enfatizam como uma construção social, marcada por uma multiplicidade de fatores, por determinações históricas e culturais e pela diversidade de aspectos como classe social, gênero e etnia, aos quais, necessariamente, deve estar associada.

O conceito de criança e de adolescente construído desde então é aquele incorporado pela legislação brasileira, que define a criança como um sujeito de direitos, como uma pessoa em condição peculiar de desenvolvimento, um cidadão a quem o Estado, a família e a sociedade devem propiciar a proteção integral, sem distinção de gênero, raça, religião ou classe social, de acordo com a Constituição Federal e o ECA.

O ECA, já nas suas Disposições Preliminares, aponta, no Artigo 1º, a noção que rompe com a concepção anterior, baseada no Código de Menores, ao afirmar-se como uma lei de proteção integral a crianças e adolescentes. A seguir, define criança como a pessoa até 12 anos incompletos, e adolescente aquela entre 12 e 18 anos, para então enfatizar que gozam de todos os direitos fundamentais da pessoa humana. A efetivação desses direitos, com absoluta prioridade para crianças e adolescentes, acentua o Estatuto, cabe à família, à comunidade, à sociedade em geral e ao poder público, regulamentando aquilo já estabelecido pela Constituição de 1988, no seu Artigo 227:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar

e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Legislação brasileira e trabalho infantil

O Brasil possui uma legislação avançada no que diz respeito aos direitos de crianças e adolescentes e, especificamente, no que se refere à proteção relacionada com o trabalho infantil. A Constituição de 1988 definiu os limites da proibição ao trabalho infantil, no seu Artigo 7º: “XXXIII – proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de dezoito anos e de qualquer trabalho a menores de quatorze anos, salvo na condição de aprendiz”.

Posteriormente, com a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, que modificava o sistema de previdência social, o Artigo 7º seria alterado, estabelecendo a proibição “[...] de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos.”.

Portanto, a idade mínima para qualquer trabalho de crianças e adolescentes no Brasil, salvo na condição de aprendiz, é a de 16 anos, sendo mantido o limite mínimo de 18 anos para as situações de trabalho noturno, perigoso, penoso, insalubre ou degradante. Essa mudança na Constituição, evidentemente, provocou alterações no ECA (Lei 8.069) e na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), no tocante às normas relativas ao trabalho infantil, à aprendizagem, aos direitos trabalhistas e previdenciários ao adolescente aprendiz e à regulamentação das agências de formação para o trabalho.

Além de tais modificações, ocorridas com base nas mudanças efetuadas na Constituição brasileira, o país ratificou, em 2000 e 2001, duas Convenções da OIT que eram consideradas por diversas entidades e movimentos sociais os principais instrumentos internacionais no combate ao trabalho infantil: a Convenção nº 138, sobre idade mínima de admissão ao emprego, adotada pela OIT em 1973, que tem como objetivo central estabelecer patamares

mínimos de idade para admissão ao emprego e ao trabalho, como forma de prevenir e eliminar o trabalho infantil; e a Convenção nº 182, que estabelece “[...] a adoção de medidas imediatas e eficazes visando à proibição e eliminação das piores formas de trabalho infantil”.

Ao ratificar tais Convenções, o país comprometeu-se a incorporar à sua legislação a idade mínima para o trabalho, algo que já havia efetivado em 1998, por meio da Emenda Constitucional nº 20, e adotar medidas relativas à eliminação das piores formas de trabalho infantil, quais sejam:

- todas as formas de escravidão ou práticas análogas;
- a utilização, o recrutamento ou a oferta de crianças para prostituição, produção de material pornográfico ou espetáculos pornográficos;
- a utilização, o recrutamento ou a oferta de crianças para atividades ilícitas, particularmente para a produção e o tráfico de drogas;
- o trabalho que, por sua natureza ou pelas condições em que se processa, prejudique a saúde, a segurança e a moral das crianças.

Observa-se, portanto, que o país dispõe de um aparato legal avançado de combate ao trabalho infantil, em sintonia com a legislação internacional e com as principais demandas dos movimentos sociais ligados ao tema. O grande desafio é a materialização desse aparato jurídico, a efetivação dos direitos já estabelecidos desde a Constituição e o ECA, de resto o mesmo que se impõe a diversos outros campos que integram a luta pela promoção e garantia dos direitos de segmentos sociais historicamente vulneráveis e excluídos no Brasil.

Algumas características do trabalho infantil na Bahia

De acordo com a série histórica baseada nos dados de Carvalho e Fernandes (2010) ocorreu em todo o país um expressivo declínio do trabalho de crianças e adolescentes desde 1992, quando o percentual de ocupados entre 5 e 17 anos alcançava 19,6% do total da população existente nessa faixa etária. Em 1995, esse número havia decrescido para 18,7% e declinaria para 15,1% em 1999 e 12,6% em 2002. Após esse período, houve uma estagnação des-

sa trajetória, com a presença do trabalho precoce da faixa etária mencionada, situando-se em 11,7% em 2003, 11,4% em 2004 e 11,8% em 2005. Somente em 2008, segundo os dados da PNAD, esse percentual voltou a declinar para 10,2%, o que significava quase 4,5 milhões de crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos trabalhando, sendo 35% em atividades rurais e 65% em atividades urbanas. De acordo com os resultados da PNAD/2009, divulgados em setembro de 2010, ocorreu uma pequena redução do número de ocupados entre 5 e 17 anos, de 4,5 milhões para 4,3 milhões de crianças e adolescentes.

Assim, no período de 16 anos compreendido entre 1992 e 2008, a queda da participação de crianças e adolescentes no mercado de trabalho foi da ordem de 53%, reduzindo-se do patamar de quase 8,4 milhões, em 1992 (19,5% do total dessa faixa etária) para perto de 4,5 milhões em 2008 (10,2%), conforme aponta a Tabela 1.

No estado da Bahia, de acordo com os dados da PNAD, destacados na Tabela 1, o número de ocupados na faixa etária entre 5 e 17 anos, em 1992, era de 886.085, declinando para 471.366 em 2008, uma queda de 53% no período, similar à verificada no plano nacional. No entanto, cabe ressaltar que os

Tabela 1
Crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade, total e ocupados – Brasil e Bahia – 1992, 1998, 2002 e 2008

Total, condição de ocupação na semana e períodos		Total	Grupos etários			
			5 a 9 anos	10 a 13 anos	14 e 15 anos	16 e 17 anos
Brasil						
Ocupados (em mil)	1992	8.385.170	611.990	2.457.937	2.302.966	3.012.277
	1998	6.641.516	395.263	1.735.037	1.770.199	2.741.017
	2002	5.504.327	281.597	1.254.978	1.488.193	2.479.559
	2008	4.451.226	140.115	851.799	1.152.856	2.306.456
Ocupados no total (%)	1992	19,5	3,7	17,8	36,2	50,3
	1998	15,4	2,5	12,8	25,3	39,4
	2002	12,6	1,7	9,5	21,2	35,3
	2008	10,2	0,9	6,1	16,5	33,6
Bahia						
Ocupados (em mil)	1992	886.085	69.212	298.117	240.020	278.736
	1998	815.017	36.620	275.631	223.213	279.553
	2002	637.574	37.330	165.774	173.916	260.554
	2008	471.366	20.741	121.382	130.586	198.657
Ocupados no total (%)	1992	22,0	4,3	23,1	40,3	52,1
	1998	20,3	2,6	21,3	33,3	42,4
	2002	16,7	2,7	14,7	27,7	39,7
	2008	12,9	1,6	10,5	21,6	34,9

Fontes: IBGE; Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); Microdados (elaboração própria); Carvalho e Fernandes (2010).

percentuais de crianças e adolescentes trabalhando em relação ao total da população na faixa etária de 5 a 17 anos no estado da Bahia são sempre superiores aos observados no âmbito nacional. Eram 22% em 1992, declinaram para 20,3% em 1998, 16,7% em 2002 e, finalmente, em 2008, situavam-se em 12,9%, acima do constatado no país (10,2%). Os dados da PNAD/2009, relativos ao estado da Bahia, indicavam a existência de 486.000 crianças e adolescentes, entre 5 e 17 anos, ocupadas, quase 15.000 a mais do que o resultado do ano anterior, representando um percentual de 11,4% do total de ocupados registrado no país.

Tais dados, que revelam uma presença mais expressiva do trabalho infantil no plano estadual, quando comparado ao vigente no plano nacional, refletem o impacto da dimensão da população rural na Bahia, a maior do país em termos absolutos, em torno de 4,5 milhões, de acordo com os dados do IBGE. De fato, enquanto no país, em 2008, 35% das crianças e adolescentes ocupadas situavam-se no setor agrícola e 65% nas atividades não agrícolas,

na Bahia, essas proporções eram exatamente inversas: quase 66% das crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos ocupadas localizavam-se nas atividades agrícolas, enquanto 34,1% trabalhavam no setor não agrícola.

No que se refere ao perfil das crianças e adolescentes ocupadas, quando considerados os dados do IBGE relativos a 2008, destaca-se, de início, tanto no âmbito nacional quanto no estadual, um presença bem mais expressiva do sexo masculino, em torno de 66% do total de ocupados entre 5 e 17 anos, o que reflete as características da divisão sexual do trabalho vigente, relacionada com as funções que meninos e meninas assumem no trabalho familiar e nos afazeres domésticos.

No que diz respeito à situação de cor/raça das crianças que trabalham, os indicadores também apontam para maior incidência do trabalho precoce na parcela da população negra, ou seja, aquela que se autodeclara, nos levantamentos do IBGE, como preta e parda. No país, em 2008, do total de crianças e adolescentes ocupadas, 60% eram

negras e 38,6% brancas. Na Bahia, tais percentuais eram significativamente distintos, com a população de 5 a 17 anos ocupada e classificada como negra alcançando 80% do total da população dessa faixa etária, o que reflete as características da composição étnica da população estadual.

No tocante à posição na ocupação que caracteriza os diversos grupos etários que integram a população de 5 a 17 anos que trabalhava no estado da Bahia em 2008, observa-se, segundo o Gráfico 1, uma prevalência expressiva do trabalho não remunerado nos grupos etários de 5 a 9 anos (quase 80% do total dessa faixa) e de 10 a 13 anos (60%). Também no grupo etário de 14 a 15 anos, o trabalho não remunerado significava 41% do total, superior à participação dos empregados e trabalhadores domésticos (35,8%). Somente no grupo etário de 16 e 17 anos, que caracteriza a condição de adolescente, os dados indicam maior proporção dos empregados e trabalhadores domésticos, com 53% do total de ocupados nessa faixa etária. Mesmo nesse grupo dos adolescentes, o percentual de trabalho não remunerado era expressivo, com quase 28% do total.

Essa dimensão do trabalho não remunerado na Bahia (42%) dentre os ocupados entre 5 e 17 anos, superior à encontrada no âmbito nacional (32%), traduz o peso da população rural do estado, a maior do país em números absolutos, e a expressiva presença do trabalho familiar nas atividades agrícolas.

Já no que diz respeito à condição na ocupação de empregados e trabalhadores domésticos, cabe ressaltar o peso do trabalho doméstico exercido pelas meninas, uma das situações de trabalho infantil mais marcadas por diversos níveis de exploração e abuso e que, em 2008, ainda constituíam cerca de 22% do total de empregados entre 5 e 17 anos, no estado da Bahia.

O quadro adverso decorrente da magnitude do trabalho infantil na Bahia é ainda mais acentuado ao se ressaltarem algumas condições, extremamente negativas, que determinam o contexto em que são desenvolvidas as ocupações das crianças e adolescentes. Os dados relativos à jornada de trabalho dos ocupados entre 5 e 17 anos, em 2008, por exemplo, ainda que declinantes quando comparados aos vigentes em 1992, são ainda elevados, com 18,4% do total das crianças e adolescentes dessa faixa etária trabalhando em jornadas de 40 horas ou mais.

Da mesma forma, quando consideradas as condições da remuneração do trabalho infantil, observava-se que 58,5% do total de crianças e adolescentes, em 2008, não tinham nenhuma remuneração, percentual que se elevava para quase 98% no grupo etário de 5 a 9 anos e 82% na faixa de 10 a 13 anos. Se consideradas as faixas de rendimento até ¼ salário mínimo (20% do total) e de ¼ a ½ salário mínimo (11,6%), constata-se, portanto que no conjunto das crianças e adolescentes

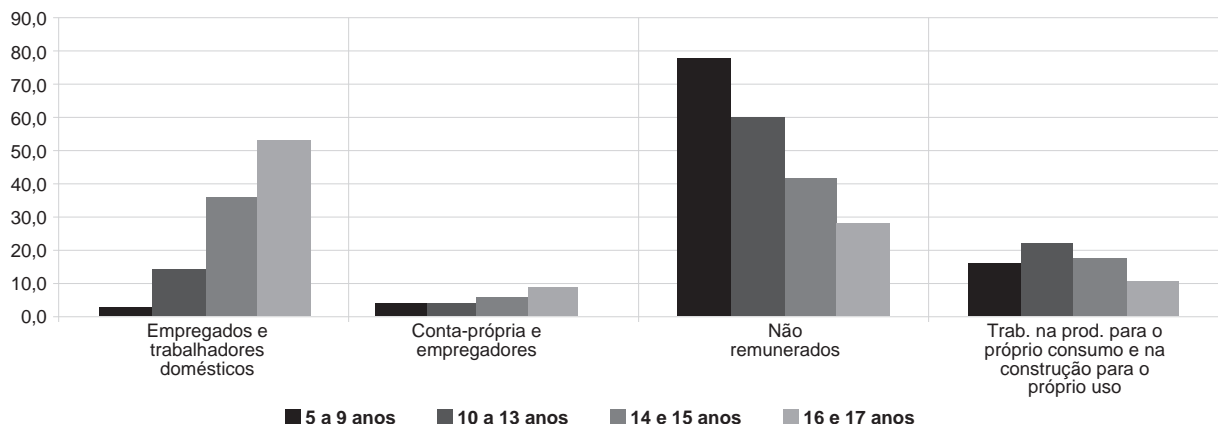


Gráfico 1
Percentual de ocupados de 5 a 17 anos por posição na ocupação e grupos etários – Bahia – 2008

Fontes: IBGE; Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); Microdados (elaboração própria); Carvalho e Fernandes (2010).

de 5 a 17 anos, nada menos do que 90% não tinham qualquer rendimento ou, no máximo, recebiam até ½ salário mínimo.

Mesmo no grupo etário entre 16 e 17 anos, quase 40% não obtinham nenhuma remuneração ou não declararam rendimentos e outros 40% recebiam, no máximo, até ½ salário mínimo, dados que salientam a precariedade da inserção dos adolescentes no mercado de trabalho estadual, marcado pela vigência do trabalho familiar, do auxílio nas atividades domésticas e da produção para o próprio consumo.

Causas determinantes do trabalho infantil

O trabalho infantil é um fenômeno de natureza extremamente complexa, influenciado por fatores relacionados com as situações de pobreza, desigualdade e exclusão social. A exclusão é aqui conceituada como um processo multidimensional, que abrange privações de direitos econômicos, sociais, de gênero, culturais e políticos. As estatísticas que relacionam a incidência do trabalho infantil e o baixo nível de renda familiar evidenciam o papel preponderante da pobreza e da necessidade de estratégias familiares de sobrevivência na determinação do trabalho de crianças e adolescentes.

O reduzido nível de renda familiar, a precariedade e a instabilidade das ocupações em que a maioria dos trabalhadores adultos se insere no mercado de trabalho, as precárias condições de habitação e os baixos níveis de escolaridade relacionados a esse quadro de exclusão, configuram uma situação em que o ingresso precoce de crianças no trabalho impõe-se como uma necessidade para assegurar a subsistência da família. Essa inserção realiza-se, preponderantemente, em ocupações pouco

qualificadas, cuja remuneração, quando existente, é extremamente reduzida, e caracteriza-se, muitas vezes, pela vigência de extensas jornadas de trabalho, em condições adversas, arriscadas, insalubres, penosas e degradantes.

O reduzido nível de renda familiar, a precariedade e a instabilidade das ocupações em que a maioria dos trabalhadores adultos se insere no mercado de trabalho, as precárias condições de habitação e os baixos níveis de escolaridade relacionados a esse quadro de exclusão, configuram uma situação em que o ingresso precoce de crianças no trabalho impõe-se como uma necessidade para assegurar a subsistência da família

Esse foi o quadro geral encontrado na maior parte das regiões do estado da Bahia em que o PETI foi implantado. Desde a região sisaleira, em que as crianças acompanhavam os pais em diversas atividades ligadas à produção do sisal ou nas pedreiras da região, até as áreas de colheita de café em municípios da Chapada Diamantina e do Planalto de Conquista, passando pela

produção clandestina de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus, o elemento sempre presente em todas essas diversificadas realidades era o da vulnerabilidade, da fragilidade da família nas suas diversas dimensões, empurrando as suas crianças para o trabalho precoce.

Embora a miséria e a exclusão social sejam os fatores de maior relevância na determinação do trabalho infantil, outros aspectos devem ser observados. Dentre eles, deve-se ressaltar a ineficiência e a má qualidade do sistema educacional brasileiro e, especificamente, o do estado da Bahia. Ainda que a cobertura do sistema tenha se ampliado, e seja verificado, nas últimas décadas, um declínio das taxas de analfabetismo, persistem graves problemas vinculados ao sistema de educação pública, sobretudo nas regiões mais pobres e, particularmente, nas áreas rurais. Tais problemas, que terminam por configurar uma escola pouco atrativa, desempenham um papel decisivo nas elevadas taxas de repetência e evasão escolar entre as crianças de famílias mais vulneráveis, afastando-as do universo escolar e concorrendo para o seu ingresso precoce no mundo do trabalho.

Também no que se refere a este ponto, a implantação do PETI, que se iniciou pelas áreas rurais dos municípios da região sisaleira, no centro do semiárido baiano, defrontou-se com um quadro extremamente precário quanto às condições do sistema escolar ali existente, e os níveis alarmantes de analfabetismo ou de reduzida escolaridade dos pais ou responsáveis, o que acentuava ainda mais a ausência de importância e atratividade da escola no cotidiano da maioria das crianças e adolescentes ali residentes.

Outra causa importante da ocorrência do trabalho infantil é a que decorre de valores e padrões culturais e comportamentais ainda fortemente arraigados em expressivos segmentos da população, que legitimam e justificam o trabalho de crianças e adolescentes. O trabalho infantil, segundo tais visões, é visto como um espaço de socialização, valorizado como contraponto aos riscos que poderiam decorrer da convivência com a rua, com as drogas, com a marginalidade, e enfatizado como um princípio educativo, responsável pela disciplina, responsabilidade e experiência necessárias à construção de uma trajetória profissional.

De maneira geral, portanto, a despeito dos avanços ocorridos nas últimas décadas, ainda prevalecem em amplos segmentos da sociedade brasileira visões favoráveis ao trabalho infantil, ressaltando os seus benefícios. Opiniões como “o trabalho prepara para a vida”, “é melhor estar trabalhando do que estar na rua, na droga ou roubando”, dentre outras tantas similares, ainda traduzem, de um lado, uma concepção que atribui ao trabalho infantil uma possibilidade de controle social, que atenuaria os riscos advindos das “classes perigosas” e, de outro, a crença de que o trabalho precoce possa viabilizar, além dos ganhos imediatos, alternativas de ascensão social que dispensem o necessário investimento na escolaridade.

Nas diversas regiões da Bahia em que o PETI foi implementado, seja nas áreas urbanas, seja nas localidades rurais, não foram poucas as situações em que as famílias das crianças contempladas pelo

Programa sublinhavam a importância do trabalho para os seus filhos como uma estratégia de impedir o risco de um possível envolvimento com as drogas, com os perigos da rua, a “vagabundagem”, a “preguiça”. Muitos, no início, questionavam até mesmo as atividades socioeducativas, esportivas e culturais desenvolvidas no turno oposto ao da escola (denominadas como jornada ampliada do PETI), como algo pouco sério, que poderia estimular a mera brincadeira. O ato de brincar, tão inerente à infância, era algo vetado, na visão de muitas daquelas famílias, à realidade e ao cotidiano das suas crianças.

Deve-se destacar também outro fator, relacionado ao impulso de ganhar o próprio dinheiro, de poder consumir, que mobiliza crianças e, principalmente, adolescentes, sobretudo aqueles que residem nos centros urbanos. O trabalho significa, nessa circunstância, a possibilidade de independência em relação à família, de acesso a bens de consumo considerados essenciais na escala de valores vigentes em uma sociedade de consumo de massa, sobremaneira nos circuitos que envolvem o universo dos adolescentes.

Além destes fatores, fundamentais na determinação de uma oferta de mão de obra infantil, devem ser sublinhados os aspectos vinculados à demanda do mercado de trabalho, seja pela sua estrutura e dinâmica, seja pelo aparato institucional e jurídico referente ao trabalho infantil. No que diz respeito à estrutura do mercado de trabalho, alguns elementos podem ser destacados: o custo mais baixo da força de trabalho infantil; a sua incapacidade organizacional e de reivindicação; e as suas características físicas e biológicas que as tornam, sob a ótica de diversos produtores, mais apropriadas para determinadas tarefas. Isso foi observado em várias regiões da Bahia, em diversas atividades produtivas, nas quais, de forma velada ou mais explícita, os responsáveis pela contratação da mão de obra familiar destacavam a destreza e a habilidade manual de crianças em ocupações como a colheita do café ou o manuseio dos “traques” na produção clandestina de fogos de artifício.

No que se refere à dinâmica do mercado de trabalho, sobretudo em atividades agrícolas, responsáveis pela maior absorção do trabalho infantojuvenil no estado, a presença do trabalho infantil decorre, de um lado, das formas de organização da produção, ainda predominantemente baseadas na mão de obra familiar, o que concorre decisivamente para a participação da criança no trabalho desde cedo. No conjunto dos municípios abrangidos pelo PETI, quase 23% das crianças começaram a trabalhar antes dos 7 anos de idade e quase 70%, entre os 7 e 10 anos. Em algumas atividades, chamou atenção a presença de crianças em ocupações de risco, a exemplo de crianças de 3 anos de idade ajudando a família na extração do coco de ouricuri da casca, com a utilização de faca; crianças de 5 anos trabalhando com faca na raspagem de mandioca, de 6 anos ajudando a família na mariscagem, de idades similares trabalhando com a família, nas suas residências, na produção clandestina de fogos de artifício, dentre tantas outras situações semelhantes.

De outro lado, nas atividades agrícolas ligadas à monocultura, ou à agroindústria, que empregam de maneira intensiva a mão de obra familiar, particularmente em algumas etapas da produção, como a colheita, a forma de remuneração relacionada ao volume da produção impulsiona as famílias a utilizarem a força de trabalho de todos os seus membros, inclusive das crianças, na busca de ampliar a sua renda. Essa forma de contratação da família, por produção, foi constatada em praticamente todas as regiões do estado, a exemplo das atividades do sisal, do café, do algodão, da fruticultura, das carvoarias, dentre outras.

Finalmente, outro aspecto condicionante do trabalho infantil relaciona-se ao sistema de fiscalização existente no país, encarregado de fazer cumprir o avançado aparato jurídico de proteção à infância

A despeito de dispor de uma legislação moderna, sintonizada com as convenções internacionais que abrangem o trabalho infantil, o país ainda não dispõe de um sistema de fiscalização eficaz, com a estrutura necessária ao cumprimento da legislação vigente

e à adolescência. A despeito de dispor de uma legislação moderna, sintonizada com as convenções internacionais que abrangem o trabalho infantil, o país ainda não dispõe de um sistema de fiscalização eficaz, com a estrutura necessária ao cumprimento da legislação vigente. Mesmo constatando-se o empenho e a participação dos servidores do Ministério do Trabalho e Emprego e do Ministério Público do Trabalho no enfrentamento a essa situação, fica evidente a precariedade e a insuficiência dos mecanismos de fiscalização e de responsabilização daqueles que descumprem a legislação brasileira a esse respeito.

Efeitos e consequências do trabalho infantil

O Artigo 227 da Constituição Federal e a sua regulamentação, o ECA, definem a criança como um sujeito de direitos, uma pessoa em condição peculiar de desenvolvimento, a quem a família, a sociedade e o Estado devem assegurar, “[...] com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e a convivência familiar e comunitária.”

Essa pessoa em condição peculiar de desenvolvimento requisita, portanto, atenções específicas para que a sua evolução física, psíquica, emocional, intelectual, afetiva e social possa efetivar-se, o que significa ter o acesso pleno à educação, ao lazer, dentre outros direitos. O trabalho infantil interdita esses direitos. Seja por submeter um ser em formação a atividades que, em sua quase totalidade, caracterizam-se como perigosas, penosas ou degradantes, com todos os riscos para a sua saúde e o seu desenvolvimento psíquico-emocional daí decorrentes, seja pelo fato de que interfere na possibilidade de que crianças possam vivenciar plenamente a infância, a fantasia, o ato de brincar, além

de afetar de maneira drástica as suas relações com a escola, o aprendizado, o seu desenvolvimento educacional.

O levantamento da PNAD 2006, relativo aos riscos à saúde provocados pelo trabalho infantil no Brasil, verificou que 5,3% das crianças e adolescentes que trabalharam naquele período sofreram acidentes de trabalho ou apresentaram alguma doença ocupacional, um número bem mais elevado do que o registrado para a população adulta (2,0%). O principal tipo de acidente registrado foi *corte* (abrangendo 50% dos casos), seguido por *fratura ou entorse* (14%) e *dor muscular, cansaço, fadiga, insônia ou agitação* (quase 10%). (OIT, 2009) Tais resultados, decorrem, evidentemente, da profunda contradição entre o processo particular de desenvolvimento físico, emocional e cognitivo que caracteriza a formação de crianças e adolescentes e as condições em que as atividades produtivas e as ocupações se realizam, marcadas pelo risco, pela insalubridade e pelas inadequações ergonômicas, mecânicas, físicas e de outras naturezas.

Dentre os diversos efeitos perversos que o trabalho precoce provoca no desenvolvimento de crianças e adolescentes, um dos mais importantes refere-se às desvantagens quanto à situação educacional. Isso é particularmente grave na realidade atual, extremamente competitiva, em que os canais de ascensão são cada vez mais rígidos e seletivos, e o conhecimento e a capacidade de aprendizagem configuram-se como elementos fundamentais para o acesso, a permanência e o sucesso no mercado de trabalho. Nesse contexto, o trabalho de crianças e adolescentes atua como um forte limite às oportunidades e ganhos que compõem os pré-requisitos indispensáveis na idade adulta.

Uma série de fatores contribuiu para que os níveis de escolarização evoluíssem nas duas últimas décadas, constituindo-se em elementos decisivos

para que a frequência à escola se elevasse em todo o país: a Lei de Diretrizes e Bases, fundamentando os alicerces da política pública da educação; a definição dos mecanismos de financiamento e

Dentre os diversos efeitos perversos que o trabalho precoce provoca no desenvolvimento de crianças e adolescentes, um dos mais importantes refere-se às desvantagens quanto à situação educacional

descentralização do setor, mediante a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e, posteriormente, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); a multiplicação de estratégias e campanhas que enfatizam a importância da educação; a atuação de organizações da sociedade civil; as condicionalidades estabelecidas pelos programas de transferência de renda, no que se refere à frequência escolar e às crescentes exigências de qualificação impostas por um mercado de trabalho cada vez mais competitivo.

Os dados relativos à evolução da frequência escolar de ocupados e não ocupados de 5 a 17 anos no estado da Bahia, no período compreendido entre 1992 e 2008, conforme aponta o Gráfico 2, evidenciam essa trajetória crescente, ao tempo em que revelam, em todos os anos considerados, um percentual desfavorável dos ocupados que frequentavam a escola, quando comparados aos não ocupados.

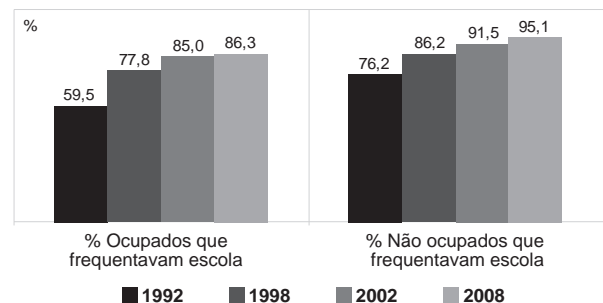


Gráfico 2
Percentual de ocupados e não ocupados de 5 a 17 anos que frequentavam escola Bahia – 1992, 1996, 2002, 2008

Fontes: IBGE; Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); Microdados (elaboração própria); Carvalho e Fernandes (2010).

A diferença entre os patamares de frequência escolar de ocupados e não ocupados resulta das múltiplas restrições e vulnerabilidades que envolvem o universo das famílias pobres. Mesmo optando pela alternativa de inclusão dos seus filhos ao trabalho, a maioria das famílias busca conciliar tal decisão com a possibilidade da frequência à escola, uma situação que se revela extremamente difícil e complexa para uma grande parcela dessas crianças e adolescentes.

As dificuldades de conjugar o trabalho com a escola, sobretudo entre aqueles que estão envolvidos em atividades rurais, o cansaço e os efeitos negativos de uma jornada de trabalho, bem como o desalento promovido por um sistema de ensino pouco atrativo, desconectado da sua realidade e de baixa qualidade, concorrem para um desempenho insatisfatório dessas crianças e adolescentes, evidenciado nas reprovações, na evasão e nas distorções série-idade.

Os dados relativos ao atraso escolar na Bahia, de acordo com a PNAD 2008 (Gráfico 3), expressam os efeitos negativos do trabalho sobre a permanência e o desempenho das crianças e adolescentes na escola.

Entre aqueles de 5 a 17 anos que trabalhavam, somente 4,9% não eram afetados pelo atraso escolar, percentual que, entre os não ocupados alcançava

a proporção de 24,9%. Da mesma forma, entre os ocupados, a proporção dos que apresentavam 6 anos ou mais de atraso (18,4%) era bastante superior à verificada no âmbito dos não ocupados (4,2%). Quando examinados os diversos grupos etários, o quadro se mantém: na faixa dos 10 a 13 anos, 23,1% dos ocupados registravam atraso escolar de 4 anos e mais, face aos 14,9% dos não ocupados; no grupo de 14-15 anos o atraso de 4 anos ou mais afetava quase 47% dos ocupados, contra 34,7% dos que não trabalhavam.

Tais números, que tanto exprimem as consequências do trabalho precoce sobre o desempenho na escola, quanto revelam o quadro de precariedade da qualidade do ensino público, são ainda mais negativos quando verificadas as taxas de atraso escolar na faixa etária dos 16-17 anos: nada menos do que 59% dentre os que trabalhavam exibiam atraso escolar de 4 anos ou mais, percentual que se reduzia a 40% dos não ocupados, um patamar também bastante elevado, o que explicita os enormes desafios da educação pública no Brasil no que diz respeito aos seus padrões de qualidade e desempenho.

Em relação à faixa etária dos adolescentes, entre 14 e 17 anos, cabe ressaltar outro aspecto importante da relação entre escola e trabalho. Aqui, é possível constatar também os impactos adversos da escola sobre a decisão de entrar precocemente no mercado de trabalho, ou seja, a precariedade, quando não ausência da escola, concorrendo para que o adolescente veja como destino único o trabalho. Essa ausência ou precariedade do ensino, sobretudo em áreas rurais ou nas periferias urbanas, acentua no adolescente a desmotivação pela escola, já internalizada pelo atraso acumulado e pela pouca atratividade que caracteriza o sistema de ensino e as práticas pedagógicas totalmente desatualizadas, o que reforça o seu desejo de ter uma renda própria.

Os resultados drásticos de todo esse processo de múltiplas causas, em que se associam a vulnerabilidade socioeconômica das famílias, a pobreza,

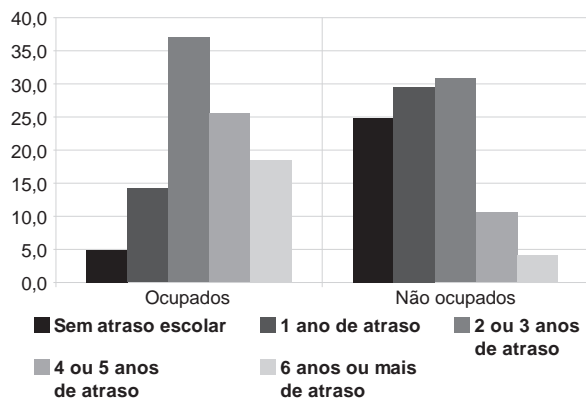


Gráfico 3
Percentual de ocupados e não ocupados de 5 a 17 anos segundo o atraso escolar – Bahia – 2008

Fontes: IBGE; Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); Microdados (elaboração própria); Carvalho e Fernandes (2010).

o desemprego e a má qualidade do ensino público, ressaltam as consequências negativas do trabalho infantil quanto às perspectivas de milhares de crianças e adolescentes que têm subtraídos os seus direitos, com sérias repercussões sobre o seu futuro. Privadas do aprendizado, com reduzido grau de escolaridade, as suas chances de uma melhor inserção no mercado de trabalho são escassas, sendo, portanto, limitadas as suas possibilidades de superarem as condições de pobreza que herdaram dos pais. Mantêm-se, assim, o ciclo que reproduz a pobreza e a desigualdade, perpetuando, por gerações, a exclusão social.

Políticas públicas de combate ao trabalho infantil: o PETI e os seus resultados

Dentre as diversas iniciativas e políticas públicas destinadas a enfrentar a questão do trabalho infantil, destaca-se o PETI. Criado pelo governo federal em 1996, em articulação com estados e municípios, e implantado no estado da Bahia em 1997, o PETI atuava em três eixos básicos: a concessão da Bolsa Criança Cidadã, um benefício monetário pago à família em contrapartida à retirada das crianças do trabalho; a realização da jornada ampliada, ou seja, a execução, no turno oposto à escola, de ações socioeducativas, esportivas, culturais, de lazer e de reforço escolar e o apoio a ações voltadas para a geração de emprego e renda para as famílias.

Implantado na Bahia em 1997, o Programa alcança, atualmente, 208 municípios, abrangendo pouco mais de 101.000 crianças e adolescentes na faixa etária entre 7 a 16 anos de idade. Desde 2006, com a integração entre o PETI e o Programa Bolsa Família (PBF), no âmbito do processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), diversos aspectos do programa foram modificados.

Com a integração, a faixa etária do programa ampliou-se para 16 anos, as atividades socioeducativas da jornada ampliada foram incorporadas ao Serviço de Convivência e Fortalecimento do Vínculo (SCFV), e estabelecidos novos mecanismos de

financiamento. O SCFV, que passa a abranger todas as crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil, com base no cadastramento efetuado pelo CadÚnico, unifica os valores diferenciados para as ações socioeducativas realizadas pela jornada ampliada nas áreas urbanas e rurais, estabelecendo o piso de R\$ 500,00 por grupos de 20 crianças e adolescentes atendidas.

Visando racionalizar, agilizar e desburocratizar a transferência de renda para as famílias, bem como tornar mais transparente e eficaz a gestão dos programas, efetivou-se a modificação dos critérios e valores da transferência de renda às famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil¹.

Na lógica da implementação do SUAS, a integração PETI-PBF reforçou a definição de mecanismos de financiamento em que a União, estados e municípios assumem, no âmbito das suas atribuições e competências, responsabilidades no financiamento das diversas atividades desenvolvidas pelo programa. Assim, com base no cadastramento efetuado em cada município, que registra no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) as crianças e adolescentes em situação de trabalho, a União repassa, via Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) para os Fundos Municipais, os recursos do co-financiamento para a realização do SCFV e outros serviços da rede de proteção e promoção dos direitos de crianças e adolescentes².

¹ Após a integração entre o PETI e o PBF, a transferência de renda para as famílias contempladas pelo programa estabeleceu os seguintes valores: *famílias com rendimento mensal per capita de até R\$ 70,00*: R\$ 68,00 + R\$22,00 por beneficiário (no máximo de 3 crianças) + R\$ 33,00 por adolescente de 16 e 17 anos frequentando a escola (máximo de 2 adolescentes); *famílias com renda mensal per capita acima de R\$ 70,00 e menor que R\$ 140,00*: R\$ 22,00 por até 3 crianças até 15 anos + R\$ 33,00 por adolescente (no máximo, 2 adolescentes); *famílias com renda per capita superior a R\$ 140,00*: por criança e adolescente retirada do trabalho o programa transfere R\$ 40,00 para famílias residentes nas áreas urbanas de capitais, regiões metropolitanas e municípios com mais de 250.000 habitantes e R\$ 25,00 às famílias residentes em outros municípios ou em áreas rurais.

² Na Bahia, de acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Sedes), responsável pela gestão estadual do programa, em 2010, serão repassados do FNAS para os Fundos Municipais de Assistência Social (FMAS) R\$ 37.500.000,00, enquanto o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), por meio do co-financiamento, estabelecido em 70% dos valores transferidos pelo Fundo Nacional, repassará R\$ 26.250.000,00 para os 208 municípios abrangidos pelo programa.

Após mais de uma década de atuação do PETI na Bahia, alguns resultados positivos devem ser destacados: a questão do trabalho infantil passou a fazer parte da agenda do poder público; a efetiva redução da incidência do trabalho infantil no estado, ainda que a sua dimensão se mantenha elevada; a melhoria das condições de vida de milhares de crianças e das suas famílias em decorrência da transferência de renda proporcionada pelo programa; os impactos da jornada ampliada no processo educacional das crianças e, o mais importante, no papel que desempenhou no processo de debate e mobilização dos municípios em torno da educação e da formação de crianças e adolescentes.

O desenvolvimento de atividades socioeducativas, culturais, esportivas, recreativas e de apoio pedagógico, ampliando, reforçando e diversificando o universo sociocultural, educativo e informacional de crianças e adolescentes, conjugado ao ensino regular, propiciou, de acordo com avaliações externas sobre o Programa, a melhoria da socialização, o domínio dos códigos de leitura, conta e escrita, a elevação do padrão nutricional das crianças, a queda da evasão escolar, os efeitos positivos na relação estudo/trabalho e a coibição do trabalho infantil, dentre outros aspectos.

Avaliações externas do Programa na Bahia constataram que as atividades desenvolvidas na Jornada Ampliada configuram-se como o núcleo essencial da estratégia de enfrentamento do trabalho infantil, na medida em que adotam a concepção da escola em tempo integral preconizada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Uma pesquisa realizada na região sisaleira pela Universidade Federal de Pernambuco³ afirmou, dentre outros

Avaliações externas do Programa na Bahia constataram que as atividades desenvolvidas na Jornada Ampliada configuram-se como o núcleo essencial da estratégia de enfrentamento do trabalho infantil, na medida em que adotam a concepção da escola em tempo integral preconizada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação

aspectos, que o desenvolvimento intelectual, emotivo, social e crítico das crianças dessa região estava acima daquele de crianças da mesma faixa etária e da mesma faixa de renda de todo o Nordeste e

mesmo de outras regiões do país. Este resultado foi atribuído aos processos pedagógicos e culturais desenvolvidos pela jornada ampliada.

A despeito desses resultados, a magnitude do trabalho infantil ainda existente no país exige a estruturação de uma política pública articulada pela União, mas com participação efetiva de estados

e municípios, de forma a garantir a implementação de uma Política Nacional de Combate ao Trabalho Infantil, na perspectiva da que foi formulada, no início da década atual, pelo Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil. Em 2003, a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (Conaeti), atualizou o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente, que definiu dez dimensões estratégicas a serem priorizadas por uma política pública nessa área, a seguir descritas:

- promoção de estudos e pesquisas, integração, sistematização e análise de dados sobre todas as formas de trabalho infantil;
- análise do arcabouço jurídico relativo a todas as formas de trabalho infantojuvenil;
- monitoramento, avaliação, controle social e fiscalização para a prevenção e erradicação do trabalho infantil;
- garantia de uma escola pública e de qualidade para todas as crianças e adolescentes;
- implementação de ações integradas de saúde;
- promoção de ações integradas de comunicação;
- promoção e fortalecimento da família, na perspectiva da sua emancipação e inclusão social;

³ Pesquisa realizada em 2003, pelo Núcleo de Ensino, Pesquisa e Extensão em Educação de Jovens e Adultos (NUPEP), da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

- garantia da consideração da equidade e da diversidade;
- enfrentamento das formas específicas de trabalho infantil (crianças envolvidas em atividades ilícitas, no trabalho infantil doméstico e nas atividades informais das zonas urbanas);
- promoção de uma articulação institucional quadripartite.

No estado da Bahia, a Agenda Bahia do Trabalho Decente, ao definir a erradicação do trabalho infantil como um dos seus eixos prioritários, contribuiu para que uma ampla e diversificada rede de instituições da sociedade civil, governamentais e de organismos internacionais elaborasse, após um processo de debates, estudos e mobilizações ocorridas entre 2008 e 2009, o Plano Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador. Este plano definiu cinco eixos estratégicos para o enfrentamento do trabalho infantil no estado da Bahia, abaixo destacados, que estabelecem estreita sintonia com o Plano Nacional elaborado pela Conaeti:

1. eixo do *conhecimento* sobre o trabalho infantil, as suas causas, consequências, estratégias de prevenção e eliminação;
2. eixo da *comunicação*, que qualifica o debate, mobiliza, articula, discute os problemas e apresenta as soluções;
3. eixo da *legislação*, que regula a ação das instituições públicas, de trabalhadores, empregadores, sociedade civil, das comunidades, das famílias e das próprias crianças e adolescentes;
4. eixo institucional, que organiza e programa a ação institucional para enfrentar o

problema e gerar competência entre os seus funcionários;

5. eixo da *proteção integral* de crianças e adolescentes, que prevê a garantia de uma ação

direta, do atendimento às meninas, meninos e adolescentes em vias ou em situação de trabalho infantil.

No estado da Bahia, a Agenda Bahia do Trabalho Decente, ao definir a erradicação do trabalho infantil como um dos seus eixos prioritários, contribuiu para que uma ampla e diversificada rede de instituições da sociedade civil, governamentais e de organismos internacionais elaborasse, após um processo de debates, estudos e mobilizações ocorridas entre 2008 e 2009, o Plano Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador

DESAFIOS E LIMITES DAS POLÍTICAS DE COMBATE AO TRABALHO INFANTIL

Em muitas das diretrizes delineadas pelo Plano Nacional, constatou-se, nos últimos 15 anos, avanços e conquistas que foram incorporadas às políticas públicas e às múltiplas iniciativas

de enfrentamento do trabalho infantil e, especificamente, ao PETI.

No entanto, a despeito dessa evolução, são inúmeros os desafios a serem enfrentados para ampliar e aprofundar tais políticas e intensificar a redução, em um ritmo mais acentuado, do número de crianças e adolescentes que trabalham. De fato, observa-se que, depois de quedas expressivas desde a década anterior, a tendência de declínio da ocupação infantojuvenil atenuou-se nos últimos anos, o que é explicitado pela magnitude do universo de crianças e adolescentes ocupadas — 4,3 milhões, entre 5 e 17 anos, de acordo com os dados da PNAD 2009, recentemente divulgados.

Essa redução no ritmo do declínio do trabalho infantil no país parece refletir um fenômeno também observado em outros indicadores sociais, relacionado à dificuldade de se intensificar a sua trajetória declinante, ao defrontar-se com o denominado “núcleo duro” de uma questão a ser enfrentada, ou seja, aquelas situações mais crônicas, consolidadas e intocadas de uma determinada realidade.

Além disso, deve-se sublinhar que as políticas de combate ao trabalho infantil, especificamente o PETI, até hoje não lograram avançar e definir estratégias e ações eficazes em algumas das dimensões mais graves e transgressoras de direitos do trabalho infantil, a exemplo da exploração sexual comercial de crianças e adolescentes, o tráfico de drogas e o trabalho doméstico.

Cada uma dessas formas de exploração do trabalho de crianças e adolescentes assume especificidades que exigem estratégias e políticas diferenciadas de identificação, abordagem, prevenção e atendimento, ainda insuficientemente desenvolvidas pelas políticas públicas, mesmo com o aprofundamento de algumas iniciativas e ações e da crescente mobilização em torno desses temas em todo o país.

Alguns dos obstáculos a essa intensificação do ritmo de redução do trabalho infantil no Brasil estão relacionados ao desempenho das políticas sociais direcionadas a esse tema, particularmente o PETI. A integração PETI-PBF, em curso desde 2006, aprimorou os processos de gestão dos programas, aperfeiçoou os instrumentos de financiamento, monitoramento e avaliação, viabilizou a melhor aplicação dos recursos do PETI e ampliou a cobertura quanto ao número de famílias beneficiadas com a transferência de renda. No entanto, no que se refere ao número de crianças e adolescentes atendidos pelo PETI, registrou-se, na segunda metade da década atual, a estagnação do número de beneficiários, hoje em torno de 820.000⁴.

Isso ocorreu, dentre outros fatores, por mudanças nas diretrizes do programa decorrentes da sua integração ao Programa Bolsa Família, como parte do processo de implantação dos novos serviços e estratégias estabelecidos pelo SUAS. Dentre elas, cabe destacar a perda de incentivos financeiros que

afetou uma parcela das famílias do PETI quando da integração ao PBF e a ausência de estímulos para as novas famílias com renda per capita, à época, abaixo de R\$ 120,00, para a retirada das crianças do trabalho infantil, além das dificuldades enfrentadas pelos municípios para a identificação das situações de trabalho, via CadÚnico⁵. Estimava-se, quando da integração dos programas, que algo em torno de 1,1 milhão de crianças e adolescentes beneficiárias do PETI fossem registradas pelo Cadastro, mas esse número reduziu-se a pouco mais de 860.000.

A indefinição quanto ao conteúdo das ações socioeducativas e de convivência desenvolvidas pelo SCFV⁶, a ausência de estratégias e ações voltadas para a qualificação profissional e para a geração de trabalho e renda envolvendo as famílias beneficiárias e a ênfase quanto ao critério de renda para a integração, em detrimento da prioridade ao registro das situações de trabalho infantil, concorreram para que o PETI não se fortalecesse e não ampliasse a sua cobertura, no processo de transição decorrente da integração ao Bolsa Família.

Uma pesquisa coordenada pelo Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS), recentemente divulgada⁷, elenca alguns pontos necessários à melhoria da qualidade dos serviços socioeducativos executados com as crianças e adolescentes integrantes do programa, que refletem alguns dos seus principais entraves: problemas de transporte e infraestrutura; a necessidade de materiais pedagógicos adequados às especificidades de cada uma das fases de desenvolvimento de crianças e adolescentes; o desenvolvimento de estratégias que reforcem a articulação entre o PETI e o

⁴ Esse número é inferior ao vigente no início e em outros anos da década em curso, no âmbito do PETI. Na Bahia, o PETI chegou a abranger uma média de 118.000 crianças e adolescentes entre 2001 e 2004, o que salienta o fato de que, no decorrer da década atual, houve uma estagnação da cobertura do programa em todo o país e no estado da Bahia.

⁵ A classificação de beneficiário do programa decorre da identificação do domicílio e da família no Cadastro Único; o campo para o registro das situações de trabalho infantil é o 270, a ser substituído, em nova versão do CadÚnico, prevista para implantação no 2º semestre de 2010.

⁶ Está prevista, também para o 2º semestre de 2010, a elaboração de diretrizes gerais para o desenvolvimento dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos/PETI.

⁷ Estudo Qualitativo de Avaliação do PETI, apresentado no seminário — Diretrizes Metodológicas e Operacionais do PETI, realizado em Brasília, em 21 e 22 de junho de 2010, pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

sistema educacional; a criação de mecanismos de atração e manutenção dos adolescentes nas atividades socioeducativas; a melhoria dos processos de formação e capacitação do pessoal envolvido na realização das ações socioeducativas e a definição de novos instrumentos para a resolução dos problemas advindos da integração entre o PETI e o PBF.

Para além da natureza, das atribuições e competências do SUAS e, especificamente, do PETI, os desafios e obstáculos atualmente identificados na evolução da política nacional de erradicação do trabalho infantil sinalizam para a necessidade de que se concretize a efetiva integração entre as políticas sociais e estratégias de desenvolvimento elaboradas sob o imperativo da inclusão, centradas no fortalecimento, na expansão e na melhoria da educação.

No contexto das intensas transformações que enfatizam a dimensão emancipatória da educação e de profundas alterações nas relações entre a educação e os processos contínuos de formação, de forma a prolongar o tempo de preparação necessário para o ingresso no mundo do trabalho, a existência do trabalho infantil traduz não somente a manutenção de um dos mecanismos seculares da exclusão social, como também o anacronismo de determinadas relações sociais e econômicas, no limiar da sociedade do conhecimento.

Dentre outras sinalizações, o que o PETI evidenciou, na Bahia e em todo o país, foi a importância de se redefinir a escola no Brasil. A escola de tempo integral, atrativa, que conjugue a ensino de qualidade, atualizado com as práticas cognitivas contemporâneas e em sintonia com a realidade territorial, com as atividades culturais, artísticas, esportivas, lúdicas, em que a vivência da infância, do ato de brincar, da fantasia, sejam contempladas.

O trabalho infantil é derivado de múltiplas e complexas determinações econômicas, sociais e culturais. Enfrentá-lo, portanto, exige uma política ampla, de caráter nacional, articulada com as unidades federativas, que integre as diversas políticas

sociais e assegure o seu financiamento. Um ponto fundamental nesse processo é o que se refere às estratégias direcionadas às famílias, em todas as dimensões que determinam a sua vulnerabilidade. Fortalecê-las quanto aos serviços básicos de educação, saúde, saneamento e habitação; à geração de trabalho e renda; ao acesso à terra, ao mercado de trabalho; à promoção, enfim, dos seus direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, situa-se como o grande desafio de uma política pública de caráter nacional.

Romper com a perpetuação da pobreza e da exclusão social que afeta o cotidiano e o futuro de milhões de famílias e as suas crianças e interromper o processo da sua reiteração entre gerações, para o qual o trabalho infantil concorre decisivamente, exige, portanto, uma ampla e persistente mobilização nacional que consagre, no plano dos valores e dos padrões culturais, e na realidade concreta de um contingente gigantesco de brasileiros, o enunciado que articulou e galvanizou, nas décadas recentes, diversos movimentos sociais, entidades e governos: “lugar de criança é na escola”.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, A. N. de. *A criança na sociedade contemporânea: do “ainda não” ao cidadão em exercício*. Psicologia, Reflexão e Crítica, v. 2, n. 1, p. 119-132, 1998.
- ARIÉS, P. *História social da criança e da família*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1978.
- AZEVEDO, J.S.G. de; MENEZES, W. F.; FERNANDES, C. M. *Fora de lugar. Crianças e adolescentes no mercado de trabalho*. São Paulo: ABET, 2000.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Inspeção do Trabalho. *Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente*. Brasília: MTE, 2004. 84 p.
- BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI*. Manual de orientações. [Brasília-DF]: MPAS, maio 2002.
- CARVALHO, I.M.M de. *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. Trajetória e Beneficiários no Estado da Bahia*. Salvador: CRH/UFBA, 2003. (Série Estudos e Pesquisas).

- CARVALHO, I.M.M de. Direitos legais e direitos efetivos – crianças, adolescentes e cidadania no Brasil. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 29, p. 127-142, 1995.
- CARVALHO, I.M.M de; FERNANDES, C. M. *O trabalho infanto-juvenil no Estado da Bahia*. Salvador: OIT, 2010. Relatório.
- FÓRUM NACIONAL DE PREVENÇÃO E ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL. *Trabalho infantil não é brincadeira. Análise da atuação do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil – FNPETI 1994-2002*. Brasília, maio 2003.
- _____. *Avaliação da integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ao Programa Bolsa Família (PBF)*. Brasília, jan. 2007
- IVO, Anete B.L. Políticas sociais de combate à pobreza nos anos 1990: novas teses, novos paradigmas. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Pobreza e desigualdades sociais*. Salvador: SEI, 2003. p. 7-27. (Série de estudos e pesquisas, 63).
- LAMÊGO, Solange. *A implantação da jornada ampliada na região Sisaleira da Bahia*. Estratégia de manutenção da criança na escola (registro de experiência). 2. ed. Salvador, 2001.
- MARTINS, J. de S.. Introdução. In: MARTINS, José de Souza (Coord.). *O massacre dos inocentes*. A criança sem infância no Brasil. São Paulo: HUCITEC, 1993.
- MULLER, F. *Infâncias nas vozes das crianças: culturas infantis, trabalho e resistência*. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>>. Acesso em: 15 dez. 2003.
- OIT;ANDI; UNICEF. *Crianças invisíveis: o enfoque da imprensa sobre o trabalho infantil doméstico e outras formas de exploração*. São Paulo: Cortez, 2003. (Série mídia e mobilização social, v. 6).
- OIT;ANDI; UNICEF. *Perfil do Trabalho Decente no Brasil*. Brasília, 2009.
- PEDREIRA, L.A.. PETI: de (sen) volvendo a infância perdida? Salvador, UNEB, 2006.
- POSTMAN, N. *O desaparecimento da infância*. Trad. Suzana Menescal de Alencar Carvalho e José Laurenio de Melo. Rio de Janeiro: Graphia, 1999.
- RAMOS, A. R.Neves; NASCIMENTO, A.D. *Resgatando a infância*. A Trajetória do PETI na Bahia. Salvador: MOC/OIT/ UNICEF, 2001.
- RUA, M. das G. *Avaliação da Integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ao Programa Bolsa Família (PBF)*. Brasília: FNPETI, 2007.
- SARMENTO, M.J. *As culturas da infância nas encruzilhadas da 2ª modernidade*. [200-]. Disponível em: <http://cedic.iec.uminho.pt/Textos_de_Trabalho/textos/encruzilhadas.pdf> . Acesso em: 1 jun. 2004.
- _____. O estudo de caso etnográfico em educação. In: ZAGO, Nadir; CARVALHO, Marília P.; VILELA, Rita A. T. (Org.). *Itinerários de pesquisa*. Perspectivas qualitativas em Sociologia da Educação. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 137-179.
- SOUZA, F.F. A construção das políticas públicas de combate ao trabalho infantil. *Bahia Análise&Dados: violência*, Salvador, v. 11, n. 1, p. 82-90, jun. 2001.
- FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA – UNICEF. *Relatório da situação da infância e adolescência brasileiras. Diversidade e Equidade – pela garantia dos direitos de cada criança e adolescente. 2004*.
- _____. *Infância ameaçada*, situação mundial da infância. Brasília, 2005.

Artigo recebido em 15 de setembro de 2010
e aprovado em 20 de setembro de 2010.

Trabalho e direitos humanos: uma aliança em favor da promoção da igualdade de pessoas com deficiência no espaço laboral

*Maria Antonieta Araújo**

*Alexandre Baroni***

* Mestra em Educação e graduada em Psicologia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); docente e pesquisadora do Curso de Psicologia da Escola Bahiana de Medicina e Saúde Pública; consultora do Instituto de Pesquisa e Ensino para o Desenvolvimento Social (IPEDES) na elaboração do Plano de Implementação do Eixo Promoção de Igualdade: Pessoas com Deficiência.

antonieta.araujo@bahiana.edu.br

** Coordenador Executivo dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Estado da Bahia.

alexandrebaroni@sjcdh.ba.gov.br

Resumo

O artigo realiza uma interface entre o trabalho enquanto categoria de análise e os Direitos Humanos, de forma a favorecer as argumentações em favor da promoção da igualdade de acesso e permanência de pessoas com deficiência no campo laboral. Serviu de contexto para isso a proposta política da Agenda Bahia do Trabalho Decente (ABTD) que consolida o Plano de Implementação da Promoção de Igualdade de Pessoas com Deficiência no Trabalho. No seu delineamento, o texto esclarece sobre aspectos ligados à concepção da Agenda, elucida sobre o trabalho desenvolvido pelo eixo Promoção da Igualdade — Pessoa com Deficiência e os seus resultados no plano de implementação, discute sobre aspectos sociais e subjetivos do trabalho na ótica sociológica, analisa a perspectiva dos Direitos Humanos nos processos de inclusão no trabalho de pessoas com deficiência e faz considerações finais sobre o tema.

Palavras-chave: Trabalho Decente. Inclusão no trabalho. Pessoa com deficiência. Direitos humanos.

Abstract

This article performs an interface between work as an analysis category and Human Rights, in order to strengthen the arguments in favor of the promotion of equality of access and the permanence of disabled people in the labor field. The proposed policies of the Bahia Agenda of Decent Work (ABTD) served as a context for that idea, because it consolidates the Implementation Plan for the Promotion of Equality of Disabled People at Work. In its design, the text clarifies some aspects related to the conception of the Agenda, elucidates about the work developed by the Equality Promotion — Disabled People axis and the results in the implementation plan, discusses about social and subjective aspects of work under a sociological viewpoint, analyzes the perspective of Human Rights in the processes of the inclusion of disabled people and makes final considerations on the themes.

Keywords: Decent Work. Work inclusion. Disabled people. Human rights.

INTRODUÇÃO

O desafio de avançar na análise de uma proposta política serviu de incentivo à elaboração deste artigo, que tratará da interface entre as categorias trabalho e direitos humanos, em um diálogo a favor da promoção da igualdade de pessoas com deficiência no campo laboral. Assim, torna-se imprescindível abordar o cenário organizado pelo direcionamento das propostas governamentais para a consolidação da Agenda Bahia do Trabalho Decente (ABTD), cujos princípios refletem o reconhecimento dos direitos dos cidadãos ao trabalho.

A ABTD, cujo Plano de Implementação foi lançado na Bahia, em janeiro de 2010 (BAHIA, 2010a), traduz o avanço das políticas públicas na criação de estratégias que promovam a equiparação de oportunidade, favoreçam o ingresso e permanência da população de jovens e adultos nos processos produtivos, combatam qualquer tipo de discriminação e erradiquem o trabalho infantil. Estes aspectos orientaram a construção do citado plano, que foi constituído por eixos norteadores, ocupando-se, cada um deles, com o estudo e a elaboração de propostas de intervenção em diferentes campos ligados ao trabalho, tais como: erradicação do trabalho escravo, erradicação do trabalho infantil, segurança e saúde do trabalhador, serviço público, juventude, trabalho doméstico, empregos verdes — ligados a atividades econômicas ambiental e socialmente sustentáveis — e promoção da igualdade.

O eixo Promoção da Igualdade tratava inicialmente das questões de raça, sexo e acessibilidade de pessoas com deficiência, como é possível constatar pelas linhas de ação propostas (BAHIA, 2008) quais sejam: promoção de ações que estimulem a igualdade no mundo do trabalho, em especial as relativas às questões de gênero, raça e deficiência; sensibilização dos atores tripartites e mobilização social para construção, implementação e acompanhamento das ações de inclusão no mundo do trabalho; e fortalecimento e ampliação da base de conhecimento sobre igualdade no

mundo do trabalho, com apoio do Observatório da Igualdade Racial e de Gênero e do Sistema de Indicadores de Cidadania do Governo da Bahia.

Posteriormente, mediante discussões no âmbito do Comitê Gestor Estadual da ABTD — comitê constituído pelo Decreto nº 11.229/2008 (BAHIA, 2008), responsável pelos encaminhamentos e aprovação dos trabalhos da Agenda — analisou-se que, para fazer a gestão do processo de construção dos planos, o eixo Promoção da Igualdade deveria representar no seu escopo as questões envolvidas apenas com a inclusão das pessoas com deficiência na perspectiva do trabalho. Foi designada então, para coordená-lo, a Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SJCDH).

Esse fato promoveu a criação do eixo Promoção de Igualdade — Pessoa com Deficiência, garantindo a sustentabilidade do lugar social de trabalhador para as pessoas de um segmento cujo protagonismo evidenciou-se nos encontros para a construção das propostas do referido eixo. Isso porque tais propostas, assim como as dos outros eixos, constituem-se no resultado de uma ação política que criou espaços sociais de discussão entre entidades governamentais, representação de trabalhadores, de empregadores e da sociedade civil, para fins de levantamento das demandas e elaboração das proposições. Um dos produtos dessa ampla ação dos eixos foi o Plano de Implementação da Promoção de Igualdade de Pessoas com Deficiência no Trabalho (BAHIA, 2010a).

O plano em questão, como será visto posteriormente, representou a sistematização de duas categorias de ação, apresentadas em formato de projetos, para auxiliar a sua implementação: a daquelas já realizadas pelo governo do estado nas suas diversas unidades institucionais e a referente às ações propostas com base nas discussões supracitadas. Firma-se então o compromisso de garantir vetores que apontem para uma sociedade justa e inclusiva, fazendo proposições para políticas que favoreçam o desenvolvimento humano e o crescimento social pela via do trabalho.

O detalhamento das propostas do eixo Promoção de Igualdade — Pessoa com Deficiência e do seu respectivo plano de ação será exposto na próxima seção, seguido de uma discussão sobre o significado do trabalho para a vida do homem e sobre a perspectiva dos direitos humanos no trabalho, respectivamente, concluindo-se com algumas considerações relevantes acerca do tema abordado.

EIXO PROMOÇÃO DA IGUALDADE – PESSOA COM DEFICIÊNCIA

Na base conceitual que define a população para a qual esse plano se dirige, considera-se o Repertório de Recomendações Práticas da OIT sobre Gestão de Questões Relativas à Deficiência no Local de Trabalho (OIT, 2001), destacando-se que as pessoas com deficiência — que podem apresentar comprometimento físico, auditivo, visual, ou intelectual — não formam um grupo homogêneo. Esse documento afirma ainda que a deficiência pode ser congênita ou ter sido adquirida na infância, na adolescência ou durante o período de educação posterior, assim como também no emprego. Conclui-se que o seu impacto sobre a capacidade de trabalho pode ser reduzido ou significativo e pouco interferir na interação com o meio social, exigindo considerável apoio e assistência.

Ainda na esteira das políticas internacionais, foram estabelecidos pela OIT os princípios e ações para as políticas nacionais de reabilitação profissional e de emprego para essa população. O Brasil compactuou com tais princípios, ao assinar a Convenção nº 111 (OIT, 1973), que trata da igualdade de oportunidades no mercado de trabalho e do acesso democrático à formação profissional como uma condição importante para que essa igualdade aconteça. Além da citada convenção, o Brasil compactuou também com a de nº 159 (OIT, 2009b), que aborda as políticas de readaptação de profissionais reabilitados, considerando todas as categorias.

Essa adesão governamental às convenções internacionais foi gerando desdobramentos internos nacionais que culminaram em um arcabouço legislativo que coloca o país entre as nações mais avançadas na área jurídica, quando a questão é defender a igualdade de oportunidades das pessoas com deficiência nas diversas áreas, dentre elas a do trabalho.

Contudo, em recente estudo no campo da Responsabilidade Social, que teve como fonte de informações dados do Ministério do Trabalho e Emprego e do Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS), Clemente (2009) demonstrou que isso não tem sido suficiente, pois a média de empregabilidade desse segmento é de apenas 15,4%. As instituições abordadas pelo estudo alegaram, na sua maioria, que não há disponibilidade de portadores dessa condição para contratação e consideraram que isso decorre de razões como acessibilidade e transporte, dentre outras. Clemente (2009) destacou como principal, dentre as razões citadas, o desconhecimento, pelas organizações de trabalho, da capacidade laborativa de pessoas com alguma deficiência.

Posto isto, pode-se inferir que a organização de uma agenda governamental específica para a implantação do trabalho decente no estado, considerando como um dos seus eixos norteadores o de Promoção da Igualdade — Pessoa com Deficiência, constitui-se em uma resposta e, ao mesmo tempo, uma possibilidade de mudança nesse cenário pela via das políticas públicas.

A expectativa é de que o citado eixo garanta programas de enfrentamento à discriminação contra o segmento da população em evidência, no que se refere ao seu acesso ao mundo do trabalho, bem como a sua permanência e possibilidades de ascensão profissional. Para atender a essa expectativa, o plano para implementação desse eixo espelha um sistema de indicadores de ações políticas exequíveis e algumas já implementadas ou em fase de implementação, as quais, associadas àquelas dos outros eixos, compõem a já citada Agenda (BAHIA,

2008). Este é um instrumento político de participação social e intersetorial capaz de promover avanços quantitativos e qualitativos na área do trabalho. Esta característica participativa confere-lhe, inclusive, um mérito que deve ser ressaltado em razão do seu alcance em potencial.

A metodologia utilizada para construção do plano do eixo aqui em destaque contou com a presença efetiva de pessoas com deficiência atuantes em diversos segmentos sociais — inclusive profissionais que, já inseridos no mercado de trabalho, contribuíram com as suas experiências —, o que colaborou para a abrangência das propostas retratadas no documento final. Importância relevante nesse processo foi a participação das associações representativas das pessoas com deficiência e das organizações não governamentais que atuam com essa temática, além da sociedade civil.

Enquanto um conjunto de propostas de ação, o Plano de Implementação da Promoção de Igualdade de Pessoas com Deficiência no Trabalho (BAHIA, 2010a) foi construído em uma Oficina de Planejamento com a participação dos citados atores. Esta seguiu uma dinâmica que favoreceu a discussão coletiva em torno de seis grandes áreas: Pesquisa, Educação, Formação de Rede, Comunicação, Incentivo e Fiscalização/Legislação.

No campo da *Pesquisa*, foi proposta a realização de estudos sobre mercado de trabalho para as pessoas com deficiência no estado da Bahia e a investigação nos cursos profissionalizantes da rede estadual de ensino voltados para este segmento.

No campo da *Educação*, estabeleceu-se como prioridade a ampliação das possibilidades de qualificação e requalificação de profissionais com deficiência para o ingresso ou ascensão profissional no mercado de trabalho, defendendo o planejamento de estratégias e/ou de um Centro de Referência Estadual de reabilitação profissional para essas pessoas. Além disso, propôs-se o incentivo à implementação de um programa de educação continuada, com o foco nas práticas de inclusão, voltado para profissionais e educadores do

âmbito do Trabalho e do Ensino Profissionalizante, respectivamente.

No campo da *Formação de Rede*, foi sugerida a atualização e a aproximação entre os Conselhos Municipais de Defesa das Pessoas com Deficiência, fortalecendo a sua identidade política e social local, mediante o apoio na implementação da ABTD. Em uma dimensão mais ampliada, propôs-se também para esse campo a criação de uma rede interinstitucional e de um site para interlocução, atualização e informação capazes de alcançar a todos os atores que atuam no universo do trabalho, dando visibilidade a elementos que são estruturantes nas práticas de inclusão.

Para outro campo, o da *Comunicação*, foi estabelecida a criação de um programa de divulgação nas mídias, em formato acessível, sobre a inclusão de pessoas com deficiência no mundo do trabalho, considerando diversos aspectos desse processo. Previu-se também a publicação técnico-informativa sobre os diversos tipos de deficiência na ótica da inclusão laboral.

No que se refere ao campo do *Incentivo*, sugeriu-se a realização de uma campanha para a concessão de prêmios e selos de reconhecimento para as melhores ações de valorização de pessoas com deficiência em organizações de trabalho.

Por fim, sobre *Fiscalização/Legislação*, campo de relevância para garantia dos direitos constituídos, propôs-se a formação de parcerias entre órgãos competentes e sociedade civil organizada, na defesa dos direitos dos trabalhadores — pessoas com deficiência — de acesso e permanência no trabalho.

Uma vez estabelecidas as ações prioritárias para o eixo Promoção da Igualdade, procedeu-se a um levantamento nas secretarias de estado, daquelas já em andamento e que fossem afins às diretrizes do plano em elaboração. O resultado do levantamento é apresentado no Quadro 1 a seguir.

Ao final, os dados coletados na Oficina de Planejamento, em conjunto com aqueles levantados junto às secretarias, foram sistematizados no

- Fiscalização, pela Superintendência Regional do Trabalho (SRT) e Ministério Público, do cumprimento da Lei nº 8.213/1991, que dispõe sobre a cota das vagas de emprego para pessoas com deficiência.
- Qualificação de professores da Educação Profissional nos conteúdos da Educação Especial, pela Coordenação de Educação Especial (Secretaria de Educação do Estado da Bahia).
- Organização, pelos gestores da Educação Profissional (dez. 2009), de planos de acessibilidade nos seus respectivos projetos político-pedagógicos.
- Ações da Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (Setre) e da Secretaria da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SJCDH):
 - intermediação de mão de obra por meio do Sinebahia;
 - acompanhamento de processo seletivo por um intérprete de Libras → Oferta de curso de Libras para empresas e servidores da Setre e de outros órgãos: Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico e Social (Sedes); Secretaria da Administração do Estado da Bahia (SAEB); Academia da Polícia Civil (Acadepol);
 - palestras de sensibilização;
 - auxílio na identificação dos postos de trabalho para pessoas com deficiência;
 - auxílio na avaliação nas condições de acessibilidade;
 - cursos de qualificação profissional para pessoas com deficiência.
- Programa Qualifica Bahia, lançado em outubro/2009, voltado para pessoas vulneráveis econômica e socialmente, em particular aquelas com baixa escolaridade e sujeitas às mais diversas formas de discriminação social. Dentre estes, as pessoas com deficiência.
- Organização do site do Sinebahia com *link* para a Rede Saci, rede ampla e bem estruturada que “atua como facilitadora da comunicação e da difusão de informações sobre deficiência” (REDE SACI, 2009).
- Coordenação do Eixo Promoção da Igualdade — Pessoas com Deficiência, da ABTD, pela SJCDH, através da Coordenação Executiva dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Cordef).

Quadro 1
Ações identificadas em andamento em secretarias de estado

Fonte: BAHIA (2010b).

Plano de Implementação da Promoção de Igualdade de Pessoas com Deficiência no Trabalho, cuja primeira versão foi submetida e aprovada pelo Comitê Gestor, definido pela ABTD em 2008 (BAHIA, 2008).

Foi assim consolidado um importante documento no campo do trabalho, que servirá como norteador para muitas ações governamentais, posto que, na sua estrutura, aponta não apenas as ações como também prováveis responsáveis e colaboradores, parceiros, produtos e metas a serem alcançadas (BAHIA, 2010b).

Sendo esta uma análise originária de uma ação política e social em favor do campo laboral, impõe-se que se faça uma breve discussão teórica sobre o sentido do trabalho para o ser humano.

SIGNIFICADO DO TRABALHO PARA A VIDA DO HOMEM

Não se pode prescindir de uma reflexão acerca da categoria trabalho em uma análise como esta, uma vez que o seu próprio objeto de consideração, a despeito de ter uma capilaridade em muitos âmbitos, como demonstrado no Plano de Implementação da Promoção de Igualdade de Pessoas com Deficiência no Trabalho (BAHIA, 2010) — o da inclusão social e educacional, da reabilitação, da qualificação para o trabalho, da pesquisa; da comunicação — está circunscrito neste campo.

Entretanto não é só isso que impõe esta reflexão. Sabe-se que o trabalho é uma das principais vias de integração na sociedade, sendo fator fundamental para minimizar a estigmatização social. O estudo de Glatt (1998 apud ARAÚJO, 2002) confirma, além disso, o pressuposto de que a via laboral possibilita o exercício das potencialidades e competências das pessoas para o trabalho, inclusive daquelas com deficiência, permitindo-lhes construir uma vida mais autônoma, com reflexos positivos na sua autoestima e na sua socialização, elementos favoráveis à inclusão social.

Deste modo, as razões do entrelaçamento entre o sujeito e o que ele produz, conforme argumentação precedente, podem ser elucidadas pelas colocações de algumas abordagens da Sociologia do Trabalho, aquelas que trazem no seu escopo discussões que asseguram a perspectiva da centralidade do trabalho na vida do homem. Volte-se o olhar, então, para a gênese dessa perspectiva nos autores clássicos que associaram o ato produtivo à construção da subjetividade do indivíduo, permitindo-lhe uma visão sobre si mesmo, que também reflete os seus espaços sociais mais significativos.

A relevância de tal abordagem neste artigo está no fato de que a compreensão sobre os processos humanos individuais e sociais subjacentes ao ato do trabalho apoiam as argumentações da luta pela promoção da igualdade, tratando-se, no caso em discussão, de pessoas com deficiência enquanto atores sociais, muitos dos quais, em construção das suas respectivas subjetividades e que incorporaram o estigma da incapacidade.

O trabalho enquanto labor, como arregimentação das forças e das capacidades cognitivas do homem para alcançar um objetivo, foi tomado, ao longo da história, como alvo de distintas formulações teóricas para compreender-lhe o significado.

Nesse traçado histórico, encontra-se na Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra no século XVIII e acompanhada por outros países da Europa, um importante marco para o incremento das discussões nessa área, uma vez que ela promoveu uma transformação súbita na estrutura das doutrinas econômicas.

O termo revolução justifica-se em função das grandes alterações por ela provocadas: os contingentes populacionais saídos do campo transformavam-se em mão de obra abundante nas cidades e as descobertas tecnológicas (máquinas de fiar algodão, fabricação do aço, máquina a vapor) revolucionavam a prática da manufatura. Em paralelo, as relações de trabalho, entre estas as de poder, iam antecipando o modo predominante de trabalho produtivo nas sociedades modernas que se organizavam, redefinindo valores, multiplicando-se em classes e criando novas instituições sociais (ARAÚJO, 2002).

É importante ressaltar tais circunstâncias históricas para o entendimento do sentido da centralidade do trabalho na vida do homem, legado dos estudos clássicos sobre essa categoria, como já citado anteriormente, que o consideravam como dado social central e compreendiam a sociedade e a sua dinâmica enquanto construídas como “sociedade do trabalho”.

A experiência social fundamental e avassaladora do séc. XIX foi a constituição e o rápido

crescimento quantitativo do trabalho em sua forma pura, isto é, livre da imiscuição de outras esferas da ação e das funções sociais. Esse processo de diferenciação e purificação, pela primeira vez tornou possível a personificação do trabalho na figura social do “trabalhador”. O trabalho livre e solto dos vínculos feudais [...] é, por assim dizer, o ponto de partida empírico para as construções teóricas dos sociólogos clássicos (OFFE, 1989, p. 14).

As pesquisas de Durkheim (1996), Marx (2008) e Weber (2001) possibilitaram a obtenção de um amplo campo de debate sobre um universo em que o trabalho ocupou lugar de destaque dentro de uma sociedade, então burguesa, empenhada na atividade econômica, movida por uma racionalidade singular e permeada por conflitos trabalhistas. Pôs-se, então, nessas circunstâncias, uma realidade impossível de não ser pensada por aqueles que se inquietavam com o homem enquanto ator social.

Marx (2008) concebeu o trabalho como atividade humana vital, necessária à manutenção da existência social e material. Nesta concepção, ele representa a atividade em que o homem relaciona-se com a natureza e com os próprios homens, utilizando-se da sua capacidade de criar e de construir para transformar a sua relação com ambos. Ele seria, inclusive, o fator primeiro a diferenciá-lo dos animais. Consoante Marx e Engels (1976, p. 18), “[...] pode-se referir à consciência, à religião, e a tudo o que se quiser como distinção entre os homens e os animais, porém esta distinção só começa a existir quando os homens iniciam a produção dos seus meios de vida”.

A existência do homem dá-se, pois, com base no que produz, pois, produzindo, constrói os seus meios de existência e, ao fazê-lo, produz indiretamente a sua vida material. Passa, então, a existir como ser social, com lugar social definido com base no seu trabalho.

Eis aqui o materialismo do qual falava Marx (2008), no qual o trabalho aparece como categoria principal

para explicar a história; é o materialismo histórico; um desdobramento que ocorre apoiado nas relações materiais, em última análise, das relações de produção, fato que interfere na própria história. Neste enfoque, o sentido ontológico legitima a categoria trabalho como fundante e constituinte do ser social.

A forma como os indivíduos manifestam a sua vida reflete muito exatamente aquilo que são. O que são coincide, portanto, com a sua produção, isto é, tanto com aquilo que produzem como com a forma como produzem. Aquilo que os indivíduos são depende, portanto, das condições materiais da sua produção (MARX ENGELS, 2007 p. 3).

Enquanto a teoria marxista estudou as relações sociais, sendo a sua essência norteadas pela produção, outro pesquisador, Durkheim (1996), direcionou o seu estudo pelos valores morais. Este autor concebeu a sociedade como um organismo constituído por um campo eminentemente moral e atribuiu-lhe uma identidade, com base na qual são impostas ações aos indivíduos, ou seja, a sociedade tem um poder de coerção exterior aos homens, determinando maneiras de agir, comportamentos e valores.

Do ponto de vista em que foi tomado, o conceito de moral é um fator que determina uma forma de agir coletiva, subordina os indivíduos à sociedade e possibilita uma ética a ser observada pelos seus integrantes. Este entendimento de sociedade possibilitou a Durkheim (1996) pensar o trabalho como categoria fundamental para a compreensão do organismo social.

Esse autor fez então uma analogia entre o sistema de trabalho e o sistema nervoso, ao qual atribuiu a tarefa de regular as diferentes funções do corpo de maneira a fazê-las fluir harmoniosamente, exprimindo, de forma natural, o estado de concentração que o organismo alcançou em consequência da divisão do trabalho fisiológico. Ele afirma que se pode medir igualmente o grau de concentração alcançado por uma sociedade, em consequência da divisão do trabalho social, segundo o desenvolvimento do direito cooperativo.

Complementando as principais formulações referentes à centralidade do trabalho, necessário se faz rever Weber (2001), quando considera sua importância na construção das ações sociais implicadas nos valores culturais, o que remete necessariamente ao plano da subjetividade dos indivíduos.

As vertentes sociológicas aqui apresentadas, por discutirem as suas premissas na perspectiva das relações sociais, evidenciam o processo do trabalho como construtor de grupamentos sociais, possibilitando que os sujeitos, imersos nesse processo laboral, vivenciem os valores coletivos e construam as próprias referências sobre si mesmos e o mundo que os rodeia. Tais referências constituem-se em importantes elementos do desenvolvimento humano, em razão das possibilidades de construção subjetiva que favorecem.

Transpondo essa reflexão para o campo em análise, que envolve a inclusão de pessoas com deficiência no trabalho, vê-se o quanto são oportunas tais considerações. Ter uma deficiência foi entendido, por muito tempo, como sinônimo de incapacidade, de impossibilidade de estudar, de trabalhar e de desenvolver os múltiplos setores da vida em desenvolvimento, enfim, de se exercer uma cidadania. Essa representação social foi responsável por construções subjetivas nos próprios indivíduos com a condição da deficiência, por dificultar a criação de novas significações em relação às formas de viver e agir no mundo que lhes pudesse proporcionar novas possibilidades.

Os movimentos sociais e políticos de defesa da inclusão, sobretudo no trabalho, têm dado novas referências em contraponto a essa representação excludente. Iniciativas como aquelas propostas pelo Plano de Implementação do Eixo Promoção da Igualdade — Pessoas com Deficiência serão capazes de criar e fomentar espaços de interlocução entre o seu público alvo e o espaço social do trabalho. Neste, ocorre o que Hirata (1998) chama de mobilização psíquica do sujeito que está inserido no processo laboral, sendo esta uma pré-condição para a aquisição das

competências necessárias ao engajamento na própria atividade produtiva.

Na atualidade, envolto em novos domínios de discussão — qualificação, discriminação, violência, assédio moral, terceirização, novas tecnologias, inclusão, dentre outros — o conceito “trabalho” tem suscitado reflexões próprias do mundo contemporâneo, a exemplo das que traduziram o conceito de Trabalho Decente. Este tem sido definido como condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia de governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável (ABRAMO, 2005).

A despeito de todo o aparato de conhecimentos promovidos pelo desenvolvimento das muitas ciências que o estudam, as desigualdades sociais, o desemprego e a discriminação excludente continuam na pauta dos debates sobre o mundo do trabalho, requerendo, cada vez mais, pela natureza dos temas emergentes, as intervenções provindas do campo dos direitos humanos, sobretudo quando se trata das pessoas com deficiência, objeto de análise da seção seguinte.

TRANSVERSALIDADE DOS DIREITOS HUMANOS NO CAMPO DO TRABALHO

Esta seção ratifica o título que dá origem ao artigo e que alude à aliança entre o trabalho e os direitos humanos a favor da promoção da igualdade de pessoas com deficiência nos espaços laborais. Ele ocupar-se-á dos esclarecimentos sobre como essa ordem do direito foi se evidenciando — e entenda-se aqui o direito à diversidade — na construção das garantias ao acesso e permanência no trabalho de pessoas com deficiência.

Na dimensão histórica que aqui será dada, é indubitável a relevância dos movimentos sociais e políticos como recursos de transformação, quando partem para iniciativas em direção à marcha da *Inclusão*. Esse destaque serve não apenas como uma derivação do verbo incluir, como também a uma concepção atrelada ao âmbito de todas as discussões que envolvem a promoção de igualdade para as pessoas com deficiência nos diversos setores sociais, dentre os quais se destaca o trabalho.

As iniciativas políticas que originaram posteriormente o movimento da Inclusão em muitos países, inclusive o Brasil, oficialmente tiveram lugar em 9 de dezembro de 1975, quando da aprovação, pela *Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas* (ONU), da Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes, envolvendo qualquer tipo de deficiência.

Em 1981, considerado pela ONU como o Ano Internacional dos Deficientes, foi aprovada a Declaração de Sundberg (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1981), ou Declaração de Princípios, documento que define e unifica os critérios de equiparação de oportunidades para pessoas com deficiência.

Este fato serviu de estímulo à luta, por parte das próprias pessoas com deficiência e por entidades que lhes eram representativas, para que os direitos lhes fossem garantidos quanto à equiparação de oportunidade com os outros cidadãos na disputa por melhoria nas condições de vida resultantes do desenvolvimento econômico e social. O trabalho foi então um importante fator para que isso acontecesse.

O avanço nas discussões levou ao lançamento, na *Assembleia Geral das Nações Unidas*, em 1982, do Programa de Ação Mundial relativo às pessoas com deficiência, aprovado pela Resolução 37/52, de 3 de dezembro de 1982 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1982).

Na atualidade, envolto em novos domínios de discussão — qualificação, discriminação, violência, assédio moral, terceirização, novas tecnologias, inclusão, dentre outros — o conceito “trabalho” tem suscitado reflexões próprias do mundo contemporâneo, a exemplo das que traduziram o conceito de Trabalho Decente

À época, falava-se ainda em estratégias de Integração das pessoas com deficiência na sociedade. Nesta concepção, estas pessoas deveriam ser integradas nos sistemas sociais — educação, trabalho, família, lazer —, porém, para isso, deveriam fazer o esforço de procurar adequar-se aos espaços existentes. Ainda que este fosse um viés unilateral, implicando muito mais em mudanças por parte desses atores sociais do que em modificações dos sistemas sociais para se tornarem acessíveis, o movimento da integração provocou grandes avanços.

Na década de 1990, entretanto, com a Declaração de Salamanca¹, o termo Integração foi substituído pelo de Inclusão. A Inclusão passou a ser compreendida como: “Um processo bilateral no qual as pessoas, ainda excluídas, e a sociedade buscam, em parceria, equacionar problemas, decidir sobre soluções e efetivar a equiparação de oportunidades para todos” (SASSAKI, 1997, p. 41).

Nesta concepção, o foco se desloca de uma pessoa que tem um problema a ser corrigido, visando adequar-se à realidade, para a diferença entre as pessoas, entendida como algo inerente à relação entre todos os seres humanos e que deve ser respeitada pela sociedade, a qual precisa saber lidar com a diversidade.

Tomando-se o campo específico do trabalho para análise, pode-se dizer que seja na qualificação para nele ingressar, seja no processo produtivo ou na sensibilização dos seus atores para a promoção de igualdade, devem, estes últimos, enfrentar juntos o desafio da inclusão. E o desafio pressupõe acreditar no valor da diversidade humana; reconhecer as diferenças individuais; efetivar mudanças na organização do trabalho provendo-a de recursos de acessibilidade e favorecer a qualificação de todos nas questões ligadas à inclusão.

Na evolução da defesa pelos direitos humanos, com apoio da ONU e do seu respectivo Conselho Econômico e Social, foram definidas as Regras

Gerais sobre a Igualdade de Oportunidades para Pessoas com Deficiência, pela Resolução de nº 48/96, de 20 de dezembro de 1993 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1993), fundamentadas na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A despeito de facultativas, essas regras podem ser consideradas normas de direito internacional e o objetivo é de que sejam adotadas pelas nações consensualmente, de modo a gerar um “[...] firme compromisso moral e político da parte dos estados, indicando importantes princípios de responsabilidade, ação e cooperação” (BRASIL, 2007). Nelas encontram-se recomendações para diversos campos, a exemplo da prevenção, reabilitação, acessibilidade ao meio físico e à comunicação, educação, trabalho, seguridade social, cultura, desporto, lazer, vida familiar e religião, servindo a orientações sociopolíticas em diversas áreas.

Ao se levar o foco desse apanhado de ações na política internacional para o cenário nacional em defesa dos direitos das pessoas com deficiência, serão aqui destacadas as que se relacionam diretamente com o campo do trabalho.

De início, é notória a importância que teve para isso o fato de o Brasil ter ratificado, junto à Organização Internacional do Trabalho (OIT), as Convenções nº 111 e nº 159. Estas têm força de lei e mecanismos de controle são construídos para isso quando são ratificadas pelo estado-membro da Organização.

A Convenção nº 111 (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1958) trata da igualdade de oportunidades no mercado de trabalho, incluindo o acesso democrático à formação profissional como uma condição importante para se estabelecer a igualdade de oportunidade. A Convenção nº 159 (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1983, p. 20-21) esclarece sobre as políticas de readaptação profissional e emprego de pessoas portadoras de deficiência, considerando todas as categorias:

Art. 3º – A dita política terá como objetivo garantir que adequadas medidas de readaptação profissional estejam disponíveis para todas as

¹ Conferência Mundial sobre Necessidades Educativas Especiais: Acesso e Qualidade — ocorrida em Salamanca, Espanha, de 7 a 10 de junho de 1994.

categorias de pessoas portadoras de deficiência e promover as possibilidades de emprego dessas pessoas no livre mercado de trabalho. Art. 4º – [...] Não são consideradas como discriminatórias, com relação aos trabalhadores em geral, especiais medidas positivas que visem garantir a efetiva igualdade de oportunidade e do tratamento entre eles e trabalhadores portadores de deficiência.

Contudo, o mais afirmativo dos mecanismos para a inclusão no trabalho foi a determinação da Lei de nº 8.213, de 24 de julho de 1991, ao estabelecer, no seu artigo 93, que as empresas com 100 ou mais empregados preencham com cotas de 2% a 5% dos seus postos de trabalho com mão de obra de pessoas com deficiência e/ou reabilitados pela Previdência Social (BRASIL, 1991). Como desdobramento disso, foi lançado o Decreto de nº 3.298/99 (BRASIL, 1999), que delegou ao Ministério do Trabalho Emprego a competência para estabelecer a sistemática de fiscalização, avaliação e controle das empresas, no atendimento à citada lei de cotas.

Em 2005, pela primeira vez, os resultados de uma fiscalização feita pela Secretaria de Inspeção do Trabalho foram lançados no Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT), encontrando-se um total de 12.786 pessoas com deficiência atuando no mercado de trabalho. Em 2006, 2007 e 2008, o fruto da ação fiscal foi uma ascendência dessa população para 19.978, 22.314 e 25.844 trabalhadores, respectivamente.

A estimativa do contingente total da população com deficiência no Brasil ainda será conhecida. Enquanto não são divulgados os resultados oficiais do Censo Demográfico de 2010 pelo Instituto Brasileiro

de Geografia e Estatística (IBGE), os dados levantados em 2000 ainda servem como referência para uma visualização dessa população. Foi levantado, naquele censo, o quantitativo de 24,6 milhões de brasileiros com algum tipo de deficiência, isto é, uma média de 14,48% da população total.

Em que pese os novos dados que estão por vir, os que até então estão registrados foram suficientes para embasar a ação do governo federal, ao elaborar a Agenda Social: Direitos de Cidadania de Pessoa com Deficiência (BRASIL, 2007b) e ratificar,

no ano de 2008, com equivalência constitucional, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo (BRASIL 2008; RESENDE; VITAL, 2008).

Com esses documentos, o governo federal firmou um compromisso social na busca de fomentar a inclusão de pessoas com deficiência, em última análise, no processo de desenvolvimento nacional.

Ao se tratar especificamente do estado da Bahia, no tocante a Direitos Humanos, uma iniciativa de relevância deve ser registrada, no conjunto de ações de destaque: a criação, em 2007, pela Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Estado, da Coordenação Executiva dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Cordef), cujo propósito é promover a articulação intersectorial no âmbito público, com vistas a criar, fomentar e fortalecer políticas públicas voltadas às necessidades desse segmento populacional. As suas ações ocorrem sob diversas estratégias — cursos, audiências públicas, palestras, capacitações e seminários. Além disso, apoia ações promovidas por associações civis para garantir o atendimento direto de cerca de duas mil pessoas, no intuito de efetivar os seus direitos.

Recentemente, a Cordef elaborou o Plano Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência, ainda

Ao se tratar especificamente do estado da Bahia, no tocante a Direitos Humanos, uma iniciativa de relevância deve ser registrada, no conjunto de ações de destaque: a criação, em 2007, pela Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Estado, da Coordenação Executiva dos Direitos da Pessoa com Deficiência

em fase de revisão para ser publicado, previsto pelo Plano Plurianual Participativo (PPA)² do estado da Bahia para o quadriênio 2008-2011 (BAHIA, 2007). Além desse feito, coordena o Eixo Promoção da Igualdade: Pessoa com Deficiência da Agenda Bahia do Trabalho Decente, já citada.

Ainda no âmbito estadual, a Bahia buscou fortalecer, em 2009, a Campanha Nacional de Acessibilidade, deflagrada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade), o qual vem investindo em ações como as que visam garantir que todas as obras de construção ou reforma executadas nas instituições públicas sejam realizadas considerando a legislação de acessibilidade.

Nesse sentido, a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (Sedur) tem um grupo de análise sobre a acessibilidade no que se refere aos novos projetos a serem desenvolvidos com recursos estaduais. Também foram realizadas oficinas de capacitação sobre o tema, com coordenadores, professores e estudantes de Arquitetura e Urbanismo, buscando estimular a inclusão do conteúdo de acessibilidade nos referidos cursos.

Sobre acessibilidade, foram elaboradas e publicadas normas relativas à acessibilidade no sistema de transportes, em cumprimento ao Decreto nº 5.296/2004 (BRASIL, 2004), referente às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), além de Resoluções do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro) e Portarias do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro). Após o citado decreto, pode-se obter os resultados da II Pesquisa Nacional sobre Acessibilidade para Pessoas com Deficiência e Restrição de Mobilidade nos Sistemas de Transporte que avaliou a evolução das práticas acessíveis no país.

² O PPA é um instrumento de planejamento governamental que formula, a cada quatro anos, diretrizes, programas, metas e orçamentos da Administração Pública. No PPA 2008-2011/Bahia, constam aqueles específicos que favoreçam a promoção da igualdade e melhoria na qualidade de vida de pessoas com deficiência aprovado em plenárias promovidas nos 26 territórios de identidade do estado.

Este é um ponto crucial quando se trata de processos de inclusão em toda a abrangência dos setores sociais, qual seja: o da acessibilidade. Esta se constitui na principal ferramenta para que aquele processo se constitua. A sua definição é abrangente, implicando todas as ações que tornem acessível o meio físico e estimulem a adoção de medidas para garantir o acesso à informação e à comunicação.

Diante do exposto, tendo em vista as leis, a história do movimento que busca mudar a cultura discriminatória da exclusão social, as argumentações em favor da promoção da igualdade e todos os temas afins discutidos, é possível compreender o quão é esclarecedora a consolidação dos direitos humanos e a sua aliança com o campo do trabalho. A humanização neste campo específico pode ser traduzida pela não discriminação, pelo respeito às diferenças, valorização da diversidade, eliminação das barreiras de acesso físico e à comunicação, só para citar alguns pontos relevantes. Humanizar aqui é, pois, recuperar o sentido dos direitos humanos pela via do trabalho, favorecendo a criação do papel social de trabalhador para muitas pessoas com deficiência, capazes de engajar-se em processos produtivos. Preserva-se, assim, o trabalho e a dignidade em respeito à natureza humana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O eixo evidenciado neste artigo responde, por razões históricas, às demandas dos direitos humanos defendidas para as pessoas com deficiência. Documentos oficiais e pesquisas comprovam o quão estreita é a relação entre a categoria trabalho e essa ordem de direitos quando se trata de garantir a equidade de oportunidade e acessibilidade para que ocorra a inclusão no trabalho.

O encaminhamento das etapas para a construção da Agenda Bahia do Trabalho Decente até a culminância do Plano de Implementação, objeto

desta análise, revelou a diversidade nas ações necessárias para que, de fato, efetive-se a promoção da igualdade de pessoas com deficiência no trabalho. Isso requer mudança cultural, educacional, organizacional e social.

No viés do trabalho, a obrigatoriedade em atender a lei de cotas significou a busca de estratégias para preenchê-las, uma vez que a nova lógica do mundo do trabalho passou a ter uma oferta ampliada de vagas para pessoas com deficiência, demandando profissionais com formação ou qualificação adequadas. A educação para o trabalho necessita então criar estratégias que acompanhem essa nova lógica, o que tem gerado inúmeros desdobramentos em nome da inclusão educacional.

Apesar da discussão deste texto não avançar nesta direção, sinaliza-se aqui a pertinência de novas reflexões a esse respeito, associando, sobretudo, os campos do trabalho com o da educação.

Imprescindível reforçar que a cultura organizacional também precisa estar preparada para a nova lógica do trabalho cujas metas não devem estar mais circunscritas apenas à produtividade. Abrem-se, aqui, as brechas para as ações de comunicação e pesquisa que pretendem sensibilizar a população e os gestores para a cultura da inclusão, de modo a tomar esta área como de natureza interdisciplinar.

Portanto, o desenvolvimento de dispositivos formais como aqueles que representam as leis e as políticas públicas, no caso do plano analisado, favorecem a equiparação de oportunidades e ampliam a acessibilidade, constituindo-se em importantes ferramentas para conquistas nesta área.

Por fim, considera-se de grande significação no cenário nacional a construção, pela Bahia, da ABTD e da constituição dos seus Eixos. Eles respondem aos direcionamentos sociais e de direitos garantidos para que as pessoas com deficiência possam descobrir potenciais de trabalho, tornar-se independentes e autônomas e, em paralelo, a sociedade organize-se para lidar de forma construtiva com a diversidade.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, L. Trabalho decente. *Revista Desafios do Desenvolvimento*, Brasília, v. 21, 2005.

ARAÚJO, M.A.N. *A qualificação de surdos para o trabalho e o significativo papel da linguagem*. 2002. 161 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

BAHIA. Decreto N° 11.229/08, de 6 de outubro de 2008. Institui o Comitê Gestor para o Programa Bahia de Trabalho Decente e dá outras providências. Salvador, 2008. Disponível em: <<http://www2.casacivil.ba.gov.br>>. Acesso em: 19 set. 2010.

_____. Governo do Estado. *Plano de implementação da promoção de igualdade de pessoas com deficiência no trabalho*. Dispõe sobre as ações do Plano de Implementação do Eixo Promoção da Igualdade: Pessoa com Deficiência. Comitê Gestor da Agenda Bahia do Trabalho Decente. Salvador, jan. 2010a.

_____. Portal do Trabalho Decente. *Agenda Bahia para o Trabalho Decente*. Salvador, 2010b. Disponível em: <http://www2.setre.ba.gov.br/trabalhodecente/agenda_bahia_do_trabalho_decente_prefacio.asp>. Acesso em: 23 abr. 2010.

_____. Secretaria do Planejamento. *Plano Plurianual Participativo (PPA) do Estado da Bahia para o biênio 2008-2011*. Salvador, 2007.

_____. Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte. *Trabalho decente, direito da gente: construindo uma agenda de trabalho decente para a Bahia*. Salvador, 2008.

BRASIL. Decreto nº 5.296, de 3 de dezembro de 2004. Regulamenta as Leis N° 10.048, de 8 novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e N° 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 3 dez. 2004, p. 5.

_____. Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999. Regulamenta a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, n. 243, 20 dez. 1999.

_____. Lei N.º 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os planos e benefícios da Previdência e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 1991.

_____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência. *Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência - Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*. Brasília, 2008.

- BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência. *Agenda Social: direitos de cidadania de pessoa com deficiência*. Brasília, 2007b.
- CLEMENTE, C.A. *Pessoas com deficiência e mercado de trabalho: lei de cotas e imagem da responsabilidade social*. São Paulo: Secretaria do Estado de São Paulo dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2009.
- DURKHEIM, É. *Lições de sociologia: a moral, o direito e o estado*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1983.
- _____. *As formas elementares da vida religiosa: o sistema totêmico na Austrália*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- GLATT, R. Integração Social: Custo benefício In: GLATT R A integração social dos portadores de deficiências: uma reflexão. Rio de Janeiro: Sette Letras, 1995. Parte III, p. 40-44. (Coleção Questões Atuais em Educação, v. VI).
- HIRATA, H. Da Polarização das Qualificações ao Modelo da Competência. In: FERRETI, C. J.(Org) *Novas Tecnologias, Trabalho e Educação: Um Debate Multidisciplinar*. 4.ed. Petrópolis: Vozes, 1998.
- MARX, K.; ENGELS, F A Ideologia Alemã. São Paulo: Boitempo, 2007, 602 p.
- MARX, K. O capital. 3ª Edição Condensada. São Paulo: Edipro, 2008.
- OFFE, Claus. Offe, C. Trabalho e Sociedade. Problemas estruturais e Perspectivas para o Futuro da "Sociedade do Trabalho". Vol I, A Crise. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1989.
- Organização das Nações Unidas (ONU). Declaração de Sundberg. *Málaga: UNESCO*, 1981. Disponível em: <<http://app.crea-rj.org.br/portalcreeav2midia/documentos/declaracaosundberg.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2010.
- Organização das Nações Unidas (ONU). *Resolução nº 48/96, de 20 de Dezembro de 1993*, que estabelece um grupo especial de trabalho de peritos governamentais, de composição aberta, financiado por contribuições voluntárias, para a elaboração de regras gerais sobre a igualdade de oportunidades para crianças, jovens e adultos com deficiências. Nova Iorque: Assembléia Geral das Nações Unidas (AGNU), 1982. Disponível em <http://www.senai.br/psai/download/resolucao_48.pdf>. Acesso em: 18 nov 2010.
- _____. *Resolução n.º 37/52, de 03 de dezembro de 1982*, que aprova o Programa de Ação Mundial para as Pessoas com Deficiência. Nova Iorque: Assembléia Geral das Nações Unidas (AGNU), 1982. Disponível em: Disponível em: <<http://app.crea-rj.org.br/portalcreeav2midia/documentos/resolucaoonu37.pdf>>. Acesso em 18 nov. 2010
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Convenção nº 111*. Sobre a discriminação em matéria de emprego e profissão. Genebra, 4 jun. 1958. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/portugue/region/ampro/brasil/inf/download/conv_111.pdf>. Acesso em: 1 out. 2009a.
- _____. *Convenção nº 159*. Sobre políticas de readaptação de profissionais reabilitados, considerando todas as categorias. Genebra, jun. 1983. Disponível em: <<http://www.lgdh.org/convencao111oitsobreadiscriminacaoemmateriadeempregoempofissao.htm>>. Acesso em: 1 out. 2009b.
- _____. *Repertório de recomendações práticas da OIT sobre gestão de questões relativas à deficiência no local de trabalho*. Genebra, 2001. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/fisca_trab/inclusao/lei_cotas_10.asp> Acesso em: 1 out. 2009.
- RESENDE, A.P.; VITAL, F.M.P. (Coord.). *Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência comentada*. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos/CORDE, 2008.
- SASSAKI, R.K. *Inclusão: construindo uma sociedade para todos*. 2. ed. Rio de Janeiro: WVA, 1997.
- WEBER, M. *Sociologia*. São Paulo: Ática, 2001.

Artigo recebido em 15 de setembro de 2010
e aprovado em 1º de outubro de 2010.

Mercado de trabalho e discriminação racial: fundamentos das políticas públicas de promoção de Trabalho Decente

Patrícia Lacerda Trindade de Lima*

* Pós-graduanda em Direito Público pela Universidade Salvador (Unifacs); bacharela em Direito pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC); assessora especial da Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte do Estado da Bahia (Setre); coordenadora da Agenda Bahia do Trabalho Decente.
pat.lacerda@ig.com.br

Resumo

No presente artigo faz-se uma reflexão sobre o modo como a raça dos indivíduos repercute no mercado de trabalho. A percepção do cenário traçado pela discriminação permite discorrer-se sobre a origem desse quadro de desigualdade entre negros e brancos no mercado de trabalho e analisar-se o papel desempenhado pelo Estado brasileiro nesta situação. Investiga-se, então, a necessidade e a justificativa de políticas públicas específicas para a promoção da igualdade dos negros no mercado de trabalho. Por fim, busca-se examinar o direito de todos ao trabalho decente, com base na perspectiva da promoção da igualdade racial no mercado de trabalho e da dignidade da pessoa humana, passando pela experiência da Agenda Bahia do Trabalho Decente.

Palavras-chave: Negros. Política pública. Igualdade. Trabalho Decente.

Abstract

The present paper ponders on how the race of individuals reflects in the Brazilian labor market. From the perception of the scenario outlined by discrimination, it is our intension to reason about the origins of this situation of inequality between blacks and whites in the labor market, analyzing what was the role played by the Brazilian state in these circumstances. From this perspective, the need and justification for specific public policies to promote equality of blacks in the labor market is analyzed. Finally, it intends to examine critically everyone's right to decent work, from the point of view of promoting racial equality in employment and human dignity, through the experience of the Bahia Decent Work Agenda.

Keywords: Blacks. Public policy. Equality. Decent Work.

INTRODUÇÃO

O mercado de trabalho no Brasil pode ser analisado sob diversos aspectos. Um deles, que no Brasil assume peculiar importância, envolve as relações entre negros e brancos. A identificação desses grupos raciais, para além das discussões terminológicas, é fundamental em uma sociedade em que

a população identifica o outro enquanto raça e, com base nesta identificação, define qual o papel a ser desempenhado por cada um. Essa determinação dos espaços que negros e brancos podem ocupar toma contornos especiais quando se analisa o mercado de trabalho. O papel dos negros ainda sofre as influências ideológicas de teorias racistas que influenciaram o país no século passado e que, mesmo cientificamente superadas, permanecem influenciando o senso comum e o pensamento da sociedade brasileira. Assim, há, no Brasil, a contribuição negativa de mais de três séculos de escravidão somada a um período de pós-abolição de exclusão dos negros e, enfim, chega-se ao quadro atual, em que permanecem as desigualdades. Ainda que haja, no decorrer dos anos e mais recentemente, algumas variações em determinadores indicadores, é fato incontestável que não existe igualdade no mercado de trabalho entre negros e brancos no Brasil.

A desigualdade no mercado de trabalho contraria diretamente a proposta de trabalho decente que traz, em seu bojo, a ausência de discriminação, a igualdade de oportunidades e a equidade no mercado de trabalho. Assim, não é possível nomear como decente um trabalho em que desigualdades impedem a inserção, a permanência e ascensão de grupos discriminados. Assim, é pressuposto das ações de promoção de trabalho decente a atuação voltada para promover a igualdade. E isso requer políticas abertamente não universais, direcionadas a promover os negros enquanto grupo historicamente discriminado.

Entre as prioridades da Agenda Nacional do Trabalho Decente consta gerar mais e melhores empregos com igualdade de oportunidade e de tratamento. No caso da Bahia, que possui, desde 2007, uma Agenda Estadual do Trabalho Decente, já no início da construção da proposta, foi apontado que a promoção da igualdade de raça deveria

ser tratada com primazia e, nesse sentido, o tema, juntamente com a questão de gênero, está definido com um eixo prioritário.

O fato é que se tornou impossível para o Estado permanecer na situação de completa omissão e silêncio diante da condição de trabalho da população negra. Nesse novo momento histórico, o Estado brasileiro passa a utilizar políticas que levam em consideração o fator racial, ao invés de adotar apenas

políticas públicas universais, objetivando garantir que as pessoas vivam e trabalhem sem estar sujeitas às consequências nefastas da discriminação racial. Por fim, reconhece-se que o Estado brasileiro precisa atuar efetivamente para promover a igualdade no mercado de trabalho, porque não se pode imaginar que o país seja alçado à condição de grande potência mundial com mais da metade de sua população discriminada e excluída. É o próprio desenvolvimento da nação que está em discussão quando se aborda a questão da promoção da igualdade dos negros no mercado de trabalho.

Este artigo, em suas seções, abordará questões como: raça como critério de discriminação no mercado de trabalho; Estado brasileiro e exclusão da população negra no mercado de trabalho; promoção da igualdade no mundo do trabalho; direito de todos ao trabalho decente: primazia da dignidade da pessoa humana; promoção da igualdade de raça na Agenda Bahia do Trabalho Decente.

RAÇA COMO CRITÉRIO DE DISCRIMINAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO

No final do século XIX e início do século XX, as teorias racistas com fundamento supostamente científico estavam em voga e difundiram-se no Brasil. Estudiosos renomados foram influenciados por essas teorias, assim como instituições que se

dedicavam ao estudo antropológico. A elite brasileira propalava-as para justificar a superioridade racial branca e a inferioridade da raça negra. Tais teorias racistas europeias foram absorvidas e adotadas, adquirindo características peculiares à realidade social do Brasil à época.

Fazendo uma análise da origem e evolução do termo raça, Rabenhorst (2001, p. 96-97) argumenta que

[...] a partir da ascensão da teoria evolucionista, inúmeros filósofos, cientistas e homens políticos passaram a acreditar

que a ideia de raça, na medida em que traduziria a evolução do patrimônio biológico, poderia ser utilizada como instrumento para afirmar a superioridade de determinados grupos humanos, e, destarte, a desigualdade entre os homens.

De acordo com Azevedo (1987, p. 62),

[...] a inferioridade racial em termos biológicos começou a ser atribuída aos africanos principalmente a partir dos meados do século XIX, com o início dos experimentos científicos com cérebros humanos e símios e a publicação de tratados sobre as diferenças das raças humanas, bem como suas distintas aptidões naturais.

Não obstante essas teorias racistas com fundamento biológico, no passado, terem assumido importante papel, atualmente há um consenso no campo da biologia da existência de apenas uma raça referente aos seres humanos: a raça humana. Contudo, mesmo com a constatação científica da inaplicabilidade do termo raça para a espécie humana no sentido biológico, a palavra permaneceu sendo utilizada no sentido sociológico. No Brasil, ela é aplicada na classificação dos indivíduos com base na aparência,

no fenótipo, em especial baseando-se na tríade cor da pele, tipo de cabelo e formato do nariz.

A classificação baseada na aparência não possui respaldo científico, mas é utilizada como uma

Mesmo sendo uma identificação com base na aparência, sem respaldo científico, a determinação da raça dos indivíduos assume grande relevância, considerando-se que, na sociedade brasileira, essa identificação importa na distribuição de oportunidades, no exercício de direitos e, especialmente, na definição dos espaços que se pode ocupar no mercado de trabalho

construção sociológica, em relação à qual se acrescentam valores culturais, morais, entre outros. Como argumenta Guimarães (2003, p. 2-3), [...] é impossível definir geneticamente raças humanas que correspondam às fronteiras edificadas pela noção vulgar, nativa, de raça. Dito ainda de outra maneira: a construção baseada em traços fisionômicos, de fenótipo ou de genótipo, é algo que não tem o menor respaldo científico [...]. O

que são raças para a sociologia, portanto? São discursos sobre as origens de um grupo, que usam termos que remetem à transmissão de traços fisionômicos, qualidades morais, intelectuais, psicológicas, etc., pelo sangue (conceito fundamental para entender raças e certas essências).

Mesmo sendo uma identificação com base na aparência, sem respaldo científico, a determinação da raça dos indivíduos assume grande relevância, considerando-se que, na sociedade brasileira, essa identificação importa na distribuição de oportunidades, no exercício de direitos e, especialmente, na definição dos espaços que se pode ocupar no mercado de trabalho. Assim, a despeito da comprovação de inaplicabilidade no âmbito da biologia, a população brasileira não abandonou o termo raça. Ainda se utiliza a identificação de brancos e negros no seio da sociedade, não mais como raças biologicamente diferentes, mas como grupos sociais distintos. Na perspectiva desse conceito, os diferentes grupos são privilegiados ou prejudicados de acordo com a identificação que lhes é atribuída.

A identificação das pessoas na sociedade brasileira, para além de traços fisionômicos, incorpora

a correlação de características morais, intelectuais, psicológicas positivas e negativas a cada grupo delimitado como uma raça. Ocorre ainda a valoração das contribuições históricas, religiosas e culturais de uns e desvalorização ou mesmo anulação da contribuição de outros. Com base nesta divisão, define-se uma hierarquia em relação à competência, talento e capacidade, que seria inata ou não a determinado grupo. Como consequência, essa divisão determina os espaços que cada grupo pode ocupar na sociedade.

No Brasil, como os preconceitos e estereótipos criados pela discriminação estão incorporados no imaginário da população, naturalizam-se as desigualdades entre negros e brancos, como se essas situações, criadas pela discriminação racial, fossem normais, naturais ou explicadas somente pelos problemas econômicos ou sociais. Ainda que biologicamente seja inadequado para os seres humanos, o termo raça é uma construção social que foi e continua a ser um fator marcante nas interações entre as pessoas.

Em relação ao mercado de trabalho, há um processo histórico de exclusão e discriminação que impede ou limita o acesso dos negros ao que se preconiza no conceito de trabalho decente. A OIT (2005, p. 29) aponta que os negros estão em situação desfavorável, têm escasso poder de negociação e que barreiras culturais e estereótipos de raça tendem a reforçar sua posição desfavorável no mercado de trabalho. Esclarece ainda que:

Os estereótipos, o preconceito e as diversas formas de racismo institucionalizado existentes tanto no mercado de trabalho quanto no conjunto da sociedade tendem a dificultar o acesso dos negros ao emprego e, especialmente aos empregos de qualidade; esses mesmos estereótipos tendem a segregar os negros nas funções menos qualificadas, dificultando-lhes a mobilidade ascendente no

Em relação ao mercado de trabalho, há um processo histórico de exclusão e discriminação que impede ou limita o acesso dos negros ao que se preconiza no conceito de trabalho decente

emprego e relegando-os aos trabalhos pior remunerados; subsistem práticas discriminatórias nas instituições do mercado de trabalho que restringem as oportunidades tanto dos negros quanto das mulheres (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2005, p. 29).

O conceito de raça permanece, a despeito de ser inadequado, pois ele já integra a herança social do povo brasileiro. Atualmente, utiliza-se a definição de raça negra para incluir pretos e pardos, considerando que os efeitos negativos da discriminação racial atingem a ambos, já que, “[...] no Brasil, o denominador comum entre ‘pardos’ e ‘pretos’ é a discriminação racial, o plano sociológico, e não a mistura de sangue, o plano biológico” (OLIVEIRA; LIMA; SANTOS, 1998, p. 56-57). Utiliza-se o termo negro englobando indivíduos pretos e pardos, entendidos, estes últimos, como os mestiços com características predominantemente negras, em especial com relação à cor da pele, ao formato do nariz e ao tipo de cabelo, pois a discriminação no Brasil, que se baseia principalmente em características fenotípicas, atinge aos mestiços com maiores características negras da mesma forma como atinge a um indivíduo preto.

Neste sentido, o Estatuto da Igualdade Racial, Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010 (BRASIL, 2010), em seu artigo 1º, parágrafo único, inciso IV, define a população negra como “[...] o conjunto de pessoas que se autodeclararam pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga”. Vale destacar que o IBGE utiliza cinco categorias de classificação racial, que incluem, além de pretos e pardos, brancos, amarelos e indígenas. Dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD) de 2009, divulgados pelo IBGE, indicam que 48,7% da população brasileira declara-se branca, 7,0% preta, 43,6% parda e 0,7% amarela ou indígena.

O reconhecimento da decisiva interferência da discriminação racial na configuração do mercado de trabalho requer, como consectário lógico da efetividade dos argumentos sobre os efeitos negativos desta afirmação, a necessidade da comprovação por meio de dados estatísticos. A desagregação dos indicadores socioeconômicos por raça tem possibilitado identificar-se e mensurar-se estatisticamente a desigualdade racial no Brasil (HENRIQUES, 2001; JACCOUD, 2009; PAIXÃO; CARVANO; ROSSETTO, 2010; PINHEIRO, 2008; SOARES, 2004). Essas pesquisas cresceram especialmente com o fortalecimento do Movimento Negro, no início dos anos 80 do século passado, que estimulou vasta produção acadêmica e de órgãos públicos que realizam diagnósticos da sociedade brasileira no que tange às desigualdades raciais. Essas informações são cruciais para subsidiar as políticas públicas, garantindo-lhes eficácia e efetividade.

No caso do mercado de trabalho, esses estudos tornam possível avaliar o impacto da discriminação no acesso, permanência e ascensão, na qualidade do trabalho, incluindo a renda, além da relação com a escolarização, entre outros aspectos. Essas pesquisas têm possibilitado constatar-se que a desigualdade racial é um determinante da configuração do mercado de trabalho no Brasil, desenhando um quadro em que os negros, em qualquer cenário analisado, estão nas piores condições.

Seguindo nessa reflexão, é possível constatar que os negros são minoria nos cargos e postos de comando e decisão, estão quase ausentes na direção das maiores empresas do país e em outras ocupações prestigiadas ou atividades de maior remuneração. Os negros ganham menos independente da escolaridade, enfrentam maior jornada de trabalho, entram mais jovens no mercado de trabalho e saem mais tarde. Esses dados explicitam ainda que os negros são a maioria dos desempregados, dos trabalhadores informais, daqueles que desempenham trabalhos de baixo prestígio social ou ocupações socialmente pouco valorizadas e de menor remuneração, sendo também maior entre os negros a taxa

de precarização da ocupação. Pesquisas constataam que, no Brasil, as funções de responsabilidade, os cargos de poder e os hierarquicamente superiores são ocupados quase que exclusivamente por homens brancos. Oliveira, Lima e Santos (1998, p. 53) observam que “[...] a estratificação racial por poder e prestígio é nítida, bem delimitada e extremamente rígida”. Em seus estudos, esses autores concluíram que “[...] há espaços que são ocupados ou, se se quiser, reservados pelos e para os ‘brancos’ e há espaços que são reservados e ocupados pela ‘massa dos negros-mestiços’” (OLIVEIRA; LIMA; SANTOS, 1998, p. 53). Isso diante da constatação de que, no país,

[...] os espaços de poder e prestígio são racializados, ou seja, pertencem e são ocupados por uma mesma cor/raça. Há cargos, funções, empregos, profissões, conhecimentos, padrão de vida e “status” no Brasil que, historicamente, têm sido próprios, ou apropriados, pela e para a cor/raça branca (geralmente homens brancos fisicamente perfeitos) (OLIVEIRA; LIMA; SANTOS, 1998, p. 53).

Outra pesquisa que desnuda a desigualdade racial no mercado de trabalho, intitulada Perfil Social, Racial e de Gênero das 500 Maiores Empresas do Brasil e suas Ações Afirmativas, foi realizada pelo Instituto Ethos em parceria com o Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE), em 2007. De acordo com este estudo, nas 500 maiores empresas do país, os negros ocupam 25,1% do quadro funcional, 17,4% dos cargos de supervisão; 17% entre os de gerência; e 3,5%, nos postos executivos. Os resultados desta pesquisas evidenciam que, quanto mais alto o cargo hierárquico, menor a participação dos negros; e no nível mais elevado, em cada grupo de 100 executivos, há menos de quatro negros (GONÇALVES; GASTALDI, 2008). As pesquisas concernentes ao rendimento do trabalhador são peculiarmente importantes, pois refletem a ubiquidade da discriminação racial no mercado de trabalho brasileiro. Ainda que se observe escolarização, esta não explica as desigualdades de

remuneração, que permanecem entre profissionais com a mesma escolaridade e que desempenham as mesmas funções.

Outro aspecto que pode ser destacado refere-se à remuneração e ao rendimento por hora mensal. Dados divulgados no Boletim Eletrônico Tempo em Curso¹, referentes ao mês de maio de 2010, constata a persistência das desigualdades raciais referentes ao rendimento habitual médio do trabalho principal e do desemprego, nas seis maiores regiões metropolitanas (RMs) brasileiras: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. No quadro geral, comparado ao mês de abril de 2010, o rendimento médio habitualmente recebido pela PEA de cor branca, em maio de 2010, foi de R\$ 1.793,87. Já o mesmo indicador na PEA preta e parda foi de R\$ 954,97. Portanto, a diferença entre um grupo e outro foi de 87,8 (PAIXÃO; GIACCHERINO, 2010). Em relação à evolução da taxa de desemprego, a da PEA branca foi de 4,7%, enquanto da PEA preta e parda foi de 9,2%.

O estudo constata ainda que, no mês de maio de 2010, nas seis maiores RMs do Brasil, a taxa de desemprego dos pretos e pardos era 3,2 pontos percentuais superior ao mesmo indicador observado na PEA branca. A pesquisa comprova também que, entre as seis RMs estudadas, a PEA preta e parda de Salvador possui a maior taxa de desemprego (12,4%) (PAIXÃO; GIACCHERINO, 2010).

Estudo sobre o mercado de trabalho urbano, realizado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), considerando, além da raça, a questão de gênero, constatou:

Quando examinados os ganhos por hora dos trabalhadores, torna-se mais evidente a desigualdade por cor do que pelo rendimento mensal, pois sobre a remuneração mensal menor recebida pelos negros, incide uma

jornada de trabalho maior. Em 2004-2005, destacaram-se, nesse sentido, os casos das Regiões Metropolitanas de Salvador e de São Paulo, locais em que o rendimento médio real por hora auferido pelos negros correspondia a, respectivamente, 48,7% e 52,7% em relação ao dos não-negros (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2005, p. 3).

A análise de dados de décadas anteriores, comparados com dados mais recentes, permite concluir-se que a situação mudou muito pouco, mantendo-se inatingível o padrão de desigualdade entre negros e brancos, com um quadro de exclusão e discriminação persistente, não obstante as significativas mudanças sociais e econômicas ocorridas no país. Estudos recentes apontam que houve melhoras de alguns indicadores em relação aos negros. Contudo, além de lentas, pontuais e reduzidas, ainda não possibilitaram alcançar a igualdade da relação com os brancos. Assim, mesmo com melhoras, a desigualdade racial persiste, mantendo-se a constatação de Fernandes (1989, p. 75):

É preciso que o negro coloque os seus problemas, porque na desigualdade existem os mais desiguais; e as desigualdades que afetam o negro o afetam em termo de classe, mas também de raça [...] depois de vencer o limiar da pobreza, os negros têm outros problemas que os brancos não têm. A desigualdade racial é uma das desigualdades estruturais da sociedade brasileira.

É possível perceber, pela análise das pesquisas sobre o tema, que as mudanças econômicas, sociais e culturais na sociedade brasileira não se refletem nas relações raciais, que se mantêm estáveis, independente do momento histórico. Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), lançado em 2009, constatou que o Brasil vem logrando êxito na redução de diferenças entre negros e brancos, contudo conclui que:

¹ Com base em microdados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), divulgados, mensalmente, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tabulados pela equipe do Laeser/IE/UERJ.

[...] as diferenças ainda são demasiadamente grandes. Negros ainda saem do sistema educacional com um ano e meio de educação menos que brancos, ganham apenas 53% do que ganham brancos e têm o dobro da chance de viver na pobreza. Se se pretende realmente construir uma democracia racial neste país, serão necessárias ações mais energéticas que as praticadas até agora (BARÓ, 2009, p. 105).

Pode-se constatar, pelo conjunto das informações divulgadas nas diversas pesquisas com a desagregação de indicadores por raça, que é incontestável a desigualdade econômica, educacional, de moradia, de trabalho, entre outras, em relação a negros e brancos. Assim, além dos problemas sociais em si, apresenta-se uma desigualdade acentuada entre negros e brancos em todos os aspectos da sociedade que se observe. A discriminação tem como resultado uma sociedade em que se perpetuam e renovam-se as mais diversas situações discriminatórias, ainda que dissimuladas, as quais impedem que as oportunidades sejam iguais para todos, negros e brancos. A barreira do preconceito e da discriminação a ser rompida na busca por melhores oportunidades de trabalho apresenta-se como grande obstáculo para a mobilidade social dos negros. Mesmo que inexista fundamento biológico para o termo raça, é evidente que há uma compreensão bem definida e um alcance bem delimitado do termo em sentido sociológico. Por esse entendimento, desconsiderar a raça como categoria social, em nome de um discurso universalista, que se omite ante a utilização corriqueira da identificação de raças nos mais diversos âmbitos sociais e ignora os efeitos do racismo e da discriminação racial, não levará aos objetivos de respeito às diferenças e de atingir a igualdade em uma sociedade inclusiva e racialmente integrada.

A barreira do preconceito e da discriminação a ser rompida na busca por melhores oportunidades de trabalho apresenta-se como grande obstáculo para a mobilidade social dos negros

ESTADO BRASILEIRO E EXCLUSÃO DA POPULAÇÃO NEGRA NO MERCADO DE TRABALHO

A função do Estado é servir ao homem, atuando como regulador social e garantindo que todos possam usufruir dos direitos e garantias fundamentais. Como explica Maluf (2004, p. 282):

O fim do Estado não consiste simplesmente em realizar a democracia. O Estado tem um fim imediato, que é o de manter a ordem sócio-ético-jurídica; e também um fim mediato, que é o de estabelecer, para todos, indistintamente, condições propícias tendentes à realização dos imperativos naturais da pessoa humana. A grande vocação do Estado, como afirmou Ângelo Bruculleri, é servir à pessoa humana.

Isso inclui reconhecer as demandas sociais, considerando que a população é diversificada e que o respeito a essa diversidade também é uma obrigação estatal. E as decisões políticas têm reflexo direto na qualidade de vida das pessoas, porque, na lógica da supremacia em que o Estado está inserido, tudo quanto restar fora do seu controle é feito com sua permissão (AZAMBUJA, 1978). Políticas públicas podem promover a igualdade, bem como criar ou manter desigualdades. No entanto, seguindo os fins do Estado de garantir a realização das aspirações e o desenvolvimento integral da pessoa humana, o poder público deve obrigatoriamente atuar como agente promotor da igualdade dos cidadãos. De acordo com Dallari (2002, p. 107):

[...] o Estado, como sociedade política, tem um fim geral, constituindo-se em meios para que os indivíduos e as demais sociedades possam atingir seus respectivos fins particulares. Assim, pois, pode-se concluir que o fim do Estado é o bem comum, entendido esse como o conceituou o Papa João XXIII, ou seja, o

conjunto de todas as condições de vida social que consintam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana.

Os objetivos do Estado são os de ordem e defesa social; por conseguinte, ele deve buscar adotar todos os meios para estabelecer a justiça social (AZAMBUJA, 1978). No caso do Estado brasileiro e da sua relação com a discriminação racial, mesmo reconhecendo que, além da herança histórica, o racismo recria-se cotidianamente, é importante realizar uma análise histórica do comportamento dos poderes públicos diante da população negra, especialmente a partir na nova ordem social e econômica surgida com a abolição da escravidão dos negros em 1888.

Para que o Estado brasileiro, após a abolição da escravatura, pudesse ser formado com base em um pacto liberal-democrático, era necessário dar mais que a liberdade aos escravos. Era fundamental proporcionar aos recém-libertos condições que lhes possibilitassem empreender na sociedade suas ações e desenvolver suas potencialidades. Fornecer aos negros instrução pública, garantir e valorizar o seu trabalho e ainda acabar com a concentração das terras em mãos de poucos proprietários que não as cultivavam eram algumas das medidas básicas que se esperava do governo brasileiro após a abolição da escravatura. Entretanto, essa não foi a postura adotada pelo Estado. A Lei Áurea concedeu a liberdade aos escravos, mas omitiu-se em relação a dar aos libertos uma estrutura de vida mínima para que pudessem usufruir dessa liberdade. Assim, os negros tornaram-se titulares de uma cidadania limitada, pois não poderiam usufruir plenamente as prerrogativas da sua nova condição de pessoas livres e em situação de igualdade com os brancos. Como observa Fernandes (1978, p. 15):

A desagregação do regime escravocrata senhorial operou-se, no Brasil, sem que se cercasse a destituição dos antigos agentes de trabalho escravo de assistência e garantias que os protegessem na transição para o sistema de trabalho livre. Os senhores foram

eximidos da responsabilidade pela manutenção e segurança dos libertos, sem que o Estado, a Igreja ou qualquer outra instituição assumissem encargos especiais, que tivessem por objeto prepará-los para o novo regime de organização da vida e do trabalho. O liberto viu-se convertido, sumária e abruptamente, em senhor de si mesmo, tornando-se responsável por sua pessoa e por seus dependentes, embora não dispusesse de meios materiais e morais para realizar essa proeza nos quadros de uma economia competitiva.

Contrariando as necessidades de trabalho dos ex-escravos, o Estado brasileiro, após a abolição da escravatura, não adotou nenhuma das reformas sociais necessárias, especialmente para promover condições de trabalho para os ex-escravos. Naquele momento histórico e decisivo para os negros, a imigração europeia foi a opção do governo brasileiro e da elite econômica para substituir o trabalho escravo negro pelo trabalho assalariado de imigrantes europeus:

De fato, se a importação de cerca de 5 milhões de escravo abasteceu o mercado de trabalho da colônia (1560 a 1823) e do jovem estado independente durante o seu primeiro século e existência (1823 a 1852), a partir da extinção do tráfico de escravos, a Europa passa a ser a principal região de abastecimento de mão de obra para a agricultura de exportação, e para a indústria nascente. Estima-se em 4 milhões a imigração europeia para o Brasil, constituída principalmente por portugueses, italianos e espanhóis, entre 1850 e 1932. Essa mão de obra estrangeira, concentrada quase que totalmente em São Paulo, nos estados do sul e no Rio de Janeiro, dominou a oferta de mão de obra industrial e artesanal, alijando completamente do mercado a mão de obra negra e mestiça (GUIMARÃES, 2001, p. 123).

Essa escolha pela substituição da mão de obra escrava pelo imigrante europeu fundamentou-se em diversas motivações. Além das de cunho econômico,

deve-se atentar para as motivações de conteúdo racista. Os estratos dominantes da sociedade, sentindo-se ameaçados ante o grande contingente populacional negro que havia no país, acreditaram na possibilidade de a mestiçagem levar a um embranquecimento da sociedade brasileira. Esse projeto do branqueamento ou do embranquecimento “[...] afirmava a inferioridade de negros, índios e da maioria de mestiços, mas esperava que mecanismos seletivos, operando na sociedade (a busca de cônjuges mais claros), pudessem clarear o fenótipo no espaço de três gerações” (SEYFERTH, 2002, p. 32).

Havia uma grande preocupação em substituir a mão de obra escrava, com a iminência da abolição da escravatura. Contudo, os estratos dominantes da sociedade e o governo brasileiro optaram não por incluir os negros livres e os recém-libertos no novo sistema de trabalho livre, mas sim por trazer imigrantes da Europa para ser a mão de obra na incipiente ordem social que se instalava no Brasil. Com a proximidade da extinção do regime escravista, considerado incompatível com os pressupostos de modernidade, agigantava-se a preocupação em atuar para que imigrantes europeus viessem para o Brasil. Assim, antes mesmo da abolição da escravidão, o governo brasileiro já subsidiava a vinda de imigrantes europeus com recursos públicos. Seyferth (2002, p. 30-31) destaca que

Havia o entendimento de que as terras públicas deviam ser colonizadas com imigrantes europeus, alimentando a crença de que a existência do regime escravocrata era empecilho para a implantação de uma economia liberal no país e a população de origem africana não se coadunava com os princípios da livre iniciativa. Nessa lógica evidentemente racista, negros e mestiços (e também os índios selvagens) podiam ser escravos, servos ou coadjuvantes, mas não se adequavam ao trabalho livre na condição de pequenos proprietários. [...] os investimentos do governo com a imigração (subsidiada ou não) aumentam à medida que se avizinha a Abolição.

Conjuga-se o verbo substituir (a mão de obra escrava pelo trabalho livre) e mantém-se a exclusão dos nacionais no âmbito da colonização.

Além da ocupação do mercado de trabalho, alguns imigrantes europeus recebiam pequenas faixas de terra, para que desenvolvessem a agricultura de subsistência. Aos ex-escravos, todavia, nada foi concedido, não havendo uma política de integração dessa mão de obra. Livres, numa nova ordem econômica e em um novo contexto social, não tinham nenhum apoio estatal para desenvolver qualquer atividade para garantir os próprio sustento. Esses ex-escravos não foram alvo de quaisquer políticas públicas que lhes possibilitassem integrar-se à nova ordem social. Sobre eles, recaiu ainda, fruto do preconceito e do racismo, a pecha de preguiçosos, malandros e acomodados, apesar de, durante os séculos de escravidão, serem a força de trabalho que sustentava a colônia. Fausto (2002, p. 124-125) avalia que, a despeito dos diversos destinos tomados pelos ex-escravos nas várias regiões do país, diante da ausência de oportunidades, a abolição não eliminou os problemas a que os negros estavam e permaneceram submetidos:

Apesar das variações de acordo com as diferentes regiões do país, a abolição da escravatura não eliminou o problema do negro. A opção pelo trabalhador imigrante nas áreas regionais mais dinâmicas da economia e as escassas oportunidades abertas ao ex-escravo em outras áreas resultaram em uma profunda desigualdade social da população negra. Fruto em parte do preconceito, essa desigualdade acabou por reforçar o próprio preconceito contra o negro. Sobretudo nas regiões de forte imigração, ele foi considerado um ser inferior útil quando subserviente ou perigoso por natureza, ao ser visto como vadio e propenso ao crime.

Gorender (1990) defende que não havia uma justificativa para a substituição do negro pelo imigrante europeu, pois os ex-escravos já conheciam as práticas da cafeicultura e da lavoura brasileira

em geral. A desvantagem, aponta o historiador, localizou-se precisamente no passado escravista e nas suas sequelas. Na prática, o que se verificou com essa opção do Estado foi uma barreira imposta ao trabalhador negro. Compondo até então a força de trabalho da colônia, os negros foram considerados inadequados para essa nova ordem social.

Nos anos de 1800 já havia um grande contingente de trabalhadores livres mulatos e negros. Theodoro (2008, p. 21) aponta que os negros e mulatos, ditos livres e libertos,

[...] nas áreas rurais exerceram atividades ligadas principalmente à agricultura/pecuária de subsistência. Nas cidades e vilas, desenvolver-se-ão nos ramos de serviços em geral, na produção artesanal e ainda em atividades manufatureiras. Muitos, entretanto, não encontravam outras atividades além do trabalho ocasional em atividades de pequenos serviços, quando não se encontravam em situação de privação de trabalho.

O autor citado destaca ainda a relação direta entre abolição e exclusão:

No Brasil, a abolição significará a exclusão dos ex-escravos das regiões e setores dinâmicos da economia. Em sua grande maioria, eles não serão ocupados em atividades assalariadas. Com a imigração massiva, os ex-escravos vão se juntar aos contingentes de trabalhadores nacionais livres que não têm oportunidades de trabalho senão nas regiões economicamente menos dinâmicas, na economia de subsistência das áreas rurais ou em atividades temporárias, fortuitas, nas cidades (THEODORO, 2008, p. 27).

A entrada do imigrante trabalhador representou um mecanismo seletivo, com bases ideológicas, políticas e econômicas, que barrou a integração dos negros no mercado de trabalho. No dizer de Azevedo (1987, p. 60):

Sob a influência das teorias científicas raciais que então se produziam na Europa e nos Estados Unidos e açodados pela percepção de

que o fim da escravidão se avizinhava cada vez mais, vários reformadores passaram a tratar o tema do negro livre não mais do ângulo inicialmente proposto — o da coação do ex-escravo e demais nacionais livres ao trabalho —, mas sim da perspectiva de sua substituição física pelo imigrante tanto na agricultura como nas diversas atividades urbanas.

Esses ex-escravos, e posteriormente seus descendentes, passaram a ocupar-se de atividades de subsistência e mal remuneradas, sem qualquer possibilidade de ascensão social, fadando-os às piores ocupações e, conseqüentemente, às piores condições de vida. Como aponta Theodoro (2008, p. 28-29),

Enquanto a mão de obra imigrante chega e ocupa-se cada vez mais da produção de café, uma parte crescente da população de escravos então liberados, vai se juntar ao contingente de homens livres e libertos, a maioria dos quais se dedicava seja à economia de subsistência, seja a alguns ramos ligados aos pequenos serviços urbanos. Não houve a valorização dos antigos escravos ou mesmo dos livres e libertos com alguma qualificação. O nascimento do mercado de trabalho, ou, dito de outra forma, a ascensão do trabalho livre como base da economia foi acompanhada pela entrada crescente de uma população trabalhadora no setor de subsistência e em atividades mal remuneradas. Esse processo vai dar origem ao que, algumas décadas mais tarde, viria a ser denominado “setor informal” no Brasil.

No momento em que foi abolida a escravidão no Brasil, os negros passaram da situação legal de “coisas”, para a de seres humanos. Em relação à cidadania, contudo, tornaram-se cidadãos de “segunda classe”, diante da impossibilidade de exercerem plenamente todos os seus direitos e de terem todas as garantias como cidadãos brasileiros. Eles adquiriram uma igualdade teórica, pois é impossível a existência de igualdade de oportunidades quando,

aos negros, o Estado não forneceu meios que lhes possibilitassem exercer os mais diversos ofícios, desenvolver seus talentos e prover dignamente suas subsistências e a de seus dependentes. Por consequência, os descendentes dos ex-escravos formaram, para o mercado de trabalho, um “exército de reserva” genuinamente brasileiro, constituído de negros e pardos. Os brancos, até então simbolizados pela figura dos senhores de escravos, com a chegada em massa do imigrante europeu, converteram-se na alternativa para o mercado de trabalho livre, ao tempo em que o negro deixava de ser considerado capacitado para o trabalho.

A postura adotada pelo Estado, de estimular as imigrações europeias e ocupar o mercado de trabalho com os imigrantes na nova ordem social, contrariava as necessidades da maior parte da população — os ex-escravos —, mas também era um entrave para o próprio desenvolvimento do país, ao excluir um grande número de indivíduos. Com a exclusão dos negros no momento da opção para o trabalho livre, construíram-se os pilares da desigualdade e de exclusão do negro do mercado de trabalho, que permanecem intactos até a atualidade, com reflexos diretos na qualidade de vida dessas pessoas. Assim, além das omissões, atribui-se a origem da dívida histórica e social do Estado brasileiro para com os negros à atuação estatal, ao interferir no mercado de trabalho para inserir o trabalhador branco imigrante e, por decorrência, excluir os negros. Em relação ao mercado de trabalho, além das questões históricas, cabe destacar que, “[...] às desigualdades geradas no sistema educacional somam-se outras no interior do mercado de trabalho, fruto, entre outros fatores, de processos discriminatórios [...]” (DIRÓ, 2009, p. 127).

Para alcançar a pluralidade e a igualdade na sociedade brasileira, em especial para o aprimoramento da democracia no país, é de extrema importância que o Estado reconheça a existência de práticas discriminatórias contra os negros. Isto porque, no caso das desigualdades sociais no Brasil, quaisquer que sejam, para se descobrir suas

origens e buscar soluções, não se pode desconsiderar o aspecto racial. A constatação de que os pobres brasileiros em grande parte são negros e que os espaços considerados de elite, poder ou decisão são ocupados quase que de forma absoluta por brancos obriga a uma discussão da questão racial intrinsecamente relacionada com a questão da desigualdade social.

E a questão racial, por seu turno, traz consigo um complexo de relações históricas, econômicas, políticas e culturais. Diante de uma população visivelmente marcada pela desigualdade e pelas discriminações de cunho racial, o Estado brasileiro não pode tomar suas decisões, sejam elas políticas, jurídicas ou legislativas, enfim, qualquer medida de repercussão social, desconsiderando o elemento racial. Tal assertiva se robustece quando se constata que, pela dinâmica do poder, cabe ao Estado organizar de forma conveniente a vida em sociedade, propiciando a cada indivíduo realizar suas aspirações pessoais.

PROMOÇÃO DA IGUALDADE NO MUNDO DO TRABALHO

Por meio de iniciativas de promoção da igualdade, sejam mediante políticas públicas ou ações privadas, atua-se com o objetivo de propiciar a igualdade formal proclamada na lei para efetivá-la na realidade, por meio de favorecimento aos grupos discriminados negativamente. Isto é, objetiva-se introduzir artificialmente meios de igualar as condições de competitividade daqueles que disputam desigualmente oportunidades. O objetivo desse tratamento assimétrico é garantir certa vantagem àqueles discriminados negativamente, para que possam igualar-se em condições de disputar espaços na sociedade. Trata-se de adotar explicitamente critérios com base em desigualdades, favorecendo os discriminados e diminuindo privilégios.

Superando a ideia neutra de “igualdade de todos”, a qual concebe o ser humano de forma

genérica e abstrata, indiferente às desigualdades econômicas e sociais, chega-se à noção material do princípio da igualdade. Utiliza-se como critério de eleição diferenças que historicamente sempre foram fundamento de discriminações negativas, para que, enfim, todos possam concorrer igualmente para o desenvolvimento do país e para a consecução dos ideais da pessoa humana. Essa é a base das ações afirmativas, definidas no Estatuto da Igualdade Racial, no seu artigo art. 1º, parágrafo único, inciso VI, como “[...] programas e medidas especiais adotados pelo Estado e pela iniciativa privada para a correção das desigualdades raciais e para a promoção da igualdade de oportunidades” (BRASIL, 2010, p. 816).

Apesar de ser inconteste que todos os homens não são iguais, pois cada um possui características pessoais diferentes, a igualdade que os equipara relaciona-se ao gozo e fruição de direitos, bem como à sujeição a deveres. É nesse sentido que se afirma a igualdade de todo ser humano. Como explica Bobbio (1997, p. 28):

[...] existem, entre os indivíduos humanos, diferenças relevantes e irrelevantes com relação à sua inserção nessa ou naquela categoria. Mas essa distinção não coincide com a distinção entre diferenças objetivas e não-objetivas: entre brancos e negros, entre mulheres e homens existem, certamente, diferenças objetivas, mas nem por isso relevantes. A relevância ou irrelevância é estabelecida com base em opções de valor. Enquanto tal, é historicamente condicionada.

Políticas de promoção da igualdade no mundo do trabalho possibilitam demonstrar que todas as pessoas têm a capacidade de atuar em qualquer área, nas mais diversas funções, em especial nas de responsabilidade, nas de comando, nas hierarquicamente superiores e nas que representam algum poder institucionalizado. Por meio de medidas de inclusão, que equiparem as condições de concorrência por oportunidades entre cidadãos historicamente favorecidos na sociedade e cidadãos

historicamente discriminados, permite-se que esses últimos também atuem em áreas que só aos primeiros eram reservadas, demonstrando sua competência e comprovando que elas não eram exclusivas de determinado grupo racial.

Nesse sentido, as políticas de promoção da igualdade para negros no mundo do trabalho direcionam-se a reduzir os desequilíbrios existentes nas relações sociais entre eles e brancos, consoante objetivos fundamentais da República, determinados na Constituição Federal, em seu artigo 3º: “[...] reduzir as desigualdades sociais e regionais [...] promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação” (BRASIL, 1988, p. 1).

Confirmada a situação desfavorável e com base na constatação de que as diferenças resultaram em tratamento desigual e discriminatório, é aceitável, e mesmo indispensável, buscar a equiparação de indivíduos discriminados que se encontram em posições excessivamente desvantajosas. Trata-se de uma responsabilidade do Estado, de um dever de agir, pois já não comporta mais, diante dos avanços sociojurídicos, em especial da primazia da dignidade humana, omissões que contribuam para manter o *status quo*, ainda que esse estado de coisas seja desigual, injusto e afrontoso aos direitos humanos.

Deste modo, as políticas focadas em determinados grupos tradicionalmente excluídos são imprescindíveis para possibilitar não só sua mobilidade social como também a própria emancipação. Só por meio de intervenções de Estado no mercado de trabalho, direcionadas a superar o imobilismo social, como é o caso da ação afirmativa (ou discriminação positiva), será possível realizar uma verdadeira transformação social e efetivar a igualdade.

O fato inconteste mundialmente é que racismo, intolerância, preconceito e discriminação produzem desigualdade. E políticas universalistas historicamente não alteram o padrão das desigualdades. A opção por políticas de promoção da igualdade não deve representar a inércia ante os problemas sociais de educação, saúde, saneamento básico, acesso à

justiça ou para o exercício de qualquer outro direito. Reconhece-se que as políticas universalistas são imprescindíveis, porém é necessário o entendimento de que políticas indiferentes às peculiaridades de grupos discriminados acabam, em última análise, por manter o status quo, pois as desigualdades entre discriminados e não discriminados permanecem inabaláveis. É imprescindível reconhecer que adotar somente políticas universais, cegas às questões raciais, não toca no cerne da desigualdade racial, que permanece inabalável. A utilização de políticas de promoção da igualdade para negros no mercado de trabalho possui reflexos éticos, morais e também econômicos.

A escolha de qualquer política de promoção da igualdade para negros no mercado de trabalho deve objetivar garantir a sua participação igualitária em todos os âmbitos da sociedade. Tratando-se de áreas em que historicamente sua presença é quase nula, deve-se buscar qualificá-lo e prepará-lo profissionalmente para desempenhar a função ou lhe dar subsídios para manter-se de maneira eficiente e sustentável naquela área. A utilização de medidas específicas, que discriminem positivamente essas pessoas, mostra-se como alternativa viável para compensar a situação de desigualdade em que elas se encontram. Com a implantação de políticas de promoção de trabalho decente para negros, consegue-se a representatividade e a criação de ambientes mais diversificados e pluriétnicos.

DIREITO DE TODOS AO TRABALHO DECENTE: PRIMAZIA DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Indubitavelmente, a dignidade da pessoa humana, pela sistemática da Constituição Federal de 1988, tornou-se um dos valores máximos de toda ordem jurídica brasileira. Na precisa conceituação de Moraes (2002, p. 16), a dignidade da pessoa humana

[...] concede unidade aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerentes às personalidades humanas. Esse fundamento afasta a

ideia de predomínio das concepções transpessoalistas de Estado e Nação, em detrimento da liberdade individual. A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos.

A partir da constitucionalização do princípio da dignidade humana, reconhecido como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil logo no 1º artigo, da Constituição (inciso III), no Título que define os princípios fundamentais, possibilitou-se atingir um novo momento no próprio conteúdo do Direito, em que a pessoa humana torna-se a razão suprema do Estado. Essa dignidade pressupõe o reconhecimento da tutela da integridade física e psíquica da pessoa, o reconhecimento das condições de igualdade e liberdade e ainda o reconhecimento do direito às condições materiais mínimas de vida. Isso significa que, quando constatado que discriminações impedem a consecução dos fins propostos com a prioridade dada à dignidade humana, há um dever de agir para combater essa discriminação. Essa ação deve possibilitar aos discriminados o mínimo para uma vida digna e de plena cidadania.

Também a cidadania é um dos fundamentos da República, igualmente definida no 1º artigo (inciso II) da Lei Maior da Nação. Essa qualidade de cidadão inclui, hoje, não apenas os direitos políticos, mas se refere também ao gozo dos direitos civis do Estado. Logo, mais que um critério de decisão política ou legislativa, o princípio da igualdade é um elemento de equiparação que exige a ação do Estado para efetivar na vida de todos os cidadãos brasileiros a própria humanidade.

A igualdade que deve ser priorizada no mercado de trabalho transcende a um conceito estático, estritamente formal e distante da realidade e passa, no Estado Democrático de Direito, a ser fundamento de ações, especialmente do Estado, para garantir a dignidade da pessoa humana. Dentro dessa compreensão ampla e efetiva, a igualdade transmuta-se e passa a ser vista como um verdadeiro ideal, de conteúdo humanitário e fraterno, que deve ser incessantemente perseguido pelas políticas públicas de geração de trabalho, emprego e renda.

Os constituintes, desde o Preâmbulo da Carta Magna de 1988, explicitaram os ideais norteadores da nação, ao instituírem o Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social. Além disso, instituiu, ainda como direito fundamental, os direitos sociais, enumerando entre estes o direito ao trabalho.

A Constituição Federal define o trabalho com um direito social (art. 6º), que integra os direitos e garantias fundamentais. Na definição do constitucionalista Moraes (2006, p. 178), os direitos sociais

[...] são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se com verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condição de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social.

Essa opção do legislador constituinte demonstra a importância atribuída ao trabalho na ordem jurídica brasileira, colocando-o entre aqueles direitos de eficácia e aplicabilidade imediata. O direito ao trabalho associa-se, assim, aos direitos fundamentais².

² É importante destacar, em relação à responsabilidade do Estado com a promoção da igualdade racial no trabalho, os compromissos assumidos pelo Brasil ao ratificar a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965, e a Convenção nº 111, de 1958, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que trata da discriminação no emprego e na profissão.

Contudo é válido atentar que o trabalho como um direito social não deve significar que o Estado tem a obrigação de arranjar emprego para todas as pessoas, e sim que ele deve criar condições favoráveis para que as pessoas que procuram, possam encontrar ocupações dignas. Superando as discussões teóricas sobre o conceito de trabalho, é inquestionável que o trabalho é a forma de o trabalhador sustentar-se e à sua família. Decerto que o trabalho não se reduz a uma dimensão econômica, mas é a dimensão com fortes reflexos na vida do trabalhador, determinando se será digna ou não.

Analisando o trabalho e a distribuição de renda no estado na Bahia, Alves (2008, p. 31) concluiu que: “[...] a análise dos dados permite afirmar que no estado da Bahia os rendimentos dependem substancialmente do trabalho. Assim, o trabalho possui uma grande influencia na determinação do rendimento familiar per capita e no bem-estar das famílias”.

No conceito proposto pela OIT (2005, p. 17) trabalho decente é:

[...] um trabalho produtivo, adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, e que seja capaz de garantir uma vida digna. Trata-se, portanto, do trabalho que permite satisfazer às necessidades pessoais e familiares de alimentação, educação, moradia, saúde e segurança. É também o trabalho que garante proteção social nos impedimentos de seu exercício (desemprego, doença, acidentes, entre outros), assegura renda ao chegar à época da aposentadoria e no qual os direitos fundamentais dos trabalhadores e trabalhadoras são respeitados.

Esse conceito sustenta-se em quatro pilares principais, quais sejam: geração de empregos de qualidade, extensão da proteção social, respeito aos princípios e direitos fundamentais do trabalho e diálogo social. Para a OIT (2005), o trabalho decente é aquele que garante ao trabalhador um rendimento adequado, dentro da razoabilidade, às suas necessidades e a seus projetos pessoais e familiares, e é realizado em condições materiais

aceitáveis. Deste modo, devem ser superadas formas de trabalho que gerem renda insuficiente e sejam baseadas em atividades insalubres, perigosas e/ou degradantes (OIT, 2005). Esta proposta em tudo se coaduna com a proposição de trabalho como um direito social contida na Carta da República de 1988, pois um trabalho dignificante, seguro e livre, que possibilite alçar a melhores condições de vida é obrigatoriamente um trabalho decente. Este, como esclarece a OIT (2005, p. 16), “[...] é a via principal para a superação da pobreza”.

É irremediável que o trabalho, consoante esse entendimento, possibilite o diálogo social entre trabalhadores, empregadores e governo. Além disso, essa proposta exige uma atuação contundente do Estado, pois quem procura trabalho não pode encontrar trabalho escravo, nem permitir que seus filhos exerçam trabalho infantil. Por outro lado, toda e qualquer política pública de promoção do trabalho decente, deve, contudo, considerar o cenário de desigualdades raciais que permeia e delinea o mercado de trabalho brasileiro. É importante construir um ambiente de trabalho sem quaisquer formas de discriminação e que valorize a diversidade. No caso dos negros, deve-se garantir que a sua cor/raça não represente o cerceamento de oportunidades.

Outro aspecto a ser considerado é que a representatividade dos negros traz a diversidade para o ambiente de trabalho, além de servir de exemplo (espelho) para que os integrantes de grupos discriminados acreditem que podem ocupar outros espaços na sociedade. Por conseguinte, essa visão derruba mitos e contribui para eliminar os preconceitos e os estereótipos de que sempre cabe aos negros os trabalhos sem especialização, as piores remunerações e as funções menos prestigiadas na sociedade.

PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE RAÇA NA AGENDA BAHIA DO TRABALHO DECENTE

A Agenda Bahia do Trabalho Decente (ABTD) é um termo de compromisso entre governo, trabalhadores

e empregadores voltado para a promoção do trabalho decente no estado. É identificada como a primeira Agenda subnacional do mundo e tem como objetivo aproximar ainda mais a proposta da OIT de agenda de trabalho decente à realidade e às necessidades locais. Lançada em 2007, com base na Agenda Nacional do Trabalho Decente, a Agenda Bahia do Trabalho Decente, na época do seu lançamento, possuía oito eixos prioritários, eleitos pelos atores sociais que construíram a proposta: erradicação do trabalho escravo; enfrentamento do trabalho infantil; segurança e saúde do trabalhador; juventude e trabalho; serviço público; promoção da igualdade; trabalho doméstico; biocombustíveis (que posteriormente passou a denominar-se empregos verdes) (BAHIA, [2007]).

A Agenda Nacional do Trabalho Decente foi lançada no ano de 2006 e objetiva gerar trabalho decente para combater a pobreza e as desigualdades sociais, tendo como prioridades: gerar mais e melhores empregos, com igualdade de oportunidades e de tratamento; erradicar o trabalho escravo e eliminar o trabalho infantil, em especial em suas piores formas; e fortalecer os atores tripartites e o diálogo social como um instrumento de governabilidade democrática (BRASIL, [2006]).

No decorrer das discussões da Agenda, os atores sociais perceberam que as demandas do eixo Promoção da Igualdade envolviam uma diversidade de fatores, entre os quais distintos grupos sociais e demandas diversas, e, conseqüentemente, exigiam atuação e políticas públicas diversas. Assim, o eixo foi dividido em dois: promoção da igualdade pessoas com deficiência e promoção da igualdade de gênero e raça. Neste último, por questão de proximidade de demanda e mesmo entre os atores sociais envolvidos, foi possível agrupar duas temáticas em um único eixo.

O eixo Promoção da Igualdade de Gênero e Raça da Agenda Bahia do Trabalho Decente é coordenado pela Secretaria Estadual de Promoção da Igualdade (Sepromi). A prioridade dada ao tema racial decorreu do reconhecimento, por parte dos

atores sociais envolvidos, de que, mesmo se tratando de um tema transversal, deveria ser alvo de políticas específicas para combater as desigualdades raciais no mercado de trabalho. Isso porque a ausência de políticas específicas teve como consequência historicamente demonstrada que, por mais eficiente que seja a política pública, mostra-se incapaz de promover igualdade quando não trata do cerne do problema: as desigualdades raciais. Na Agenda Bahia do Trabalho Decente, para o eixo Promoção da Igualdade, foi previsto como resultado esperado “[...] política e programas de enfrentamento à discriminação no acesso, permanência e ascensão ao mundo do trabalho implementados” (BAHIA, [2007]).

Para atingir os resultados propostos para esse eixo, foram enumeradas as seguintes linhas de ação da Agenda Bahia do Trabalho Decente: promoção de ações que estimulem a igualdade no mundo do trabalho, em especial as relativas às questões de gênero, raça e deficiência; implementar Programa de Combate ao Racismo e Sexismo Institucionais no Estado; fortalecer e implementar políticas públicas de promoção da igualdade; estimular a incorporação dos componentes de igualdade no âmbito das políticas e ações relacionadas ao mundo do trabalho; garantir a inclusão desta temática em todos os eixos da Agenda Bahia do Trabalho Decente; sensibilização dos atores tripartites e mobilização social para construção, implementação e acompanhamento das ações de inclusão no mundo do trabalho; fortalecimento e ampliação da base de conhecimento sobre igualdade no mundo do trabalho (BAHIA, [2007]).

O Programa Bahia do Trabalho Decente envolve o conjunto dos Planos de Ação para implementação da ABTD em seus eixos prioritários. O diálogo social, uma das características da Agenda, foi priorizado com a realização de diversas consultas públicas, entre seminários, oficinas e reuniões, para construir um Programa que contemplasse as demandas que envolvem os atores sociais relacionados a cada um dos eixos prioritários da ABTD. Após essa etapa de construção democrática e participativa, o Programa foi finalizado no início do ano de 2010.

O Plano do eixo Promoção da Igualdade Gênero e Raça baseou-se no II Plano Estadual de Políticas para as Mulheres e nos resultados da *II Conferência Estadual de Promoção da Igualdade Racial* ocorrida em 2009, especificamente com base no grupo de trabalho que discutiu o tema “Desenvolvimento econômico, trabalho e renda”. As ações previstas no Plano de ação são as seguintes:

- a. conscientização da sociedade civil, dos empregados/as e empregadores/as sobre questões ligadas às desigualdades de gênero e de raça nos contextos de trabalho;
- b. qualificação de mulheres, de negras e de negros do estado da Bahia, visando o acesso ao trabalho remunerado e à possibilidade de geração de renda em situação de pobreza e desvantagem social, discriminados pelo Mundo do Trabalho — moradores de rua, ex-presidiários(as), pessoas com deficiência, jovens cumprindo medidas socioeducativas, dentre outros;
- c. ampliação dos incentivos técnico-financeiros e fomento de projetos de geração de trabalho e renda, entre mulheres negras na perspectiva da Economia Solidária e inserir as mulheres, especialmente as mulheres negras, nos programas de reciclagem para reaproveitamento do descarte em cooperativas;
- d. fortalecimento dos mecanismos institucionais, ampliando a participação de mulheres, negros(as), indígenas e ciganos(as) nas decisões e construção das políticas públicas relativas ao mundo do trabalho;
- e. promover a conscientização dos(as) trabalhadores(as) informais sobre os programas da previdência social;
- f. incentivo a Programa de Bolsas de Estudo destinado à inserção de mulheres e homens negros em cursos preparatório para concursos públicos;
- g. sistematização, por meio de banco de dados, do Mapa do Trabalho da Mulher e do Negro(a) na Bahia.

Ainda que o Plano de Ação Promoção da Igualdade de Gênero e Raça do Programa Bahia do Trabalho Decente esteja no início de sua implementação, outras ações da Agenda já foram realizadas para a promoção da igualdade racial no Estado, algumas das quais são descritas a seguir:

- a. o Comitê Gestor do Programa Bahia do Trabalho Decente, criado pelo Decreto nº 11.229, de 6 de outubro de 2008, elaborou a proposta posteriormente transformada na Lei No 11.479, sancionada em 1 de julho de 2009, que institui restrições à concessão e à manutenção de financiamentos e incentivos fiscais estaduais a empregadores que não adotem práticas de trabalho decente e não atendam à legislação que trata de cotas para pessoas portadoras de deficiência e jovens aprendizes. No parágrafo único do artigo 1º, está expresso que, para fins desta lei, constituem práticas de trabalho decente, entre outros aspectos, as que importem o cumprimento das normas de combate à discriminação de raça. Além disso, expressa no artigo 3º que serão exigidos dos empregadores beneficiários de incentivos fiscais e financiamentos concedidos pelo Estado da Bahia o cumprimento, dentre outras medidas, de garantia de condições de trabalho dignas, seguras e saudáveis (BAHIA, 2009);
- b. o Programa de Fortalecimento Institucional para Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego (GRPE) da OIT, é desenvolvido na Bahia pela Agenda Bahia do Trabalho Decente, numa parceria envolvendo a Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (Setre), coordenadora da Agenda Bahia do Trabalho Decente, a Sepromi e a Secretaria de Administração (SAEB). O objetivo principal do GRPE no Brasil é apoiar a incorporação e o fortalecimento das dimensões de gênero e raça nas políticas de erradicação da pobreza e de geração de emprego e

renda — ação considerada estratégica para reduzir a incidência da pobreza, diminuir as desigualdades sociais, de gênero e raça, assim como os déficits de trabalho decente existentes no país. Na Bahia, a ação decorrente do GRPE é intitulada Capacitação em Equidade de Gênero, Raça e Combate à Pobreza nas Políticas Públicas Estaduais. Essa capacitação envolve os eixos Promoção da Igualdade Gênero e Raça e Serviço Público, este último coordenado pela SAEB, e formou multiplicadores, entre servidores públicos de diversos órgãos do Estado, para impulsionar processos de aprendizagem e reflexão na transversalidade de gênero, raça e equidade nas políticas públicas. Para além da formação, que acaba por se refletir no próprio trabalho desses servidores, esses multiplicadores realizam oficinas de sensibilização para disseminar os conhecimentos em diversas Secretarias. A previsão é incluir o GRPE no programa regular de capacitação dos servidores públicos do estado, desenvolvido pela SAEB;

- c. outra ação voltada para a promoção da igualdade de raça foi o desenvolvimento de um piloto do Projeto Integrado de Ação Afirmativa: Formação para Concursos Públicos e Qualificação Socioprofissional, uma parceria entre Setre, Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (Funccep), vinculado à Casa Civil, e Universidade do Estado da Bahia (Uneb). O objetivo do curso foi promover a qualificação social e profissional de homens negros e mulheres negras de baixa renda, oriundos da rede pública de ensino, aumentando suas possibilidades para a disputa por uma vaga nos concursos públicos. O projeto funcionou como um curso preparatório para concursos públicos gratuito, que, além das matérias técnicas, abordou a temática de gênero e raça na contemporaneidade e o planejamento de carreira, discutindo a

- geração de renda por meio de cooperativismo, associativismo e empreendedorismo. A perspectiva prevista, inclusive no Programa Bahia do Trabalho Decente, é estender essa ação para mais pessoas em todo o estado;
- d. outra iniciativa relevante, o Observatório do Trabalho no Estado da Bahia, parceria da Setre com o Dieese, tem como objetivo desenvolver e implantar instrumentos que permitam o acompanhamento e a avaliação sistemáticas da situação de ocupação e renda e das atividades econômicas no estado da Bahia, tendo em vista a formulação e execução de políticas públicas relacionadas com o mundo do trabalho. Um dos objetivos específicos do Observatório é apoiar a estruturação de um Sistema de Indicadores de Trabalho Decente do estado da Bahia e apoiar o acompanhamento do mercado de trabalho na Bahia em função dos diversos grupos sociais, especialmente da juventude, mulheres, povos indígenas, pessoas com deficiência e população negra;
- e. destaca-se ainda o eixo Trabalho Doméstico da Agenda Bahia do trabalho decente. No trabalho doméstico, duas características são marcantes: gênero e raça. Ao eleger o trabalho doméstico como um eixo prioritário da Agenda, reitera-se a importância das discussões da igualdade racial, considerando que a maioria dessas trabalhadoras são mulheres negras e, conseqüentemente, duplamente discriminadas. É importante destacar que se trata de uma categoria profissional que não tem acesso a diversos direitos trabalhistas e aqueles que já são garantidos não são cumpridos, sendo um trabalho caracterizado pela precariedade e pelos baixos níveis de rendimento. De acordo com a PNAD 2009 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010), 7,8% da população ocupada era constituída de trabalhadores domésticos em 2009, o que

significa que havia 7,2 milhões de pessoas vinculadas a esta atividade no país. É válido destacar que os resultados esperados na Agenda Bahia do Trabalho Decente para este eixo são estratégias de valorização do trabalho doméstico desenvolvidas e estimuladas para a melhoria da condição de vida desta categoria. Deste modo, a atuação no eixo prioriza afastar os preconceitos históricos sobre essa atividade profissional e garantir melhores condições de trabalho e de vida àqueles que a executam.

Além das ações diretamente desenvolvidas pela Agenda, cabe destacar ainda que, na Bahia, o Plano Setorial de Qualificação (PlanSeQ) Nacional Comércio e Serviços para Profissionais Afrodescendentes, realizado pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em articulação com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), destinou 2.165 vagas para trabalhadores negros. O PlanSeQ Afro, que promoverá capacitação em 14 áreas dos setores de comércio e serviços, busca promover elevação da escolaridade, inclusão social, combate à discriminação e à vulnerabilidade e a participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda. Na Bahia, a execução do PlanSeQ Afro é acompanhada pela Setre.

Outra iniciativa de destaque, desenvolvida pela Sepromi, que é uma das instituições que compõem o Comitê Gestor do Programa Bahia do Trabalho Decente, é a implementação do Projeto de Combate ao Racismo e Sexismo Institucionais (PCRSI). Com este projeto a Sepromi busca apoiar os diversos órgãos do setor público na identificação, combate e prevenção do racismo e sexismo institucionais, influenciando na melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados à população. O Projeto contou com a Formação de Gestoras(es) e Servidoras(es) da Administração Pública do Estado da Bahia e de alguns municípios, nesta temática.

É importante observar que as ações previstas no Programa Bahia do Trabalho Decente para promoção da igualdade racial coadunam-se totalmente com o previsto no Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Planapir), aprovado pelo Decreto nº 6.872, de 4 de junho de 2009. Entre os objetivos do Planapir para a área de Trabalho e Desenvolvimento Econômico estão:

- a. promover a inclusão e a igualdade de oportunidades e de remuneração das populações negra, indígena, quilombola e cigana no mercado de trabalho, com destaque para a juventude e as trabalhadoras domésticas;
- b. promover a equidade de gênero, raça e etnia nas relações de trabalho e combater as discriminações ao acesso e na relação de emprego, trabalho ou ocupação;
- c. combater o racismo nas instituições públicas e privadas, fortalecendo os mecanismos de fiscalização quanto à prática de discriminação racial no mercado de trabalho; promover a capacitação e a assistência técnica diferenciadas das comunidades negras, indígenas e ciganas;
- d. ampliar as parcerias dos núcleos de combate à discriminação e promoção da igualdade de oportunidades, das superintendências regionais do trabalho, com entidades e associações do movimento negro e com organizações governamentais;
- e. capacitar gestores públicos para a incorporação da dimensão etnicorracial nas políticas públicas de trabalho e emprego;
- f. ampliar o apoio a projetos de economia popular e solidária nos grupos produtivos organizados de negros, com recorte de gênero e idade;
- g. propor sistema de incentivo fiscal para empresas que promovam a igualdade racial.

No mesmo sentido, o Estatuto da Igualdade Racial (BRASIL, 2010) prevê expressamente responsabilidades para os poderes públicos, voltadas para promover ações que assegurem a igualdade

de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas. O Estatuto expressa ainda que a igualdade de oportunidades seja lograda mediante a adoção de políticas e programas de formação profissional, de emprego e de geração de renda voltados para a população negra e que o poder público estimulará, por meio de incentivos, a adoção de iguais medidas pelo setor privado.

Outra preocupação expressa no Estatuto é que será assegurado o acesso ao crédito para a pequena produção, nos meios rural e urbano, com ações afirmativas para mulheres negras. O Estatuto determina ainda que o poder público deverá promover ações com o objetivo de elevar a escolaridade e a qualificação profissional nos setores da economia que apresentem alto índice de ocupação por trabalhadores negros de baixa escolarização. Também está expresso no Estatuto que o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) formulará políticas, programas e projetos voltados para a inclusão da população negra no mercado de trabalho e orientará a destinação de recursos para seu financiamento. Determina, além disso, que as ações de emprego e renda, promovidas por meio de financiamento para constituição e ampliação de pequenas e médias empresas e de programas de geração de renda contemplarão o estímulo à promoção de empresários negros (BRASIL, 2010).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assumindo o racismo dentro da sua sociedade e perante o mundo, o Estado brasileiro defronta-se com a necessidade irremediável de debater as questões raciais e adotar medidas para diminuir as desigualdades com esse fundamento que persistem no país. Para isso, terá que desarticular a ideia que por tantos anos encampou, de ser uma

democracia racial, e assumir as desigualdades que são estruturais na sociedade. As políticas governamentais, sejam elas de qualquer área, devem incorporar a redução das desigualdades raciais como um dos seus objetivos. Uma nação plural como a brasileira, deve possuir uma política de Estado de combate à discriminação e de promoção da igualdade. Ademais, a profunda desigualdade racial que contamina o país é um entrave à consolidação da democracia e ao desenvolvimento econômico de toda a nação. A necessidade de intervenção efetiva no mercado de trabalho pelo Estado é imprescindível para o desenvolvimento do país e para a construção de uma sociedade justa, democrática e diversificada.

Uma proposta inovadora como a Agenda de Trabalho Decente, em que uma política pública é construída de forma democrática, com efetiva participação dos interessados e em consonância com a atuação dos órgãos não governamentais que atuam na área, apresenta-se como um grande desafio. A despeito das dificuldades naturais em um processo dessa magnitude, os resultados já alcançados são inegáveis. Não somente pelo Programa construído conjuntamente, mas por diversas ações já realizadas. A inovadora experiência subnacional da Agenda Bahia do Trabalho Decente já comprova que é possível vislumbrar o horizonte de novas possibilidades, com um cenário mais justo, democrático, igualitário e próspero para as relações de trabalho no estado.

No caso da Agenda Bahia do Trabalho Decente, por seu caráter eminentemente transversal, envolvendo governo, trabalhadores e empregadores, já está extrínseco o compromisso desses atores sociais com a proposta. O desafio posto é colocar em prática ações efetivas para atingir aos objetivos pactuados. A expectativa é, de fato, mudar estru-

turalmente a sociedade, para criar condições mais igualitárias, permitindo a todos condições dignas no trabalho.

A desigualdade no mercado de trabalho é um empecilho à consolidação da democracia e mesmo ao desenvolvimento econômico de todo o estado. De regra, o desenvolvimento econômico sempre esteve dissociado do desenvolvimento social e nunca se prestou a incluir os grupos excluídos. Mesmo quando prestados serviços públicos universalistas de qualidade, ou nos

momentos de aceleração do crescimento, ou de pujança econômica, mantinha-se a exclusão dos grupos discriminados. A nova proposta é de um país que consiga crescer com uma política inclusiva, em que todos participem da economia, exerçam qualquer ofício, usufruam os avanços tecnológicos, transitem por todos os âmbitos sociais e todos os grupos estejam representados nos polos de decisão e poder.

O Brasil precisa de políticas públicas e também de iniciativas legislativas para que os negros possam participar em condições de igualdade de todas as áreas em que ainda não possuem representatividade. É a forma possível de romper o círculo vicioso de negação de oportunidades que os exclui de alcançarem outros espaços no mercado de trabalho. Ademais, os reflexos desse problema racial atingem toda a sociedade, por gerar um imenso contingente de excluídos e desqualificados profissionalmente. São gerações que, não sendo adotada uma atitude interventiva, permanecerão nesse ciclo, perpetuando as desigualdades, sem a possibilidade de progredir, sem perspectivas de melhoras e sem oportunidades de fruir dos avanços e frutos do desenvolvimento da nação.

A proposta de uma ação estatal centrada no trabalho, como propulsor do desenvolvimento, que

Uma proposta inovadora como a Agenda de Trabalho Decente, em que uma política pública é construída de forma democrática, com efetiva participação dos interessados e em consonância com a atuação dos órgãos não governamentais que atuam na área, apresenta-se como um grande desafio

proporcione justiça social e crescimento econômico inclusivo, intrínseca à Agenda de Trabalho Decente, requer um olhar apurado para a realidade, considerando-se as variáveis que permeiam o mercado de trabalho, e vão além da criação de postos de trabalho.

O mercado de trabalho não é igual e é cercado por barreiras discriminatórias que impedem que as pessoas discriminadas tenham, no trabalho, a oportunidade de desenvolvimento social e econômico, possibilitando-lhes galgar melhores espaços na sociedade. Oportunidades equânimes requerem criação de condições para o exercício igual de direitos, bem como o reconhecimento de que a igualdade não é uma consequência lógica das políticas universalistas. Sem considerar esses aspectos, quaisquer políticas podem ter resultados positivos que, contudo, são inócuos para atacar a desigualdade racial e sequer atingem seu espectro de atuação. Política pública deve ter em seu âmago o respeito aos princípios que garantam a dignidade das pessoas. Nessa linha, entende-se que a desigualdade no mercado de trabalho é ofensa direta à dignidade da pessoa humana, especialmente porque ela tem efeitos diretos na vida das pessoas, cerceando oportunidades e desperdiçando talentos.

REFERÊNCIAS

- AGENDA NACIONAL DO TRABALHO DECENTE. BRASIL, 2006. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/antd>>. Acesso em: 15 jul. 2010.
- ALVES, L.A. de A. A distribuição de renda no estado da Bahia: algumas considerações sobre as áreas analisadas. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Aspectos sociais das desigualdades na Bahia*. Salvador, 2008. p. 17-32. (Série estudos e pesquisas, 78).
- AZAMBUJA, D. *Teoria geral do Estado*. Porto Alegre: Globo, 1978.
- AZEVEDO, C.M.M. de. *Onda negra, medo branco: o negro no imaginário das elites – século XIX*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BAHIA. *Lei Nº 11.479, de 1 de julho de 2009*. Institui restrições à concessão e à manutenção de financiamentos e incentivos fiscais estaduais a empregadores que não adotem práticas de trabalho decente e não atendam à legislação que trata de cotas para pessoas portadoras de deficiência e jovens aprendizes, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www2.casacivil.ba.gov.br/NXT/gateway.dll/legsegov/leiord/leiordec2000/leiordec2009/leiordec2009jul/lo200911479.xml?f=templates\\$fn=document-frame.htm\\$3.0\\$q=\\$uq=\\$x=\\$sup=1](http://www2.casacivil.ba.gov.br/NXT/gateway.dll/legsegov/leiord/leiordec2000/leiordec2009/leiordec2009jul/lo200911479.xml?f=templates$fn=document-frame.htm$3.0$q=$uq=$x=$sup=1)>. Acesso em: 05 ago. 2010.
- BAHIA. Portal do Trabalho Decente. *Agenda Bahia do Trabalho Decente*. Salvador, [2007]. Disponível em: <<http://www.setre.ba.gov.br/trabalhodecente>>. Acesso em: 20 jul. 2010.
- BARÓ, Dionísio et. al. Desigualdade racial e construção institucional: a consolidação da temática no Governo Federal. P. 93-146. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos*. Brasília: IPEA, 2009.
- BOBBIO, N. *Igualdade e liberdade*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Texto compilado. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.
- _____. *Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010*. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm>. Acesso em: 01 ago. 2010.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Agenda Nacional do Trabalho Decente - ANTD*. Brasília, [1997]. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/antd/programa_nacional.asp>. Acesso em: 01 ago. 2010.
- DALLARI, D. de A. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. A mulher negra no mercado de trabalho metropolitano: inserção marcada pela dupla discriminação. *Estudos e Pesquisas*, São Paulo, v. 2, n. 14, nov. 2005. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/esp/estpesq14112005_mulhernegra.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2010.
- FAUSTO, B. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Imprensa Oficial do Estado, 2002.
- FERNANDES, F. *A integração do negro na sociedade de classes*. São Paulo: Ática, 1978. v. 1.
- _____. *Significado do protesto negro*. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1989.

- GONÇALVES, B.S.; GASTALDI, H. *Perfil social, racial e de gênero das 500 maiores empresas do Brasil e suas ações afirmativas*: impressões sobre os principais resultados da pesquisa realizada em parceria pelo Instituto Ethos e pelo Ibope Inteligência. São Paulo, 2008. Trabalho apresentado no 3º Congresso Brasileiro de Pesquisa – Mercado, Opinião e Mídia, realizado pela ABEP em 2008. Disponível em: <http://www.ibope.com.br/produzindoconhecimento/download/perfil_500_empresas_helio_gastaldi.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2010.
- GORENDER, J. *A escravidão reabilitada*. São Paulo: Ática, 1990.
- GUIMARÃES, A.S.A. A questão racial na política brasileira (os últimos quinze anos). *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 121-142, nov. 2001.
- _____. Como trabalhar com “raça” em sociologia. *Revista Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 93-107, jan./jun. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022003000100008>. Acesso em: 15 jul. 2010.
- HENRIQUES, R. *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/pub/td/2001/td_0807.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2010.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios - PNAD 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000126.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2010.
- MALUF, S. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MORAES, A. de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional em vigor*. São Paulo: Atlas, 2002.
- _____. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2006.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Manual de capacitação sobre gênero, raça, pobreza e emprego*. Acesso a trabalho decente. Brasília, 2005. Módulo 3.
- OLIVEIRA, D.D.; LIMA, R.B.; SANTOS, S.A. dos. A cor do medo: o medo da cor. In: OLIVEIRA, Dijaci David et al. (Org.). *A cor do medo: homicídios e relações raciais no Brasil*. Brasília: Editora da UnB; Goiânia: Editora da UFG, 1998. p. 37-60.
- PAIXÃO, M.; CARVANO, L.M.; ROSSETTO, I. *Desigualdade racial e crise: indicadores de acesso ao mercado de trabalho metropolitano desagregados por cor e raça em 2009*. In: VERSUS ACADÊMICA on line, Rio de Janeiro, Ano 2, n. 4, p. 72-84, abr. 2010. Disponível em: <http://www.versus.ufrj.br/edicoes_pdf/pdf_versusN4/VersusN4.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2010.
- _____; GIACCHERINO, I.R. *Tempo em Curso*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 7, jul. 2010. Disponível em: <<http://www.geledes.org.br/attachments/article/6828/tempo-em-curso7.pdf>>. Acesso em: 5 ago. 2010.
- PINHEIRO, Luana et al. *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. 3. ed. Brasília: IPEA/SPM/Unifem, 2008.
- RABENHORST, E.R. *Dignidade humana e moralidade democrática*. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.
- SEYFERTH, G. O beneplácito da desigualdade: breve digressão sobre o racismo. In: SEYFERTH, Giralda et al. *Racismo no Brasil*, São Paulo: Peirópolis; ABONG, 2002. p. 17-43.
- SOARES, Sergei et al. Diagnóstico da situação atual do negro na sociedade brasileira. In: MUNANGA, Kabengele (Org.). *História do negro no Brasil: o negro na sociedade brasileira: resistência, participação, contribuição*. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2004. v.1. p. 381-421.
- THEODORO, M. A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil. In: THEODORO, Mário et al. (Org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília: IPEA, 2008. p. 15-43.

Artigo recebido em 15 de setembro de 2010
e aprovado em 8 de outubro de 2010.

Trabalho Decente e segurança do trabalhador: análise dos acidentes de trabalho na Bahia no período de 2005 a 2009

Anastácio Pinto Gonçalves Filho*

Magna Fernandes Ramos**

* Doutorando em Engenharia Industrial e mestre em Engenharia Ambiental pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Auditor fiscal do Trabalho na Superintendência Regional do Trabalho e Emprego na Bahia.
anastaciofilho@ufba.br

** Bacharela em Direito. Auditora fiscal do Trabalho na Superintendência Regional do Trabalho e Emprego na Bahia.
magnaf.drtba@mte.gov.br

Resumo

Este artigo tem o objetivo de apresentar e analisar os acidentes de trabalho na Bahia no período de 2005 a 2009 tendo como base de dados o Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT), que pode ser utilizado em articulação com outras fontes de dados sobre acidentes de trabalho, como forma de mensurar a exposição dos trabalhadores aos riscos inerentes à atividade econômica, permitindo o acompanhamento das flutuações e tendências históricas dos acidentes e seus impactos nas empresas e na vida dos trabalhadores. Foram analisados dados extraídos do SFIT relativos ao acidente e aos acidentados tais como: ocupação, faixa etária, sexo, ramo de atividade, bem como fatores de mortalidade e causas dos acidentes de trabalho. Os dados mostram que os jovens do sexo masculino com idade entre 21 e 30 anos são os que mais se acidentam.

Palavras-chave: Trabalho Decente. Prevenção de acidentes. Segurança do trabalhador.

Abstract

This article has the objective of presenting and analyzing work accidents in Bahia, Brazil from 2005 to 2009 based on the data of the Federal Inspection of the Work System (FIWS), that can be utilized as data base to measure the risk exposition at work, allowing for the follow-up of the fluctuations and historic tendency of accidents at work and their impact on the companies and on the workers' life. The data collected from FIWS data base were analyzed both about the accidents and their victims such as: occupation, sex, age, mortality factor, causal factor of accident. The data show that young men with ages ranging from 21 to 30 years old are more prone to suffer accidents.

Keywords: Decent Work. Accident prevention. Worker's Safety.

INTRODUÇÃO

O *Trabalho Decente* é uma condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade

democrática e do desenvolvimento sustentável. Entende-se por Trabalho Decente um trabalho adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna.

Para a Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2006), a noção de trabalho decente apoia-se em quatro pilares estratégicos: 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); promoção do emprego de qualidade; extensão da proteção social; diálogo social.

A Agenda Nacional de Trabalho Decente, lançada em 2006, tem como uma das prioridades gerar mais e melhores empregos, com igualdade de oportunidades e de tratamento. Entre as linhas de ação para esta prioridade está a implementação de uma Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador, em consonância com as normas internacionais do trabalho sobre a matéria e a identificação de mecanismos e desenvolvimento de ações voltadas à garantia de um ambiente de trabalho seguro e saudável (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2006).

Regionalmente, a Agenda Bahia de Trabalho Decente, lançada em 2007, elegeu como prioridade de oito eixos temáticos. Um destes eixos é a segurança e saúde do trabalhador, que tem entre suas linhas de ação o desenvolvimento e o estímulo às ações de prevenção de acidentes e doenças relacionadas ao trabalho, de forma descentralizada e regionalizada, e articulação de bases de dados sobre segurança e saúde do trabalhador, por meio da criação do Observatório de Saúde do Trabalhador,

como forma de disponibilizar informações e indicadores e diagnosticar as condições de trabalho por ramo de atividade (BAHIA, 2007).

Mesmo diante dos avanços obtidos, o desafio para reduzir os acidentes de trabalho no Brasil ainda é grande. A despeito da tendência de declínio, a mortalidade por acidentes de trabalho no Brasil vem se mantendo em patamares mais elevados do que a de outros países

O Brasil registra avanços em algumas áreas importantes na promoção do trabalho decente, como a redução dos acidentes de trabalho no período de 2004 a 2009. Neste espaço de tempo, houve uma variação negativa de -26,11% na taxa de mortalidade de trabalhadores por acidente de trabalho e -39,51% na letalidade dos acidentes. Isto significa que o número de mortes por trabalhadores registrados está caindo e a gravidade dos acidentes também tem diminuído (BRASIL, 2007, 2008).

Mesmo diante dos avanços obtidos, o desafio para reduzir os acidentes de trabalho no Brasil ainda é grande. A despeito da tendência de declínio, a mortalidade por acidentes de trabalho no Brasil vem se mantendo em patamares mais elevados do que a de outros países. Em alguns casos, chega a ser oito vezes maior, conforme pesquisa de Hamalainen, Takala e Saarela (2006).

A prevenção de acidentes de trabalho evoluiu em ritmo diferenciado em nosso país, variando de acordo com a região, o nível da empresa e o vigor sindical. Coexistem no setor produtivo brasileiro em geral e no baiano em particular relações de trabalho primitivo, como o trabalho escravo denunciado, ao lado de métodos modernos de gestão. Este fato já esboça um novo patamar, provisoriamente chamado de qualidade de vida no trabalho, com propostas mais abrangentes do que o previsto pela legislação relativas à segurança e saúde no trabalho (DIAS, 1993; OLIVEIRA, 1998).

Uma das formas de prevenção dos acidentes de trabalho é a informação, utilizada para mensurar a exposição dos trabalhadores aos riscos inerentes à atividade econômica, permitindo o acompanhamento das flutuações e tendências históricas dos

acidentes e seus impactos nas empresas e na vida dos trabalhadores. Além disso, fornece subsídios para o aprofundamento de estudos sobre o tema e permite o planejamento de ações nas áreas de segurança e saúde do trabalhador.

Este artigo tem o objetivo de apresentar e analisar dados sobre acidentes de trabalho típicos na Bahia por ocupação, faixa etária, sexo, ramo de atividade, bem como fatores de mortalidade e fatores causais dos acidentes. Utilizou-se como fonte de dados o Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT).

ACIDENTES DE TRABALHO: FONTES DE DADOS E CUSTOS

Acidentes de trabalho constituem-se em problemas de saúde pública em todo o mundo, por serem potencialmente fatais, incapacitantes e acometerem, em especial, pessoas jovens e em idade produtiva. Estes acidentes são previsíveis, portanto evitáveis, e causam grande impacto sobre a produtividade e a economia (SANTANA et al., 2006).

A seguir são apresentados alguns dados estatísticos mais recentes que caracterizam a situação no Brasil, e na Bahia mais especificamente, com relação a este problema e suas consequências sociais e econômicas.

No Brasil, os dados de acidentes de trabalho são fornecidos de forma mais sistemática apenas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), notificados por meio da Comunicação de Acidentes de Trabalho (CAT) da população trabalhadora coberta pelo Seguro Acidente de Trabalho (SAT), que corresponde atualmente a quase 35% da população economicamente ativa. Estão excluídos dessas estatísticas os trabalhadores autônomos, domésticos, funcionários públicos estatutários, subempregados, muitos trabalhadores rurais, entre outros. Portanto, inexistem dados oficiais sobre a morbidade por acidente de trabalho no Brasil para todos os trabalhadores, pois os dados oficiais

limitam-se aos trabalhadores do setor formal da economia ou aos que possuem contratos de trabalho registrados (BRASIL, 2001; SANTANA et al., 2003; WALDVOGEL, 2001).

A legislação brasileira considera acidente de trabalho os eventos ocorridos pelo exercício do trabalho, que causem lesão corporal ou perturbação funcional, morte e perda ou redução da capacidade para o trabalho. São identificados também como acidentes do trabalho as doenças profissionais, os acidentes ligados ao trabalho — embora o trabalho não seja a única causa —, os acidentes ocorridos no local do trabalho decorrentes de atos intencionais de terceiros ou de companheiros do trabalho, os casos fortuitos ou decorrentes de força maior, as doenças provenientes de contaminação acidental no exercício da atividade, os acidentes ocorridos no percurso residência/local do trabalho/residência e nos horários de refeições (BRASIL, 1991). A legislação previdenciária adota a seguinte classificação para os acidentes de trabalho:

1. *acidente típico*: aquele que ocorre a serviço da empresa;
2. *acidente de trajeto*: aquele que ocorre no momento em que o trabalhador desloca-se para o local de trabalho e vice-versa;
3. *doença do trabalho*: aquela em que a atividade exercida atua na produção da doença.

A despeito de serem dados estatísticos oficiais sobre acidentes de trabalho no Brasil, utilizados como fonte de numerosos estudos epidemiológicos e para a formulação de políticas públicas de prevenção de acidentes de trabalho, a confiabilidade dos dados do MPAS é questionada devido aos elevados níveis de subnotificação apontados em diversos estudos (BINDER; ALMEIDA, 2003; CORDEIRO et al., 2005; SANTANA et al., 2003; SANTANA; NOBRE; WALDVOGEL, 2005; WALDVOGEL, 2001).

Binder e Almeida (2003) relatam que estudos realizados no município de Botucatu (SP) acharam que os registros previdenciários captaram 22,4% dos acidentes de trabalho, enquanto Cordeiro e

outros (2005), em pesquisa realizada no mesmo município, estimou que a subnotificação de acidentes de trabalho pelo sistema CAT alcançou 79,5% em 2002. Embora restrito a esse município, os resultados levaram estes pesquisadores a concluir que a utilização de outras fontes de informação, além da CAT, é imprescindível para tornar as estatísticas brasileiras de acidentes de trabalho mais fidedignas.

Santana, Nobre e Waldvogel (2005) conduziram revisão de literatura sobre estudos de acidentes de trabalho fatais e não fatais no Brasil no período de dez anos, entre 1994 e 2004. Estes pesquisadores encontraram que todos os estudos sobre subnotificação mostram resultados surpreendentes, com níveis variando entre 81,9% e 45%.

No estudo realizado por Waldvogel (2001) sobre acidentes fatais no estado de São Paulo, ocorridos entre 1997 e 1999, utilizando como fontes de dados o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Declarações de Óbitos, encontrou-se que estas últimas, mesmo apresentando problemas de subnotificação, apresentaram um grau de cobertura superior ao observado pelos dados do INSS: 62,3% e 54,8%, respectivamente. Segundo esta pesquisadora, estes dados indicam, mais uma vez, que também existem problemas de cobertura para os registros do INSS, mostrando que esta fonte não é completa no que se refere à informação sobre os casos fatais de acidentes do trabalho.

Santana e outros (2003) investigaram a incidência de acidentes não fatais na cidade de Salvador, capital da Bahia, em coleta de dados que envolveu 2.512 famílias, utilizando o questionário. Estes pesquisadores acharam uma incidência estimada em 5,80% de acidentes não fatais por ano, o que evidencia, segundo eles, um possível sub-registro elevado das estatísticas oficiais, cujos dados apresentados para o estado da Bahia, no ano de 1990, revelavam uma incidência anual de apenas 0,34%, o que representa uma subestimativa de 94,13%.

O Brasil, portanto, ainda não atingiu de modo satisfatório a fase inicial de prevenção de

acidentes do trabalho, que é o reconhecimento e o registro dos acidentes de trabalho ocorridos no país. Numa perspectiva otimista, pode-se considerar que os sistemas e registro oficiais captam menos da metade dos acidentes (BINDER; ALMEIDA, 2003).

Estudos científicos sobre estimativas dos custos dos acidentes de trabalho têm se multiplicado nos últimos anos. Isto se deve ao desenvolvimento da área da economia da saúde, e à estreita relação entre trabalho e economia, seja pelos fatores de risco para os acidentes, seja pelo efeito da capacidade produtiva (FAYAD et al., 2003; MILLER; ROSSITER; NUTALL, 2002; SANTANA et al., 2006; WEIL, 2001).

A dificuldade de mensurar os custos dos acidentes de trabalho reside no fato de serem constituídos de duas parcelas. Uma delas é visível e aparente, portanto é mais fácil de mensurar, envolvendo variáveis como tempo perdido, despesas com os primeiros socorros, destruição dos equipamentos e materiais, interrupção da produção, re-treinamento da mão de obra, substituição de trabalhadores, pagamento de horas extras, recuperação de empregados, salários pagos aos trabalhadores afastados, despesas administrativas, gastos com medicina e engenharia de reparação. Além disso, ao afetar o custo de produção, os acidentes e doenças do trabalho forçam as empresas a elevar o preço dos bens e serviços que produzem, o que pode gerar inflação ou sabotar sua capacidade de competir, o que compromete sua saúde econômica, a receita tributária e o desempenho da economia como o todo (PASTORE, 2001; SILVA, 2003; WEIL, 2001).

A outra parcela de composição dos custos de acidente do trabalho é invisível e pouco aparente, portanto mais difícil de quantificar, abrangendo elementos como perda da vida, mudança na vida e na atividade de trabalho do acidentado, impactos na vida da família do acidentado e diminuição de sua qualidade de vida. Assim, qualquer tentativa de mensurar os custos de acidentes de trabalho deve

equacionar esta complexa questão (WEIL, 2001). Mesmo com esta dificuldade metodológica, alguns custos estimados de acidentes do trabalho têm sido divulgados, como os descritos a seguir. Não se pode, porém, considerá-los como efetivos, pois a parcela inviável não estaria computada.

A OIT estimou os custos com acidentes de trabalho em todo o mundo em US\$ 1.250 milhões aproximadamente, quantia que representa quase 4% do PIB mundial.

No Brasil, os custos com acidentes e doenças do trabalho são estimados, principalmente, com base nos gastos com benefícios pagos pela previdência social às vítimas de acidentados e doentes do trabalho.

Pastore (2001), com o objetivo de estimar os custos das empresas instaladas no Brasil com acidentes e doenças do trabalho, compôs estes custos em duas parcelas: custos segurados, que são as despesas com o seguro acidente trabalho (SAT) pagas pelas empresas ao INSS; e custos não segurados, os quais chamou de outras despesas. O autor considerou que a relação da primeira com a segunda parcela é de 1:4. Considerando que a Previdência Social arrecada das empresas e gasta anualmente cerca de R\$ 2,5 bilhões com acidentes de trabalho, as empresas brasileiras, segundo Pastore (2001), estariam arcando com um custo adicional de R\$ 10 bilhões relativos aos custos não segurados. Portanto, a precariedade da prevenção dos riscos do trabalho custa-lhes um total de R\$ 12,5 bilhões por ano.

Costa (1993 apud SANTANA et al., 2006, p. 1006) analisou os custos da Previdência Social com acidentes de trabalho, com base em dados de benefícios em manutenção. Dos 435.643 benefícios analisados, estimou-se um custo equivalente a R\$ 87.834.269 para a área urbana, enquanto o custo na zona rural equivalia R\$ 1.165.956 (valores corrigidos até 2005).

No Brasil, os custos com acidentes e doenças do trabalho são estimados, principalmente, com base nos gastos com benefícios pagos pela previdência social às vítimas de acidentados e doentes do trabalho

Santana e outros (2006) conduziram estudo com o objetivo de estimar a contribuição de benefícios concedidos por acidentes de trabalho dentro o total de benefícios relacionados com a saúde e o impac-

to sobre a produtividade em dias perdidos de trabalho. O estudo foi conduzido com dados provenientes do INSS referentes aos registros de pagamentos de benefícios previdenciários para trabalhadores no estado da Bahia, em 2000. Esses pesquisado-

res acharam que os custos totais com os benefícios concedidos para os acidentes de trabalho na Bahia, naquele ano, representaram R\$ 8.492.762 e foram perdidos 509.062 dias de trabalho devido a acidentes com incapacidade temporária.

Os estudos sobre custos com acidentes de trabalho com base nos dados da Previdência Social, embora deem uma ideia da dimensão do impacto econômico desses eventos, são limitados, conforme discutido anteriormente, devido à elevada subnotificação e ao fato de cobrirem apenas os trabalhadores formais. Isto significa que os impactos econômicos podem ser bem maiores que os mostrados nessas pesquisas.

A despeito das limitações, os estudos mostram o forte impacto econômico dos acidentes e doenças do trabalho para o estado, para as empresas e para as famílias dos acidentados e também sobre a produtividade e a produção, conforme evidenciado pelos dias de trabalho perdidos. Além disto, são importantes por se tornarem mais um argumento para justificar os investimentos em sistemas de prevenção de acidentes e doenças do trabalho.

Não é demais ressaltar que as medidas de prevenção de acidentes do trabalho justificam-se pelas perdas humanas, incapacidades físicas e grande sofrimento gerado nas pessoas, por serem essencialmente evitáveis e ocorrerem em níveis elevados no país.

METODOLOGIA

Os dados apresentados e analisados neste artigo foram coletados no Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT). Este sistema trata e controla dados das auditorias fiscais realizadas pelos Auditores Fiscais do Trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), gera informações para planejamento, execução e avaliação de resultados da auditoria fiscal na área do trabalho e fornece informações sobre perfis de empresas, auditorias realizadas, estatísticas e produtividade de unidades regionais do MTE.

Os Auditores Fiscais do Trabalho (AFT) inserem mensalmente no SFIT os dados relativos aos resultados das auditorias realizadas. O acesso para inserção, consulta e análise dos dados do SFIT é restrito a Auditores Fiscais do Trabalho e a Agentes de Higiene e Segurança do Trabalho que compõem o Sistema Federal de Inspeção do Trabalho. É competência do AFT em todo o território nacional, entre outras, analisar e investigar as causas dos acidentes do trabalho e das doenças ocupacionais, bem como as situações com potencial para gerar tais eventos (BRASIL, 2002).

No SFIT existe um campo para inserção dos dados resultantes das análises dos acidentes de trabalho realizadas pelos AFT. Neste campo, são inseridos dados relativos ao acidente e aos acidentados, tais como: ocupação, faixa etária, sexo, ramo

de atividade, bem como fatores de morbidade e fatores causais dos acidentes e a relação de trabalho dos acidentados (celetista, cooperado, avulso, estatutário, autônomo e temporário).

Observa-se que os homens são os que mais se acidentam, com 83% dos acidentes de trabalho típicos registrados no SFIT no período, e as mulheres, com 17%. Estes dados revelam que os homens exercem ocupações que apresentam maiores riscos de acidente de trabalho do que aquelas exercidas pelas mulheres ou trabalham em ambientes mais precários

É também objeto de auditoria fiscal do trabalho a análise dos acidentes de trabalho informados aos órgãos do MTE por meio da imprensa, dos sindicatos, denúncias dos trabalhadores e ainda aqueles identificados durante as auditagens.

Neste estudo foram extraídos do SFIT e analisados os dados relativos aos acidentes de trabalho típicos na

Bahia, tais como: ocupação, faixa etária, sexo, ramo de atividade, bem como fatores de morbidade e fatores causais dos acidentes inseridos no Sistema no período de 2005 a 2009.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Tabela 1 mostra o número de acidentes de trabalho típicos por sexo ocorridos na Bahia no período de 2005 a 2009.

Observa-se que os homens são os que mais se acidentam, com 83% dos acidentes de trabalho típicos registrados no SFIT no período, e as mulheres, com 17%. Estes dados revelam que os homens exercem ocupações que apresentam maiores riscos de acidente de trabalho do que aquelas exercidas pelas mulheres ou trabalham em ambientes mais

Tabela 1
Acidentes de trabalho típicos por sexo – Bahia – 2005-2009

Sexo	2005		2006		2007		2008		2009		Total (2005-2009)
	Não fatal	Fatal	Não fatal	Fatal	Não fatal	Fatal	Não fatal	Fatal	Não fatal	Fatal	Não fatal
Masculino	4	16	6	24	15	13	52	16	44	31	121
Feminino	0	0	2	0	10	0	23	0	7	2	42

Fonte: Sistema Federal de Inspeção de Inspeção (SFIT).

precários. Segundo dados do Relatório Anual de Informação Sociais (RAIS) do período de 2005 a 2008, os homens formam 92% do contingente de trabalhadores da construção civil (BRASIL, 2008), ramo de atividade em que ocorre o maior número de acidentes de trabalho, conforme mostra a Tabela 4, apresentada adiante.

Pesquisa realizada por Waldvogel (2001) sobre acidentes fatais no estado de São Paulo encontrou que as mortes por acidentes de trabalho atingem principalmente os homens, com 95,3% do total dos casos, o que corrobora os dados mostrados na Tabela 1.

A Tabela 2 mostra os acidentes de trabalho típicos registrados no SFIT no período em 2005 a 2009 por faixa etária.

A faixa etária com maior número de acidentes de trabalho foi a constituída por pessoas com idades entre 21 e 30 anos, com 62 ocorrências não fatais e 47 fatais. Os trabalhadores nesta faixa etária geralmente são inexperientes e muitas vezes desconhecem os riscos existentes no ambiente de trabalho. Por estar iniciando na vida laboral, são suas principais vítimas. Estes dados coincidem com os achados de Waldvogel (2001), que pesquisou dados no estado de São Paulo e encontrou maior incidência entre aqueles que possuíam entre 25 e 39 anos.

Os dados apresentados nas Tabelas 1 e 2 são relevantes, pois mostram que os jovens de sexo masculino, com idade entre 21 e 30 anos, são as principais vítimas dos acidentes de trabalho,

quando muitas vezes perdem a vida ou são mutilados, reduzindo sua capacidade produtiva.

Observa-se também um aumento de 150% dos acidentes fatais nesta faixa etária (de 21 a 30 anos) entre 2008 e 2009, o que coincide com o aumento do emprego e a entrada de jovens no mercado de trabalho, conforme dados do Relatório Anual de Informação Sociais (RAIS) do período de 2005 a 2008 (BRASIL, 2008).

A Tabela 3 apresenta as cinco ocupações que registraram maior número de acidentes de trabalho não fatal e fatal no SFIT, no período de 2005 a 2009 na Bahia. Dentre estas, a ocupação *Trabalhadores da indústria da construção* é a que mais sofre acidentes não fatais e fatais. Os números apresentados na Tabela 3 são indicativos de que as ocorrências nesse ramo de atividade apresentam alta letalidade e a taxa de mortalidade de trabalhadores dessa ocupação é também alta.

A ocupação de instalador de linhas de alta e baixa tensão aparece em segundo lugar em número

Tabela 3
Acidentes de trabalho típicos por ocupação
Bahia – 2005-2009

Ocupação	Não fatal	Fatal
Trabalhadores da indústria da construção	58	28
Instalador de linhas elétricas de alta e baixa tensão	7	15
Trabalhador rural	1	9
Trabalhadores de minas e pedreiras	0	8
Trabalhadores da indústria de calçados	43	0

Fonte: Sistema Federal de Inspeção de Inspeção (SFIT).

Tabela 2
Acidentes de trabalho típicos por faixa etária – Bahia – 2005-2009

Faixa etária	2005		2006		2007		2008		2009		Total (2005-2009)
	Não fatal	Fatal	Não fatal	Fatal	Não fatal	Fatal	Não fatal	Fatal	Não fatal	Fatal	Não fatal
17-18	0	1	0	0	0	0	1	0	3	1	4
19-20	0	1	4	2	0	0	8	0	3	0	15
21-30	2	4	4	10	7	4	34	5	15	14	62
31-40	1	2	0	4	11	4	21	5	14	7	47
41-50	1	6	0	5	5	4	4	5	14	8	24
51-60	0	2	0	3	2	1	3	1	2	2	7
61-70	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1

Fonte: Sistema Federal de Inspeção de Inspeção (SFIT).

de acidentes no período, com 15 trabalhadores vitimados fatalmente. Esta ocupação está presente principalmente no setor elétrico (concessionária de energia elétrica, prestadores de serviço de manutenção e construção de redes de energia elétrica). As mortes ocorridas por acidente de trabalho nessa ocupação indicam precariedade nas condições e no ambiente de trabalho no setor. Esta situação é mais comum para os empregados terceirizados das concessionárias de energia elétrica, conforme mostra o relatório da Fundação Comitê de Gestão Empresarial (2008).

A ocupação de trabalhador rural supera em número de acidentes de trabalho fatais a ocupação de trabalhadores de minas e pedreiras. Estes números chamam a atenção para o aumento da letalidade dos acidentes de trabalho ocorridos no campo.

Não houve registro de acidentes de trabalho fatais entre trabalhadores da indústria de calçados, a despeito do alto número de não fatais. Estes dados podem ser explicados pelo processo produtivo dessa indústria, que apresenta baixa letalidade desse tipo de acidente. No entanto, a maioria dos eventos desta natureza causados pelas máquinas de fabricação de calçados são graves, tendo como consequência a amputação de dedos e membros superiores. Estes números revelam, portanto, ausência de proteção para os trabalhadores que operam as máquinas.

A Tabela 4 apresenta as cinco atividades econômicas que mais registraram acidentes do trabalho no período de 2005 a 2009 na Bahia. Os dados apresentados estão congruentes com os números de acidentes de trabalho por ocupação expostos na Tabela 3, na qual fica evidente que as ocupações que mais se acidentam são exercidas nos ramos econômicos. Este resultado aponta para a necessidade de ações preventivas para a melhoria nas condições do ambiente de trabalho nesses setores.

A Tabela 5 apresenta o número de acidentes de trabalho que tiveram relação com a excessiva jornada do empregado acidentado.

No total, quatro mortes de trabalhadores devido a acidentes de trabalho estão relacionadas com excessivas jornadas. Estes dados confirmam que as longas jornadas são responsáveis por acidentes de trabalho, sendo esta uma justificativa para a adoção de medidas para reduzi-las no ambiente de trabalho.

As excessivas jornadas de trabalho exigidas dos empregados que laboram nas fábricas deram origem à questão social e à consequente luta dos trabalhadores. Havia a necessidade de limitar a quantidade de horas diárias de atividade laboral do operário em face da grande quantidade de trabalhadores que estavam sofrendo acidente de trabalho por conta da fadiga física e mental (CAIRO JUNIOR, 2006).

Outro motivo que justifica a redução do excesso de jornada é de ordem social, pois a hora extraordinária reflete negativamente no período de descanso do trabalhador, quando este poderia estar se dedicando à família, aos estudos, enfim, a seus afazeres, longe do ambiente de trabalho. A redução das horas trabalhadas possui ainda um fundamento de ordem econômica, na medida em que o empregado descansado tem seu rendimento aumentado e a produção aprimorada.

Para a empresa, a situação é ainda mais desvantajosa, embora isso não seja comumente analisado

Tabela 4
Acidentes de trabalho típicos por ramo econômico Bahia – 2005-2009

Ramo econômico	Não fatal	Fatal
Indústria da construção	57	27
Setor elétrico	10	4
Setor rural	4	9
Mineração e pedreiras	0	5
Indústria de calçados	55	0

Fonte: Sistema Federal de Inspeção de Inspeção (SFIT).

Tabela 5
Impactos do excesso de jornada nos acidentes de trabalho – Bahia – 2005-2009

Fator causal	Não fatal	Fatal
Realização de horas extras	27	3
Exiguidade de tempo para refeição	0	1

Fonte: Sistema Federal de Inspeção de Inspeção (SFIT).

com o devido cuidado. Primeiramente, pode-se argumentar que um trabalhador que ultrapassa o número de horas de sua jornada de trabalho normal não mantém, durante esse período, o mesmo nível de produtividade, pois suas condições físicas e mentais estão prejudicadas pela fadiga.

A Tabela 6 mostra os cinco fatores de morbidade mais frequentes no período de 2005 a 2009 no estado da Bahia.

Fatores de morbidade	Não fatal	Fatal
Choque elétrico	3	22
Quedas	20	17
Impacto causado por objeto lançado ou projetado	29	12
Desmoroamento	1	9
Contato com prensas	21	0

Fonte: Sistema Federal de Inspeção de Inspeção (SFIT).

O impacto causado por objeto lançado ou projetado é o principal fator de acidentes de trabalho típicos na Bahia no período de 2005 a 2009, estando presente em 29 ocorrências não fatais e 12 fatais, respectivamente, de acordo com os dados da Tabela 6.

O segundo fator de morbidade mais frequente é a queda, que está relacionada com 20 e 17 acidentes de trabalho típicos não fatais e fatais, respectivamente. Os quatro primeiros fatores — choque elétrico, quedas, impacto causados por objeto lançado ou projetado e desmoroamento —, são responsáveis por 60 mortes por acidentes de trabalho na Bahia no período de cinco anos, o que dá uma média de 12 mortes/ano. Esses fatores são mais comuns na indústria da construção e no setor elétrico, o que caracteriza os ramos econômicos como aqueles em que mais ocorrem acidentes de trabalho, conforme Tabela 4.

O fator contato com prensas está relacionado a acidentes de trabalho típicos que, embora não sejam fatais, têm graves consequências para o acidentado, como amputação de membros superiores. Este fator

é muito frequente nos acidentes típicos ocorridos na indústria de calçados, que utiliza as prensas em seu processo de fabricação e apresenta grande número de sinistros não fatais, conforme Tabela 4.

Os dados apresentados na Tabela 6 demonstram a necessidade de ações com o objetivo de evitar acidentes ocasionados por esses fatores. Uma ação que se sugere é a realização de campanhas para prevenir quedas de altura na indústria da construção e a proibição de comercialização, no mercado nacional, de prensas que não tenham proteção contra acidentes de trabalho.

A Tabela 7 mostra os cinco fatores causais mais frequentes dos acidentes de trabalho típicos ocorridos na Bahia no período de 2005 a 2009.

Fatores causais	Não fatal	Fatal
Procedimentos de trabalho inexistentes ou inadequados	59	83
Dispositivo de proteção ausente ou inadequado	45	12
Aumento de pressão por produtividade	96	6
Espaço de trabalho exíguo ou insuficiente	29	3

Fonte: Sistema Federal de Inspeção de Inspeção (SFIT).

A inexistência de procedimentos ou mesmo a realização de procedimentos inadequados pelos trabalhadores são os fatores causais mais frequentes de acidentes de trabalho típicos. A Tabela 7 mostra os dados relativos à realização de tarefas sem o conhecimento do modo operatório adequado à segurança e, provavelmente, sem uma análise de risco que possibilite a adoção de medidas preventivas, o que contribui para a ocorrência dos acidentes.

A ausência ou inadequação de dispositivos de proteção inclui qualquer dispositivo para a prevenção contra acidentes de trabalho, tais como proteção coletiva contra quedas de trabalhadores e proteção contra acidentes em máquinas, aparece como o segundo mais frequente fator causal de acidentes de trabalho. Isto significa que não está havendo investimento, ou estes são

insuficientes, em dispositivos de proteção para prevenir acidentes de trabalho, ficando os trabalhadores expostos a riscos que poderiam ser eliminados ou reduzidos.

O aumento de pressão por produtividade aparece como terceiro fator causal de acidentes de trabalho na Bahia, no período de 2005 a 2009, e tem levado o trabalhador a priorizar a produção em detrimento da segurança, a violar as normas e os procedimentos de segurança e a se expor mais, aumentando, conseqüentemente, os riscos de sinistro. Além disso, o trabalho em condições perigosas e de extrema pressão por produtividade pode levar a danos psíquicos (OLIVEIRA, 1998). Esse fator causal é de difícil identificação nas análises, porque não se consegue constatá-lo por meio de documentos ou fatos, mas podem ser identificados em entrevistas com os trabalhadores e por meio da observação de seu comportamento durante a realização das tarefas, quando ele viola as normas de segurança para atender à produção.

O espaço de trabalho exíguo ou insuficiente, que contribuiu com 29 acidentes de trabalho não fatais e 3 fatais, está relacionado com as dimensões do posto de trabalho: altura e outras dimensões de bancadas e mesas, de máquinas e equipamentos, dos dispositivos em uso durante a realização da tarefa. Inclui também o acesso difícil, inexistente ou improvisado ao posto de trabalho ou ainda o próprio meio de acesso a ser utilizado. Este fator é importante para a prevenção de acidentes de trabalho e, para analisá-lo, pode ser necessário fazer avaliações de postura de trabalho assumidas durante a realização da tarefa, avaliações de ângulo de conforto e outros. Além disso, as dimensões do posto devem seguir o perfil das características antropométricas da população que o utiliza ou utilizará.

CONCLUSÃO

Os dados coletados no Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT) e analisados neste artigo mostraram-se consistentes quando comparados com outras fontes e pesquisas sobre acidentes de trabalho, demonstrando que esse Sistema pode ser utilizado como alternativa de base de dados sobre segurança do trabalhador, como forma de disponibilizar informações e indicadores e diagnosticar as condições de trabalho por ramo de atividade, sexo, faixa etária, ocupação, fatores de morbidade e

fatores causais de acidentes de trabalho.

A análise dessas ocorrências no período 2005 a 2009 na Bahia mostra que os jovens do sexo masculino são as principais vítimas e também que estes poderiam ser evitados se medidas de proteção contra quedas de pessoas ou proteção em máquinas, por exemplo, tivessem sido tomadas.

Este tipo de sinistro é considerado o mais importante problema evitável de saúde em todo o mundo, por ser potencialmente incapacitante e fatal e por acometer principalmente pessoas jovens ou economicamente produtivas, o que leva a conseqüências sociais e econômicas de grande relevância para sociedade.

Apesar da gravidade de suas conseqüências negativas, os acidentes de trabalho continuam a ocorrer em números elevados e vitimando milhares de trabalhadores. O trabalho exercido sem segurança, com risco de morte ou dano à integridade física do trabalhador, não é um trabalho decente, pois, segundo a Organização Internacional do Trabalho, para ser considerado decente tem que ser exercido com segurança.

Assim, para promover o trabalho decente é necessário que a segurança do trabalhador transforme-se em prioridade para os governos, empregadores

e trabalhadores. Deve-se reduzir a taxa de acidente de trabalho, estabelecendo programas de trabalho seguro/trabalho decente, priorizando os setores com índices de acidentes de trabalho mais elevados e as categorias de trabalhadores mais vulneráveis.

REFERÊNCIAS

- BINDER, M. C. P.; ALMEIDA, I. M. Acidentes de trabalho: acaso ou descaso? In: MENDES, R. *Patologia do Trabalho*. 2. ed. São Paulo: Atheneu, 2003, p. 749-808.
- BAHIA. *Portal do trabalho decente*. 2007. Disponível em: <<http://www2.setre.ba.gov.br/trabalhodecente/index.asp>>. Acesso em: 2 set. 2010.
- BRASIL. Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002. Aprova o Regulamento da Inspeção do Trabalho. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 dez. 2002. Seção 1, p. 4.
- _____. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Seção 1, p. 124.
- _____. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Anuário estatístico de acidentes de trabalho*. Brasília, DF, v.1, p. 1-718, 2007. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 15 fev. 2010.
- _____. Ministério da Previdência e Assistência Social. *Anuário estatístico de acidentes de trabalho*. Brasília, DF, v.1, p. 1-888, 2008. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 15 fev. 2010.
- _____. Ministério da Saúde. *Doenças relacionadas ao trabalho*. Manual de procedimentos para os serviços de saúde. Brasília, DF, 2001. 580 p.
- _____. Ministério do Trabalho e Emprego. *Relatório anual de informações sociais ano base*. 2008. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: 2 set. 2010.
- CAIRO JUNIOR, J. *Direito do Trabalho*. Relações individuais de emprego e trabalho. Salvador: JusPODIVM, 2006. 532 p. v. 1.
- CORDEIRO, R. et al. Subnotificação de acidentes de trabalho não fatais em Botucatu, SP, 200. *Rev. de Saúde Pública*, São Paulo, v. 39, n. 2, p. 254-260, 2005.
- COSTA, S.V. Impactos dos acidentes do trabalho: benefícios acidentários, um breve estudo. *Previd Dados*, v. 8, n.3, p. 21-33, 1993.
- DIAS, E. C. Aspectos atuais da saúde do trabalhador no Brasil. In: BUSCHINELLI, J. T. P.; ROCHA, L. E.; RIGOTTO, R. M. (Org.). *Isto é trabalho degente? Vida, doença e trabalho no Brasil*. São Paulo: Vozes, 1993, p.138-156.
- FAYAD, R. et al. Cost of work-related injuries in insured workplaces in Lebanon. *Bulletin of the World and Health Organization*, Genebra/Suíça, v. 81, n. 7, p. 509-516, 2003.
- FUNDAÇÃO COMITÊ DE GESTÃO EMPRESARIAL. *Estatística de acidente setor elétrico brasileiro*. 2008. Disponível em: <<http://www.funcoge.org.br>>. Acesso em: 2 set. 2010.
- HAMALAINEM, P.; TAKALA, J.; SAARELA, K. L. Global estimates of occupational accidents. *Safety Science*, Kidlington/ Reino Unido, v. 44, p. 137-156, 2006.
- MILLER, P.; ROSSITER, P.; NUTTAL, D. Demonstrating the economic value of occupational health services. *Occup. Med.*, Oxford/Reino Unido, v. 52, n.8, p. 477-483, 2002.
- OLIVEIRA, S. G. *Proteção jurídica à saúde do trabalhador*. 2. ed. São Paulo: LTr, 1998, 421p.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Agenda nacional do trabalho decente*, 2006. Disponível em: <<http://www.oitabrazil.org.br>>. Acesso em: 2 set. 2010.
- PASTORE, J. O custo dos acidentes do trabalho. *Jornal da Tarde*, São Paulo, Caderno 2, economia, 21 mar. 2001, p.3.
- SANTANA, V. S. et al. acidentes de trabalho não fatais: diferenças de gênero e tipo de contrato de trabalho. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 481-493, 2003.
- _____. NOBRE, L.; WALDVOGEL, B. C. Acidentes de trabalho no Brasil entre 1994 e 2004: uma revisão. *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 841-855, 2005.
- _____. et al. Acidentes de trabalho: custos previdenciários e dias de trabalho perdidos. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v. 40, n. 2, p. 1004-1015, 2006.
- SILVA, S. C. A. *Cultura de Segurança e prevenção de acidentes de trabalho numa abordagem psicossocial: valores organizacionais declarados e em uso*. 2003. 380 f. Tese (Doutorado) – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa, 2003.
- WALDVOGEL, B. C. Acidentes de trabalho - vida interrompida. In: NETO, A. C.; SALIM, C. A. (Org.). *Novos desafios em saúde e segurança no trabalho*. Belo Horizonte: PUC/MINAS/IRT; FUNDACENTRO, 2001. parte I, p. 37-57.
- WEIL, D. Valuing the economic consequences of work injury and illness: a comparison of methods and findings. *American Journal of Industrial Medicine*, Malden/Estados Unidos, v. 40, p. 418-437, 2001.

Artigo recebido em 15 de setembro de 2010
e aprovado em 29 de setembro de 2010.

Relações entre produção, trabalho, ambiente e saúde: a contribuição do Sistema Único de Saúde para a conquista do Trabalho Decente

Letícia Coelho da Costa Nobre*

* Mestre em Saúde Comunitária; médica sanitária; diretora de Vigilância e Atenção à Saúde do Trabalhador, da Superintendência de Vigilância e Proteção da Saúde (Suvisa), Secretária da Saúde do Estado da Bahia (Sesab).
leticia.nobre@saude.ba.gov.br

Resumo

As relações entre produção, trabalho, ambiente e saúde e os impactos dos processos produtivos na saúde dos trabalhadores, considerando a articulação das políticas públicas têm se colocado como fenômenos de grande importância para a promoção do trabalho decente. O objetivo deste artigo é discutir o potencial de contribuição do Sistema Único de Saúde (SUS) para o desenvolvimento das propostas da Agenda do Trabalho Decente na Bahia. Do ponto de vista da metodologia adotada, realizou-se pesquisa bibliográfica e documental das políticas nacional e estadual de Saúde do Trabalhador e avaliação da experiência do Centro Estadual de Referência em Saúde do Trabalhador (Cesat), na vigilância dos ambientes e processos de trabalho. Encontrou-se evidências de que os princípios e pressupostos assumidos pelo SUS, de universalidade, integralidade, equidade, dignidade no trabalho, prevenção e precaução, indissociabilidade entre produção, trabalho, saúde e meio ambiente, participação e controle social, coadunam-se com as proposições da Agenda do Trabalho Decente. Concluiu-se que existe grande potencial de contribuição do SUS para a garantia do direito à saúde, o que inclui a promoção de condições dignas e seguras de trabalho. Tais princípios podem e devem ser compartilhados entre estados e municípios na atuação intersetorial.

Palavras-chave: Saúde do trabalhador. Trabalho Decente. Políticas públicas. Intersetorialidade.

Abstract

This article discusses the relations between production, work and labor activities, environment and health, pointing out the impacts of work processes on worker's health. Objective: to discuss the role of the Public Health System, and their legal attributions on health surveillance and principles of national and regional public health policy, to the Decent Work Agenda in Bahia. Methodology: documental analysis of public health policies and the experience of the State Worker's Health Centre on work place surveillance. Results: it was found that the principles of the national and state workers health policies are forcefully supporting the goals of Decent Work in Bahia, such as universality, equity, human being dignity at work, prevention and precaution principles, social control and community participation, as well as the intimate relations between production, work, health and environment. Conclusion: the Public Health System has made great contribution towards assuring health rights, as the promotion of safe working conditions. Its principles may be shared by municipal and state departments in their public inter-sectors policies.

Keywords: Worker's health. Decent Work. Public policies. Intersectoriality.

MUNDO DO TRABALHO E SAÚDE DOS TRABALHADORES

A virada do século é marcada por grandes mudanças no mundo do trabalho, decorrentes do processo de globalização e reestruturação produtiva, com a perda da centralidade do trabalho industrial, crescimento do setor de serviços e incremento do desemprego estrutural e dos índices de informalidade. As principais estratégias de gestão do trabalho adotadas pelas empresas — a terceirização e a flexibilização dos contratos de trabalho, têm resultado na precarização das condições de trabalho e de saúde (ANTUNES, 1995; DRUCK; BORGES, 2002; DRUCK; FRANCO, 2007). Ao mesmo tempo, os modelos de desenvolvimento privilegiam grandes grupos econômicos, com baixa geração de empregos e alta concentração de renda, cujos imperativos econômicos prevalecem em detrimento do desenvolvimento social, da proteção da saúde e da preservação ambiental.

Segundo estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), em 2008, mais da metade (54,5%) de um total de 92.395 milhões de pessoas ocupadas não eram contribuintes de Instituto de Previdência Social no trabalho principal. Do total de pessoas ocupadas, 52,14% encontravam-se em situação de trabalho precária, considerando os vínculos de emprego sem carteira assinada (inclusive trabalhadores domésticos), por conta própria, trabalhadores na construção e na produção para o próprio consumo e os não remunerados.

Isso significa que, mesmo com os avanços nos níveis de ocupação e emprego no país nos últimos anos, ainda se convive com um contingente estimado de cerca de 50 milhões de trabalhadores a descoberto da proteção assegurada pela legislação trabalhista e previdenciária, em situação de grande vulnerabilidade social. Além desses, estima-se que outro importante contingente de trabalhadores, dentre os que estão formalmente inseridos no mercado de trabalho, estejam expostos a condições de

trabalho precárias, com insuficientes investimentos na proteção da saúde e na segurança no trabalho, o que se reflete nos ainda altos índices de adoecimento e ocorrências de agravos relacionados ao trabalho, expressos nos coeficientes de incidência de doenças e acidentes e de mortalidade por acidentes de trabalho (SANTANA; NOBRE; WALDVOGEL, 2005).

Essa situação de vulnerabilidade social traz grandes desafios tanto para o Sistema Único de Saúde (SUS) quanto para as demais políticas públicas e privadas. Ao SUS, em cumprimento ao princípio da universalidade, cabe estabelecer estratégias para a ampliação do acesso à atenção à saúde, para garantir a inclusão dessas parcelas de trabalhadores em suas ações, especialmente aquelas de promoção, proteção e vigilância em Saúde do Trabalhador.

Os determinantes da saúde dos trabalhadores compreendem não apenas os fatores de risco ocupacionais tradicionais — físicos, químicos, biológicos, mecânicos e ergonômicos —, como também o conjunto de condicionantes sociais, econômicos, tecnológicos e organizacionais responsáveis por contextos e situações de vulnerabilidades e nocividades para a saúde e a vida.

Destacam-se as interrelações entre os modelos de desenvolvimento adotados pelo país, com suas respectivas cadeias produtivas e matrizes tecnológicas, e os impactos ambientais e à saúde dos trabalhadores deles advindos. Com frequência, a degradação ambiental, a poluição do ar, da água e do solo, bem como os danos à saúde dos trabalhadores e da população, têm a mesma origem: os processos produtivos ou de trabalho instalados no território.

Estudos mostram que a incorporação de novas tecnologias e formas de gestão do trabalho, como a terceirização e flexibilização das relações de trabalho, modificam o perfil de saúde, adoecimento e sofrimento dos trabalhadores (QUINLAN et al., 2001; DRUCK; BORGES, 2002; DOLLARD; WINEFIELD, 2002; DRUCK; FRANCO, 2007). Essas mudanças expressam-se, entre outros, no aumento da ocorrência (incidência e prevalência) de doenças relacionadas ao trabalho, como as Lesões por Esforços

Repetitivos (LER) e Distúrbios Ósteo-Musculares Relacionados ao Trabalho (DORT); em formas de adoecimento de difícil caracterização, como doenças alérgicas, a fadiga física, o estresse e outras expressões de sofrimento psíquico e mental relacionadas ao trabalho; além do aumento da incidência e mortalidade por cânceres ocupacionais e ambientais. Essas “novas” formas de adoecimento convivem com as “velhas” doenças profissionais, como as alterações auditivas, as pneumoconioses, as intoxicações químicas por solventes, metais pesados e agrotóxicos, entre outras.

O adoecimento no trabalho aparece como expressão de diversas formas de violência: a violência da manutenção de condições precárias de trabalho, traduzida pelos acidentes e doenças do trabalho; a violência decorrente de relações de trabalho degradantes, como o trabalho análogo ao de escravo; o trabalho de crianças; a violência ligada às discriminações de gênero, raça/cor da pele, etnia, orientação sexual, religiosa ou geracional; o assédio sexual e as práticas de assédio moral.

Afora os acidentes de trabalho ocorridos nos ambientes e locais de trabalho de empresas, pelo exercício de sua atividade laborativa, os trabalhadores vivenciam situações de violência hoje comuns nos centros urbanos e rurais. A violência urbana e a criminalidade estendem-se aos ambientes e atividades de trabalho, na forma de assaltos, roubos, lesões corporais, podendo chegar até a morte, observadas particularmente entre trabalhadores em serviços e de atendimento ao público, como motoristas, policiais, vigilantes, bancários, trabalhadores da saúde, agentes penitenciários e da segurança pública. Os trabalhadores inseridos em atividades informais e na rua também estão mais expostos a

situações de violência, bem como os trabalhadores rurais, em consequência dos seculares problemas envolvendo a posse da terra. Além dos homicídios, destacam-se por sua magnitude os acidentes no

trânsito, envolvendo trabalhadores urbanos e rurais, ocorridos no exercício de suas atividades (motoristas, cobradores, motociclistas etc.) ou no trajeto entre a residência e o trabalho.

Existe, portanto, uma íntima relação entre os processos produtivos, tecnologias, ambientes e condições de trabalho e os impactos na saúde dos trabalhadores. Assim, pela natureza de seu objeto, a Política de Saúde do Trabalhador necessariamente possui interfaces com diver-

sas áreas e políticas públicas como Previdência Social, Trabalho e Emprego, Educação, Meio Ambiente, Agricultura, Indústria, Comércio, Mineração, Ciência e Tecnologia, Segurança Pública, entre outras.

A garantia da efetividade das ações de promoção e proteção da saúde dos trabalhadores pressupõe a articulação entre essas diversas políticas, a implementação de estratégias e de instrumentos de indução de desenvolvimento de atividades produtivas com baixo impacto à saúde e ao meio ambiente, tais como a inserção de mecanismos, tecnologias e instrumentos que incorporem a antecipação dos riscos e permitam a prevenção dos agravos relacionados ao trabalho nos diversos campos de atuação e nos processos e atividades produtivas fomentados por essas políticas.

O objetivo deste artigo é discutir o potencial de contribuição do Sistema Único de Saúde (SUS) para o desenvolvimento das propostas da Agenda do Trabalho Decente na Bahia.

Realizou-se pesquisa bibliográfica e documental das políticas nacional e estadual de Saúde do

O adoecimento no trabalho aparece como expressão de diversas formas de violência: a violência da manutenção de condições precárias de trabalho, traduzida pelos acidentes e doenças do trabalho; a violência decorrente de relações de trabalho degradantes, como o trabalho análogo ao de escravo; o trabalho de crianças; a violência ligada às discriminações de gênero, raça/cor da pele, etnia, orientação sexual, religiosa ou geracional; o assédio sexual e as práticas de assédio moral

Trabalhador e avaliação da experiência do Centro Estadual de Referência em Saúde do Trabalhador (Cesat), na vigilância dos ambientes e processos de trabalho.

O assunto é exposto em três seções que tratam do papel do Sistema Único de Saúde, da produção de informações e da política nacional de saúde do trabalhador e a articulação intersetorial na promoção da sustentabilidade socioambiental.

PAPEL DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

As atribuições relativas à Saúde do Trabalhador do Sistema Único de Saúde estão definidas na Constituição Federal e na Lei Orgânica da Saúde (Leis Federais nº 8.080/90 e 8.142/90) e nas constituições e códigos de saúde estaduais e municipais.

A Vigilância em Saúde do Trabalhador compreende uma atuação contínua e sistemática, ao longo do tempo, para detectar, conhecer, pesquisar e analisar os fatores determinantes e condicionantes dos agravos à saúde relacionados aos processos e ambientes de trabalho, em seus aspectos tecnológico, social, organizacional e epidemiológico, com a finalidade de planejar, executar e avaliar intervenções sobre esses aspectos, de forma a eliminá-los ou controlá-los (BRASIL, 1998; MACHADO, 2005).

Desde sua criação, em 1988, o Centro Estadual de Referência em Saúde do Trabalhador (Cesat) tem desenvolvido ações de vigilância em saúde do trabalhador voltadas a três níveis de intervenção — danos (doenças e acidentes), riscos e determinantes socioambientais —, adotando critérios de elegibilidade para essa intervenção, tais como: importância econômica da atividade produtiva; magnitude dos riscos; estimativa do número de trabalhadores potencialmente expostos; efeitos à saúde registrados; existência de demanda organizada da sociedade civil; possibilidade de êxito na intervenção e na adoção de medidas de prevenção; grupos desprotegidos e de alto risco, como no trabalho de crianças e adolescentes. A combinação desses critérios permite compatibilizar as demandas

existentes, de diagnóstico e intervenção sobre os ambientes de trabalho, com os recursos disponíveis, viabilizando o planejamento estratégico das ações (FERNANDES; NOBRE, 2002).

Atualmente, os esforços estão concentrados na ampliação do processo de descentralização das ações de saúde do trabalhador para os municípios, fortalecendo a capacidade dos centros de referência regionais de saúde do trabalhador e das redes locais do SUS para o enfrentamento dos problemas e atendimento às necessidades dos trabalhadores nos territórios.

Entre 1994 e 2008, a equipe técnica do Cesat realizou aproximadamente 1.500 inspeções em ambientes de trabalho, seja para subsidiar o diagnóstico médico-clínico de doenças relacionadas ao trabalho (estabelecimento denexo causal); seja para mapeamento de riscos ocupacionais, em processos de licenciamento ambiental, por solicitação do Ministério Público, sindicatos e outras organizações; seja para mapeamento de condições de trabalho em ramos de atividade e em projetos específicos; ou para investigação de acidentes de trabalho graves ou com óbito.

Com exceção das inspeções para estabelecimento denexo causal, que, em geral, têm um caráter mais individual de análise do posto de trabalho, das atividades e das tarefas do trabalhador que está sob avaliação, as demais investigações visam identificar os fatores de risco à saúde e propor medidas de prevenção de caráter prioritariamente coletivo ou acompanhar as medidas de prevenção recomendadas em mapeamentos anteriores. Os documentos técnicos com as pautas de recomendações são encaminhados para as empresas, sindicatos da categoria e Ministério Público. Nestes casos, o objetivo é predominantemente a intervenção com vistas ao impacto coletivo na melhoria das condições de trabalho.

Ao longo desta experiência, tem-se observado que é bastante frequente o descumprimento, por parte de um grande número de empresas, de normas básicas de segurança, com pouca importância

para as medidas de proteção coletiva e de controle dos riscos na fonte ou minimização dos riscos, com ênfase maior em medidas de caráter individual, como utilização de Equipamentos de Proteção Individual, cumprimento de prescrições de caráter comportamental, que têm pouca ou nenhuma efetividade na prevenção (JACOBINA et al., 2003).

Ao mesmo tempo, tem-se observado formas de organização e de gestão no trabalho autoritárias, que privilegiam as demandas de produtividade ao invés da proteção à saúde e integridade física e mental, que induzem os trabalhadores a não observarem as medidas de segurança, com receio de sofrerem advertências, penalidades e, muitas vezes, demissões. Essas formas de gestão, com relações sociais no trabalho pouco democráticas, têm sido frequentemente o determinante mais importante de muitas formas de adoecimento, seja na forma dos acidentes graves, como mutilações, amputações e até óbitos, seja na forma do adoecimento psíquico, com suas diversas manifestações, podendo chegar a casos graves de depressão e outros distúrbios mentais.

PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES

A produção e sistematização das informações em saúde (do trabalhador) são importantes operações para todo o processo de Vigilância em Saúde do Trabalhador (Visat), devendo servir à ação e intervenção para as políticas públicas e privadas das instituições públicas, das empresas e dos trabalhadores e seus sindicatos. Devem servir aos interesses e necessidades da população e das instâncias e representações do controle social. Devem ser oportunas, fidedignas, inteligíveis e de fácil acesso.

Para a produção e coleta das informações de interesse à Saúde do Trabalhador no âmbito do SUS, faz-se necessário aproveitar todos os contatos do trabalhador com o sistema de saúde, identificando as situações de trabalho, a ocupação, o ramo de atividade econômica, a relação da ocorrência/agravo

(acidente ou doença) com o trabalho, nos diversos níveis de atenção do sistema (FACCHINI et al., 2005).

Para produzir os indicadores necessários ao acompanhamento da situação de saúde e das condições de trabalho, é necessário articular e sistematizar as informações de diversos sistemas do SUS: Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM); Sistema de Informação Hospitalar (SIH); Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan); atenção básica — Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), Programa Saúde da Família (PSF). Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB); emergências; rede de serviços especializados (de média e alta complexidade); registros de câncer — Registro de Câncer de Base Populacional (RCBP), Registro de Câncer de Base Hospitalar (RCBH); centros de referência toxicológica — Sistema Nacional de Informações Tóxico-Farmacológicas (Sinitox); além daqueles de outras áreas e fontes, como a Previdência Social — Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), Sistema Único de Benefício (SUB), o Trabalho — Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), Sistema Federal de Inspeção do Trabalho (SFIT) e o IBGE (censos e pesquisas amostrais domiciliares) etc.

As fontes de informação mais importantes para acompanhamento da morbimortalidade relacionada ao trabalho (acidentes e doenças do trabalho) são as bases da Previdência Social (PS) e dos Sistemas de Informações do SUS. A primeira registra os casos ocorridos entre trabalhadores do mercado formal de trabalho, contratados mediante normas da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), compreendendo os empregados contribuintes e respectivos vínculos com a PS. Os sistemas de informação do SUS devem registrar os casos ocorridos com toda a população trabalhadora, independente do tipo de vínculo no mercado de trabalho ou posição na ocupação.

As estatísticas da PS variam conforme os índices de informalidade em cada região e unidades federadas do país, bem como o ramo de atividade econômica. Tradicionalmente, as atividades

industriais (indústria de transformação) são tanto as que mais assinam carteiras (legalizam os vínculos de trabalho), quanto as que mais registram os casos de AT, quando estes ocorrem. Espera-se, portanto, maiores índices de informalidade e altos índices de subregistro de casos em áreas rurais, nas regiões do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e nas atividades de agricultura, pesca, silvicultura, mineração e atividades urbanas informais de comércio e serviços. Todos esses fatores devem ser considerados ao se analisar os indicadores de morbimortalidade por agravos relacionados ao trabalho.

Por outro lado, os sistemas de informação em saúde do SUS também apresentam importantes lacunas, como, por exemplo, quanto ao adequado estabelecimento da causa básica de óbito, na identificação dos campos relativos à ocupação e identificação dos tipos de causas externas de óbito (NOBRE, 2007). Isso resulta em que, ao contrário do esperado, o número de óbitos por acidentes de trabalho captado pelo SIM é similar, menor ou pouco maior que aquele registrado nas bases da Previdência Social, a despeito de a população de referência ser, em média, duas a três vezes maior. As informações hospitalares e de notificação compulsória também apresentam limitações e baixa identificação e registro de casos. Vários estudos na saúde coletiva têm apontado os problemas e potencialidades das informações em saúde do trabalhador (FACCHINI et al., 2005; SANTANA; NOBRE; WALDVOGEL, 2005).

Ainda que apresentem muitas lacunas, as atividades de produção de informações em Saúde do Trabalhador têm tido importantes avanços nos últimos anos, tanto no âmbito do SUS como da Previdência Social, já sendo possível construir um

Ainda que apresentem muitas lacunas, as atividades de produção de informações em Saúde do Trabalhador têm tido importantes avanços nos últimos anos, tanto no âmbito do SUS como da Previdência Social, já sendo possível construir um perfil epidemiológico de Saúde do Trabalhador elementar com base territorial (município, micro ou macrorregião ou território de identidade)

perfil epidemiológico de Saúde do Trabalhador elementar com base territorial (município, micro ou macrorregião ou território de identidade). Acresça-se a isso, a importância fundamental das informa-

ções produzidas, sistematizadas e/ou disponibilizadas por outras instituições, como IBGE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Duas recentes iniciativas da Secretaria da Saúde do estado da Bahia deverão trazer bons resultados para

a produção de informações fidedignas. A primeira foi a criação, em 2009, da Rede Interagencial de Informações para a Saúde (RIPSA), fórum composto por diversas instituições, incluindo IBGE, que já definiu a matriz de indicadores para a produção da análise da situação de saúde de toda a população do estado. Nesta matriz, estão incluídos indicadores de morbimortalidade relacionada ao trabalho. Seu primeiro boletim deverá ser publicado ainda este ano. A segunda iniciativa foi a criação, em 2009, com início das atividades em 2010, do Observatório de Violências e Acidentes do Estado da Bahia, com a finalidade de articular várias instituições produtoras de informações sobre violência, a exemplo da própria Secretaria da Saúde, órgãos do trânsito, Secretaria de Segurança Pública, entre outras. Novamente, informações sobre acidentes e violências no trabalho deverão ser disponibilizadas para a sociedade.

Por sua vez, essas iniciativas podem e devem contribuir e articular-se com o recém-instalado Observatório do Trabalho Decente, coordenado pela Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esportes (Setre).

POLÍTICA NACIONAL DE SAÚDE DO TRABALHADOR E A ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL NA PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL

A proposta de Política Nacional de Saúde do Trabalhador (PNST) no SUS (BRASIL, 2010), que atualmente se encontra em fase de consulta pública, propõe, como uma de suas diretrizes, a promoção da saúde e de ambientes e processos de trabalho saudáveis, partindo, dentre outros, dos pressupostos e princípios referidos na sequência.

A melhoria da situação de saúde dos trabalhadores pressupõe a melhoria das condições de trabalho e a manutenção de condições de trabalho adequadas, seguras e saudáveis; isto somente se consegue mediante o adequado planejamento e intervenção nas políticas públicas e privadas que definem os modelos e estratégias de desenvolvimento econômico e social. Assim, propõe-se que a proteção à Saúde do Trabalhador deva ser um valor fundamental a ser incorporado, de forma transversal, pelas políticas públicas e privadas.

Nesse sentido, destaca-se a importância do processo de construção da Agenda do Trabalho Decente no estado da Bahia, especialmente na atual conjuntura de crescimento de vários setores econômicos e na vigência do importante Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no qual são colocadas grandes expectativas quanto ao desenvolvimento econômico de forma social e ambientalmente sustentável. Isto implica que especialmente as áreas da saúde, do meio ambiente e do trabalho guardam estreita relação entre si e com as políticas e definições relativas ao desenvolvimento econômico em seus diversos ramos de atividade econômica.

Considerando o pressuposto da indissociabilidade entre produção, trabalho, saúde e meio ambiente,

A melhoria da situação de saúde dos trabalhadores pressupõe a melhoria das condições de trabalho e a manutenção de condições de trabalho adequadas, seguras e saudáveis; isto somente se consegue mediante o adequado planejamento e intervenção nas políticas públicas e privadas que definem os modelos e estratégias de desenvolvimento econômico e social

compreende-se que a saúde dos trabalhadores e da população geral está intimamente relacionada às formas de produção e consumo e de exploração dos recursos naturais e seus impactos no meio

ambiente (RIGOTTO, 2005).

Nesta perspectiva, o princípio da precaução deve ser incorporado como norteador das ações de promoção da saúde e de ambientes e processos de trabalho saudáveis, especialmente nas questões relativas à sustentabilidade socioambiental dos processos produtivos (BRASIL, 2010).

A incorporação do princípio da precaução pela área

da Saúde do Trabalhador considera que, por precaução, medidas devem ser implantadas visando prevenir danos à saúde dos trabalhadores, mesmo na ausência da certeza científica formal da existência de risco grave ou irreversível à saúde (PORTO et al., 2007). Busca, assim, prevenir possíveis agravos à saúde dos trabalhadores causados pela utilização de processos produtivos, tecnologias, substâncias químicas, equipamentos e máquinas, entre outros. Requer a tomada de decisão de que estas tecnologias não devam ser utilizadas até que os estudos sejam conclusivos.

A adoção do conceito de Sustentabilidade Socioambiental como integrador de políticas públicas implica ainda incorporar, nas políticas de desenvolvimento social e econômico, o entendimento de que a qualidade de vida e a saúde envolvem o direito de trabalhar e viver em ambientes saudáveis e com dignidade e, ao mesmo tempo, evitar o aprofundamento das iniquidades e injustiças sociais (BRASIL, 2010; PORTO et al., 2007).

Assim, a dignidade no trabalho refere-se à garantia da manutenção de relações éticas e de respeito nos locais de trabalho, o reconhecimento do direito dos trabalhadores à informação, à participação e à livre manifestação. Compreende também

o entendimento da defesa e da promoção da qualidade de vida e da saúde como valores absolutos e universais.

Em relação à participação dos trabalhadores e da comunidade para o efetivo controle social das políticas públicas, colocam-se, pelo menos, dois desafios. Primeiro, de se empreender esforços para reativar e fortalecer a participação das categorias de trabalhadores formais que foram importantes atores sociais no processo de redemocratização do país e da reforma sanitária e têm sofrido as consequências do processo de reestruturação produtiva, com importante fragilização das lutas pela saúde, especialmente na década de 1990, com reflexos até hoje. Segundo, a necessidade de ampliar esta participação, garantindo a representação de parcelas de trabalhadores informais, associações, cooperativas e associações comunitárias sindicais.

Trata-se, portanto, de produzir, de forma conjunta, compartilhada e solidária, novas formas de participação, ao mesmo tempo em que se avança na garantia do direito à informação aos trabalhadores e à comunidade sobre os riscos existentes nos ambientes, processos e atividades de trabalho, seus potenciais impactos sobre a saúde e ao meio ambiente, bem como sobre os resultados das ações e intervenções públicas e privadas.

Dentre as possíveis linhas de atuação para o SUS, em articulação com os demais setores, a proposta de política nacional elenca os seguintes aspectos que podem resultar na promoção da saúde e de ambientes e processos de trabalho saudáveis e decentes:

- a. estabelecimento e adoção de parâmetros protetores de saúde dos trabalhadores nos ambientes e processos de trabalho;
- b. fortalecimento e articulação das ações de vigilância em saúde, identificando os fatores de risco ambiental, com intervenções tanto nos ambientes e processos de trabalho, como no entorno, tendo em vista a qualidade de vida dos trabalhadores e da população circunvizinha;

- c. adoção de mecanismos de inibição de instalação de empresas que prejudiquem a saúde dos trabalhadores e da população do entorno;
- d. representação do setor saúde/saúde do trabalhador nos fóruns e instâncias de formulação de políticas setoriais e transectoriais e às relativas ao desenvolvimento econômico e social;
- e. inserção, acompanhamento e avaliação de indicadores de saúde dos trabalhadores e das populações circunvizinhas nos processos de licenciamento e nos estudos de impacto ambiental;
- f. inclusão de parâmetros de proteção à saúde dos trabalhadores e de manutenção de ambientes de trabalho saudáveis nos processos de concessão de incentivos ao desenvolvimento, nos mecanismos de fomento e outros incentivos específicos;
- g. contribuição na identificação e erradicação de situações análogas ao trabalho escravo;
- h. contribuição na identificação e erradicação de trabalho infantil e na proteção do trabalho do adolescente;
- i. desenvolvimento de estratégias de comunicação e informação sobre riscos à saúde e de educação ambiental e em saúde do trabalhador;
- j. adoção de mecanismos de responsabilização das empresas, públicas e privadas, que degradam o meio ambiente e causam danos à saúde dos trabalhadores e das populações do entorno, considerando o princípio do “poluidor-pagador” (BRASIL, 2010, p. 61).

Cabe destacar que o estado da Bahia, na vanguarda deste processo e como resultado positivo da articulação intersetorial no âmbito da Agenda do Trabalho Decente, aprovou, em julho de 2009, lei estadual que instituiu restrições à concessão e manutenção de financiamentos e incentivos fiscais estaduais a empregadores que não adotem práticas de trabalho decente e não atendam à legislação que trata de cotas para pessoas portadoras

de deficiência e jovens aprendizes (Lei Estadual nº 11.479/09), que ora se encontra em processo de regulamentação.

À GUIA DE CONCLUSÃO

A experiência acumulada nesses 20 anos permite vislumbrar-se o potencial de contribuição do SUS para o avanço da Agenda do Trabalho Decente no estado da Bahia, que implica tanto o papel do estado quanto dos municípios no exercício de suas atribuições relativas à Saúde do Trabalhador em seus âmbitos de atuação.

A Rede Estadual de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (Renast-BA) está atualmente composta por 14 centros regionais de referência, localizados nas macrorregiões do estado; por cerca de 150 unidades sentinela para a notificação dos agravos relacionados ao trabalho em diversos municípios, e pelas demais redes de atenção — Atenção básica/Saúde da Família, unidades especializadas, setores de vigilância, rede de urgência/emergência hospitalar e pré-hospitalar. A proposição da atual política estadual de Saúde do Trabalhador é de progressivamente estender a cobertura dos centros de referência para todas as 28 microrregiões do estado, além de fortalecer e consolidar as práticas das equipes municipais.

Assim, por essas atribuições e pela capilaridade da ação do SUS, a Renast-BA muito tem a contribuir na identificação dos problemas e no desenvolvimento das ações de promoção e proteção à saúde dos trabalhadores, na perspectiva da articulação intersetorial e estabelecimento de parcerias em cada território do Estado.

A Saúde do Trabalhador no SUS tem buscado assumir e efetivar os princípios constitucionais da participação e do controle social, da integralidade das ações, da equidade e garantia do acesso a todos os trabalhadores, independentemente de seu tipo de vínculo, da importância da prevenção, da responsabilidade sanitária. A política nacional e a

política estadual de saúde do trabalhador têm considerado que a vigilância em saúde do trabalhador e as ações de prevenção, proteção e promoção da saúde são fundamentais para a garantia do direito à saúde, o que inclui a garantia de condições dignas e seguras de trabalho. Esses princípios podem e devem ser compartilhados na atuação intersetorial.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, R. *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Unicamp, 1995. 200 p.
- BAHIA. Secretaria da Saúde. Departamento de Vigilância da Saúde. Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador. *Manual de Normas e Procedimentos Técnicos para a Vigilância da Saúde do Trabalhador*. Salvador: CESAT/ SESAB, 2002. 351p.
- BAHIA. Lei nº 11.479, de 1 de julho de 2009. Institui restrições à concessão e à manutenção de financiamentos e incentivos fiscais estaduais a empregadores que não adotem práticas de trabalho decente e não atendam à legislação que trata de cotas para pessoas portadoras de deficiência e jovens aprendizes, e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 2 jul. 2009.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria MS/GM nº 3.120, de 19 de julho de 1998. Aprova a Instrução Normativa de Vigilância em Saúde do Trabalhador no SUS. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 14 jul. 1998.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. *Legislação em Saúde: caderno e legislação em saúde do trabalhador*. 2. ed. ver. ampl. Brasília: Ministério da Saúde, 2005. 380 p. (Série E. Legislação de Saúde).
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. *Política Nacional de Saúde do Trabalhador no SUS*. [Brasília], 2010. Mimeografado.
- DOLLARD, M. F.; WINEFIELD, A. H. Mental health: overemployment, underemployment, unemployment and healthy jobs. *Australian e-Journal for the Advancement of Mental Health*, 1(3), 26p, 2002.
- DRUCK, G.; BORGES, A. Terceirização: balanço de uma década. Salvador: *Caderno CRH*, 37, p.111-139, 2002.
- DRUCK, G.; FRANCO, T. *A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- FACCHINI, L. A. et al. Sistema de Informação em Saúde do Trabalhador: desafios e perspectivas para o SUS. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4 p. 857-867, 2005.

RELAÇÕES ENTRE PRODUÇÃO, TRABALHO, AMBIENTE E SAÚDE: A CONTRIBUIÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE PARA A CONQUISTA DO TRABALHO DECENTE

FERNANDES, R. C. P.; NOBRE, L. C. C. Vigilância de ambientes e processos de trabalho. In: BAHIA. Secretaria da Saúde. Departamento de Vigilância da Saúde. Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador. *Manual de Normas e Procedimentos Técnicos para a Vigilância da Saúde do Trabalhador*. Salvador: CESAT/SESAB, 2002. Cap. 4, p. 65-84.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 2008*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 5 set. 2010.

JACOBINA, A. et al. Vigilância de acidentes de trabalho graves e com óbito investigados no Estado da Bahia no período de 1995 a 2001. CESAT-SUS/BA. In: BAHIA. Secretaria da Saúde. Superintendência de Vigilância e Proteção da Saúde. Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador. *Saúde do trabalhador na Bahia: construindo a informação*. Salvador: CESAT, 2003. 52 p.il. (Cadernos de saúde do trabalhador, 1).

MACHADO, J. M. H. A propósito da Vigilância em Saúde do Trabalhador. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 10, n. 4, p. 797-807, 2005.

NOBRE, L. C. C. Trabalho precário e mortes por acidentes de trabalho: a outra face da violência e a invisibilidade do trabalho. 2007. Tese (Doutorado em Saúde Pública)-UFBA, Salvador, 2007.

PORTO, M. F. et al. Saúde, trabalho e ambiente: compreendendo o território e criticando o “crescentismo” - Contribuições teóricas e propostas de operacionalização. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SAÚDE DO TRABALHADOR, 1., (SIMBRAST/2007). Candelária, RJ: Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva ABRASCO, 2007. (mimeo).

QUINLAN, M.; MAYHEW, C.; BOHLE, P. The global expansion of precarious employment, work disorganization, and consequences for occupational health: a review of recent research. *International Journal of Health Services*, 31, p.335-414, 2001.

RIGOTTO, R. M. Saúde dos trabalhadores e ambiente: por um desenvolvimento sustentável? BRASIL. Ministério da Saúde; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Previdência e Assistência Social. *Desenvolvimento Sustentável, o que é?* Coletânea de textos. Brasília: Ministério da Saúde, 2005. p. 156-161. Trabalho apresentado na 3ª Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador: 3ª CNS: “Trabalhar sim, adoecer não!”.

SANTANA, V.; NOBRE, L.; WALDVOGEL, B. C. Acidentes de trabalho no Brasil entre 1994 e 2004: uma revisão. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro v. 10, n. 4, p. 841-855, 2005.

Artigo recebido em 15 de setembro de 2010
e aprovado em 6 de outubro de 2010.

A política nacional de resíduos sólidos e a geração de empregos verdes

Paulo Sergio Muçouçah*

* Coordenador dos Programas de Trabalho Decente e Empregos Verdes do Escritório da OIT no Brasil.

Resumo

Este artigo procura avaliar os possíveis impactos da nova política Nacional de Resíduos Sólidos sobre a geração de empregos verdes no Brasil, mais especificamente nas atividades relacionadas à reciclagem desses resíduos. Para tanto, parte dos dados fornecidos pela Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2008 sobre o manejo de resíduos sólidos no país, para analisar a participação dos catadores de materiais recicláveis nos programas de coleta seletiva do lixo mantidos em uma parcela já significativa dos municípios brasileiros. Especial atenção é dada à participação de associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis nesses programas, uma vez que ela é vista como um indício da existência de trabalho decente que, por sua vez, é condição indispensável para a caracterização dos empregos verdes.

Palavras-chave: Empregos verdes. Reciclagem. Coleta seletiva. Catadores de materiais recicláveis. Resíduos sólidos.

Abstract

This article seeks to evaluate the possible impacts of the new National Policy of Solid Waste on the creation of green jobs in Brazil, more specifically in the recycling sector (or in recycling-related activities). Accordingly, the author analyses the data provided by the 2008 National Sanitation Research on solid waste management in the country. He examines the involvement of collectors of recyclable materials in selective garbage collection programs implemented within a significant portion of Brazilian municipalities. Special attention is given to the participation of collectors' associations and cooperatives in these programs, since it is seen as an indication of the presence of decent work, which is essential for the characterization of green jobs.

Keywords: Green Jobs. Recycling. Selective garbage Collection. Collectors of recyclable materials. Solid waste

INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei nº 12.305/10 (BRASIL, 2010), que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), abre novas perspectivas para a indústria da reciclagem e para a geração de empregos verdes¹ no país.

¹ Define-se empregos verdes como postos de trabalho decente que contribuem direta ou indiretamente para a redução de emissões de gases de efeito estufa ou para a melhoria/preservação da qualidade ambiental.

Isso já se evidencia nas definições enunciadas no seu artigo 3º, que estabelecem uma distinção fundamental entre “resíduos sólidos” e “rejeitos”:

XV – rejeitos: resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada; XVI – resíduos sólidos: material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d’água, ou exijam para isso soluções técnica ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível; (BRASIL, 2010, p. 2-3).

Essa distinção faz-se absolutamente necessária, na medida em que o Art. 6º da Lei 12.305/10 (BRASIL, 2010, p. 4) erige como um dos princípios da PNRS “[...] o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania”. A principal decorrência disso aparece no seu Art. 7º, que arrola o “[...] incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados” (BRASIL, 2010, p. 4) como um dos objetivos da PNRS.

O Art. 9º estabelece, porém, a seguinte ordem de prioridade na gestão e gerenciamento de resíduos sólidos: “[...] não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como a disposição final dos rejeitos” (BRASIL, 2010, p. 5). Uma vez gerado o resíduo, a reciclagem aparece, portanto, como a sua forma de tratamento preferencial. A União fica incumbida de elaborar um Plano Nacional de Resíduos Sólidos,

nos termos do Art. 15, que deverá fixar “[...] metas de redução, reutilização, reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de resíduos e rejeitos encaminhados para disposição final ambientalmente adequada” (BRASIL, 2010, p. 8). O mesmo aplica-se aos planos estaduais e municipais de resíduos sólidos, como determinam respectivamente os artigos 17 e 19.

Entretanto, é o Art. 18 que talvez venha a propiciar as maiores oportunidades de geração de empregos verdes em decorrência da implementação da PNRS. Ele assegura prioridade de acesso aos recursos da União para empreendimentos e serviços de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos aos municípios que “[...] implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda” (BRASIL, 2010, p. 10), o que acaba constituindo um forte estímulo à criação e à manutenção dessas cooperativas.

O alto custo das obras de infraestrutura e da operação dos sistemas de manejo de resíduos sólidos tem colocado a grande maioria dos municípios brasileiros numa eterna dependência dos recursos destinados pelo governo federal para essa finalidade. Ao condicionar o acesso a esses recursos por parte das prefeituras à implantação da coleta seletiva com a participação das cooperativas de catadores de materiais recicláveis, a PNRS tende a criar condições bastante favoráveis para a incorporação definitiva desses trabalhadores ao mercado de trabalho formal, graças à provável ampliação da oferta de empregos e à possível melhoria da remuneração e das condições de saúde e segurança no exercício dessa atividade.

COLETA SELETIVA NOS MUNICÍPIOS

De acordo com os resultados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2008 divulgados recentemente pelo IBGE (2010), 994 dos 5.665

municípios brasileiros já dispõem de algum programa de coleta seletiva do lixo. Embora representem quase 18% do total de municípios existentes, eles ainda estão concentrados, sobretudo, nas regiões Sul e Sudeste, onde a sua participação atinge

respectivamente 46% e 32% dos municípios de cada região. A Tabela 1 apresenta a quantidade de municípios por unidade federativa que dispõem de serviços de coleta seletiva, discriminando, inclusive, a sua área de abrangência territorial.

Tabela 1
Municípios com serviço de coleta seletiva, por área de abrangência, segundo as grandes regiões e as unidades da Federação – Brasil – 2008

Grandes regiões e unidades da Federação	Municípios com serviço de coleta seletiva					
	Total	Área de abrangência				
		Todo o município	Toda a área urbana da sede municipal	Exclusivamente alguns bairros da área urbana da sede municipal	Bairros selecionados	Outros
Brasil	994	377	411	86	113	43
Norte	21	1	10	5	5	1
Rondônia	-	-	-	-	-	-
Acre	1	-	1	-	-	-
Amazonas	6	-	3	4	-	-
Roraima	1	-	-	-	1	-
Pará	11	1	6	1	2	1
Amapá	-	-	-	-	-	-
Tocantins	2	-	-	-	2	-
Nordeste	80	30	24	8	18	9
Maranhão	5	1	2	-	-	2
Piauí	2	-	1	1	-	-
Ceará	6	2	2	-	-	2
Rio Grande do Norte	10	5	2	-	2	1
Paraíba	4	-	2	-	2	-
Pernambuco	17	6	3	3	5	2
Alagoas	5	4	-	-	1	-
Sergipe	3	-	-	-	2	1
Bahia	28	12	12	4	6	1
Sudeste	408	132	171	53	48	16
Minas Gerais	155	44	68	21	22	5
Espírito Santo	8	3	2	1	3	-
Rio de Janeiro	22	8	6	6	1	1
São Paulo	223	77	95	25	22	10
Sul	454	209	191	17	35	15
Paraná	190	65	97	5	22	8
Santa Catarina	98	66	21	4	7	3
Rio Grande do Sul	166	78	73	8	6	4
Centro-Oeste	31	5	15	3	7	2
Mato Grosso do Sul	9	-	6	2	2	-
Mato Grosso	6	2	1	-	2	1
Goiás	15	3	8	1	2	1
Distrito Federal	1	-	-	-	1	-

Fonte: IBGE (2010).

Nota: O município pode ter mais de uma área de abrangência.

O Gráfico 1 ilustra a distribuição percentual dos municípios que desenvolvem programas de coleta seletiva pelas diversas macrorregiões do país, enquanto a Tabela 2 mostra que a grande maioria deles (74%) possui menos de 50.000 habitantes.

Com a implementação da nova PNRS, espera-se uma elevação substancial do número de

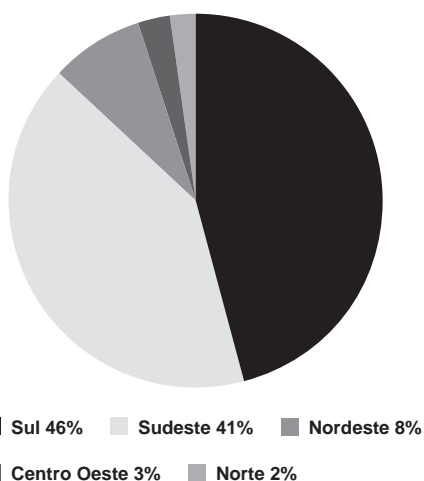


Gráfico 1
Distribuição percentual dos municípios com coleta seletiva por regiões – Brasil – 2008

municípios que desenvolvem programas de coleta seletiva, bem como da parcela da população brasileira atendida por este serviço, que atualmente não passa de 14%. Para tanto, torna-se necessário, além de ampliar a adesão dos moradores e a abrangência territorial da coleta seletiva em todas as cidades grandes e médias, estendê-la também a um maior número de municípios do Nordeste, Centro-Oeste e Norte, que poderão vir a se beneficiar de outro importante instrumento contido no Art. 8º, XIX da PNRS: “[...] o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos” (BRASIL, 2010, p. 5).

Um dos principais obstáculos para a implantação da coleta seletiva nos municípios menores sempre foi a pequena quantidade recolhida de cada tipo de material reciclável, o que dificulta a sua comercialização direta junto às indústrias recicladoras. A fim de evitar os altos custos de transporte e armazenamento, elas preferem adquirir tais materiais em maior quantidade das mãos de

Tabela 2
Municípios, total e com serviço de manejo de resíduos sólidos, por existência de coleta seletiva, segundo os grupos de municípios por tamanho e densidade populacional – Brasil – 2008

Grupos de municípios por tamanho e densidade populacional	Total de municípios		Municípios com manejo de resíduos sólidos					
			Total		Existência de coleta seletiva			
	Existente				Não existe			
	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008
Total	5.507	5.564	5.475	5.562	451	994	5.024	4.568
Até 50.000 habitantes e densidade menor que 80 hab./Km ²	4.523	4.511	4.493	4.509	276	633	4.217	3.876
Até 50.000 habitantes e densidade maior que 80 hab./Km ²	459	487	458	487	46	103	412	384
Mais de 50.000 a 100.000 habitantes e densidade menor que 80 hab./Km ²	144	148	144	148	16	39	128	109
Mais de 50.000 a 100.000 habitantes e densidade maior que 80 hab./Km ²	157	165	156	165	36	76	120	89
Mais de 100.000 a 300.000 habitantes e densidade menor que 80 hab./Km ²	35	39	35	39	6	13	29	26
Mais de 100.000 a 300.000 habitantes e densidade maior que 80 hab./Km ²	123	135	123	135	39	75	84	60
Mais de 300.000 a 500.000 habitantes	35	43	35	43	16	26	19	17
Mais de 500.000 a 1.000.000 habitantes	18	22	18	22	8	16	10	6
Mais de 1.000.000 habitantes	13	14	13	14	8	13	5	1

Fonte: IBGE (2010).

atacadistas que, por sua vez, costumam comprá-los de pequenos depósitos e ferros-velhos. Estes últimos acabam pagando às prefeituras e aos catadores de materiais recicláveis preços muito baixos pelos resíduos coletados, sob o argumento de que são eles que têm de arcar com os custos logísticos de colocá-los nos galpões das indústrias.

Os resultados da PNSB 2008 conseguem captar fielmente essa realidade, ao apontarem que, dos municípios com serviço de coleta seletiva, mais da metade (53,9%) vende os materiais recicláveis principalmente para intermediários, enquanto as indústrias recicladoras aparecem como as maiores compradoras diretas em apenas 19,4% deles. No restante dos municípios com coleta seletiva, as entidades beneficentes e outras entidades são responsáveis pela compra da maior parte dos materiais recolhidos. Daí a importância da formação de consórcios entre os entes federados para o manejo de resíduos sólidos enquanto estratégia de redução de custos e de ampliação da escala para a comercialização dos materiais recicláveis.

SISTEMAS DE LOGÍSTICA REVERSA DAS EMPRESAS

Outro instrumento adotado pela PNRS, que pode contribuir bastante para alavancar a atividade de reciclagem e gerar mais empregos verdes, é a obrigação estabelecida para fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de alguns tipos de produtos de construir sistemas de logística reversa para recolher os resíduos resultantes do seu consumo, nos termos do Art. 33 da Lei 12.305 (BRASIL, 2010, p. 16):

Art. 33. São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo

dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de:

- I – agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, observadas as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, ou em normas técnicas;
- II – pilhas e baterias;
- III – pneus;
- IV – óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens;
- V – lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista;
- VI – produtos eletroeletrônicos e seus componentes.

§ 1º Na forma do disposto em regulamento ou em acordos setoriais e termos de compromisso firmados entre o poder público e o setor empresarial, os sistemas previstos no caput serão estendidos a produtos comercializados em embalagens plásticas, metálicas ou de vidro, e aos demais produtos e embalagens, considerando, prioritariamente, o grau e a extensão do impacto à saúde pública e ao meio ambiente dos resíduos gerados.

Caso esses sistemas de logística reversa venham a ser compulsoriamente estendidos às embalagens, conforme prevê o parágrafo 1º deste artigo, o alcance desse instrumento será sem dúvida bem maior, tanto do ponto de vista do seu impacto sobre o meio ambiente, quanto no que se refere aos seus aspectos econômicos e sociais. Entretanto, a concessão de incentivos fiscais, financeiros e creditícios para as empresas e outros atores sociais que contribuírem para o desenvolvimento da reciclagem no país pode vir a ser um recurso tão ou mais eficiente do que os mecanismos de comando e controle. É o que preveem, entre outros, os artigos 42, 43 e 44 da Lei 12.305 (BRASIL, 2010, p. 19):

Art. 42. O poder público poderá instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de:

- I – prevenção e redução da geração de resíduos sólidos no processo produtivo;
- II – desenvolvimento de produtos com menores impactos à saúde humana e à qualidade ambiental em seu ciclo de vida;
- III – implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda;
- IV – desenvolvimento de projetos de gestão dos resíduos sólidos de caráter intermunicipal ou, nos termos do inciso I do caput do art. 11, regional;
- V – estruturação de sistemas de coleta seletiva e de logística reversa;
- VI – descontaminação de áreas contaminadas, incluindo as áreas órfãs;
- VII – desenvolvimento de pesquisas voltadas para tecnologias limpas aplicáveis aos resíduos sólidos;
- VIII – desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos.

Art. 43. No fomento ou na concessão de incentivos creditícios destinados a atender diretrizes desta Lei, as instituições oficiais de crédito podem estabelecer critérios diferenciados de acesso dos beneficiários aos créditos do Sistema Financeiro Nacional para investimentos produtivos.

Art. 44. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, respeitadas as limitações da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a:

I – indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional;

II – projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda;

III – empresas dedicadas à limpeza urbana e a atividades a ela relacionadas.

Uma vez implementadas todas essas medidas, acredita-se que não será muito difícil atingir-se a meta estabelecida no Plano Nacional sobre Mudança do Clima divulgado pelo governo federal em dezembro de 2008, que prevê um aumento de 20% da reciclagem no país até 2015. Em termos econômicos, isso faria com que o setor passasse a movimentar cerca de 4 bilhões de reais ao ano, o que, segundo um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), representaria apenas a metade do potencial de geração de valor, caso fossem esgotadas as possibilidades de reciclagem de alumínio, aço, plásticos, celulose e vidro consumidos hoje no Brasil. No que se refere aos aspectos sociais, este aumento poderia gerar até 200.000 novos empregos verdes, sem falar na formalização de uma significativa parcela dos postos de trabalho hoje já existentes no setor.

INCLUSÃO DOS CATADORES DE MATERIAIS REICLÁVEIS

A “[...] integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos” consta no Art. 7º da Lei 12.305 (BRASIL, 2010, p. 4) como um dos objetivos da PNRS. A grande questão a ser resolvida, porém, é de que forma se dará essa integração. Sobretudo porque a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2008 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA,

2010) apresenta dados muito preocupantes sobre a situação dos catadores de materiais recicláveis em um grande número de municípios brasileiros, como se pode observar nas Tabelas 3 e 4.

A Tabela 3 informa sobre a presença de catadores de materiais recicláveis nos lixões ou aterros sanitários de pelo menos 1.488 municípios do país.

Esta é, sem dúvida, a forma mais degradante de inserção desses trabalhadores na cadeia da reciclagem, na medida em que desenvolvem as suas atividades sob condições insalubres, sem nenhuma garantia de compra dos materiais coletados e sem qualquer espécie de proteção social. Pelo contrário, pesa ainda sobre esses trabalhadores um forte

Tabela 3
Municípios, total e com manejo de resíduos sólidos, por situação de conhecimento da entidade em relação à atuação de catadores nas unidades de disposição de resíduos no solo, segundo as grandes regiões e as unidades da Federação – Brasil – 2008

Grandes regiões e unidades da Federação	Municípios			
	Total	Com manejo de resíduos sólidos		
		Total	Situação da entidade pública em relação à atuação de catadores nas unidades de disposição de resíduos no solo	
			Tem conhecimento	Não tem conhecimento
Brasil	5.564	5.562	1.488	4.074
Norte	449	449	120	329
Rondônia	52	52	17	35
Acre	22	22	7	15
Amazonas	62	62	11	51
Roraima	15	15	2	13
Pará	143	143	59	84
Amapá	16	16	8	8
Tocantins	139	139	16	123
Nordeste	1.793	1.792	772	1.020
Maranhão	217	216	25	191
Piauí	223	223	26	197
Ceará	184	184	110	74
Rio Grande do Norte	167	167	79	88
Paraíba	223	223	129	94
Pernambuco	185	185	124	61
Alagoas	102	102	65	37
Sergipe	75	75	36	39
Bahia	417	417	178	239
Sudeste	1.668	1.667	249	1.418
Minas Gerais	853	853	124	729
Espírito Santo	78	78	16	62
Rio de Janeiro	92	91	26	65
São Paulo	645	645	83	562
Sul	1.188	1.188	131	1.057
Paraná	399	399	96	303
Santa Catarina	293	293	4	289
Rio Grande do Sul	496	496	31	465
Centro-Oeste	466	466	216	250
Mato Grosso do Sul	78	78	45	33
Mato Grosso	141	141	40	101
Goiás	246	246	130	116
Distrito Federal	1	1	1	-

Fonte: IBGE (2010).

Tabela 4
Número de catadores na zona urbana, por grupos de idade, segundo as grandes regiões e as unidades da Federação – Brasil – 2008

Grandes regiões e unidades da Federação	Número de catadores na zona urbana		
	Total ⁽¹⁾	Grupos de idade	
		Até 14 anos	Mais de 14 anos
Brasil	70.449	5.636	64.813
Norte	2.302	500	1.802
Rondônia	342	126	216
Acre	9	6	3
Amazonas	287	91	196
Roraima	34	-	34
Pará	1.075	197	878
Amapá	138	30	108
Tocantins	417	50	367
Nordeste	13.897	1.553	12.344
Maranhão	694	39	655
Piauí	148	20	128
Ceará	1.189	93	1.096
Rio Grande do Norte	689	24	665
Paraíba	1.314	70	1.244
Pernambuco	6.801	1.012	5.789
Alagoas	430	44	386
Sergipe	611	36	575
Bahia	2.021	215	1.806
Sudeste	28.611	1.893	26.718
Minas Gerais	4.856	477	4.379
Espírito Santo	1.226	24	1.202
Rio de Janeiro	9.480	1.150	8.330
São Paulo	13.049	242	12.807
Sul	18.149	1.309	16.840
Paraná	8.811	509	8.302
Santa Catarina	3.700	466	3.234
Rio Grande do Sul	5.638	334	5.304
Centro-Oeste	7.490	381	7.109
Mato Grosso do Sul	1.993	126	1.867
Mato Grosso	894	47	847
Goiás	4.603	208	4.395
Distrito Federal	-	-	-

Fonte: IBGE (2010).

(1) Neste total estão incluídos os catadores que o município não soube discriminar por grupo de idade.

estigma cultural que acaba criando uma série de dificuldades adicionais para a sua inclusão na sociedade e na cidadania. Além disso, com base nos dados da Tabela 4, fica-se sabendo da existência de 5.636 crianças menores de 14 anos trabalhando na coleta de materiais recicláveis nos centros urbanos.

Trata-se de duas situações que fogem inteiramente ao conceito de empregos verdes que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) vem promovendo em todo o mundo, tendo em vista que agridem de maneira frontal os princípios e direitos

fundamentais do trabalho e, conseqüentemente, a própria noção de trabalho decente. Tampouco é esse tipo de inserção dos catadores de materiais recicláveis que a PNRS pretende estimular nos sistemas de manejo desses resíduos. É o que indicam, entre outros, os artigos 15 e 17 da Lei 12.305/10, que estabelecem o conteúdo mínimo do plano nacional e dos planos estaduais de resíduos sólidos, ao proporem “[...] metas para a eliminação e recuperação de lixões, associadas à inclusão social e à emancipação econômica de

catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis” (BRASIL, 2010, p. 8).

Os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos, por sua vez devem contemplar, de acordo com o Art. 19, Inciso XI: “[...] programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se

houver” (BRASIL, 2010, p. 10). A julgar pelos dados da Tabela 5, extraídos da PNSB 2008 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010, p. 11), não será por falta de cooperativas e associações que os catadores de materiais reciclados deixarão de participar desses sistemas municipais de gestão de resíduos sólidos: elas estão presentes em 684 municípios e já participam da coleta seletiva em 445 deles, de acordo com as informações fornecidas

Tabela 5
Municípios, total e com manejo de resíduos sólidos, por existência e número de cooperativas ou associações e número de catadores cooperados ou associados, segundo as grandes regiões e as unidades da Federação – Brasil – 2008

Grandes regiões e unidades da Federação	Municípios				
	Total	Com manejo de resíduos sólidos			
		Total	Cooperativas ou associações de catadores	Número de cooperativas ou associações	Número de catadores ligados a cooperativas ou associações
Brasil	5.564	5.562	684	1.175	30.390
Norte	449	449	28	63	1.194
Rondônia	52	52	3	5	310
Acre	22	22	2	1	5
Amazonas	62	62	5	9	196
Roraima	15	15	1	1	32
Pará	143	143	10	10	364
Amapá	16	16	3	3	153
Tocantins	139	139	4	34	134
Nordeste	1.793	1.792	106	154	4.861
Maranhão	217	216	7	8	355
Piauí	223	223	2	2	90
Ceará	184	184	21	36	922
Rio Grande do Norte	167	167	6	10	329
Paraíba	223	223	8	9	608
Pernambuco	185	185	32	39	1.096
Alagoas	102	102	3	5	90
Sergipe	75	75	1	1	45
Bahia	417	417	26	44	1.326
Sudeste	1.668	1.667	272	474	12.936
Minas Gerais	853	853	102	197	2.757
Espírito Santo	78	78	10	42	370
Rio de Janeiro	92	91	19	62	1.779
São Paulo	645	645	141	173	8.030
Sul	1.188	1.188	236	377	8.334
Paraná	399	399	115	189	4.154
Santa Catarina	293	293	40	47	1.051
Rio Grande do Sul	496	496	81	141	3.129
Centro-Oeste	466	466	42	107	3.065
Mato Grosso do Sul	78	78	12	12	282
Mato Grosso	141	141	9	33	289
Goiás	246	246	20	44	994
Distrito Federal	1	1	1	18	1.500

Fonte: IBGE (2010).

Nota: Consideraram-se as cooperativas e associações reconhecidas pela entidade pública.

pela Tabela 6 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010, p. 12).

Alguns estudos demonstram que a remuneração dos catadores de materiais recicláveis organizados em cooperativas e associações tende a ser até duas vezes maior do que a dos seus colegas de trabalho que atuam isoladamente. Além disso, as condições

de trabalho dos primeiros costumam melhorar sensivelmente em comparação com as dos últimos. A inserção produtiva dos catadores de materiais recicláveis, por meio de cooperativas e associações, acaba se constituindo num bom indício da existência de trabalho decente e, por consequência, de empregos verdes nas atividades que desenvolvem.

Tabela 6
Municípios, total e com manejo de resíduos sólidos com participação de catadores nas ações de coleta seletiva, por forma de participação, segundo as grandes regiões e as unidades da Federação – Brasil – 2008

Grandes regiões e unidades da Federação	Municípios				
	Total	Com manejo de resíduos sólidos com participação de catadores nas ações de coleta seletiva			
		Total	Forma de participação		
			Organizada através de cooperativas ou associações	Isolada	Outra
Brasil	5.564	653	445	279	41
Norte	449	13	9	6	-
Rondônia	52	1	-	1	-
Acre	22	2	2	-	-
Amazonas	62	3	2	2	-
Roraima	15	1	1	-	-
Pará	143	5	3	3	-
Amapá	16	-	-	-	-
Tocantins	139	1	1	-	-
Nordeste	1.793	65	48	24	2
Maranhão	217	1	1	-	-
Piauí	223	1	-	-	1
Ceará	184	4	3	1	-
Rio Grande do Norte	167	10	6	5	-
Paraíba	223	5	5	-	-
Pernambuco	185	17	15	5	-
Alagoas	102	4	2	3	-
Sergipe	75	3	1	2	-
Bahia	417	20	15	8	1
Sudeste	1.668	298	221	109	18
Minas Gerais	853	83	66	24	2
Espírito Santo	78	10	6	4	-
Rio de Janeiro	92	24	17	11	1
São Paulo	645	181	132	70	15
Sul	1.188	254	153	131	18
Paraná	399	156	94	87	15
Santa Catarina	293	41	21	22	-
Rio Grande do Sul	496	57	38	22	3
Centro-Oeste	466	23	14	9	3
Mato Grosso do Sul	78	8	5	3	-
Mato Grosso	141	5	4	1	-
Goiás	246	9	4	4	3
Distrito Federal	1	1	1	1	-

Fonte: IBGE (2010).

Nota: O município pode apresentar mais de uma forma de participação dos catadores nas ações de coleta seletiva.

CONCLUSÕES

Para além dos seus aspectos ambientais, que foram propositadamente deixados de lado neste artigo, a instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos pode transformar-se num grande marco para o desenvolvimento das atividades de reciclagem no Brasil. O seu conteúdo normativo, aliado ao uso dos instrumentos económicos que ela prevê, fornece amplas condições para a intensificação, a formalização e a modernização dessas atividades, bem como para a geração de empregos verdes em larga escala.

Para que os postos de trabalho aí gerados possam transformar-se de fato em empregos verdes, é necessário, porém, que venham a oferecer uma remuneração adequada e sejam exercidos em condições reais de liberdade, equidade e segurança. Para tanto, as associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis deverão desempenhar um papel fundamental enquanto porta-vozes e, ao mesmo tempo, unidades de produção auto-geridas por esses trabalhadores. A multiplicação e o fortalecimento dessas cooperativas aparecem assim como uma condição indispensável para a geração de empregos verdes.

Entretanto, elas por si só não bastam. É preciso que sejam efetivamente inseridas nos sistemas de manejo de resíduos sólidos existentes no país enquanto prestadoras de serviços extremamente relevantes, tanto do ponto de vista económico, como social e ambiental. A Lei 11.445 (BRASIL, 2007), que instituiu a Política Nacional de Saneamento Básico, já permite que as administrações públicas contratem com dispensa de licitação as organizações de catadores de materiais recicláveis para a prestação de serviços de coleta seletiva,

possibilitando, dessa forma, a sua remuneração. Decorridos três anos desde a promulgação dessa lei, somente uma única prefeitura — a da Diadema (SP) — utiliza este instrumento legal para a contratação dessas cooperativas, mediante remuneração pelos serviços prestados.

A própria Lei 12.305 (BRASIL, 2010) contém uma série de novos instrumentos capazes de estimular a criação, a manutenção e a incorporação dessas organizações, seja nos programas de coleta seletiva das prefeituras, seja nos sistemas de logística reversa a serem montados pelas empresas. Colocá-los em prática, portanto, é o próximo passo. Isso terá que ser feito por meio dos decretos de regulamentação da nova lei, cuja edição está prevista para novembro de 2010. Esperamos que tais decretos consigam traduzir efetivamente o espírito da Política Nacional de Resíduos Sólidos, assegurando às associações e cooperativas de catadores de materiais recicláveis o lugar que merecem.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. *Lex: coletânea de legislação e jurisprudência: legislação federal e marginalia*, São Paulo, v. 74, p. 950-971, ago. 2010.
- BRASIL. *Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm>. Acesso em: 25 out. 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008*. Rio de Janeiro, 2010.

Artigo recebido em 15 de setembro de 2010
e aprovado em 8 de outubro de 2010.

Trabalho Decente e empregos verdes: duas faces de uma mesma moeda?

*Benito Muinos Juncal**

*Jorge Henrique Teixeira de Mendonça***

*Sheila Araújo Silva****

* Doutor em Geografia Urbana pela Universidade de Barcelona e graduado em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Diretor de Planejamento Territorial da Secretaria de Planejamento da Bahia (Seplan). benito.juncal@seplan.ba.gov.br

** Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e graduado em Direito pela Universidade Católica do Salvador (UCSal); trabalha na Diretoria de Planejamento Territorial da Seplan.

jorgehenriquet@yahoo.com.br
*** Graduada em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); trabalha na Diretoria de Planejamento Territorial da Seplan. sheilarasil@yahoo.com.br

Resumo

O presente artigo tem por objetivo traçar um panorama sucinto sobre a promoção do trabalho decente no Brasil e na Bahia, em estreita articulação com a iniciativa da Organização Internacional do Trabalho denominada de “empregos verdes”. A partir de um breve referencial teórico, pretende concatenar os dois conceitos com as estratégias de desenvolvimento do País e com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Além disso, aponta elementos que indicam a necessidade de criação de um programa estadual voltado ao fomento e à criação de empregos verdes sugerindo, desde logo, nove eixos temáticos para discussão e aprofundamento. Do ponto de vista metodológico, o texto se baseou em pesquisa bibliográfica em fontes secundárias, principalmente de organizações internacionais como a OIT (Organização Internacional do Trabalho) e o PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente).

Palavras-chave: Trabalho Decente. Empregos verdes. Meio ambiente. Organização Internacional do Trabalho.

Abstract

This article aims to outline a brief overview on the promotion of decent work in Brazil and Bahia, in close coordination with the initiative of the International Labor Organization called “green jobs.” From a brief theoretical framework, it aims to concatenate the two concepts with the development strategies of the country and with the Millennium Development Goals. Moreover, it points out elements that indicate the need to create a state program aimed at promoting the creation of green jobs by suggesting, first, nine themes for discussion and analysis. From the methodological point of view, the text was based on literature research, on secondary sources, mainly from international organizations like the ILO (International Labor Organization) and UNEP (United Nations Environment Program).

Keywords: Decent Work. Green jobs. Environment. International Labor Organization.

INTRODUÇÃO

A despeito de entrarem na agenda política global de forma quase que simultânea, a promoção do trabalho decente e os empregos verdes são complementares, possuem semelhanças, mas também diferenças substanciais.

Deste modo, é plenamente possível a existência de empregos verdes em condições degradantes de trabalho, bem como o contrário. As duas iniciativas, porém, podem e devem caminhar em conjunto e ser adotadas como estratégia única pelas sociedades que almejam o desenvolvimento com sustentabilidade e inclusão social, pois são duas faces de uma mesma moeda. A Organização Internacional do Trabalho (OIT), organismo internacional responsável por fomentar o trabalho decente também é uma das promotoras da iniciativa pelos empregos verdes.

Concomitante a isso, a assunção das mudanças climáticas como tema central na agenda política mundial e o recente compromisso brasileiro de redução de emissões de gases que contribuem para o aquecimento global, demonstram que é necessária a mudança do modelo de desenvolvimento e a priorização de atividades econômicas que causem menos impactos ambientais.

TRABALHO DECENTE NO BRASIL E NA BAHIA

Conforme definição estabelecida pela OIT (2008, p. 3-4), "Trabalho Decente é uma ocupação produtiva adequadamente remunerada, exercida em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna". A promoção do trabalho decente visa, além da geração de emprego e renda, estimular que as ocupações desenvolvam-se em condições tais que representem meios efetivos para o alcance de condições dignas de vida.

O trabalho decente é definido como a promoção de oportunidades para que mulheres e homens possam ter uma atividade decente e produtiva em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humana. Assim, significa proporcionar as pessoas oportunidades e renda; direitos participação e reconhecimento; estabilidade familiar e desenvolvimento pessoal; justiça e igualdade de gênero. Sendo assim o trabalho decente é essencial para promover esforços voltados à redução da pobreza e ga-

rantir a consecução de um desenvolvimento sustentável equitativo e inclusivo (OIT, 2010).

O conceito de trabalho decente foi consagrado na resolução final da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), adotada em setembro de 2005, quando chefes de estado e de governo definiram o Trabalho Decente como um objetivo nacional e internacional, nos seguintes termos:

[...] apoiamos firmemente uma globalização justa e resolvemos fazer com que os objetivos do emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos, especialmente para as mulheres e os jovens, sejam uma meta fundamental das nossas políticas nacionais e internacionais e de nossas estratégias nacionais de desenvolvimento, incluindo as estratégias de redução da pobreza, como parte de nossos esforços para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (Parágrafo 47) (BRASIL, 2006, p. 6).

Antes disso, porém, em 2003, o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, assinou o Memorando de Entendimento com a OIT, que previa o estabelecimento de um Programa Especial de Cooperação Técnica para a Promoção de uma Agenda Nacional de Trabalho Decente. Esta ação culminou com a elaboração da própria Agenda, da qual participaram as organizações de trabalhadores, empregadores e o setor governamental.

Para a estruturação e definição das prioridades da Agenda Nacional de Trabalho Decente utilizou-se como referência as diretrizes estratégicas que nortearam a elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, o Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Agenda Nacional de Desenvolvimento, coordenada pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

Especificamente no estado da Bahia, o modelo de desenvolvimento das últimas décadas, baseado em indústrias de transformação, monoculturas agro-exportadoras e deficiente base tecnológica, vem de-

monstrando sinais de estagnação. O perfil do mercado de trabalho baiano, de baixa escolarização e empregos com rendimento médio baixo, contribui para a mal destacada posição quanto aos indicadores sociais em relação aos demais estados da Federação.

Por outro lado, a recente chegada ao poder nacional e estadual de governos com um perfil desenvolvimentista, que pregam um papel indutor do Estado, vem suprir, em parte, a tradicional omissão estatal nas políticas públicas de trabalho, emprego e renda. De um perfil antes meramente passivo, com programas transitórios e emergenciais, como o seguro desemprego e a intermediação de mão de obra, passou-se a implantar programas mais estruturantes e ativos, a exemplo da qualificação profissional e da promoção do “trabalho decente”.

Desde então, a OIT e o próprio Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) vêm incentivando a elaboração e a implementação de agendas subnacionais, não como mais um documento formal, mas como estratégia central a ser incorporada pelos estados e municípios brasileiros na busca pelo desenvolvimento. Nesse sentido, desde o início da atual gestão, o governo da Bahia tomou a iniciativa de construir uma Agenda de Trabalho Decente estadual, de forma democrática e participativa. Para tanto, organizou uma conferência estadual, que terá edições periódicas, e coordenou um processo de diálogo com a sociedade e demais órgãos governamentais com o objetivo de estabelecer as linhas de ação da referida Agenda e de adaptar as Agendas Global, Hemisférica e Nacional às peculiaridades e singularidades da realidade baiana.

Neste sentido, destaca-se a criação dos eixos prioritários sobre promoção da igualdade, serviço público e trabalho doméstico como inovações estaduais à Agenda do Trabalho Decente, com base na constatação da situação do mercado de trabalho

baiano, marcadamente pela grande presença de negros na população e uma grande participação de servidores públicos e trabalhadoras domésticas entre a população economicamente ativa. Outra grande

inovação foi a incorporação do tema dos empregos verdes à Agenda Estadual do Trabalho Decente em 2009, ampliando o eixo antes restrito aos biocombustíveis, com nove linhas de ação: matriz energética, saneamento básico, reciclagem, proteção e recuperação do meio ambien-

te, turismo sustentável, pesquisa e desenvolvimento, agricultura, construção civil e economia solidária.

A INICIATIVA EMPREGOS VERDES

Nas últimas décadas, desde a criação do conceito de desenvolvimento sustentável, numa conferência internacional ocorrida na Suécia, nos anos 1970, a combinação entre crescimento econômico e respeito ao meio ambiente tornou-se imprescindível, considerando-se requisito para a melhoria das condições de vida da população e promoção da inclusão social.

A degradação ambiental, que implica a poluição da água, do solo e do ar, a perda irreversível de biodiversidade e a deterioração de recursos naturais, constitui-se em um dos fatores que ameaça o desenvolvimento econômico e sustentável mais amplo. Em muitas situações, os custos ambientais e de saúde já superam os ganhos da atividade econômica que os gerou.

No futuro, essa degradação será intensificada pelas mudanças climáticas, que já estão sendo sentidas em muitos países em desenvolvimento. No médio e longo prazo, as mudanças climáticas previstas acarretarão, em todo o mundo, um rompimento da atividade econômica e social em muitos setores. Nesse sentido, a criação de empregos verdes tem sido considerada uma prioridade global.

No médio e longo prazo, as mudanças climáticas previstas acarretarão, em todo o mundo, um rompimento da atividade econômica e social em muitos setores. Nesse sentido, a criação de empregos verdes tem sido considerada uma prioridade global

Nesse contexto, a OIT lançou, em 2008, o Programa Global sobre Empregos Verdes, com o objetivo de fortalecer a capacidade institucional e apoiar o desenvolvimento de políticas voltadas para a geração de empregos verdes e trabalho decente para todos. Estas ações ocorrem por meio da assessoria técnica aos constituintes da OIT, elaboração de pesquisas e estudos sobre o tema e ainda participação ativa de especialistas da OIT em debates internacionais. O Programa Global sobre Empregos Verdes constitui-se em um dos eixos da Agenda Bahia do Trabalho Decente, a qual foi construída em 2007, em consonância com a Agenda Hemisférica e a Agenda Nacional do Trabalho Decente, esta última lançada pelo Ministro do Trabalho e Emprego do Brasil.

A proposta de construção de uma Agenda Global de Trabalho Decente foi lançada pela OIT e assumida crescentemente em importantes fóruns nacionais e internacionais. Em setembro de 2005, em Nova York, na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, 174 chefes de estado e de governo assumiram o compromisso de promoção da centralidade do trabalho e a sua valorização. Foi referendado pelos chefes de estado do hemisfério americano reunidos em Mar Del Plata, Argentina, em novembro de 2005, que afirmaram a centralidade do direito ao trabalho na Agenda Hemisférica e o papel fundamental da promoção do trabalho decente para a superação da pobreza e garantia da governabilidade democrática. Em maio de 2006, durante a XVI reunião regional americana da OIT, realizada em Brasília, ministros do Trabalho e representantes de organizações de trabalhadores e de empregadores de 23 países da região americana reafirmaram o seu compromisso com uma década de promoção do trabalho decente e aprovaram, por consenso, a Agenda Hemisférica de Trabalho Decente.

Segundo a OIT (2008), “emprego verde” é toda atividade ligada à tecnologia ambiental, relacionada à indústria, construção civil, fontes de energia renováveis, serviços, turismo e agricultura que contribuam substancialmente para a preservação ou restauração da qualidade do meio ambiente.

Específica, mas não exclusivamente, ele inclui empregos com as seguintes características: ajudam a proteger ecossistemas e a biodiversidade; reduzem o consumo de energia, materiais e água mediante a utilização de estratégias de alta eficiência; descarbonizam a economia; e minimizam ou evitam por completo a geração de todas as formas de lixo e poluição.

Os “empregos verdes” e o fomento da economia verde são apresentados como favoráveis tanto para o meio ambiente como para o desenvolvimento econômico. Estudos realizados em grandes corporações mostram como o aumento do eco-eficiência vem acompanhado de um melhor desempenho econômico, o que proporciona oportunidades na geração de renda do trabalho, desempenhando um papel fundamental na redução da pobreza e no compartilhamento dos benefícios proporcionados pelo crescimento econômico (PORTER; VAN DER LINDE, 1995).

As mudanças climáticas, o processo de adaptação e os esforços para contê-las, mediante a redução de emissões, têm implicações significativas para o desenvolvimento econômico e social, para os padrões de produção e consumo e, portanto, para a criação de empregos, geração de renda e redução da pobreza.

Segundo o PNUMA, a viabilidade e o potencial dos empregos verdes já foram confirmados em todo o espectro da força de trabalho, envolvendo trabalhadores manuais, mão de obra qualificada, artesãos e também empresários, técnicos, engenheiros e gerentes altamente qualificados. Os empregos verdes já são, portanto, uma realidade e podem desenvolver-se ainda mais em muitos setores econômicos, tanto em economias urbanas como rurais.

De acordo com a OIT, globalmente, cerca de 300 mil trabalhadores estão empregados no setor da energia eólica e outros 170 mil trabalham no setor da energia solar fotovoltaica. Mais de 600 mil pessoas estão empregadas no setor da energia solar térmica, principalmente na China. Estima-se que quase 1,2 milhão de trabalhadores esteja empregado no setor da geração de energia a partir da biomassa (principalmente biocombustíveis) em

apenas quatro países: Brasil, Estados Unidos, Alemanha e China. De modo geral, o número de pessoas atualmente empregadas no setor das energias renováveis chega perto de 2,3 milhões. Ainda segundo a OIT, metade desses empregos está relacionada a biocombustíveis — principalmente ao cultivo e colheita de matérias-primas, mas também às indústrias de processamento.

Um dado destacado nesse setor é que muitos empregos em canaviais e plantações de dendê em países como Brasil, Colômbia, Malásia e Indonésia caracterizam-se por baixos salários e condições de trabalho perigosas. Assim, análises meticulosas são necessárias para determinar-se que parcela dos empregos no setor dos biocombustíveis pode ser legitimamente contabilizada como empregos verdes decentes.

A proteção ao meio ambiente natural que sustenta a vida do planeta, associada para garantir Trabalho Decente e, portanto, uma perspectiva de bem-estar e dignidade para todos no cenário atual de exclusão de mais de um bilhão de pessoas do desenvolvimento econômico e social, constitui-se num grande desafio do século XXI. A Alemanha, o Japão, a China, o Brasil e os Estados Unidos desempenham funções particularmente relevantes no desenvolvimento de tecnologias na área das energias renováveis e até o momento acumulam a maior parte dos empregos nesse setor.

No Brasil, cerca de 1,5 milhão de pessoas trabalha com “empregos verdes”. Desse universo, 500 mil trabalham com energias renováveis, 500 mil com reciclagem, e o restante, em outros campos de atuação, como reflorestamento, construções sustentáveis e saneamento (MUÇOUÇA, 2009). Por outro lado, muitos empregos atuais no setor da reciclagem, por exemplo, recuperam matéria-prima e, portanto, ajudam a aliviar a pressão sobre os

recursos naturais, mas envolvem processos muitas vezes poluentes, além de serem precários e produzirem rendas baixas. Para que os empregos verdes sejam uma ponte para um futuro realmente sustentável, essas questões devem ser resolvidas.

ser resolvidas.

O Brasil apresenta um grande diferencial em relação a outros países, pois a sua imensa biodiversidade permite a geração de energia por vários meios, incluindo as fontes de energia renováveis como a hidrelétrica e a utilização da biomassa para produção de combustíveis renováveis, como o álcool e o biodiesel.

De acordo com o relatório do PNUMA, o Brasil é o maior mercado mundial de energias renováveis. Perto de 46% de toda a energia consumida no país é proveniente de fontes limpas. Ainda segundo o relatório, o Brasil é também o líder global no financiamento de energias limpas: mais de 90% dos novos investimentos registrados na América Latina ocorreram no país.

O estado da Bahia vem se destacando, no Brasil, no uso dos sistemas fotovoltaicos. Ao todo, são 21 mil sistemas solares instalados ou em processo de instalação no estado, por meio do Programa Luz para Todos, do governo federal, realizado em parceria com o governo do estado e a Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (Coelba). Isto corresponde a um investimento de R\$ 15 milhões, com previsão de mais R\$ 8 milhões para os próximos anos. Também desponta na produção de energia via fontes alternativas, destacando a geração de energia por meio da biomassa (biodiesel) e da energia solar.

A energia eólica (obtida pelo movimento do ar) tem sido uma das alternativas convencionais de energia, além da hidroelétrica, permitindo a geração de eletricidade de forma mais sustentável, caracterizada por ser uma energia limpa, renovável

A proteção ao meio ambiente natural que sustenta a vida do planeta, associada para garantir Trabalho Decente e, portanto, uma perspectiva de bem-estar e dignidade para todos no cenário atual de exclusão de mais de um bilhão de pessoas do desenvolvimento econômico e social, constitui-se num grande desafio do século XXI

e disponível em todos os lugares. Na Bahia, está em andamento o processo de implantação de Parque Eólico em Sobradinho, com investimento de R\$ 800 milhões e capacidade total de 108 MW, cuja licença de localização já foi aprovada. Existe também, a perspectiva da instalação do Parque Eólico BA3 com capacidade total de 700 MW na cidade de Caetité.

Em síntese, os argumentos a favor da economia verde no mercado de trabalho estão se tornando cada vez mais atrativos. Os preços da energia e dos produtos primários estão em alta e tanto consumidores como formuladores de políticas têm pressionado, cada vez mais, empresas para que adotem práticas e métodos de produção mais verdes, para evitar mudanças climáticas perigosas.

A economia verde oferece uma grande oportunidade para a abertura de novas empresas, o desenvolvimento de novos mercados e custos mais baixos com energia. Por último, e não menos importante, ele pode fortalecer a aceitabilidade do funcionamento de empresas por gerar atitudes positivas entre clientes e comunidades locais em relação às suas atividades e investimentos.

LINHAS DE INTERVENÇÃO DE UM PROGRAMA ESTADUAL DE EMPREGOS VERDES

O mero reconhecimento dos empregos verdes como uma grande oportunidade para alavancar o desenvolvimento não basta para que o tema saia da agenda governamental e seja incorporado às estratégias empresariais e das organizações da sociedade ou ainda às decisões de compra e investimento das pessoas em geral. A Bahia vem desenvolvendo esforços para que a promoção dos empregos verdes seja um elemento central na estratégia de desenvolvimento do estado.

A Bahia vem desenvolvendo esforços para que a promoção dos empregos verdes seja um elemento central na estratégia de desenvolvimento do Estado

Nesse sentido, cabe aqui apenas citar algumas dessas iniciativas:

- a. incorporação dos empregos verdes como um dos eixos prioritários da Agenda Estadual do Trabalho Decente;
- b. realização de seminário estadual sobre empregos verdes, em 2009, com a participação da OIT;
- c. realização do ciclo de seminários *Pensar a Bahia*, com o objetivo de formular diretrizes para o planejamento estratégico de longo prazo para o estado, incluindo orientações estratégicas para o próximo Plano Plurianual (no qual estuda-se a possibilidade de criação de um Programa Estadual de Empregos Verdes);
- d. criação do Programa Estadual de Territórios de Identidade, que estabelecem os Territórios como unidades de planejamento para as políticas públicas estaduais (cada Território terá um Plano de Desenvolvimento que fará, obrigatoriamente, a integração entre os instrumentos de planejamento e gestão ambiental);
- e. elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável, incluindo o Zoneamento Ecológico-Econômico e os Planos Mestres para cinco grandes regiões do estado, que irá fomentar a atração de empreendimentos econômicos sustentáveis e acelerar a concessão de licenças e demais instrumentos de controle ambiental.

Essas iniciativas, articuladas entre si e com os demais programas de atração de investimentos, deverão mudar substancialmente o modelo de desenvolvimento do estado, por meio da seleção natural de empreendimentos cada vez mais sustentáveis e conseqüente criação e manutenção dos empregos verdes.

Há diversos exemplos que revelam o espaço e o potencial para criação de empregos verdes na Bahia, dentre os quais destacam-se as atividades já

contempladas nas linhas de ação da Agenda Bahia do Trabalho Decente:

- a. Matriz Energética – apoiar a implantação de sistemas destinados à produção de energias renováveis e ao aumento da eficiência energética.

Segundo o Balanço Energético Nacional, publicado em 2009 pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), o Brasil possuía, em 2008, 45,3% da sua matriz energética composta por fontes de energia renováveis, dentre as quais se destacavam a energia hidrelétrica, a energia derivada da lenha, do carvão vegetal, do álcool e outros produtos da cana-de-açúcar e outras modalidades, como a eólica e a solar (EPE, 2009). Há uma clara tendência de aumento na participação das fontes renováveis sobre o total, devido ao crescimento mais acelerado dessas fontes de energia, em relação às não renováveis.

Na Bahia, grandes oportunidades de empregos verdes no setor energético advirão da instalação de parques eólicos no estado (no primeiro leilão de energia eólica, em dezembro de 2009, feito pela EPE, a Bahia foi contemplada com 18 projetos) e do grande potencial de energia solar (entre 2009 e 2010 estão previstas cerca de 4.000 ligações domiciliares de energia solar, por meio do Programa Luz para Todos).

Quanto à eficiência energética, segundo recente estudo de conceituada revista de negócios, há um potencial de mercado para a eficiência energética estimado em 17 bilhões de reais por ano no país (EFICIÊNCIA..., 2009), contando com ganhos de eficiência energética já desenvolvidos em outros países. Segundo esta mesma fonte, o Ministério de Minas e Energia pretende fomentar um grande programa nacional, visando reduzir o consumo nacional, contemplando desde incentivos fiscais, fortalecimento do Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (hoje focado nos selos de eficiência) e leilões.

- b. Saneamento básico – fomentar projetos nas áreas de abastecimento de água, construção

de redes e tratamento de esgoto sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana.

O segmento do saneamento deve ter um grande crescimento em todo o Brasil, devido à promulgação da Lei nº. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece o novo marco regulatório do setor, estimulando a competição num setor tradicionalmente associado a monopólios e garantindo o pagamento de indenização por serviços realizados, o que irá incentivar a formação de parcerias público-privadas, aumentando os ainda incipientes investimentos para reduzir o déficit de domicílios sem acesso a serviços de água e esgoto. Na Bahia, a Lei nº. 11.172, de 1 de dezembro de 2008, que institui princípios e diretrizes da Política Estadual de Saneamento, entre outras providências, prevê a criação de consórcios públicos para gestão dos investimentos em saneamento, o que deve elevar as aplicações de recursos no setor.

- c. Reciclagem – incentivar empresas e cooperativas que atuam no setor da reciclagem e comercialização de resíduos sólidos.

A nova Política Nacional de Resíduos Sólidos, recém-aprovada pelo Congresso, que prevê incentivos fiscais a quem gerenciar corretamente o lixo que produz, cria o princípio do “poluidor-pagador” e institui a obrigatoriedade da logística reversa. Ao regulamentar, na Bahia, a situação dos catadores de materiais recicláveis, gera milhares de empregos verdes. Entretanto, é preciso muito cuidado ao caracterizar esses empregos verdes como trabalho decente devido à precarização do trabalho do catador, quer seja do autônomo, quer seja do que atua em associações ou cooperativas de trabalho.

Para que o trabalho do catador seja considerado trabalho decente é necessário que haja um programa governamental de apoio ao autônomo (assegurando microcrédito, equipamentos de segurança, garantia de compra da produção e proteção social mínima) e ao catador associado (garantindo local de trabalho, financiamento para máquinas e equipamentos e apoiando a sustentabilidade e viabilidade econômica das diversas cadeias produtivas dos

diferentes resíduos — alumínio, aço, papel, vidro, óleo de cozinha, entre outros). O catador precisa ter garantida uma renda mensal equivalente, pelo menos, a um salário mínimo e ter incentivos para se formalizar.

- d. Proteção e recuperação do meio ambiente — estimular a preservação, conservação e recuperação de recursos naturais, incentivando o uso de tecnologias de conservação do solo e da água, recomposição de matas ciliares e outros.

Dentre as políticas ativas de proteção do meio ambiente, destacam-se os recentes instrumentos econômicos de conservação, entre os quais ressaltam-se as estratégias de remuneração como o pagamento por serviços ambientais e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) ecológico. Essas duas medidas estão atualmente em estudo, já tendo sido implantadas em outros estados e até em municípios, com resultados bastante animadores.

- e. Turismo sustentável — fomentar prioritariamente projetos sustentáveis de turismo, promover a sensibilização dos empresários e a capacitação de membros das comunidades para garantir a sustentabilidade dos empreendimentos e dos recursos naturais e culturais locais.

A Bahia possui a maior costa do Brasil e um grande polo de ecoturismo, que é a Chapada Diamantina, mas ainda não despertou para o imenso potencial do turismo sustentável, a despeito de ações isoladas empreendidas nos últimos anos.

- f. Pesquisa e desenvolvimento — ampliar os investimentos governamentais em pesquisa em energia, meio ambiente, trabalho decente e desenvolvimento sustentável.

Na área de pesquisa e desenvolvimento, além dos investimentos já realizados pelas empresas privadas e universidades, a Fundação de Amparo à Pesquisa da Bahia (Fapesb) deve ampliar os recursos investidos na área e criar uma linha de pesquisa específica sobre os empregos verdes, fomentando a pesquisa pura e aplicada.

- g. Agricultura — incentivar e monitorar atividades relacionadas à agricultura alternativa, orgânica, agroecologia, permacultura, sistemas agroflorestais e a organização de cooperativas e associações da agricultura familiar.

Na agricultura, é tendência mundial o crescimento do consumo dos produtos orgânicos, cultivados sem agrotóxicos ou fertilizantes industriais em sistemas agroflorestais. Trata-se de uma atividade intensiva em mão de obra, grande geradora de empregos, e com enorme potencial de crescimento no Brasil, que possui a maior extensão de áreas agricultáveis no mundo.

Na Bahia, a criação, em 2007, da Superintendência de Agricultura Familiar (SAF), no âmbito da Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária (Seagri), deu grande impulso à atividade, que tem se destacado como contraponto ao agronegócio por grande parte do movimento ambientalista. A despeito da grande mecanização e das grandes extensões de terra, pode-se também caracterizar grande parte do agronegócio como gerador de empregos verdes e de Trabalho Decente.

- h. Construção civil — fomentar o desenvolvimento de materiais, técnicas e processos de construção sustentáveis, assim como a utilização das edificações para melhoria da eficiência energética, hídrica e o conforto ambiental.

Em 2009, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) do governo federal, realizou um grande seminário para discutir os empregos verdes na construção sustentável, destacando ações já implementadas no Programa Minha Casa, Minha Vida e na construção de estádios e equipamentos esportivos para a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. Para a Bahia, abre-se uma grande janela de oportunidades com a grande ampliação de recursos para a habitação de interesse social e a demanda dos consumidores por residências e condomínios com menor consumo de água e energia, que impactam diretamente no orçamento doméstico e na disponibilidade de renda das famílias.

- i. Economia solidária – fomento às cooperativas e associações da economia solidária na produção e comercialização de produtos ambientalmente sustentáveis.

Segundo o mapeamento realizado pelo MTE, já são mais de 120 mil trabalhadores que atuam de forma associada ou autogestionária, de acordo com os princípios da economia solidária na Bahia. Dentre estes, cumpre ressaltar, nem todos podem ser classificados como empregos verdes e/ou Trabalho Decente.

A Bahia possui um enorme potencial de geração de empregos verdes, caracterizados também como Trabalho Decente, por meio da estratégia da economia solidária. Para tanto, é preciso maior investimento público nas ações de formação profissional, financiamento, fomento a empreendimentos e incubadoras e apoio à regularização dos empreendimentos econômicos solidários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação de empregos verdes no Brasil está intimamente relacionada à promoção do trabalho decente, possuindo ambas as estratégias o caráter de complementaridade e de inovação. Entretanto, para que estas diretrizes prosperem é necessário que sejam implementadas por meio de programas governamentais com metas factíveis e recursos orçamentários condizentes com a sua importância, além da sua adoção pela iniciativa privada e pela sociedade.

O trabalho decente e os empregos verdes, dessa forma, serão a dupla face de uma mesma moeda: a estratégia do desenvolvimento com inclusão social,

diferente das antigas bolhas de crescimento, como aconteceu no início da década de 70 do século passado ou com o Plano Cruzado, em 1986. Trata-se de um novo paradigma que precisa ser priorizado e incorporado à estratégia estadual de desenvolvimento nesse oportuno momento que se planeja com o horizonte de 2023 (200 anos da Independência da Bahia), elaborando-se o *Pensar a Bahia*.

Sob essa perspectiva, considerando-se a já exitosa criação do Programa Estadual de Trabalho Decente no Plano Plurianual 2008-2011, recomenda-se a criação do Programa Estadual de Empregos Verdes no Plano Plurianual

2012-2015. Tal programa deve contar com eficiente sistema de gestão e monitoramento de resultados e metas, devendo ser transversal e articular as diversas Secretarias e órgãos da Administração indireta para a realização dos seus objetivos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Agenda Nacional do Trabalho Decente*. Brasília, 2006. Mimeografado.

EFICIÊNCIA é o nome do jogo: preocupações ambientais e a necessidade de cortar custos impulsionam os projetos de conservação de energia. No Brasil, esse mercado deve movimentar 1 bilhão de reais em 2009. In: *Guia Exame de Sustentabilidade*. São Paulo: Abril, nov. 2009. p. 116.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA (EPE). *Balanco Energético Nacional 2009: Ano base 2008*. Empresa de Pesquisa Energética. Rio de Janeiro: EPE, 2009.

MINEIRO, P. Ações pelo clima geram milhões de postos de trabalho. *Senac e educação ambiental*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 12-18, jul./dez. 2009.

MUÇOUÇAH, P.S. *Empregos Verdes no Brasil: quantos são, onde estão e como evoluirão nos próximos anos*. Brasília: OIT, 2009.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Conheça a OIT*. 2008. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/inst/index.php>>. Acesso em: 11 ago. 2010.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Perfil do Trabalho Decente no Brasil* 2009. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/topic/decent_work/doc/perfiltdbrasil_129.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2010.

PORTER, M.; VAN DER LINDE, C. Green and competitive: Ending the stalemate. *Harvard Business Review*, Boston, Massachussets, EUA, v. 73, n. 5, p. 120-134, 1995.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM - UNEP. *Empregos Verdes: Trabalho Decente em um Mundo Sustentável e com Baixas Emissões de Carbono*. 2008. Disponível em: <http://www.unep.org/civil_society/Publications/index.asp>. Acesso em: 19 ago. 2010.

UMA VERGONHA nacional: apesar das promessas dos últimos governos, a meta de universalização dos serviços, no ritmo atual dos trabalhos, vai ficar para 2050. In: *Anuário Exame Infraestrutura*. São Paulo: Abril, dez. 2009. p. 64-65.

Artigo recebido em 14 de setembro de 2010
e aprovado em 1 de outubro de 2010.

Promoção do Trabalho Decente no Brasil: papel desempenhado por licitações e contratos públicos

*André Gambier Campos**

* Doutor em Sociologia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP); especialista em Direito pela Universidade Cândido Mendes do Rio de Janeiro (UCAM/RJ); técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
andre.campos@ipea.gov.br

Resumo

A questão principal deste texto é se as licitações e as contratações realizadas pelo Estado podem colaborar com a promoção do trabalho decente no Brasil. O momento é propício à formulação dessa questão, pois está tramitando no Congresso Nacional um projeto de lei que propõe alterações no estatuto geral de licitações e contratos públicos. Este texto avalia as possibilidades de utilização das licitações e contratações estatais para a promoção do trabalho decente, com base em três perspectivas distintas abrangendo: apenas as empresas licitantes; também suas fornecedoras de insumos; as instituições que acompanham o funcionamento de todas essas empresas. Adicionalmente, este texto avalia essas possibilidades em dois momentos complementares, envolvendo: somente as licitações; e também a execução dos contratos públicos.

Palavras-chave: Estado. Licitações. Contratos. Trabalho Decente.

Abstract

The main issue in this paper is whether the bids and contracts undertaken by the State could collaborate for the promotion of decent work in Brazil. This is the right moment to formulate this question, because there is a bill in the National Congress proposing amendments to the general statute of bidding and public contracting. This paper assesses the possibilities of using the bidding and public contracting to promote decent work, from three perspectives, involving: only the bidding companies as well as, its suppliers of inputs, institutions which control the operation of all these companies. Furthermore, this paper assesses these possibilities at two complementary moments, involving: only the bids (where you pick companies that will contract with the State) and also the implementation of public contracts.

Key words: State. Bids. Contracts. Decent Work.

INTRODUÇÃO

Desde 2007, tramita no Congresso Nacional um projeto de lei (PL) que reformula as licitações e os contratos firmados pelo Estado, em suas diversas esferas federadas e em seus diferentes âmbitos administrativos. Inicialmente como PL nº 7.709/07 (na Câmara dos Deputados) e,

posteriormente, como PL nº 32/07 (no Senado Federal), esse projeto propõe uma série de alterações na Lei nº 8.666/93, que é o estatuto geral de licitações e contratos públicos no país (BRASIL, 2006a, 2007a, 2007b, 2007c).

Mais adiante, este texto descreverá os aspectos relacionados a esse estatuto geral. Por enquanto, basta mencionar que ele procurará verificar de que forma as licitações e as contratações poderiam ajudar na promoção do chamado “trabalho decente”.

Mencione-se que a atual Lei nº 8.666/93 já traz alguns instrumentos importantes, como a exigência de que as empresas licitantes comprovem o recolhimento de contribuições ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), bem como a exigência de que não empreguem trabalho infantil e juvenil (no caso deste último, noturno, insalubre ou perigoso).

Não obstante, se o objetivo é ampliar a participação do trabalho decente na estrutura laboral do país, tais instrumentos aparentam ser bastante limitados — seja quando são considerados isolada e pontualmente, seja quando são observados em suas articulações mais amplas e gerais.

Ao veicular propostas de reformulação do estatuto geral de licitações e contratos públicos, a tramitação do PL nº 7.709/07 e do PL nº 32/07 no Congresso Nacional é uma oportunidade importante para modificar esse quadro.

A fim de aproveitar semelhante oportunidade, este texto procura avaliar, especificamente, por que meios a Lei nº 8.666/93 poderia ajudar a expandir a presença do trabalho decente no Brasil.

DISCUSSÃO SOBRE O TRABALHO DECENTE NO BRASIL

De início, é preciso indagar sobre os atributos que permitem caracterizar um trabalho como decente. Pode-se afirmar que há um núcleo comum de atributos, todos referenciados à chamada “dignidade humana”. Esta última encontra-se

consagrada, desde 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), como fundamento de quaisquer entes nacionais. Assim como também se acha consignada, desde 1988, na Constituição Federal, como fundamento específico do Estado brasileiro (artigo 1º, inciso III).

Para o que interessa a este texto, a dignidade humana aparece como fundamento basilar do trabalho decente, que é “[...] um trabalho adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna” (BRASIL, 2006b, p. 1). Um detalhamento dessa concepção é encontrado em documentos da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2006, 2008), que delinham o trabalho decente com base nos seguintes atributos:

1. *respeito à normatividade internacional do trabalho* – com destaque para princípios e regras que estabelecem direitos fundamentais nesta seara, como o direito à liberdade laboral (vedação do trabalho forçado), o direito ao não trabalho por parte das crianças (proibição do trabalho infantil), o direito à não discriminação laboral (vedação de todas as situações discriminatórias no trabalho) e o direito à liberdade de organização e atuação sindical (garantias de organização, greve e negociação coletiva aos trabalhadores);
2. *incentivo ao trabalho de “qualidade”* – que conta com algumas características, como ser produtivo (e, por consequência, remunerado), protegido (contra situações de doenças, acidentes, gravidez, velhice ou desocupação dos trabalhadores), exercido em condições seguras e saudáveis, realizado sem coerções ou discriminações, com possibilidades de organização e mobilização (com vistas ao diálogo social dos trabalhadores com empresários e com o Estado), resultando em um trabalho que assegura uma vida digna aos que dele dependem (tanto os trabalhadores quanto seus familiares).

O Trabalho Decente, delineado com base nesses atributos, transformou-se em uma prioridade de vários Estados congregados na ONU. Após a realização de diversas reuniões e conferências, o trabalho decente foi incorporado como um objetivo a ser perseguido por esses entes nacionais, ao lado de outros objetivos que buscam concretizar os direitos inscritos na Declaração Universal dos Direitos Humanos (como os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”).

No Brasil, o trabalho decente transformou-se em um compromisso de Estado, do ponto de vista formal, após a assinatura de uma série de documentos de cooperação entre o Governo Federal e a OIT em 2003 (BRASIL, 2006b). Concretamente, o foco de tais documentos esteve na promoção da Agenda Nacional de Trabalho Decente, que estabeleceu três prioridades:

1. *geração de mais e melhores empregos, com igualdade de oportunidades e de tratamento* – o resultado aí esperado era a elaboração e a implementação de uma Política Nacional de Emprego, em diálogo com representantes de trabalho e capital, bem como a definição e a persecução de metas de criação de emprego produtivo e de qualidade;
2. *erradicação do trabalho escravo e eliminação do trabalho infantil (em particular, das piores formas deste último)* – o resultado procurado era o desenho e o cumprimento de Planos Nacionais de Erradicação do Trabalho Escravo e do Trabalho Infantil, baseados em estratégias de prevenção e de reinserção social dos grupos vitimizados por tais espécies de trabalho;
3. *fortalecimento dos atores representativos de trabalho e capital, bem como o fomento do diálogo social deles com o Estado, como modo de instituição de uma governabilidade democrática* – o resultado buscado era o estímulo ao diálogo entre os atores citados, de maneira a capacitá-los para participar da formatação das políticas nacionais de promoção do trabalho decente.

Para assegurar efetividade a tal agenda, o Governo Federal, em articulação com representantes de governos subnacionais e representantes de trabalhadores e empresários, elaborou o Plano Nacional de Trabalho Decente (BRASIL, 2010). Este plano definiu estratégias, metas, prazos, mecanismos, indicadores de monitoramento e avaliação dos resultados alcançados na promoção do trabalho decente no Brasil. Acrescente-se que esse plano foi concebido de modo integrado com os programas inscritos no Plano Plurianual — com destaque para aqueles que compõem o sistema público de trabalho do país (como os programas de pagamento de seguro-desemprego, de qualificação e intermediação de mão de obra, de geração de emprego e renda e assim por diante).

O compromisso do Governo Federal com a promoção do trabalho decente vem apresentando resultados importantes. Alguns autores, a exemplo de Baltar e outros (2010), Berg (2010), Cardoso (2007), e ainda a Organização Internacional do Trabalho (2008), destacam que, desde 2004, a dinâmica laboral brasileira vem mostrando sinais bastante positivos que, em boa medida, guardam correspondência com o avanço do trabalho decente no país.

Nesse período, de um ponto de vista quantitativo, a desocupação dos trabalhadores reduziu-se, ao mesmo tempo em que a ocupação expandiu-se de modo acentuado. De uma perspectiva qualitativa, a ocupação expandiu-se de maneira assalariada e com registro formal, assegurando aos trabalhadores os direitos laborais, os benefícios da representação sindical e as proteções sociais devidas. Ainda na perspectiva qualitativa, reduziu-se a ocupação não remunerada, ao passo que se expandiu a remuneração média e total dos trabalhadores, resultando em menores patamares de pobreza e desigualdade de renda no Brasil.

Adiciona-se a este quadro a diminuição do trabalho infantil e o enfrentamento do trabalho escravo, o que permite constatar-se que a dinâmica laboral brasileira melhorou muito desde 2004, abrindo espaço para o avanço do trabalho decente. Segundo autores

como Baltar e Leone (2007), Berg (2010), Cardoso (2007), Cardoso e Lage (2007), Dedecca e Rosandiski (2006), Monteiro e Assunção (2009) e Pires (2008), as razões dessa nova dinâmica foram várias, incluindo iniciativas do próprio

Estado, tais como:

1. *alterações na política econômica* – a expansão do crédito para a produção das empresas e para o consumo das famílias, a ampliação de incentivos à formalização empresarial (por meio de medidas de simplificação administrativa e desoneração tributária), bem como a extensão de estímulos à atividade exportadora das empresas;
2. *modificações na política laboral* – o aprimoramento das condições de funcionamento das políticas de intermediação de mão de obra e de inspeção do trabalho, que têm impactos diretos e imediatos sobre a dinâmica da ocupação assalariada e com o registro formal (além de impactos sobre a ocupação infantil e escrava);
3. *transformações na política social* – a expansão e a melhor distribuição do gasto social, por meio de políticas nas áreas de educação, saúde, previdência, assistência e trabalho (com destaque para a política de valorização do salário mínimo — que é um parâmetro não só para o mercado laboral, mas também para as políticas de garantia de renda extra-mercado).

No campo econômico, laboral ou social, essas iniciativas do Estado brasileiro ajudaram a abrir espaço para o avanço do trabalho decente nos anos pós-2004. E a questão que este texto coloca é se, a partir de agora, outro tipo de iniciativa também não poderia colaborar com este avanço, a exemplo *das licitações e das contratações promovidas pelo*

Estado, em suas diversas esferas federadas, em seus diferentes âmbitos administrativos.

A tramitação do PL nº 7.709/07 e do PL nº 32/07 no Congresso Nacional, propondo alterações na

Lei nº 8.666/93, pode significar uma oportunidade para discutir melhor isso. Afinal, a depender dessas alterações, as licitações e as contratações públicas podem adquirir o perfil de uma autêntica política laboral — e, mais importante ainda, de uma política do tipo “ativo” (BARBOSA; MORETTO, 1998).

A grande dimensão dos recursos financeiros movimentados atualmente no Brasil por meio de licitações e contratos, examinada a seguir, só reforça a importância da utilização desses mecanismos como política laboral ativa, capaz de ampliar as possibilidades de avanço do trabalho decente no país.

IMPORTÂNCIA DAS LICITAÇÕES E DOS CONTRATOS PÚBLICOS

Um dos métodos passíveis de serem utilizados para a mensuração da importância das licitações e dos contratos públicos no Brasil é a observação dos valores financeiros movimentados por esses mecanismos. Ao verificar os montantes repassados pelo Estado às empresas particulares, para a aquisição de obras, bens e serviços, é possível chegar-se a uma estimativa da relevância das licitações e dos contratos públicos (do ponto de vista do potencial que eles apresentam para a promoção do trabalho decente).

Devido às dificuldades enfrentadas para a obtenção de informações relativamente fidedignas e atualizadas sobre os gastos estatais, nos diversos âmbitos federativos, assim como na administração direta e indireta, opta-se, neste texto, por utilizar os

dados já sistematizados de *investimentos*, disponibilizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2010).

A utilização de apenas um tipo específico de gasto do Estado (o investimento) possui algumas vantagens e também desvantagens. Entre estas últimas, destaca-se o evidente subdimensionamento de tal gasto, pois se deixa à margem da análise várias aquisições de bens e serviços que, apesar de estarem submetidas ao binômio licitação-contratação, não serão aqui consideradas. O que minimiza esta desvantagem é que, de alguma maneira, ela só pode reforçar os argumentos aqui expostos, em favor da utilização das licitações e dos contratos públicos em também do trabalho decente. Afinal, se os recursos movimentados são de grande monta, ainda maiores são as possibilidades abertas a tais mecanismos.

Entre as vantagens de utilizar apenas o investimento, além da disponibilidade de dados sistematizados, ressalta-se o fato de que contratos direcionados à construção de instalações/equipamentos públicos tendem a envolver volumes de recursos financeiros superiores (quando comparados com aqueles destinados à mera manutenção de instalações/equipamentos) e, conseqüentemente, tendem a ser precedidos obrigatoriamente de licitações. Como se verá adiante, há situações em que os procedimentos licitatórios são dispensáveis — entre as quais, quando os valores dos contratos a serem assinados são inferiores (aquisição de obras e serviços de engenharia de até R\$ 15 mil, bem como de outros serviços e bens de até R\$ 8 mil).

Ademais, entre as vantagens de utilizar apenas o investimento, destaca-se o fato de que as empresas estatais que exploram atividade econômica só estão obrigadas a licitar antes de contratar quando atuam fora de sua atividade finalística/cotidiana. Ou seja, quando essas empresas realizam investimentos na criação de novas instalações/equipamentos, suas contratações devem ser sempre precedidas de licitações (coisa que não necessariamente ocorre quando elas realizam aquisições de bens ou serviços em sua atividade finalística/cotidiana ou, então, quando

realizam manutenções de instalações/equipamentos). Como é notório que as empresas estatais têm importância acentuada na estrutura e na dinâmica do Estado, considerar somente a rubrica “investimento” pode ser melhor para mensurar as reais possibilidades das licitações e dos contratos públicos.

De acordo com as informações disponibilizadas pelo IPEA (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010), os recursos concernentes a investimentos públicos são bastante expressivos no país, alcançando o valor aproximado de R\$ 137,4 bilhões em 2009 (cerca de 4,4% do PIB brasileiro). Além de expressivos, tais recursos são crescentes ao longo do tempo, tendo se multiplicado por três entre 2003 e 2009 e por cinco entre 1995 e 2009 (Gráficos 1 e 2).

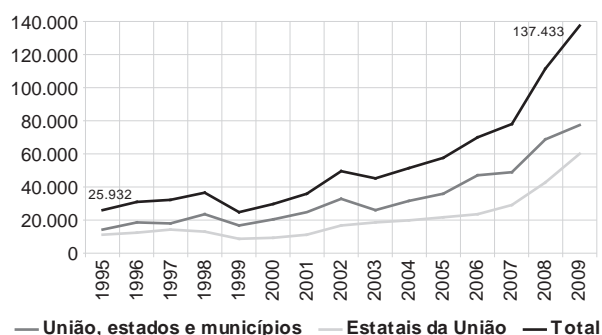


Gráfico 1
Investimento do setor público no Brasil
1995 a 2009

(Em R\$ milhões de 2009)

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010.

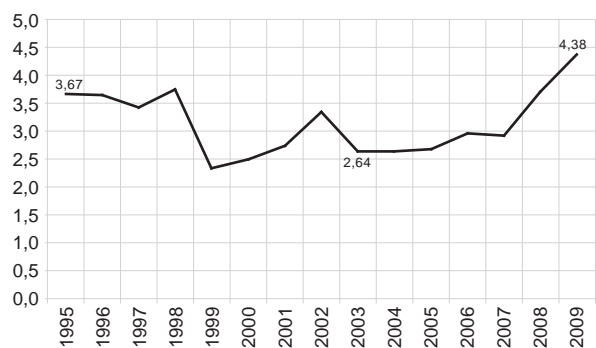


Gráfico 2
Investimento do setor público no Brasil
1995 a 2009

(Em % PIB)

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010.

Ainda que os valores não sejam diretamente comparáveis, apenas para fins de compreensão da magnitude dos recursos envolvidos, o gasto social do Estado brasileiro (incluindo todos os entes federados e todas as áreas sociais) foi estimado em 24,2% do PIB de 2008 (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2009). De forma que, neste ano, os recursos movimentados como investimentos equivaleram a nada menos que um sexto desse gasto total — o que permite vislumbrar as possibilidades de promoção do trabalho decente inscritas nas licitações e contratações direcionadas à construção de novas instalações/equipamentos públicos.

NOÇÕES SOBRE LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS

Como regra, qualquer contratação de obras, bens e serviços realizada pelo Estado precisa ser precedida de licitação, seja qual for seu objetivo (aquisição, locação, alienação, concessão ou permissão). Mas, o que vem a ser licitação? De acordo com Mello (2009), trata-se de procedimento seguido em todas as esferas federadas, em todos os âmbitos administrativos, com a finalidade de se chegar à proposta mais vantajosa para o ente estatal, quando este procura empresas privadas no mercado, dispostas a lhe construir obras, prestar serviços e fornecer bens (seja por meio de venda ou locação). Tal procedimento também é utilizado quando o Estado pretende repassar a prestação de serviços públicos a essas empresas, mediante contratos de concessão ou permissão ou ainda quando pretende alienar bens a tais empresas, seja qual for sua natureza (bens móveis ou imóveis).

A necessidade de licitação antes de qualquer contratação por parte do ente estatal é estabelecida pela Constituição Federal, em seus artigos 37, inciso XXI, e 173, parágrafo 1º, inciso III. E tal procedimento é regulado, em suas linhas gerais, pela Lei nº 8.666/93, que traz normas de licitação que se aplicam à administração direta e indireta da União,

dos 26 estados, do Distrito Federal e dos 5.565 municípios brasileiros. Os princípios que regem o procedimento licitatório, inscritos na Constituição e na Lei nº 8.666/93, traduzem seus aspectos mais gerais e centrais, de modo que vale a pena realizar sua descrição sumária:

1. *legalidade* – de acordo com o princípio da legalidade (que representa uma diretriz geral de direito administrativo), a licitação deve ser conduzida estritamente segundo as regras previstas na Constituição de 1988, na Lei nº 8.666/93 e nas normas que as complementam (como as Leis nº 8.987/95, 9.074/95, 9.472/97, 9.986/00, 10.520/02 e 11.079/04, bem como os Decretos nº 5.450/05 e 5.504/05);
2. *igualdade/competitividade* – o princípio da igualdade/competitividade é essencial no procedimento licitatório, pois assume-se que a proposta mais vantajosa para o Estado só é alcançada quando se consegue maximizar a competição entre as propostas das empresas. Para tanto, deve-se garantir a oportunidade de participação do maior número possível de empresas no procedimento, bem como assegurar que todas tenham o mesmo tratamento na análise de suas propostas;
3. *moralidade/probidade* – como diretriz geral de direito administrativo, o princípio da moralidade/probidade defende o respeito à coisa pública ao longo de todas as etapas da licitação. Acrescente-se que esse respeito deve ser observado não apenas pelas autoridades estatais, mas também pelos representantes das empresas privadas;
4. *publicidade/sigilo das propostas* – como meio de garantir o princípio da igualdade/competitividade, os atos que integram o procedimento licitatório devem ser públicos. As empresas interessadas devem ter acesso aos documentos em que se materializam esses atos, bem como à fundamentação fática e jurídica para sua prática. A exceção a essa prevalência da publicidade está apenas no

sigilo das propostas das empresas, a ser observado até a etapa de seu julgamento pelas autoridades licitantes. Obviamente, tal sigilo é também uma forma de assegurar a competitividade do procedimento;

5. *eficiência* – como mencionado, o objetivo da licitação é conseguir a proposta mais vantajosa para o Estado, quando este deseja que empresas privadas construam-lhe obras, prestem-lhe serviços, forneçam-lhe bens e assim por diante. Em alguma medida, aí se encontra a noção da eficiência, que representa uma diretriz geral de direito administrativo (que talvez possa ser traduzida como obtenção do máximo de utilidades públicas, com a máxima diversidade e qualidade, com o mínimo dispêndio de insumos);
6. *vinculação aos instrumentos de licitação* – de modo relacionado ao princípio da legalidade, este princípio afirma que as autoridades estatais e os representantes das empresas encontram-se estritamente vinculados aos termos dispostos nos instrumentos convocatórios (sejam eles editais ou cartas-convite, que trazem as regras detalhadas para o procedimento licitatório específico — características do objeto desejado pelo ente estatal, prazos e condições de entrega do objeto, montantes e condições de pagamento das empresas etc.);
7. *julgamento objetivo* – como meio de assegurar o princípio da igualdade/competitividade, este princípio dispõe que, no julgamento das propostas das empresas, as autoridades estatais devem (na medida do possível) abster-se de qualquer discricionariedade, levando em conta somente os critérios previamente definidos nos instrumentos de licitação (edital ou carta-convite), bem como os termos estritamente contidos nas propostas das licitantes;
8. *adjudicação compulsória* – o princípio da adjudicação compulsória afirma que o objeto da licitação (as obras a serem construídas,

os serviços a serem prestados, os bens a serem entregues etc.) deve ser necessariamente atribuído à empresa vencedora da licitação. Isto não significa que esta última venha obrigatoriamente a contratar tal objeto com o Estado, mas quer dizer que, caso isto ocorra, deve ser com a empresa escolhida.

De acordo com Di Pietro (2005, 2009), esses são os princípios que balizam o procedimento de licitação, que deve ser realizado antes de qualquer contratação de obras, bens e serviços pelo Estado. Ressalte-se, contudo, que há algumas situações em que tais princípios não se aplicam, porque é permitida a contratação direta por parte do ente estatal. Tais situações estão associadas basicamente a dois fenômenos: impossibilidade de realização de licitação; dispensa de realização de licitação.

A *impossibilidade* é verificada quando não há como assegurar um grau mínimo de competição entre distintas propostas de construção de obras, de prestação de serviços, de fornecimento de bens etc. De acordo com a Lei nº 8.666/93, isto pode ocorrer quando: há fornecedor único e exclusivo de determinado bem ou serviço; trata-se de serviço técnico profissional especializado de natureza singular; trata-se de serviço artístico consagrado pela crítica ou pelo público. Ou seja, nessas situações, não há como fazer com que a proposta mais vantajosa para o Estado surja de uma competição entre proposições de empresas privadas.

Por sua vez, a *dispensa* de realização de licitação é constatada quando, a despeito de haver possibilidade de competição entre diferentes propostas, a própria Lei nº 8.666/93 declara que pode/deve haver contratação direta pelo Estado. Há duas situações distintas aí: a lei autoriza a não realização do procedimento licitatório, segundo a avaliação discricionária do administrador público (é a chamada “licitação dispensável”); a lei impõe a contratação direta, sem deixar margem para o juízo de conveniência e oportunidade do administrador (é a denominada “licitação dispensada”).

As situações em que ocorrem a licitação *dispensável* para o administrador público são elencadas de maneira exaustiva pela Lei nº 8.666/93. Dentre elas, destacam-se quatro que interessam mais de perto a este texto:

1. *aquisição de obras e serviços de engenharia de valor até R\$ 15 mil* – quando há aquisição por empresa pública, sociedade de economia mista, consórcio público ou agência executiva, o limite de dispensa é dobrado para R\$ 30 mil;
2. *aquisição de outros serviços e bens de valor até R\$ 8 mil* – de modo semelhante, em caso de aquisição por empresa pública, sociedade de economia mista, consórcio público ou agência executiva, o limite é dobrado para R\$ 16 mil;
3. *aquisição de obras, serviços e bens em situações de guerra, emergência, calamidade ou ainda quando houver a possibilidade de comprometimento da segurança do país* – no caso de emergência ou calamidade, a dispensa ocorre somente para a aquisição de obras, serviços e bens necessários à resolução da situação (e dentro do prazo-limite de 180 dias);
4. *aquisição de bens e serviços junto a órgãos ou entidades do próprio Estado* – como empresas públicas e sociedades de economia mista, incluindo suas subsidiárias e controladas (e desde que os preços dos bens e serviços sejam compatíveis com os praticados nos mercados).

Há outras situações em que a licitação não é dispensável, mas sim *dispensada*. Ou seja, o administrador público não tem a possibilidade de escolher entre licitar ou não, pois a própria Lei nº 8.666/93 estabelece que é obrigatória a contratação direta. Estas situações, elencadas de maneira taxativa pela lei, referem-se principalmente à alienação de bens pelo Estado, sejam eles móveis ou imóveis. Dados os objetivos deste texto, tais situações de licitação dispensada não interessam e não serão aqui descritas.

Um aspecto relevante da não realização de procedimento licitatório para a contratação de obras, serviços e bens pelo Estado é a necessidade de motivação por parte do administrador público. Como os princípios da publicidade, da moralidade e da probidade balizam qualquer espécie de licitação, sua não realização sempre precisa ter as razões explicitadas, em qualquer esfera federativa e em qualquer âmbito administrativo. Grosso modo, isto tende a limitar a utilização de atos de declaração de inexigibilidade e de dispensa de licitação, dada a possibilidade de verificação imediata de sua legitimidade/legalidade pelos órgãos/entidades de controle interno do Estado brasileiro (como a Controladoria-Geral da União, o Tribunal de Contas da União e assim por diante).

De acordo com Carvalho (2007), há sete distintas *modalidades* de licitações atualmente no Brasil, que se distinguem quanto ao procedimento adotado em cada uma, ou seja, quanto ao encaqueamento específico de atos administrativos. Há cinco modalidades previstas pela Lei nº 8.666/93: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Há também uma trazida pela Lei nº 9.472/97, que é a consulta, e outra prevista pela Lei nº 10.520/02, que é o pregão (em seu formato presencial ou eletrônico). Mesmo que de forma sumária, vale a pena descrever cada uma dessas modalidades de licitação:

1. *concorrência* é um tipo mais complexo de licitação, aplicado à construção de obras, à prestação de serviços e ao fornecimento de bens em âmbito nacional ou internacional, que envolvam valores mais elevados para a futura contratação (ainda que ela possa ser utilizada com qualquer valor). Ademais, a concorrência é utilizada para a concessão/ permissão de serviços públicos (inclusive para a parceria público-privada, que é um tipo de concessão), bem como para a alienação de bens imóveis e para a concessão de direito real de uso de tais bens pelo Estado (ainda que haja exceções a esta regra);

2. *tomada de preços* é uma modalidade licitatória de complexidade intermediária, destinada à aquisição de obras, serviços e bens pelo ente estatal, em esfera local, regional ou nacional (apenas excepcionalmente em esfera internacional), envolvendo valores intermediários de contratação;
3. *convite* é uma modalidade de menor complexidade, voltada à aquisição de obras, serviços e bens pelo Estado em âmbito local ou regional, com valores reduzidos para a futura contratação. Juntamente com a concorrência e a tomada de preços, integra as denominadas modalidades “comuns” de licitação, previstas da Lei nº 8.666/93 — que se distinguem pela complexidade e pelo alcance do procedimento, bem como pelo valor do objeto a ser contratado;
4. *concurso* é um tipo de licitação que não se define pela complexidade, alcance ou valor, mas sim pelo objeto a ser contratado pelo Estado, que consiste em trabalhos técnicos, científicos ou artísticos. Mediante a estipulação de prêmio ou remuneração, contratam-se tais tipos de trabalho (que incluem serviços técnicos profissionais especializados — tal como acima definidos);
5. de forma semelhante ao concurso, o *leilão* é uma modalidade licitatória que se define pelo objeto, que consiste na alienação, pelo ente estatal, de bens móveis inservíveis, de bens apreendidos ou penhorados pelo Estado e também de bens imóveis adquiridos por procedimentos judiciais ou extra-judiciais (de quitação de débitos tributários por particulares). Como regra, esses bens precisam ser submetidos a prévia avaliação, para fixação de preço mínimo de alienação. Acrescente-se que o leilão também é utilizado em privatizações de empresas prestadoras de serviços públicos que estejam sob controle do Estado, concomitantemente à concessão de tais serviços às empresas que adquirirem as estatais;
6. juntamente com o concurso e o leilão, o *pregão* é uma modalidade de licitação que também se define pelo objeto, que é a aquisição de bens e serviços “comuns” pelo ente estatal. Esses bens e serviços são aqueles cuja qualidade e desempenho podem ser objetivamente estabelecidos por meio de especificações usuais nos mercados. Ou seja, não interessa o valor da futura contratação de bens e serviços, mas sim que eles sejam comuns, ordinários ou rotineiros. Mencione-se adicionalmente que o pregão pode ocorrer de forma presencial ou de forma eletrônica (fazendo-se uso das facilidades e possibilidades abertas pela internet);
7. por fim, a *consulta* é uma variedade licitatória utilizada apenas por agências reguladoras, para a aquisição de bens e serviços que, simultaneamente, não sejam comuns (tal como acima definidos) e não sejam obras ou serviços de engenharia.

Mais além das modalidades, vale a pena descrever sucintamente os *tipos* de licitação, que se diferenciam quanto aos critérios utilizados no julgamento das propostas das empresas participantes. Como mencionado, um dos princípios que regem a licitação é o do julgamento objetivo, que dispõe que as autoridades estatais devem levar em conta somente os critérios previamente definidos no edital (ou na carta-convite), bem como apenas os termos contidos nas propostas das licitantes. Dessa maneira, pretende-se que essas autoridades decidam objetivamente, de forma a assegurar a igualdade/competitividade do procedimento (que é outro princípio da licitação, como examinado).

De acordo com Mello (2009), a Lei nº 8.666/93 define quatro critérios de julgamento, sendo o de *menor preço* a regra geral a ser observada em concorrências, tomadas de preço, convites e pregões para contratação de obras, serviços e bens diversos (aquisição ou locação). Em paralelo, há os critérios de *melhor técnica*, e também de *técnica e preço* combinados, a serem utilizados em certas

modalidades de licitação na contratação de serviços de natureza intelectual (artísticos, científicos, de comunicação etc.). Ademais, há o critério de *maior lance ou oferta*, a ser observado em determinadas modalidades licitatórias (como a concorrência e o leilão) para a alienação de bens móveis ou imóveis ou ainda para a concessão de direito real de uso.

Por sua vez, a Lei nº 8.987/95 acrescenta outros critérios de julgamento, a serem aplicados exclusivamente nas concorrências para concessão ou permissão de serviços públicos, que incluem: a *menor tarifa* cobrada pelos serviços a serem prestados, o *maior valor a ser pago* ao poder concedente dos serviços, a *melhor proposta técnica* para prestação dos serviços, bem como a combinação de tais critérios (dois a dois ou ainda a combinação de todos).

Para encerrar essas noções gerais sobre licitações e contratos públicos, vale a pena mencionar algo sobre as *fases* dos procedimentos licitatórios. Ressalve-se que tais fases variam conforme a modalidade em foco, havendo em alguns casos uma inversão, um acréscimo ou mesmo uma supressão de fases, conforme se trate de concorrência, tomada de preço, convite, pregão e assim por diante. Tendo em vista esta ressalva, em linhas gerais, a primeira fase é *interna* ao Estado, começando com a abertura do procedimento administrativo, a nomeação das autoridades responsáveis por sua condução, a definição dos objetos a serem licitados e a indicação da origem e do montante dos recursos financeiros envolvidos.

Já a segunda fase é *externa*, iniciando com a divulgação do instrumento convocatório (a publicação do edital ou o envio da carta-convite), o recebimento da documentação e das propostas das empresas interessadas, o exame de suas qualificações, o julgamento de suas propostas, a homologação dos resultados e a adjudicação dos objetos da licitação às empresas escolhidas.

Dados os propósitos deste texto, a subfase de *habilitação* merece uma análise mais detalhada. De acordo com Di Pietro (2005, 2009), é nela que ocorre o exame das qualificações das empresas

licitantes, ou seja, a verificação de suas qualidades específicas. O intuito da habilitação é assegurar que as empresas escolhidas no procedimento licitatório tenham plenas condições de cumprir os contratos administrativos a serem assinados com o Estado.

Ressalve-se que, atendendo ao princípio da igualdade/competitividade, a habilitação não pode estar baseada em exigências supérfluas, que limitem desnecessariamente a participação das empresas (o que configuraria uma espécie de “direcionamento” da licitação). Assim, de acordo com a redação atual da Lei nº 8.666/93, a habilitação só pode se referir à comprovação de cinco aspectos, analisados a seguir:

1. *regularidade jurídica* – o exame desta regularidade incide especialmente sobre a documentação de identificação (da pessoa física a ser contratada ou dos controladores da sociedade a ser contratada), sobre o registro na junta comercial (no caso de empresa individual a ser contratada), sobre o registro de ato constitutivo nos órgãos competentes (estatuto, contrato social e comprovante de eleição dos administradores no caso de sociedades comerciais, sociedades por ações ou sociedades civis a serem contratadas) e sobre o decreto de autorização de funcionamento (no caso de sociedades estrangeiras atuando no país ou no caso de sociedades que exijam manifestação de órgãos competentes para sua atuação);
2. *qualificação técnica* – a apreciação desta qualificação se dá principalmente sobre a documentação de inscrição na entidade profissional competente (quando exigida da pessoa física ou do funcionário da pessoa jurídica a ser contratada) e sobre a documentação comprobatória de aptidão para a execução da atividade a ser contratada (exige-se a descrição das instalações, dos insumos, dos equipamentos e das capacidades profissionais dos funcionários necessários para a consecução do contrato a ser assinado).

3. *qualificação econômico-financeira* – a checagem desta qualificação recai sobre o balanço patrimonial e a demonstração contábil do último exercício social (capazes de comprovar a saúde econômico-financeira da sociedade a ser contratada), sobre a certidão negativa de falência, de recuperação (antiga “concordata”) e de execução patrimonial da sociedade a ser contratada e, por fim, sobre a prestação de garantia de até 1% do valor do contrato a ser assinado (garantia que visa assegurar o cumprimento de tal contrato pela empresa licitante);

4. *regularidade fiscal* – a verificação desta regularidade concentra-se principalmente na documentação comprobatória de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Físicas (CNPJ) ou de Pessoas Jurídicas (CNPJ), de inscrição nos cadastros de contribuinte estadual e municipal (quando houver), de regularidade de pagamentos tributários às fazendas federal, estadual e municipal, de regularidade de pagamentos à seguridade social (INSS) e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS);

5. *cumprimento das determinações do artigo 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal* – que vedam o trabalho a pessoas com menos de 16 anos (exceto como aprendiz a partir dos 14 anos), bem como proíbem o trabalho noturno, perigoso ou insalubre a pessoas com menos de 18 anos de idade.

Supõe-se que as empresas que não conseguem demonstrar a observância desses cinco aspectos na habilitação não terão condições de cumprir os

contratos administrativos a serem posteriormente assinados, o que resulta em sua exclusão do procedimento licitatório e na impossibilidade de terem suas propostas julgadas (os envelopes com suas propostas são devolvidos, sequer são abertos e lidos pelas autoridades).

Afinal de contas, mais do que no julgamento das propostas, em que há uma predominância de critérios de seleção de empresas relacionados estritamente aos preços das obras, bens e serviços, é na subfase de habilitação que o Estado possuiria maiores oportunidades (ou graus de liberdade) para utilizar outros critérios de seleção, que estivessem preocupados com o Trabalho Decente

POSSIBILIDADES DE PROMOÇÃO DO TRABALHO DECENTE POR MEIO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS

Como mencionado anteriormente, o objetivo deste texto é avaliar de que forma as licitações/contratações poderiam ajudar na promoção do trabalho decente. A este respeito, os aspectos descritos na subfase de *habilitação* teriam um papel importante a desempenhar dentro do processo de licitação/contratação. Afinal de contas, mais do que no julgamento das propostas, em que há uma predominância de critérios de seleção de empresas relacionados estritamente aos preços das obras, bens e serviços, é na subfase de habilitação que o Estado possuiria maiores oportunidades (ou graus de liberdade) para utilizar outros critérios de seleção, que estivessem preocupados com o Trabalho Decente.

Em alguma medida, a Lei nº 8.666/93 já prevê alguns critérios que, na fase de habilitação, conduzem a isto. Os casos mais claros e evidentes foram:

1. *regularidade das empresas licitantes frente aos pagamentos devidos à seguridade social (com destaque para o recolhimento das contribuições previdenciárias dos empregadores e de seus empregados ao INSS)* – requisito de natureza fiscal da habilitação;
2. *regularidade das empresas licitantes frente aos pagamentos devidos ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (recolhimento*

das contribuições dos empregadores ao FGTS) – requisito de natureza fiscal da habilitação;

3. restrição à utilização de trabalhadores dentro de certas faixas etárias e dentro de determinadas circunstâncias (trabalho infantil e juvenil noturno e/ou marcado por insalubridade ou periculosidade) – requisito de natureza laboral da habilitação.

Ademais, alguns autores afirmam que os requisitos de regularidade jurídica também poderiam, por si só, ser encarados como elementos que colaborariam com o Trabalho Decente. Em linhas gerais, seu argumento é o de que somente empresas “formalizadas” (registradas na junta comercial/no cartório específico) conseguiriam contratar empregados com carteira assinada e, adicionalmente, responder por todos os direitos desses empregados.

Ainda que haja alguma razoabilidade nesse argumento, ela é mitigada pelo fato de que, na relação aí estabelecida entre “formalização” das empresas e “formalização” dos empregados, a recíproca nem sempre parece ser verdadeira. Afinal, como demonstram outros autores, parcela significativa do emprego sem-carteira (e sem-direitos) existente no país vincula-se a empresas registradas na junta comercial/no cartório específico.

Crítérios que envolvem diretamente as empresas licitantes

O ponto a ser desenvolvido neste texto é o de que a Lei nº 8.666/93, bem como outras normas reguladoras de modalidades licitatórias específicas, poderia abrir espaço para novos critérios de habilitação de empresas, direcionados a uma seleção daquelas que mais contribuíssem com a

expansão do Trabalho Decente. Apenas a título de exemplo, alguns desses critérios poderiam ser mencionados:

1. *critérios que se referem à contratação dos trabalhadores* – poderia ser exigida, na subfase de habilitação, a comprovação da contratação destes por meio do assalariamento “formalizado”, com a devida assinatura da carteira;
2. *critérios que dizem respeito à execução dos contratos de trabalho* – poderia ser exigida a comprovação da observância de uma série de aspectos relativos à promoção da segurança e da saúde no trabalho ao longo da execução dos contratos;
3. *critérios que concernem à remuneração dos trabalhadores* – poderia ser exigida a comprovação do respeito aos padrões mínimos de remuneração, fixados por meio do salário mínimo nacional/regional, do salário profissional de determinados ofícios ou do piso salarial de certas categorias;
4. *critérios que versam sobre a demissão dos trabalhadores* – poderia ser exigida a motivação das dispensas que não se encaixam no artigo nº 482 da Consolidação das Leis do Trabalho (as “sem justa-cause”), bem como a observância de índices de rotatividade de trabalhadores inferiores à média/mediana das áreas e dos setores em que as empresas atuam;
5. *critérios que se dirigem à organização coletiva dos trabalhadores* – poderia ser exigida a comprovação do respeito a iniciativas de organização dos trabalhadores nos próprios locais de trabalho (dentro dos estabelecimentos das empresas) — em plena consonância com o intuito geral do artigo nº 11 da Constituição Federal.

O ponto a ser desenvolvido neste texto é o de que a Lei nº 8.666/93, bem como outras normas reguladoras de modalidades licitatórias específicas, poderia abrir espaço para novos critérios de habilitação de empresas, direcionados a uma seleção daquelas que mais contribuíssem com a expansão do Trabalho Decente

Esse rol de critérios poderia ser exigido das empresas licitantes como condição para sua habilitação dentro do procedimento licitatório. Adicionalmente, como se verificará adiante, também como condição para a execução do contrato público que resulta da licitação.

Crítérios que envolvem indiretamente outras empresas

A lista exemplificativa de critérios constante da subseção anterior, que envolve as empresas licitantes na subfase de habilitação, poderia alcançar também as empresas que lhes fornecem insumos (obras, bens e serviços). Afinal de contas, seria interessante conceber o problema aqui examinado com base em seus encadeamentos setoriais e em suas cadeias produtivas. Entre outras razões, porque isso permitiria estimular, com o apoio dos elos mais fortes dessas cadeias (que frequentemente são compostos pelas maiores empresas, capazes de licitar/contratar diretamente com o Estado), a expansão do trabalho decente ao longo de todos os seus elos (com frequência, compostos por empresas menores, fornecedoras de insumos às licitantes).

Assim, a proposta consistiria em exigir compromissos administrativos das empresas licitantes, para que suas fornecedoras de obras, bens e serviços observassem os mesmos critérios exigidos para sua habilitação no procedimento licitatório (critérios relacionados à admissão e execução dos contratos dos trabalhadores, à remuneração e demissão, bem como à organização coletiva dentro das empresas).

Ressalve-se que esses compromissos assumidos pelas empresas licitantes na subfase de habilitação, relacionados ao cumprimento dos critérios laborais também por suas fornecedoras, não deveriam implicar qualquer espécie de responsabilização, de natureza total ou parcial, subsidiária ou solidária. Ou seja, caso suas fornecedoras descumprissem os requisitos relacionados à admissão e execução dos contratos, à remuneração e demissão, bem como à

organização coletiva dos trabalhadores, as empresas licitantes não deveriam ser responsabilizadas, total ou parcialmente, subsidiária ou solidariamente, por quaisquer sanções laborais (como multas aplicadas pela Inspeção do Trabalho).

Na verdade, a proposta seria apenas a de que tais compromissos administrativos fossem exigidos das empresas licitantes como condição para sua habilitação dentro do procedimento licitatório e, como se examinará mais adiante, também como condição para a execução do contrato público que deriva da licitação.

Mais além das empresas licitantes e suas fornecedoras: critérios que envolvem outras instituições

Aos critérios que envolvem as empresas licitantes e suas fornecedoras de insumos, tal como descrito acima, poderia somar-se um outro, que envolve também instituições que zelam pelo funcionamento do mercado laboral: a Inspeção do Trabalho, o Ministério Público do Trabalho e a Justiça do Trabalho. A título de exemplo, poderiam ser mencionados:

1. *critérios que envolvem a Inspeção do Trabalho* – na subfase de habilitação, poderia ser exigida a comprovação de inexistência de registros de infração laboral que se refiram a uma série de temas relevantes para a promoção do trabalho decente no país;
2. *critérios que envolvem o Ministério Público do Trabalho e a Justiça do Trabalho* – poderia ser exigida a prova da inexistência de ações judiciais, de natureza coletiva, movidas pelo Ministério Público e em tramitação na Justiça (ou com registro de condenação nesta), que envolvam um conjunto de temas importantes para o avanço do trabalho decente.

Tais critérios poderiam aplicar-se tanto às empresas licitantes quanto, indiretamente, àquelas que lhes fornecem insumos. Em outros termos, a inexistência de registros de infração, bem como a inexistência de ações judiciais, poderia ser exigida

das empresas diretamente envolvidas na licitação e também de suas fornecedoras.

Acrescente-se que esses critérios poderiam ser observados na subfase de habilitação dentro do procedimento licitatório e também na execução do contrato público que resulta da licitação, como se verificará a seguir.

Contratos públicos

Os contratos públicos são a razão básica da existência das licitações, sejam quais forem os objetos envolvidos (aquisição, locação, alienação, concessão ou permissão de obras, bens e serviços). Esses contratos são acordos entre o Estado e as empresas particulares, surgindo da livre manifestação de vontade das partes, que ajustam determinados objetos, por meio de certas formalidades.

Tais contratos podem ser regidos predominantemente pelo direito privado — tratam-se dos “contratos da administração”, que supõem a igualdade entre o Estado e as empresas — ou pelo público — são os “contratos administrativos”, que supõem a desigualdade/verticalidade da relação instituída entre as partes.

Em ambas as situações (e principalmente no caso daquelas regidas pelo direito público), o Estado conta com uma série de prerrogativas específicas diante de tais contratos, que se traduzem nas chamadas “cláusulas exorbitantes”. De acordo com essas cláusulas, ao contratar obras, bens e serviços com as empresas, o Estado pode/deve, entre outras coisas:

1. *exigir garantias das empresas* – para assegurar o integral cumprimento do objeto contratado (ou o pagamento direto e imediato de multa, em caso de descumprimento);
2. *alterar unilateralmente os contratos* – a fim de garantir melhor adequação do objeto contratado ao interesse público, com possibilidades quantitativas e qualitativas de alteração;
3. *rescindir unilateralmente os contratos* – sem a necessidade de acordo com as empresas ou de recurso ao Poder Judiciário;

4. *acompanhar a execução dos contratos* – as empresas têm o dever de oferecer ao Estado todas as condições de acompanhamento da execução dos contratos (inclusive informações fidedignas e atualizadas);
5. *restringir a possibilidade de suspensão da execução dos contratos pelas empresas* – ainda que o Estado descumpra as cláusulas dos contratos, as empresas não podem suspender direta e imediatamente sua execução;
6. *aplicar sanções pela inexecução dos contratos* – há uma série de sanções que o Estado pode aplicar direta e imediatamente às empresas, sem a necessidade de concordância destas ou de recurso ao Poder Judiciário.

O motivo de o Estado contar com essas prerrogativas especiais ao contratar é a superioridade do interesse público sobre o privado. No que interessa mais de perto a este texto, tais prerrogativas são importantes por permitir a atuação do Estado sobre um amplo leque de aspectos da execução dos contratos públicos. Inclusive, aspectos como os descritos: a observância de critérios relacionados à admissão e execução dos contratos dos trabalhadores, a sua remuneração e demissão, bem como a sua organização coletiva dentro das empresas.

Em outros termos, o Estado pode acompanhar o cumprimento de todos esses critérios durante a execução dos contratos públicos, bem como sancionar as empresas que não os respeitem, ou até mesmo rescindir unilateralmente tais contratos, quando o desrespeito for levado a um ponto insanável.

Acrescente-se, por fim, que esse acompanhamento da execução dos contratos pode incidir tanto sobre as empresas diretamente contratadas quanto sobre as empresas que lhes fornecem insumos para o cumprimento do objeto contratado.

Segundo a Lei nº 8.666/93, os contratos públicos (particularmente os “administrativos”) são celebrados *intuitu personae*. Isso significa que, como regra, sua execução deve ser efetuada pelas mesmas empresas que os assinaram. Entretanto, sob condições, a lei possibilita a subcontratação parcial

do objeto, desde que tenha havido tal previsão no instrumento convocatório da licitação, conste essa previsão no próprio contrato assinado e ocorra a consulta prévia à autoridade responsável pela execução do contrato (que pode delimitar o formato e o alcance da subcontratação).

Não obstante tais condições, com muita frequência, verifica-se a subcontratação do objeto licitado/contratado pelo Estado junto às empresas particulares. Esta é uma prática bastante comum em todos os âmbitos federativos, em todos os setores econômicos e em todas as regiões do país. Desse modo, é possível que o acompanhamento da execução dos contratos públicos incida não apenas sobre as empresas diretamente contratadas pelo Estado, mas também sobre aquelas que são subcontratadas para a construção de obras, entrega de bens ou realização de serviços.

Obviamente, isso viabiliza o enfoque ampliado nos encadeamentos setoriais, tal como acima proposto. Seja no que se refere à licitação, seja no que diz respeito à contratação, o fomento ao trabalho decente pode ser acompanhado pelo Estado ao longo das cadeias produtivas, o que só favorece sua efetividade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O avanço do Trabalho Decente no Brasil pode ser acelerado por meio de uma série de iniciativas estatais. Entre estas, mencionem-se as licitações e as contratações públicas, que movimentam recursos financeiros de importância crescente, em âmbito nacional, regional ou local.

Defende-se neste texto a utilização das licitações e das contratações como autênticas políticas laborais capazes de regular o funcionamento do mercado de trabalho, de maneira a alavancar a

demanda por Trabalho Decente. Esta ideia pode adquirir relevo neste momento, pois está em discussão no Congresso Nacional a Lei nº 8.666/93, que reformula completamente o estatuto geral das licitações e dos contratos públicos.

Sob diferentes perspectivas, tal reformulação pode resultar em uma demanda ampliada por trabalho decente. Isso porque as empresas que desejem contratar com o Estado podem vir a ter de respeitar diversos preceitos, concernentes a aspectos como: remuneração e proteção do trabalho, vedação da coerção e da discriminação, segurança e saúde no trabalho, organização e negociação coletiva.

Em suma, ao assumir o figurino de verdadeiras políticas laborais, as licitações e as contratações públicas podem acelerar o passo do trabalho decente no país e, em boa medida, é isso que se espera das deliberações no Congresso Nacional, dentro do processo de reformulação da Lei nº 8.666/93.

REFERÊNCIAS

- BALTAR, P.; LEONE, E. Perspectivas do emprego formal em um cenário de crescimento econômico. *Carta Social e do Trabalho*, Campinas, v. 1, n. 7, p. 71-90, dez. 2007.
- _____. et al. *Moving towards decent work – labour in the Lula government: reflections on recent brazilian experience*. Berlin: GLU, 2010. (Working Paper, n. 9).
- BARBOSA, A.; MORETTO, A. *Políticas de emprego e proteção social*. São Paulo: Abet, 1998.
- BERG, J. *Laws or luck: understanding rising formality in Brazil in the 2000s*. Brasília: OIT, 2010. (Mimeo).
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Portal BLF, Brasília, CC/PR, 2010. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 26 out. 2010.
- _____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Portal BLF, Brasília, CC/PR, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 26 out. 2010.

- BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Portal BLF, Brasília, CC/PR, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 26 out. 2010.
- _____. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Portal BLF, Brasília, CC/PR, 2010. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9074cons.htm>>. Acesso em: 26 out. 2010.
- _____. Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Portal BLF, Brasília, CC/PR, 2010. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9472.htm>>. Acesso em: 26 out. 2010.
- _____. Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000. Portal BLF, Brasília, CC/PR, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9986.htm>. Acesso em: 26 out. 2010.
- _____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Portal BLF, Brasília, CC/PR, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 26 out. 2010.
- _____. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Portal BLF, Brasília, CC/PR, 2010. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm>. Acesso em: 26 out. 2010.
- _____. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Portal BLF, Brasília, CC/PR, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 26 out. 2010.
- _____. Decreto nº 5.504, de 5 de agosto de 2005. Portal BLF, Brasília, CC/PR, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.HTM>. Acesso em: 26 out. 2010.
- _____. Mensagem de Propositura do PL nº 7.709/07. *Portal Sileg*. Brasília: MPOG/GF, 2006a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/433303.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2010.
- _____. *Agenda nacional de trabalho decente*. Brasília: MTE, 2006b.
- _____. Parecer sobre o PLC nº 32/2007. *Portal AL*. Brasília: CCJC/SF, 2007a. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=23967>>. Acesso em: 11 jul. 2010.
- _____. Parecer sobre o PLC nº 32/2007. *Portal AL*. Brasília: CCTICI/SF, 2007b. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=23948>>. Acesso em: 11 jul. 2010.
- _____. Parecer sobre o PLC nº 32/2007. *Portal AL*. Brasília: CAE/SF, 2007c. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=23481>>. Acesso em: 11 jul. 2010.
- BRASIL. *Plano Nacional de Trabalho Decente*: gerar trabalho decente para combater a pobreza e as desigualdades sociais. Brasília: MTE, 2010.
- CARDOSO, A.; LAGE, T. *As normas e os fatos*: desenho e efetividade das instituições de regulação do mercado de trabalho no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- CARDOSO, J.C. *De volta para o futuro*: as fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para discussão, n. 1.310).
- CARVALHO, J. dos S. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
- DEDECCA, C.; ROSANDISKI, E.. Recuperação econômica e geração de empregos formais. *Parcerias Estratégicas*, Brasília, n. 22, p. 169-190, jun. 2006. Edição especial.
- DI PIETRO, M.S.Z. *Temas polêmicos sobre licitações*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- _____. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2009.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Brasil em desenvolvimento*: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009.
- _____. Formação bruta de capital fixo e investimento público no novo ciclo de crescimento do Brasil. *Conjuntura em Foco*, Brasília, v. 2, n. 7, p. 1-10, abr. 2010.
- MELLO, C.A..B. de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2009.
- MONTEIRO, J.; ASSUNÇÃO, J. *Outgoing the shadows*: estimating the impact of bureaucracy simplification and tax cut on formality and investment. Rio de Janeiro: PUC 2009. (Mimeo).
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Trabalho decente nas Américas*: uma agenda hemisférica (2006-2015). Brasília, 2006.
- _____. *Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente*: a experiência brasileira recente. Brasília: OIT/Pnud/Cepal, 2008.
- PIRES, R. *Compatibilizando direitos sociais com competitividade*: fiscais do trabalho e a implementação da legislação trabalhista no Brasil. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1.354).

Artigo recebido em 15 de setembro de 2010
e aprovado em 1 de outubro de 2010.

Evidências sobre tempo e probabilidade de permanência no Trabalho Decente e na precariedade (2003-2007)

*Raquel Rangel de Meireles Guimarães**

*Moema Gonçalves Bueno Fígoli***

*Ana Maria Hermeto Camilo de Oliveira****

* Doutoranda em Demografia pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG).
raquel@cedeplar.ufmg.br

** Pós-doutora pela International Institute For Applied Systems Analysis; professora adjunta do Departamento de Demografia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
moema@cedeplar.ufmg.br

*** Doutora em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); professora adjunta do Departamento de Economia da UFMG.
ahermeto@cedeplar.ufmg.br

Resumo

Este artigo estimou, por meio de modelos multiestado, a variação no tempo de permanência no trabalho precário, no trabalho decente e nas probabilidades de permanência nestes estados com base na Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE) entre 2003 e 2007. Observou-se que o tempo médio de permanência no trabalho precário e as probabilidades de permanência neste estado declinaram para ambos os sexos. Todavia houve redução para ambos os sexos na probabilidade de permanência no trabalho decente a cada idade. Evidenciaram-se ainda diferenciais por sexo na qualidade da inserção ocupacional: houve melhoria na probabilidade de transição para os trabalhadores precários do sexo masculino em direção às ocupações decentes. Ademais, o tempo médio a ser vivido pelos homens no trabalho decente e suas probabilidades de permanência neste estado são mais elevadas do que estes indicadores para as mulheres.

Palavras-chave: Transições ocupacionais. Trabalho Decente. Tábua de vida multiestado.

Abstract

This paper has estimated, using multistate models, the variation in length of permanence in precarious employment, decent work and the odds of permanence in these jobs based on the Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE) between 2003 and 2007. It was observed that the average time spent at precarious employment and the probabilities to stay at this job have declined for both sexes. However, there was also a reduction for both sexes in the probability of permanence at decent work for each age. Differences by gender was also revealed in the quality of occupational insertion: there was improvement for males in the probability of moving from precarious employment toward decent occupations. Moreover, the average time to be spent by males at decent work and their chances of staying in the job are higher than those indicators evaluated for women.

Keywords: Occupational transitions. Decent Work. Multistate life tables.

INTRODUÇÃO

Várias transformações puderam ser observadas no mercado de trabalho brasileiro nas últimas décadas em decorrência da globalização dos mercados, da reestruturação produtiva e da introdução das reformas trabalhistas e em seu sistema de proteção social. Pode-se destacar dentre elas o aumento na taxa de participação das mulheres, a variação na composição da força de trabalho (sobretudo no que tange à escolaridade), mudanças no ritmo de abertura de postos de trabalho pelas empresas e pelo setor público e as reformulações nas instituições de regulação e fiscalização do trabalho.

A *Agenda Nacional do Trabalho Decente*, sistematizada pelo governo brasileiro em 2006, foi uma resposta das autoridades brasileiras aos anseios da Organização Internacional do Trabalho, a qual se mobilizou para garantir a promoção de postos de trabalho de qualidade neste contexto histórico de mudanças e incertezas no mundo do trabalho. Atualmente, esta agenda culminou com a criação do Programa Nacional do Trabalho Decente (PNTD), que é coordenado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). A partir daí várias iniciativas têm sido concretizadas pela inclusão das metas no Plano Plurianual, centradas nas seguintes prioridades: gerar mais e melhores empregos, com igualdade de oportunidades de tratamento; erradicar o trabalho escravo e eliminar o trabalho infantil, em especial suas piores formas; e fortalecer os atores tripartites e o diálogo social como um instrumento de governabilidade democrática (BRASIL, 2009).

Pode-se dizer que o Brasil progrediu bastante em termos econômicos e sociais ao longo dos anos 2000. Este desempenho favorável decorreu de um grande avanço nas políticas sociais, as quais foram capazes de reduzir significativamente a pobreza e a desigualdade (BARROS et al., 2006), além da melhora qualitativa no emprego em decorrência da maior formalização do emprego até 2007 (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2007).

Acredita-se que este peculiar momento histórico favorável brasileiro possa, de fato, ter se traduzido na melhoria da posição dos trabalhadores no tocante à qualidade da ocupação no mercado de trabalho. Contudo resta saber em que medida houve também maior permanência dos trabalhadores nos postos de trabalho decentes. Esta discussão é importante, pois sociedades democráticas almejam, em geral, que as melhorias econômicas possam resultar no aprimoramento do bem-estar individual.

O objetivo deste artigo é avaliar em que medida as políticas econômicas e sociais favoráveis implementadas no Brasil traduziram-se na redução do tempo de permanência dos trabalhadores em postos de trabalho precários nas regiões metropolitanas (RMs) de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife e Porto Alegre. Para tanto, utilizaram-se os microdados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) dos anos de 2003 a 2007 e a metodologia das tábuas de vida multiestado para avaliar as mudanças ao longo deste período nas probabilidades de transição e no tempo médio de permanência no trabalho precário, no trabalho decente, no desemprego e na inatividade.

TRABALHO DECENTE: ASPECTOS CONCEITUAIS E POLÍTICAS NO BRASIL

A noção de trabalho decente foi pioneiramente introduzida no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT) na *87ª Conferência Internacional do Trabalho* em 1999 (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1999). Na ocasião, as autoridades da OIT expressaram uma séria preocupação na promoção de oportunidades de trabalho decente e produtivo para homens e mulheres em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humana.

De maneira geral, a definição de trabalho decente inclui seis dimensões. A dimensão da *oportunidade* preconiza que todos aqueles que gostariam

de trabalhar devem ser capazes de encontrar trabalho. Portanto insuficiências na demanda por trabalho (em decorrência de crises, recessões econômicas ou reestruturação produtiva) podem promover a deterioração do trabalho decente. A dimensão da *liberdade*, por sua vez, ressalta que o trabalho deve ser de livre escolha, e que certas formas de trabalho não devem ser aceitas, tais como o trabalho escravo e infantil. Essa dimensão recomenda ainda que deve ser livre a associação e organização sindical pelos trabalhadores. A dimensão do *trabalho produtivo* é de fundamental importância na garantia da subsistência dos trabalhadores e de suas famílias e na promoção do desenvolvimento econômico local. A dimensão da *equidade no trabalho* ressalta que não deve haver nenhuma forma de discriminação no acesso ao trabalho ou na possibilidade de conciliação entre a vida laboral e familiar do indivíduo. Na dimensão da *segurança no trabalho* está compreendido o acesso à proteção social pelo trabalhador, no caso de adversidades relacionadas ao trabalho. Por fim, a dimensão da *dignidade* postula que os trabalhadores devem ser tratados com respeito no ambiente de trabalho e ter voz ativa nas decisões sobre suas condições de trabalho (ANKER et al., 2002).

Argumenta-se que a promoção do Trabalho Decente tende a garantir que os frutos do crescimento econômico traduzam-se em melhoria do bem-estar social. Em outras palavras, se maior parcela da população está alocada em postos de trabalho decente, isto pode refletir-se em um posterior incremento no desenvolvimento social e econômico. A visão da OIT, portanto, é a de que, nos países nos quais prevalecem altos níveis de trabalho decente, há de fato melhor apropriação pela população dos benefícios da globalização econômica (GHAI, 2002).

Argumenta-se que a promoção do Trabalho Decente tende a garantir que os frutos do crescimento econômico traduzam-se em melhoria do bem-estar social. Em outras palavras, se maior parcela da população está alocada em postos de trabalho decente, isto pode refletir-se em um posterior incremento no desenvolvimento social e econômico

Por ser um conceito multifacetado, a mensuração e análise do trabalho decente é uma tarefa bastante complexa. Embora algumas de suas dimensões conceituais sejam aceitas em qualquer sociedade e país, outros aspectos dependem de padrões culturais e institucionais. Neste sentido, se por um lado é consensual a ideia de que o maior número possível de pessoas deveria ser remunerado de forma justa e trabalhar em condições aceitáveis, por outro o valor estipulado do que seria um *salário justo* ou *condições ótimas de trabalho* diferem conforme a sociedade (ANKER et al., 2002).

Pode-se afirmar que a preocupação para a promoção do trabalho decente reside fundamentalmente na busca pela melhoria da situação laboral dos pobres e vulneráveis. Assim, há uma relação implícita entre pobreza e ausência de trabalho decente. Análises estatísticas temporais que forneçam conclusões substantivas sobre progresso em direção ao trabalho decente são indicadores importantes para subsidiar e avaliar a implementação de políticas sociais direcionadas à população desfavorecida (GHAI, 2002).

No Brasil, a discussão em torno do trabalho decente é bastante apropriada, uma vez que as transformações estruturais no mundo do trabalho, especialmente ao longo da década de 1990, tenderam a potencializar os efeitos perversos da precariedade. Observa-se que a geração de postos de trabalho foi insuficiente, mesmo com o menor crescimento da população economicamente ativa, o que pode ter potencializado o aumento da informalidade. Ao mesmo tempo, o gasto público na área social aumentou de maneira generalizada na década de 1990, tanto em valores absolutos quanto em relação ao total dos gastos públicos, em parte para atuar sobre as dificuldades causadas pelo lento

crescimento econômico e pelas transformações do mercado de trabalho (POCHMANN, 2006).

Recentemente, evidencia-se que os indicadores do mercado de trabalho apresentaram uma melhora substantiva, especialmente no que concerne à formalização e criação de postos de trabalho (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2007). Todavia resta saber em que medida as diferentes tendências da década de 1990 e 2000 anularam-se ou não e qual seu impacto sobre a permanência dos trabalhadores no trabalho precário.

DADOS E METODOLOGIA

Neste trabalho, utilizaram-se os microdados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME–IBGE) no período compreendido entre 2003 e 2007. A PME é uma das poucas pesquisas longitudinais realizadas no Brasil e destina-se à coleta de informações sobre emprego, renda e educação. Sua amostra compreende as RM de Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador.

No desenho e implementação da PME, os domicílios são acompanhados longitudinalmente da seguinte forma: durante quatro meses, o domicílio é entrevistado; nos oito meses subsequentes, o domicílio deixa a amostra; no décimo segundo mês após a primeira entrevista, o domicílio retorna à amostra e permanece por mais quatro meses. Desta forma, entre a primeira e a quinta entrevistas, tem-se uma medida das transições anuais pelas quais passaram os membros daquele domicílio.

Neste trabalho, utilizaram-se a primeira e a quinta entrevista dos indivíduos na PME para verificarem-se as transições anuais entre ocupações precárias e não precárias e entre o desemprego e a inatividade. Adota-se o pressuposto de que não houve transições no período compreendido entre a primeira e a quinta entrevista (ou seja, no intervalo de um ano calendário).

Uma das principais dificuldades no que concerne à utilização das bases da PME diz respeito

à localização do mesmo indivíduo no painel de domicílios, ou seja, o pareamento dos indivíduos residentes no mesmo domicílio a cada entrevista. Isto porque pode não ser possível observar o mesmo indivíduo nas oito entrevistas. Portanto os dados da PME podem sofrer três tipos de atrição: porque os indivíduos migram ao longo da pesquisa, porque eles recusam-se a responder à pesquisa ou porque o critério de emparelhamento usualmente utilizado pode ser ineficiente (RIBAS; SOARES, 2008). Para contornar este problema, utilizaram-se os algoritmos de pareamento disponibilizados pelos pesquisadores.

Um desafio importante deste trabalho foi construir a tipologia de trabalho decente. Argumentou-se anteriormente que a construção de um indicador que sistematize todas as dimensões do trabalho decente não é uma tarefa simples, uma vez que algumas de suas características não podem ser identificadas por meio das pesquisas domiciliares. Diante disto, optou-se, neste artigo, por definir as ocupações precárias, priorizando as dimensões da renda, da jornada de trabalho e da formalização do trabalhador. Assim, aqueles trabalhadores que não estavam inseridos em ocupações precárias, que não estavam desempregados e não eram inativos na semana da entrevista da PME foram considerados empregados em postos de trabalho decente. Foram considerados trabalhadores precários aqueles cujas características ocupacionais enquadram-se em uma das seguintes classificações: trabalhadores *sub-remunerados* segundo a tipologia da PME, que considera a proporcionalidade entre o rendimento habitualmente recebido no mês de referência e horas habitualmente trabalhadas na semana de referência em todos os trabalhos¹; trabalhadores por conta própria, não contribuintes de sistema de previdência e com rendimento mensal inferior a dois salários mínimos; trabalhadores empregados sem carteira assinada, não contribuintes de

¹ Variável derivada número 7 da PME.

sistema previdenciário e com rendimento mensal inferior a dois salários mínimos.

Para estimar-se o tempo de permanência do trabalhador em ocupações precárias e decentes ou em situação de desemprego e inatividade, utilizaram-se as tabelas de vida multiestado ou tábuas de incremento-decremento. Este instrumental permite avaliar o padrão de incrementos e decrementos em uma população bem definida cujos membros podem mover-se entre estados transitórios e absorventes (NAMBOODIRI; SUCHINDRAN, 1987). Neste trabalho utilizaram-se as tábuas de vida não hierárquicas, as quais permitem que os indivíduos retornem a um estado ao longo de suas transições.

As Tábuas de Vida Multiestado são nada mais que generalizações das tábuas de vida ordinárias (isto é, aquelas nas quais é permitido apenas um decremento — a morte do indivíduo). A abordagem multiestado permite que, por meio de operações matriciais, se estimem matrizes de probabilidades de transição a cada idade. Com base nestas probabilidades de transição são computadas as demais funções da tábua de vida (ROGERS, 1995).

A abordagem de transição adotada neste trabalho deriva do conceito de passagem proposto por Rogers (1995). Para o autor, a passagem é o resultado de uma mudança no estado individual de presença entre dois pontos no tempo. São utilizados nesta abordagem dados na forma de proporção de sobreviventes, ou seja, a relação entre a quantidade de indivíduos em um estado particular e o total de indivíduos no mesmo ponto no tempo.

A estimação da matriz de probabilidades de transição inicia-se pelo cálculo da proporção de sobreviventes em cada estado condicionada à sobrevivência, $S(x)$:

$$S_{ij}(x-1) = \frac{K_{ij}(x)}{\sum_{k=1}^m K_{ik}(x)} \quad (1)$$

Onde $K_{ij}(x)$ é o número de pessoas que estavam no estado i no tempo $t-1$ e passaram para o estado j no tempo t . No denominador tem-se o número de indivíduos no tempo t , ou seja, a soma

de todos aqueles indivíduos que transitaram ou aqueles que permaneceram no mesmo estado. Essa proporção de sobrevivência em cada estado está condicionada à sobrevivência, uma vez que só se dispõe das informações dos indivíduos que sobreviveram no tempo $t+1$. As proporções de sobrevivência foram computadas neste trabalho para os grupos etários quinquenais a partir dos 15 anos de idade, partindo-se do pressuposto de que, nesta idade, inicia-se a vida ativa do indivíduo.

Para a aplicação da tábua de vida multiestado é necessário que estas proporções condicionais observadas sejam convertidas em probabilidades. Para tanto, adotou-se neste artigo a aproximação de Wilson (REES; WILSON, 1977) para a estimação das probabilidades de transição condicionadas à sobrevivência nos grupos etários intermediários:

$$P(x) = \frac{1}{2} \times (S(x-5) + S(x)) \quad (2)$$

Para o cálculo da probabilidade de transição condicional à sobrevivência para o primeiro e o último grupo etário (15-19 e 55 ou mais, respectivamente), é necessária a adoção de alguns pressupostos. Como os indivíduos com idade entre 15 e 19 estarão expostos ao risco de mudarem de estado em apenas uma parte do período, eleva-se sua proporção de sobreviventes ao quadrado de forma a obter-se uma aproximação do risco correspondente ao total do período (ROGERS, 1995).

$$P(15) = \frac{1}{2} \times (S(x-5)^2 + S(x)) \quad (3)$$

No caso das probabilidades estimadas para o grupo etário aberto (neste trabalho, 55 anos de idade ou mais), Ledent e Rees (1986) propuseram a seguinte aproximação:

$$P(55+) = \frac{1}{3} \times (2 \times S(50)^2 + S(55+)) \quad (4)$$

Para prosseguir com o cálculo da tábua de vida multiestado, é necessário que se obtenha o conjunto de probabilidades de transição não condicionais

à sobrevivência. Em outras palavras, é preciso que se incorpore a probabilidade de que um indivíduo venha a morrer na análise (passar para um estado absorvente). Isto é possível por meio da aplicação de uma matriz diagonal que contenha as probabilidades de sobrevivência (ou seja, uma função de mortalidade):

$$P_d(x) = P(x) \times P_o(x) \quad (5)$$

Onde $P_d(x)$ é a matriz de probabilidades de transição descondicionalizada, $P(x)$ é a matriz de probabilidades de transição condicional à sobrevivência e $P_o(x)$ é a matriz diagonal das probabilidades de sobrevivência.

Neste artigo, adotou-se o pressuposto de que a mortalidade é não diferencial por *status* no mercado de trabalho (desemprego ou inatividade) e qualidade da ocupação. Este pode ser um pressuposto bastante forte. São significativas as dificuldades enfrentadas pelos estudos que buscam analisar os diferenciais de mortalidade por *status* no mercado de trabalho: em primeiro lugar, porque nem sempre a ocupação, na data do óbito, é reportada nos registros ou mesmo coletada corretamente (ENTERLINE; MCKIEVER, 1963); em segundo lugar, porque a ocupação está altamente correlacionada com a renda e a educação do indivíduo, o que dificulta a estimação dos efeitos causais da influência da *status* ocupacional sobre a mortalidade (RUZICKA; WUNSCH; KANE, 1995). No caso brasileiro, não foram encontrados exercícios que estimassem a mortalidade diferencial por ocupação, embora haja evidências da existência de um diferencial socioeconômico na mortalidade, especialmente conforme o grau de escolaridade (PÉREZ; TURRA, 2008). Diante desta dificuldade de obterem-se medidas robustas do diferencial de mortalidade por ocupação, optou-se por simplificar a análise e considerar que a mortalidade é neutra por *status* ocupacional.

Supõe-se ainda que a tábua de mortalidade do Brasil representa bem o comportamento da mortalidade nas seis RMs de análise (Belo Horizonte, São

Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Salvador e Recife). Uma vez que, neste exercício, se calculam as transições anuais no período 2003-2007, utilizam-se as tábuas de vida estimadas pelo Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia (Celade) da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) para os quinquênios 2000-2005 e 2005-2010, a fim de obterem-se as probabilidades de sobrevivência (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2001).

Assim, o número esperado de indivíduos sobreviventes no estado j entre os indivíduos vivos atualmente no estado i na idade x é obtido da seguinte forma:

$$P_d(x) = P(x) \times P_o(x) \quad (6)$$

As demais funções da tábua de vida multiestado são obtidas de forma análoga à da tábua de vida ordinária. O número esperado de sobreviventes que estarão no estado j entre os indivíduos vivos atualmente no estado i na idade x , denotado por $l_{ij}(x+5)$:

$$l_{ij}(x+5) = \sum_{k=1}^m l_{ik}(x) \times P_d(x) \quad (7)$$

O número esperado de óbitos entre as idades x e $x+5$ entre as pessoas que estavam no estado i na idade x é dado pela seguinte relação:

$$d_{ij}(x) = l_{ij}(x) - l_{ij}(x+5) \quad (8)$$

Note-se ainda que a equação 8 expressa também o número de pessoas que estariam no estado j na idade x se tivessem sobrevivido.

O tempo médio de anos vividos no estado j entre as idades x e $x+5$ pelos indivíduos que sobreviveram no estado i na idade x é dado por:

$$L_{ij}(x) = \frac{5}{2} \times (l_{ij}(x) + l_{ij}(x+5)) \quad (9)$$

O tempo total a ser vivido (em pessoas-anos) além da idade x pela coorte $l_i(x)$ por estado é dado por:

$$T_{ij}(x) = \sum_{x=0}^{\omega} L_{ij}(x) \quad (10)$$

E o número de pessoas de idade x no estado i :

$$l_i(x) = \sum_{k=1}^m l_{ik}(x) \quad (11)$$

Por fim, o indicador-síntese das transições ocupacionais ou de *status* ocupacional é obtido por meio da esperança de vida além da idade x para as $l_i(x)$ pessoas da coorte por estado original:

$$e_{ij}(x) = \frac{T_{ij}(x)}{l_i(x)} \quad (12)$$

RESULTADOS

Nesta seção apresentam-se os resultados da estimação das tábuas de vida multiestado por ano (2003-2007) e sexo do trabalhador. Para facilitar a compreensão dos resultados referentes a cada fluxo, construiu-se uma codificação que permite identificar a qual fluxo a medida da tábua de vida refere-se (Tabela 1).

Todas as estimações realizadas neste trabalho basearam-se no desenho amostral da PME. Esta opção permitiu obterem-se os totais populacionais em cada RM e levar-se em consideração, no cálculo das proporções, a amostragem complexa da pesquisa.

Estatísticas descritivas

Os Gráficos 1 a 4 mostram a proporção de homens e mulheres em cada ano investigado que permaneceram no trabalho precário e no trabalho decente por RM. No período compreendido entre 2003 e 2007 parece não ter havido significativa mudança na composição dos indivíduos que permaneceram no trabalho precário e no trabalho decente por RM. Mais ainda, parece não haver diferencial por sexo entre os que permaneceram no trabalho precário e no trabalho decente por RM. De fato, as diferenças mais perceptíveis nos Gráficos 1 a 4 remontam a um diferencial na composição entre regiões se a permanência considerada ocorrer no trabalho precário ou no trabalho decente. A RM do Rio de Janeiro destaca-se pela maior proporção de trabalhadores e trabalhadoras que permaneceram no trabalho precário, seguido pela RM de São Paulo (Gráficos 3 e 4). Por sua vez, a RM paulista destaca-se com a maior proporção de indivíduos, tanto do sexo masculino quanto feminino, que permaneceram no trabalho decente, seguida pela RM do Rio de Janeiro (Gráficos 1 e 2). De certa forma, parece haver alguma compensação nesses mercados de trabalho metropolitanos por seu elevado dinamismo econômico. A RM de Porto Alegre apresenta menor prevalência na população de indivíduos que permaneceram no trabalho precário em relação ao emprego decente. Todavia as RMs de Recife e Salvador, claramente, possuem menor prevalência na população de indivíduos que

Tabela 1
Codificação usada para caracterizar os fluxos conforme qualidade da ocupação e *status* no mercado de trabalho

		Estado ocupacional em t+1			
		Ocupação precária	Ocupação decente	Desemprego	Inatividade
Estado ocupacional em t	Ocupação precária	11	12	13	14
	Ocupação decente	21	22	23	24
	Desemprego	31	32	33	34
	Inatividade	41	42	43	44

Fonte: Elaboração própria.

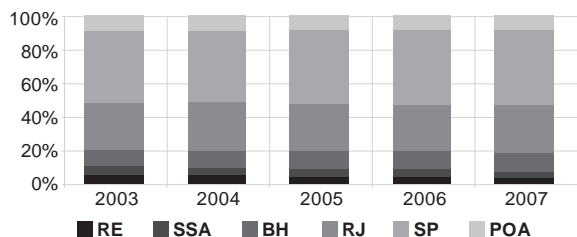


Gráfico 1
Proporção de trabalhadores que permaneceram no trabalho decente por Região Metropolitana – Homens – 2003-2007

Fonte: PME 2003-2007.

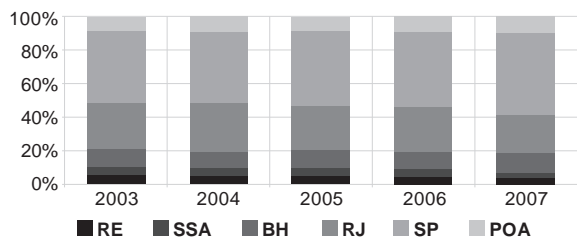


Gráfico 2
Proporção de trabalhadores que permaneceram no trabalho decente por Região Metropolitana – Mulheres – 2003-2007

Fonte: PME 2003-2007.

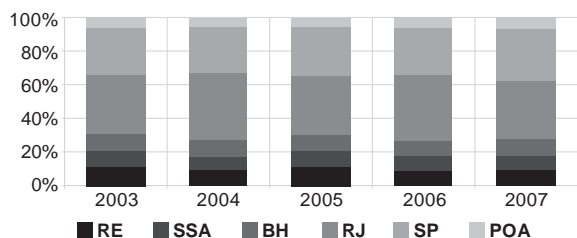


Gráfico 3
Proporção de trabalhadores que permaneceram no trabalho precário por Região Metropolitana – Homens – 2003-2007

Fonte: PME 2003-2007.

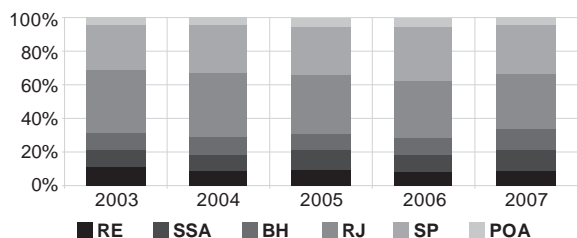


Gráfico 4
Proporção de trabalhadores que permaneceram no trabalho precário por Região Metropolitana – Mulheres – 2003-2007

Fonte: PME 2003-2007.

permaneceram em ocupações decentes do que na que permaneceu em ocupações precárias. Assim, uma análise acurada desses gráficos revela que os diferenciais socioeconômicos regionais podem estar se traduzindo em diferenciais na qualidade do emprego por região. Contudo cumpre ressaltar que estas regiões possuem diferentes dotações de trabalhadores segundo atributos de produtividade e discriminatórios, o que pode explicar parte dos diferenciais na permanência no trabalho precário e no trabalho decente por RM.

Com o intuito de caracterizar os atributos pessoais dos indivíduos que permaneceram no trabalho precário ou no trabalho decente, calcularam-se as proporções de trabalhadores por raça/cor ao longo do tempo em cada um dos estados. A Tabela 2 apresenta estes resultados. Sumarizando-se as evidências, no período analisado, parece que não houve mudanças significativas nas proporções de homens e mulheres por raça/cor em cada estado de permanência (precário ou decente). Mais ainda, parece não haver um diferencial entre homens e mulheres por raça/cor, dado que permaneceram no trabalho precário ou decente. Mais uma vez, o diferencial se dá na composição por raça/cor entre os trabalhadores que permaneceram no trabalho precário e trabalhadores que permaneceram em ocupações decentes ao longo de 12 meses no Brasil metropolitano: entre aqueles que permaneceram no trabalho precário, os negros são maioria (aproximadamente 60% ao longo do período), enquanto entre os

Tabela 2
Proporção de trabalhadores que permaneceram entre x e x+1 em ocupações precárias ou no trabalho decente segundo a raça/cor Brasil metropolitano – 2003/2007

	Trabalho precário		Trabalho decente	
	Branco	Negro	Branco	Negro
2003	0,396	0,604	0,552	0,448
2004	0,396	0,604	0,604	0,396
2005	0,399	0,601	0,596	0,404
2006	0,407	0,593	0,584	0,416
2007	0,378	0,619	0,614	0,386

Fonte: PME 2003-2007.

trabalhadores que permaneceram em ocupações decentes, os brancos são maioria (também com uma média de 60% da população ao longo do período).

Outra análise importante diz respeito à composição por grupos de escolaridade dos trabalhadores do sexo masculino e feminino em cada estado ocupacional de permanência (precário ou decente) e sua evolução no tempo. Esta descrição pode ser visualizada nos Gráficos 5 a 8. Por tratar-se de um período curto de análise (apenas quatro pontos no tempo), de fato, a composição por grupos de escolaridade a cada sexo e estado de permanência não se alterou significativamente no Brasil metropolitano. Contudo esses gráficos revelam que há um diferencial entre homens e mulheres no que tange à escolaridade daqueles que permaneceram em ocupações precárias e decentes. Observam-se maiores proporções de mulheres entre 9 e 11 anos de estudo e entre 4 e 8 anos de estudo que permaneceram no estado precário em todos os pontos no tempo do que o observado para os homens (Gráficos 6 e 8). Todavia há uma

proporção maior de mulheres que permaneceram no trabalho decente com pelo menos o Ensino Médio Completo (12 anos de estudo ou mais) do que a proporção deste grupo de escolaridade entre os homens que permaneceram em ocupações decentes (Gráficos 5 e 7). Esta evidência pode estar refletindo a já constatada maior escolarização média das mulheres.

Uma vez que ocupações decentes tendem a priorizar indivíduos com escolaridade mais alta, as mulheres tendem a ser mais contempladas nestas ocupações. Comparando-se o perfil educacional segundo a qualidade da ocupação, como já era de se esperar, verifica-se que prevalece entre os que permaneceram no trabalho decente grupos populacionais com escolaridade mais elevada, tanto entre os homens quanto entre as mulheres (Gráficos 5 e 7), enquanto entre os que permaneceram no trabalho precário prevalecem grupos populacionais com menor escolaridade (Gráficos 6 e 8), independentemente do sexo analisado.

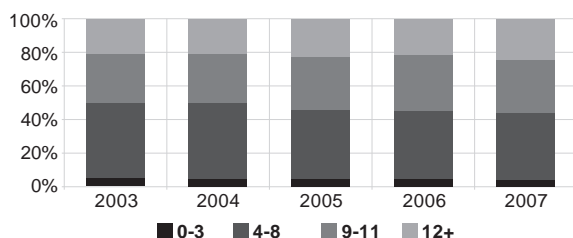


Gráfico 5
Proporção de trabalhadores por grupos de anos de estudo que permaneceram no trabalho decente Brasil metropolitano – Homens – 2003-2007

Fonte: PME 2003-2007.

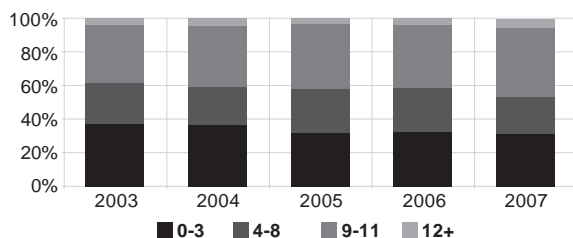


Gráfico 6
Proporção de trabalhadores por grupos de anos de estudo que permaneceram na precariedade Brasil metropolitano – Homens – 2003-2007

Fonte: PME 2003-2007.

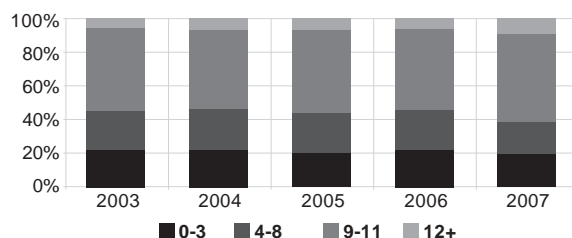


Gráfico 7
Proporção de trabalhadores por grupos de anos de estudo que permaneceram na precariedade Brasil metropolitano – Mulheres – 2003-2007

Fonte: PME 2003-2007.

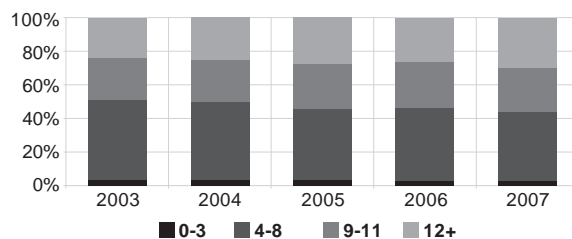


Gráfico 8
Proporção de trabalhadores por grupos de anos de estudo que permaneceram no trabalho decente Brasil metropolitano – Mulheres – 2003-2007

Fonte: PME 2003-2007.

Modelo multiestado

Os resultados apresentados neste artigo, no que concerne ao modelo multiestado estimado, compreendem as principais medidas do interesse deste estudo advindas das tábuas de sobrevivência. Em primeiro lugar, são analisadas conforme o sexo e a esperança de vida a partir dos 15 anos de idade em cada um dos seguintes estados ocupacionais: trabalho precário, trabalho decente, desemprego e inatividade. Este indicador da tábua multiestado provê o tempo médio que seria vivido em cada um dos estados

ocupacionais por um indivíduo pertencente a uma coorte hipotética que experimentasse ao longo de sua vida as probabilidades de transição observadas em cada um dos períodos: 2003, 2004, 2005, 2006 e 2007. Averigua-se, por meio da esperança de vida em cada período, a ocorrência ou não de variação do tempo médio de permanência nas ocupações precárias e decentes. Diante da melhoria verificada no Brasil nos indicadores de mercado de trabalho, esperar-se-ia que o tempo médio de permanência no trabalho precário declinasse ao longo do tempo e que o tempo médio de permanência no trabalho decente tivesse aumentado. Contudo deve-se analisar este fenômeno de forma global, verificando-se também em que medida houve variação no tempo de permanência no desemprego e na inatividade.

Também será analisada nesta seção a evolução temporal e ao longo das idades das probabilidades descondicionizadas de permanência no trabalho precário e no trabalho decente. Estas probabilidades revelam a chance que um indivíduo tinha, a cada idade, de permanecer no mesmo estado anterior, levando-se em consideração a probabilidade de óbito a cada faixa etária. As probabilidades de transição

entre cada um dos estados também são produtos da tabela de vida multiestado. Todavia, por ser este trabalho um estudo de permanência, tais probabilidades não serão reportadas por força de síntese.

Diante da melhoria verificada no Brasil nos indicadores de mercado de trabalho, esperar-se-ia que o tempo médio de permanência no trabalho precário declinasse ao longo do tempo e que o tempo médio de permanência no trabalho decente tivesse aumentado. Contudo deve-se analisar este fenômeno de forma global, verificando-se também em que medida houve variação no tempo de permanência no desemprego e na inatividade

Para ilustrar de forma mais consistente os resultados obtidos neste estudo, utilizou-se a análise gráfica ao invés da apresentação em tabelas. Os Gráficos 9 a 12 reportam o tempo médio a ser vivido a partir dos 15 anos de idade em cada um dos estados analisados: precariedade, trabalho decente, desemprego e inatividade, segundo o sexo. Considera-se a esperança de vida aos 15 anos, tendo em vista a

suposição de que, nesta idade, é iniciado o ciclo laboral do indivíduo. Desta forma, tem-se o tempo médio a ser vivido por um indivíduo com 15 anos de idade, quando de sua suposta entrada no mercado de trabalho, em cada estado ocupacional, com base nas probabilidades de transição observadas em cada período e nas probabilidades de morte (interpretação de uma coorte hipotética). Contudo cabe mencionar que o modelo multiestado provê a esperança de vida em cada um dos estados para todas as idades, tal como uma tabela de vida ordinária.

Pode-se depreender do Gráfico 9 que o tempo a ser vivido no trabalho decente oscilou entre 2003 e 2007, mas tendeu, no último ano, a atingir o mesmo nível observado em 2003, tanto para homens quanto para mulheres. O tempo de permanência no trabalho decente a partir dos 15 anos para os homens foi maior do que o estimado para as mulheres em todos os pontos no tempo analisados (cerca de 30 anos para os primeiros contra perto de 22 anos para as segundas). Em 2004 houve uma melhora significativa neste indicador para homens e mulheres. Em 2005 e 2006 ocorreu uma queda no tempo a ser vivido no trabalho decente pelos homens e uma

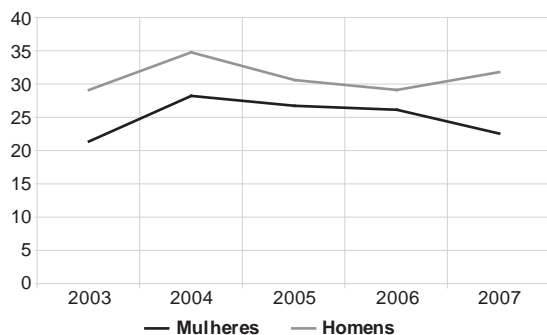


Gráfico 9
Tempo médio de permanência em postos de trabalho decentes a partir dos 15 anos
Regiões metropolitanas – 2003-2007

Fonte: PME 2003-2007.

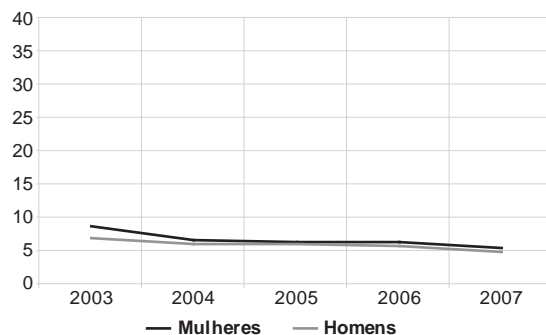


Gráfico 11
Tempo médio de permanência no desemprego a partir dos 15 anos
Regiões metropolitanas – 2003-2007

Fonte: PME 2003-2007.

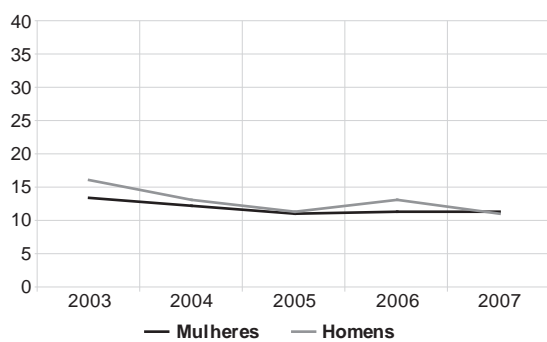


Gráfico 10
Tempo médio de permanência em postos de trabalho precários a partir dos 15 anos
Regiões metropolitanas – 2003-2007

Fonte: PME 2003-2007.

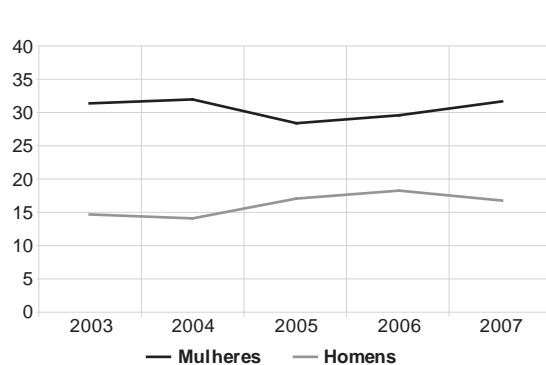


Gráfico 12
Tempo médio de permanência na inatividade a partir dos 15 anos – Regiões metropolitanas – 2003-2007

Fonte: PME 2003-2007.

estabilidade neste tempo para as mulheres. Todavia, em 2007, verificou-se uma elevação no tempo de permanência no trabalho decente para os homens e redução para as mulheres.

O Gráfico 11 mostra que o tempo médio a ser vivido no desemprego reduziu-se ligeiramente entre 2003 e 2004, especialmente para os homens, e não oscilou de forma ostensiva entre 2004 e 2007. Para as mulheres, o tempo de permanência no desemprego manteve-se praticamente estável no período. Finalmente, parece não haver diferencial por sexo nos anos recentes, com um tempo de permanência no desemprego a partir dos 15 anos próximo de 5 anos.

O Gráfico 12 mostra como variou, ao longo dos períodos e conforme o sexo, o tempo médio a ser vivido na inatividade por homens e mulheres a partir

dos 15 anos. Observa-se que o tempo médio a ser vivido na inatividade é sempre superior para as mulheres do que para os homens e o diferencial entre homens e mulheres atinge um patamar de 15 anos entre 2003 e 2004: homens com 15 anos podem viver, em média, 15 anos de sua vida na inatividade, enquanto as mulheres vivem, em média, cerca de 30 anos de sua vida no estado inativo. Este fato, todavia, pode ser intuitivamente explicado por pelo menos três fatores fundamentais: permanência por mais tempo das mulheres na escola; afastamento para o cuidado dos filhos; e maior longevidade das mulheres.

Em resumo, pode-se verificar, pelos Gráficos 9 a 12, que a maior fração dos anos médios a serem vividos por homens dá-se em ocupações decentes, seguido pela inatividade, precariedade e desemprego.

Para as mulheres, a maior fração do tempo médio a ser vivido ocorre na inatividade, seguido por ocupações decentes, precariedade e desemprego.

Agora, passa-se à análise das probabilidades de transição condicionadas à origem ocupacional. O que se busca averiguar com esta medida é como se comportam as probabilidades de transição entre a idade x e $x+5$ com destino aos quatro estados ocupacionais (trabalho precário, trabalho decente, desemprego e inatividade), dado que o indivíduo estava na idade x em uma ocupação precária ou decente. Os Gráficos 13 a 16 reportam os resultados das probabilidades de transição estimadas com origem no trabalho precário para homens e mulheres em 2003 e 2007. Pode-se verificar que estas probabilidades condicionais à origem são bastante singulares conforme o sexo: comparando-se homens e mulheres em 2003 (Gráficos 13 e 15), verifica-se que a probabilidade de permanência no estado precário entre o período t e $t+1$ é maior para os homens do que para as mulheres em todas as idades. Em 2007, todavia, a probabilidade de permanência em ocupações precárias dos homens reduz-se significativamente, e praticamente não se verificam diferenças entre homens e mulheres (Gráficos 14 e 16).

Em 2003, a probabilidade de transição com origem no trabalho precário para o trabalho decente (fluxo 12) era praticamente semelhante entre homens e mulheres, com um comportamento ligeiramente côncavo ao longo das idades: menor probabilidade de transição com origem no trabalho precário para o trabalho decente quando o indivíduo é bastante jovem ou mais maduro (Gráficos 13 e 15).

Em 2007, verifica-se que tal probabilidade passa a ser mais estável tanto para homens quanto para mulheres. Para os homens observa-se um aumento vertiginoso na probabilidade de transição para o trabalho decente daqueles trabalhadores que tinham origem no trabalho precário (Gráficos 14 e 16). Tal evidência sinaliza que houve, em 2007, uma grande melhoria nas oportunidades de mobilidade ocupacional para os trabalhadores precários do sexo masculino.

As probabilidades de transição com origem no trabalho precário com destino ao desemprego (fluxo 13) reduzem-se entre 2003 e 2007, tanto para homens quanto para as mulheres. Para estas últimas passa a ter um comportamento estável ao longo das idades. Finalmente, as probabilidades de transição com origem no trabalho precário para a inatividade (fluxo 14) elevam-se com grande magnitude entre 2003 e 2007 para ambos os sexos, sendo esta tendência mais pronunciada para as mulheres. Acredita-se que tal elevação deva-se ao fato de que, uma vez com origem no trabalho precário, o trabalhador opta por deixar temporariamente o mercado de trabalho para dedicar-se aos estudos (nas idades mais jovens). Já para aqueles trabalhadores mais maduros, tal probabilidade elevada pode estar refletindo o recebimento de benefício de assistência social ou aposentadoria dos trabalhadores que estavam em ocupações precárias nestas idades.

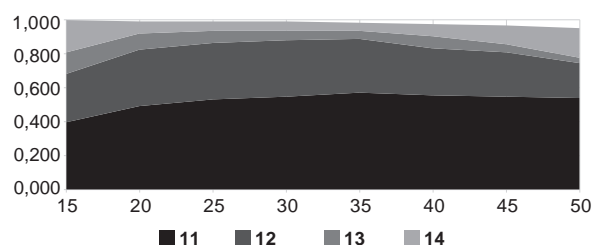


Gráfico 13
Probabilidades descondicionalizadas de transição com origem na precariedade
Regiões metropolitanas – Homens – 2003

Fonte: PME 2003-2007.

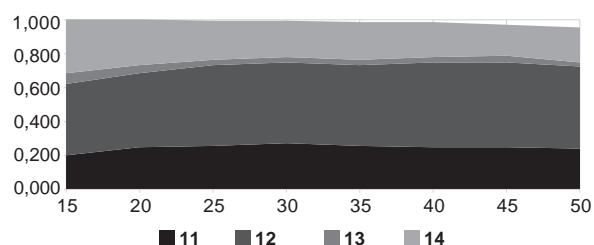


Gráfico 14
Probabilidades descondicionalizadas de transição com origem na precariedade
Regiões metropolitanas – Homens – 2007

Fonte: PME 2003-2007.

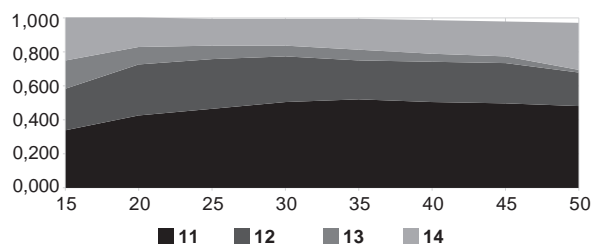


Gráfico 15
Probabilidades descondicionalizadas de transição com origem na precariedade
Regiões metropolitanas – Mulheres – 2003

Fonte: PME 2003-2007.

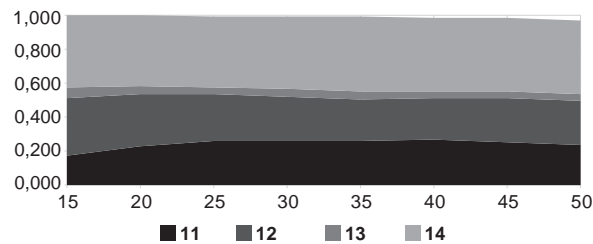


Gráfico 16
Probabilidades descondicionalizadas de transição com origem na precariedade
Regiões metropolitanas – Mulheres – 2007

Fonte: PME 2003-2007.

Os gráficos 17 a 20 ilustram os resultados das probabilidades de transição estimadas com origem no trabalho decente para homens e mulheres em 2003 e 2007. Pode-se verificar que a probabilidade de saída do trabalho decente para o trabalho precário (fluxo 21) possui um nível bastante baixo para todas as idades e para ambos os sexos, tanto em 2003 quanto em 2007. Esta evidência é de certa forma intuitiva, pois espera-se que, uma vez inserido em ocupação decente, a probabilidade de transição para uma ocupação precária seja bastante baixa, uma vez que tal indivíduo tem, no trabalho decente, uma série de garantias trabalhistas que impedem uma forte mobilidade social descendente. A curva da probabilidade de permanência no trabalho decente por idade (fluxo 22), entretanto, pode ser descrita por uma parábola de concavidade voltada para cima, i.e., as maiores probabilidades de permanência no trabalho decente são atingidas entre os 30 e 40 anos de idade. Este resultado reflete o maior grau de proteção ao

emprego decente, uma vez que este possui, de certa forma, um conjunto de garantias ao trabalhador e permite-lhe maior estabilidade.

A probabilidade de transição do trabalho decente para o desemprego (fluxo 23) possui o nível mais baixo em todas as idades e apresenta também um formato de parábola com concavidade voltada para cima, indicando que as maiores probabilidades de transição são observadas entre os 30 e 40 anos de idade do trabalhador. Para os homens, a probabilidade de permanência no trabalho decente é sempre superior à das mulheres em todas as idades; para as mulheres, a probabilidade de transição do trabalho decente para a inatividade é sempre superior à dos homens. Os Gráficos 17 a 20 ainda revelam que houve uma mudança drástica em 2007, com um aumento significativo da probabilidade de transição do trabalho decente para a inatividade para homens e mulheres, porém de maior magnitude para as últimas. No caso das trabalhadoras, houve uma redução em todas as idades da probabilidade

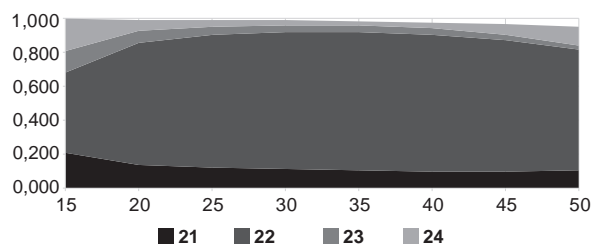


Gráfico 17
Probabilidades descondicionalizadas de transição com origem no trabalho decente
Regiões metropolitanas – Homens – 2003

Fonte: PME 2003-2007.

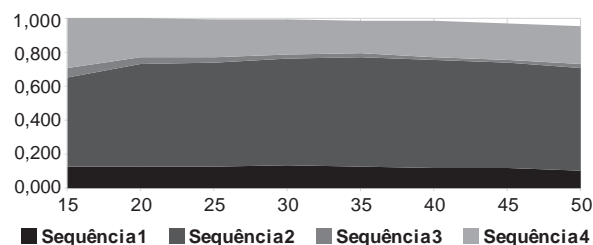


Gráfico 18
Probabilidades descondicionalizadas de transição com origem no trabalho decente
Regiões metropolitanas – Homens – 2007

Fonte: PME 2003-2007.

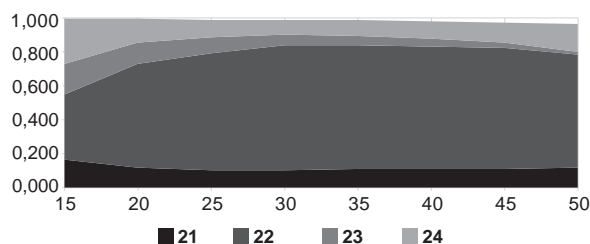


Gráfico 19
Probabilidades descondicionalizadas de transição com origem no trabalho decente
Regiões metropolitanas – Mulheres – 2003

Fonte: PME 2003-2007.

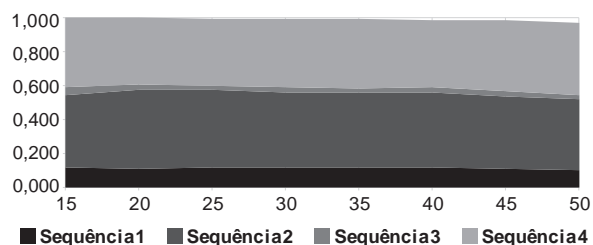


Gráfico 20
Probabilidades descondicionalizadas de transição com origem no trabalho decente
Regiões metropolitanas – Mulheres – 2007

Fonte: PME 2003-2007.

de permanência no trabalho decente. Para os homens, entretanto, a probabilidade de permanência no trabalho decente manteve-se elevada, a despeito do aumento das probabilidades de transição do trabalho decente para a inatividade.

CONCLUSÃO

A garantia de ocupações decentes a todos os trabalhadores foi um compromisso assumido pelo governo brasileiro, documentado na Agenda Nacional do Trabalho Decente (BRASIL, 2009). Contudo, num país no qual prevalecem ao longo da história muitas desigualdades (sociais, de renda, de acesso, de oportunidades), muito ainda há que ser feito de forma a garantir que todos tenham acesso ao trabalho decente e que possam permanecer neste tipo de emprego o maior tempo possível.

Este trabalho buscou investigar em que medida houve variação no tempo de permanência em ocupações precárias e decentes no Brasil metropolitano e nas probabilidades de permanência nestes estados ocupacionais, utilizando um instrumental demográfico (as tábuas de vida multiestado). Esta metodologia é de fácil operacionalização e possui grande aplicabilidade para estudos de mobilidade entre ocupações. Ademais, uma vantagem deste método é que ele leva em consideração as probabilidades de óbito a cada idade, aproximando-se de forma mais fidedigna da realidade das transições individuais.

A análise descritiva dos dados revelou que os negros estão sobrerrepresentados entre aqueles trabalhadores que permaneceram no trabalho precário, enquanto os brancos estão sobrerrepresentados entre aqueles trabalhadores que permaneceram em ocupações decentes. Ademais, evidenciou-se que prevalecem entre os que permaneceram no trabalho decente grupos populacionais com escolaridade mais elevada, enquanto entre os que permaneceram no trabalho precário prevalecem grupos populacionais com menor escolaridade. Em relação às RMs, Rio de Janeiro destaca-se pela maior proporção de trabalhadores que permaneceram no trabalho precário e a RM paulista destaca-se com a maior proporção de indivíduos que permaneceram no trabalho decente. A RM de Porto Alegre apresenta menor prevalência na população de indivíduos que permaneceram no trabalho precário em relação ao emprego decente. Já as RMs de Recife e Salvador possuem claramente menor prevalência na população de indivíduos que permaneceram em ocupações decentes.

As evidências do modelo multiestado revelam que tempo médio a ser vivido no trabalho precário declinou ao longo do tempo tanto para os homens quanto para as mulheres. Contudo permanece um diferencial por sexo no tempo médio de permanência no trabalho decente, favorável aos homens, indicando a necessidade de políticas de emprego focalizadas para as mulheres, que lhes permitam manter-se nestas ocupações.

No que diz respeito às probabilidades de transição que levam em consideração a probabilidade de morte em cada grupo etário (probabilidades descondicionadas), os diferenciais por sexo não parecem ser tão marcantes para as probabilidades de permanência no trabalho precário. Para ambos os sexos, houve uma redução nestas probabilidades a cada idade, o que é, de certa forma, uma boa notícia. Quanto às probabilidades de permanência no trabalho decente, ao longo do tempo houve também uma redução para todas as idades e para ambos os sexos. Todavia os diferenciais entre as probabilidades de homens e mulheres elevaram-se. Observou-se também que as mulheres possuem uma dificuldade maior do que os homens de permanecer em ocupações decentes. Este fato, mais uma vez, reforça a necessidade de políticas de trabalho focalizadas nas mulheres.

No que tange ainda às probabilidades de transição com origem no trabalho decente, evidencia-se que, em 2007, houve um aumento significativo da probabilidade de transição do trabalho decente para a inatividade para homens e mulheres, porém de maior magnitude para as últimas. No caso das trabalhadoras, houve uma redução em todas as idades da probabilidade de permanência no trabalho decente. Para os homens, entretanto, a probabilidade de permanência no trabalho decente manteve-se elevada, a despeito do aumento das probabilidades de transição do trabalho decente para a inatividade. Ademais, os resultados mostram que houve, em 2007, uma grande melhoria nas oportunidades de mobilidade ocupacional para os trabalhadores precários do sexo masculino para ocupações decentes. Tal melhora, contudo, não ocorreu para as mulheres.

Em resumo, pode-se depreender que as recentes políticas de emprego no Brasil conseguiram traduzir-se em uma redução do tempo de permanência no trabalho precário e nas probabilidades de transição para este estado. Contudo houve também uma redução nas probabilidades de permanência no trabalho decente. Fica a lição de que, para

fortalecer-se o tempo médio de permanência no trabalho decente, é necessário, de certa forma, que se fortaleça o vínculo entre as políticas de emprego e o crescimento econômico. O Brasil, certamente, possui um potencial de crescimento econômico que deve ser aproveitado, além, é claro, de uma população que necessita que os frutos deste crescimento representem melhorias em sua vida laboral e em seu bem-estar.

REFERÊNCIAS

- ANKER, R. et al. *Measuring decent work with statistical indicators*. Geneva: International Labour Office, 2002.
- BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S.; MENDONÇA, R. Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira. *Econômica*, Niterói, a. 8, n. 1, p. 117-147, 2006.
- CHERNYSHEV, I. et al. *Measuring decent work with statistical indicators*. Geneva: International Labour Office, 2002. (Technical Report, 2).
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Programa Nacional do Trabalho Decente (PNTD)*. Brasília, [2007?]. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/>>. Acesso em: 1 set. 2009.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. América Latina: tablas de mortalidad: 1950-2050. *Boletín Demográfico [do] CELADE*, Santiago, CL, n. 67, 2001.
- ENTERLINE, P. E.; MCKIEVER, M. F. B. A. Differential mortality from lung cancer by occupation. *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, Illinois, v. 5, n. 6, p. 283-290, 1963.
- GHAJ, D. *Decent work: concepts, models and indicators*. Geneva: International Labour Office, 2002. (Technical Report, 139).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Mensal de Emprego* (Microdados). Brasília, 2003.
- _____. *Pesquisa mensal de emprego* (Microdados). Brasília, 2004.
- _____. *Pesquisa mensal de emprego* (Microdados). Brasília, 2005.
- _____. *Pesquisa mensal de emprego* (Microdados). Brasília, 2006.
- _____. *Pesquisa mensal de emprego* (Microdados). Brasília, 2007.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Carta de conjuntura*. Nota Técnica. Brasília, 2007.

- LEDENT, J.; REES, P. H. Life tables. In: ROGERS, A.; WILLEKENS, F. (Ed.). *Migration and settlement: a multiregional comparative study*. Dordrecht: Reidel Press, 1986. p. 386-418.
- NAMBOODIRI, K.; SUCHINDRAN, C. M. *Life table techniques and their applications*. Studies in Population. Orlando, FL: Academic Press, 1987.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Decent work: report of the director general*. 1999. Trabalho apresentado ao 87º. International Labour Conference, Geneva, 1999.
- PÉREZ, E. R.; TURRA, C. M. Desigualdade social na mortalidade no Brasil: diferenciais por escolaridade entre mulheres adultas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., Caxambu-MG. *Anais...* Caxambu, MG: ABEP, 2008.
- POCHMANN, M. Desempregados do Brasil. In: ANTUNES, R. (Ed.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 59-73.
- REES, P. H.; WILSON, A. G. *Spatial population analysis*. Londres: Edward Arnold Publishers, 1977.
- RIBAS, R. P. SOARES, S. e Soares, S. *Sobre o painel da pesquisa mensal de emprego (PME) do IBGE*. Brasília: IPEA, 2008. (Texto para Discussão, 1348).
- ROGERS, A. *Multiregional demography: principles, methods and extensions*. New York: John Wiley, 1995.
- RUZICKA, L.; WUNSCH, G.; KANE, P. *Differential mortality: methodological issues and biosocial factors*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

Artigo recebido em 15 de setembro de 2010
e aprovado em 29 de setembro de 2010.

Evolução do emprego formal na Bahia nos anos 2000: aproximações ao Trabalho Decente?

Laumar Neves de Souza*

* Doutor em Ciências Sociais; mestre e bacharel em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); Coordenador de Pesquisas Sociais da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI); professor da Universidade Salvador (Unifacs).
laumar@sei.ba.gov.br

Resumo

O objetivo deste artigo é procurar nas estatísticas que dão conta da evolução do trabalho formal no estado da Bahia, entre os anos de 2000 e 2008, evidências que permitam avaliar a qualidade dos postos de trabalhos que foram criados nesse horizonte temporal, de modo a ter elementos para perceber em que medida essas vagas, vistas em conjunto, aproximaram-se e/ou afastaram-se de alguns dos diferentes sentidos atribuídos ao conceito de Trabalho Decente. Para dar conta dessa tarefa recorreu-se aos dados disponibilizados pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). A hipótese que norteia a construção dos argumentos assenta-se na ideia de que trabalho formal não pode ser tomado como sinônimo de Trabalho Decente. Isso porque, por mais que esse primeiro tipo trabalho (socialmente protegido) aproxime-se e/ou encerre o paradigma de decente, não consegue revelar, na íntegra, o verdadeiro sentido que o termo decente procura exprimir.

Palavras-chave: Emprego formal. Trabalho Decente. Política econômica. Crescimento econômico. Economia baiana.

Abstract

The objective of this article is to search, in the statistics regarding the evolution of formal work – between the years 2000 and 2008, for evidences that will contribute for the evaluation of work stations that were created along this time span, so as to have elements to identify in what measure these vacancies, seen as a whole, get nearer or even more distant from the different meanings given to the concept of decent work. For that task, the data made available by the Annual Report of Social Information (RAIS) were checked. The argument was based on the idea that formal work cannot be taken as a synonym of decent work. That is because the more the first kind of work (socially protected) comes nearer to and/or farther from the paradigm of decent, it cannot reveal entirely the true meaning that the term decent tries to infer.

Keywords: Formal job. Decent Work. Economic politics. Economic growth. Bahian economy.

INTRODUÇÃO

Uma das questões que, na atualidade, vem despertando o interesse da sociedade brasileira, e, por conseguinte, tendo grande espaço na mídia diz respeito à dinâmica da economia nacional no tocante à geração de postos de trabalho formais. Nos últimos anos, tem sido frequente a veiculação de notícias dando conta de sucessivos recordes na geração desses postos de trabalho no país. No mais das vezes, o “encantamento” por essas informações é tão grande que elas são digeridas/assimiladas pelo grande público de forma acrítica, sem que sejam feitos maiores questionamentos sobre a qualidade desses postos de trabalho, em termos, por exemplo, do rendimento que oferecem, bem como sobre a maneira como se distribuem setorialmente e espacialmente num dado território.

No caso específico da Bahia, torna-se imprescindível a tarefa de mudar esse quadro — qualificando um pouco mais o debate que procura dar conta dos seus avanços com relação à geração de empregos formais —, uma vez que, para não fugir à sua tradição de pioneirismo, esse foi o primeiro estado subnacional, em todo o mundo, a se comprometer com a criação e promoção de uma agenda do Trabalho Decente.

Assim sendo, é fundamental — inclusive para orientar a formulação de políticas públicas voltadas à promoção do chamado Trabalho Decente no território baiano, dentro do âmbito de atuação da referida agenda — que os pesquisadores interessados nessa temática possam produzir estudos que consigam captar determinadas nuances do mercado de trabalho nacional e baiano que não são avistadas quando o interesse é simplesmente produzir análises que se preocupam, tão somente, em descrever os fenômenos, sem, contudo, buscar-lhes compreender

os seus verdadeiros sentidos. Estes, muitas vezes, contidos naqueles detalhes que não “saltam aos olhos” de pronto, só são captados depois de um esforço de “garimpagem” das informações.

Ao fazer referência à temática do Trabalho Decente, não se pode esquecer de mencionar que sobre ela paira muita controvérsia, sendo, por conseguinte, uma seara de debates ainda inconclusos, especialmente no que diz respeito a quais indicadores devem ser utilizados para aferi-la

Ao fazer referência à temática do Trabalho Decente, não se pode esquecer de mencionar que sobre ela paira muita controvérsia, sendo, por conseguinte, uma seara de debates ainda inconclusos, especialmente no que diz respeito a quais indicadores devem ser utilizados para aferi-la. Destarte, a to-

mada de determinados partidos interpretativos no debate que procura definir um conceito preciso para o que venha a ser Trabalho Decente pode resultar em grandes “armadilhas” e imprecisões conceituais. Vide, por exemplo, a situação em que, sob a inspiração da ideia de que é aquele protegido socialmente, o Trabalho Decente é tomado como sinônimo de trabalho formal, harmonizando-o, portanto, com a ideia de que é aquele exercido pelo conjunto de trabalhadores que integram o chamado núcleo duro do mercado de trabalho.

Esse entendimento, por mais que se aproxime e/ou encerre o paradigma de decente, não consegue revelar na íntegra o verdadeiro sentido que o termo decente procura exprimir. Isto porque é possível avistar-se, com muita frequência, determinadas situações, sobretudo no mercado de trabalho nacional, em geral, e baiano, em particular, que embora no plano da aparência sejam plenamente identificadas com essa concepção — posto que são portadoras do crivo da formalização — carregam, nas entrelinhas, vicissitudes que algumas vezes limitam e outras vezes chegam a eliminar as possibilidades de exercício pleno de um trabalho que possa ser qualificado dessa forma.

Até mesmo trabalhadores antes considerados membros de uma “nata” — condição que lhes assegurava o acesso a determinadas garantias —,

agora se deparam com situações que simbolizam, quando não concretizam, uma perda progressiva de direitos trabalhistas árdua e historicamente conquistados. São reverses potenciais ou materiais, originados de questionamentos feitos à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Em função da “armadilha”, que pode resultar da associação direta e instantânea do conceito de Trabalho Decente à noção de formalização do trabalho, optou-se, neste artigo, por procurar nas estatísticas que dão conta da evolução do trabalho formal no estado da Bahia, entre os anos de 2000 e 2008, evidências que permitam avaliar a qualidade dos postos de trabalhos criados nesse horizonte temporal. Deste modo, espera-se ter elementos para perceber em que medida essas vagas, vistas em conjunto, aproximaram-se e/ou afastaram-se de alguns dos diferentes sentidos atribuídos ao conceito de Trabalho Decente.

Ao enveredar por este caminho, é preciso reconhecer que, no período em foco, o mercado de trabalho nacional, a reboque das transformações que ocorreram no ambiente macroeconômico, passou a apresentar, notadamente a partir de 2004, tendências diametralmente opostas das que prevaleceram durante a década imediatamente anterior. Isso significa dizer que, nos anos 2000, pelo menos depois de concluída a sua primeira metade, o mercado de trabalho nacional passou a conviver com a amenização de algumas das suas fragilidades estruturais, registrando queda da taxa de desemprego, aumento do nível de rendimento médio e crescimento da formalização.

Seguindo a interpretação fornecida por Santos, Bispo Filho e Souza (2010), a verificação dessa tendência, contudo, ainda não foi de molde a conseguir perpetrar melhoras substantivas nesse mercado, de tal sorte que se verifique uma completa reversão do seu quadro de precarização. Na realidade, o que se tem constatado nos últimos tempos é um relativo alívio na verdadeira situação de esgarçamento experimentada pelo mercado de trabalho nacional durante a primeira metade da década de 2000,

fazendo-o reviver situações semelhantes às aquelas apuradas na segunda metade dos anos 1990.

Dito isso, é importante, nesse ponto, informar que, para dar conta da evolução do mercado de trabalho formal no Brasil, se recorreu aos dados disponibilizados pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). O uso dessa base encontra respaldo no fato de que essa é a mais importante fonte de informações sobre o mercado de trabalho formal brasileiro, não só pela abrangência dos vínculos que considera (estatutário, temporário, avulso e celetista), como também pela incorporação das declarações de todas as empresas, já que é um registro administrativo de caráter obrigatório a todos os estabelecimentos públicos e privados existentes no território nacional¹.

É preciso ter muito claro que tentar compreender a dinâmica das transformações ocorridas no núcleo duro do mercado de trabalho, nesse período de tempo específico, bem como em qualquer outro, revela-se uma tarefa muito importante, pois ele se constitui no centro propulsor das mudanças que redefinem os contornos mais gerais do mercado de trabalho visto com base em uma perspectiva ampliada (BORGES, 2003). Ademais, no caso específico da economia baiana, o conhecimento da dinâmica pela qual passou o seu mercado de trabalho formal nos anos 2000 revela-se importante por dois motivos pelo menos. Em primeiro lugar, porque a grande maioria dos trabalhadores baianos não está submetida a relações de trabalho que lhes assegurem os direitos trabalhistas previstos em lei e, por via de consequência, frequente as fronteiras da informalidade. Em segundo, porque o desemprego é um dos seus grandes males, sendo, por conseguinte, um dos problemas de mais difícil superação.

¹ Cabe mencionar também que, além de permitir a geração de estatísticas sobre o mercado de trabalho formal, a RAIS viabiliza o pagamento do Abono Salarial, presta subsídios ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e à Previdência Social, ajuda a controlar a nacionalização de mão de obra e auxilia o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) na definição das políticas de formação e qualificação profissional.

Pontuadas essas questões, resta comentar que o presente texto encontra-se estruturado em três partes. Na primeira, são apresentados, de forma resumida, os principais elementos que deram o tom da política macroeconômica nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, com vistas a perceber suas respectivas implicações para a atividade econômica e, por conseguinte, para o mercado de trabalho nacional. Na segunda, depois que se expõem os números que captam a dinâmica de crescimento econômico da Bahia e o rebatimento desta sobre a evolução do estoque de emprego nos anos 2000, dá-se ênfase à discussão de alguns pontos que permitem avaliar a qualidade dos empregos formais. Por fim, na terceira, descreve-se como o crescimento do emprego se distribuiu nos 26 territórios de identidade baianos.

RAZÕES PARA IMPLANTAR UMA AGENDA DO TRABALHO DECENTE NO BRASIL E NA BAHIA

Quando se parte da definição do que venha a ser Trabalho Decente — aquele “[...] adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna” (AGENDA NACIONAL DE TRABALHO DECENTE, 2006, p. 5) — percebe-se, de imediato, que a economia brasileira, em geral, e a baiana, em particular, constituem campos férteis para iniciativas que promovam a expansão desse tipo de trabalho.

Com efeito, há muito tempo, os estudiosos das relações de trabalho no Brasil chamam atenção para o elevado grau de heterogeneidade do mercado de trabalho nacional. Existe certo consenso entre eles de que o desenvolvimento econômico observado na economia brasileira, alicerçado, sobretudo, no processo de industrialização detonado nas últimas décadas, não trouxe a homogeneização das

condições socioeconômicas, notadamente daquelas que se estabelecem no mercado de trabalho.

Prova incontestável desse fenômeno pode ser encontrada na investigação da estrutura ocupacional baseada na perspectiva das formas de trabalho, bem como do padrão de remuneração. Caminhando nessa direção, facilmente se percebe a escassez dos postos de trabalho que oferecem estabilidade, melhores condições de trabalho, fundamentados no sistema de proteção social existente, e que pagam os maiores salários (DEDEC-CA; BALTAR, 1997). Sobre esta questão, Pochmann (2010, p. 21) argumenta:

De maneira geral, as relações de trabalho nos países que conformam a periferia do capitalismo mundial não registram idêntica trajetória de avanços, conforme observado em alguns poucos países desenvolvidos. Por conta disso, a evolução do trabalho no Brasil apresenta especificidades que não devem ser menosprezadas no âmbito da reprodução das principais características do subdesenvolvimento (disparidade na produtividade setorial e regional e parcela significativa da população prisioneira de condições precárias de vida e trabalho).

Em função desse panorama, mesmo diante da atual tão propalada expansão do emprego formal na economia nacional, ainda é muito pouco representativa a participação, por exemplo, de trabalhadores assalariados com registro em carteira no conjunto da ocupação do país. Com base nos dados disponibilizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), para o ano de 2009, pouco mais de 1/3 (34,9%) dos ocupados brasileiros exerciam atividades laborais como assalariados com carteira. Outros 37,0% ou eram assalariados sem carteira, situação de 16,5% deles, ou então trabalhavam na condição de conta própria, caso de 20,5% dos mesmos.

Mesmo diante da atual tão propalada expansão do emprego formal na economia nacional, ainda é muito pouco representativa a participação, por exemplo, de trabalhadores assalariados com registro em carteira no conjunto da ocupação do país

Essa, no entanto, não é uma realidade exclusiva do Brasil. Outros países da América Latina também não conseguiram difundir amplamente o emprego formal nas suas economias. Na interpretação de Dedecca e Baltar (1997, p. 67-68), as causas dessa fragilidade podem ser avistadas em três frentes. A primeira relaciona-se ao fato de que o processo de modernização levado a cabo nas economias dessa região não resultou na ampliação do grau de assalariamento. A segunda tem a ver com o fato de que o processo de transformação econômica pelo qual passaram os países dessa região não suscitou alterações de grande monta no plano da organização social. A terceira, por sua vez, encontra-se na combinação de fatores de ordem econômica e política, os quais não perpetraram uma organização do Estado e da sociedade capaz de equacionar as grandes chagas que marcam os países de tal região: as questões agrária, regional, urbana e das políticas sociais.

O delineamento desse quadro conduz, portanto, ao entendimento de que o problema da exclusão econômica e social na América Latina tem a sua origem na não-definição de uma estratégia de homogeneização social que permita o surgimento de um mercado de trabalho menos fragmentado. Em função desse estado de coisas é que os países dessa região não conseguiram detonar um esquema de amplificação das relações assalariadas, sujeitas à proteção social, a chamada *standard employment relationship*, como foi o caso, por exemplo, dos países de capitalismo avançado.

Assim sendo, tornava-se imperiosa a necessidade de se fomentar no país iniciativas que tentassem modificar essas fragilidades estruturais que se faziam presentes no mercado de trabalho brasileiro. Para fazer frente a esse desafio teve lugar, em 2006, a Agenda Nacional do Trabalho Decente, a qual está em consonância com a Agenda Hemisférica, e possui quatro pilares estratégicos: “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); extensão da proteção social; diálogo social; e promoção do emprego de qualidade” (AGENDA NACIONAL DE TRABALHO DECENTE, 2006, p. 5).

A elaboração dessa Agenda Nacional suscitou repercussões importantes no plano subnacional. Tanto foi assim que logo em 2007, o estado da Bahia, onde grassam relações de trabalho que se afastam dos princípios que norteiam a definição do Trabalho Decente, encampou ações que desembocaram na construção de uma Agenda que visa à superação/amenização das fragilidades estruturais do seu mercado de trabalho, entre as quais se pode destacar: a generalização do desemprego por praticamente todos os segmentos sociais; a grande proporção de trabalhadores assalariados sem carteira assinada e conta própria, o reduzido percentual de contribuintes para o instituto de previdência; o pagamento de baixas remunerações.

De acordo com as informações disponibilizadas pela PNAD, em 2009, a taxa de desemprego baiana (9,3%) é maior do que a aferida para o conjunto do Nordeste (8,9%) e do país (8,3%). Também de acordo com essa fonte de informação, 22,3% do total dos seus ocupados, eram empregados sem carteira assinada e outros 23,9% eram conta própria, valores esses acima dos computados nacionalmente. Ainda com base nessa pesquisa, a proporção de contribuintes para o instituto de previdência era de 36,0%, percentual bem abaixo do aferido para o Brasil (53,5%). No que respeita à questão do rendimento, a desvantagem dos trabalhadores baianos frente aos trabalhadores brasileiros vistos em conjunto é enorme, posto que auferiram um rendimento médio da ordem de R\$ 624, o que representava 62,0% do valor pago nacionalmente (R\$ 1.006).

Diante desses números, fica evidente o enorme tamanho do déficit de Trabalho Decente com o qual a Bahia se depara. Foi exatamente em função da existência desse problema homérico que as

autoridades governamentais da Bahia, articuladas com representantes da Organização Internacional do Trabalho (OIT), dos sindicatos patronais e de trabalhadores, bem como de outras instituições da sociedade civil organizada, criaram, em 2007, uma Agenda do Trabalho Decente. Embora plenamente afinada tanto com a Agenda hemisférica quanto a nacional, esta Agenda guarda as suas particularidades, posto que está estruturada em oito eixos, ou linhas de ação: trabalho doméstico; segurança e saúde no trabalho; juventude; erradicação do trabalho infantil; serviço público; promoção da igualdade; eliminação do trabalho escravo e empregos verdes (BAHIA, [2007]).

Tal qual explicitado na Agenda Bahia, a efetivação dos termos contidos nas referidas linhas de ação é condição *sine qua non* para que o estado consiga diminuir o seu enorme passivo social, caminhando, assim, na direção de um desenvolvimento menos excludente, em que o crescimento econômico possa resultar não apenas na geração de ocupação e renda, mas que essas ocupações possam se desenvolver em condições tais que se traduzam em meios concretos para se alcançar condições de vida digna (BAHIA, [2007]).

GOVERNOS CARDOSO E LULA DA SILVA: MACROECONOMIA E MERCADO DE TRABALHO

Depois de ter enfrentado mais uma década perdida, a sociedade brasileira precisava, nos anos 2000, reencontrar-se com o caminho do crescimento. Essa necessidade, no entanto, não encontrou ressonância nos fatos concretos derivados, por exemplo, de uma mudança de rumo efetiva na política macroeconômica — situação que traria reflexos positivos no tocante ao crescimento econômico e, por conseguinte, sobre o emprego e a renda.

Isso porque, durante toda a extensão do governo Cardoso, a sua equipe econômica nunca se descuidou de defender a estabilidade monetária.

Sendo assim, todas as suas iniciativas foram dirigidas para introduzir políticas que visassem o controle do processo inflacionário. Por conta de tal controle, a economia nacional ficou refém tanto do nível dos preços internos quanto das convulsões recorrentes do mercado financeiro internacional. Os artífices dessa política macroeconômica tinham a firme convicção de que, se isso fosse bem feito, tudo o mais, inclusive o crescimento econômico, ocorreria naturalmente.

Todavia, no que tange especificamente à questão do crescimento, a política perseguida mostrou-se absolutamente inócua, uma vez que a economia nacional não reencontrou o tão almejado caminho da expansão. Havia, nesse período, total incompatibilidade entre os rumos seguidos pelo governo e a possibilidade de promoção de um ciclo consistente de crescimento econômico, o que, consequentemente, produziu efeitos colaterais adversos no mercado de trabalho nacional.

Ademais, contrariando as apostas de boa parte dos analistas macroeconômicos, quando se iniciou o governo Lula, a sua equipe econômica dá continuidade à política macroeconômica do governo anterior. Destarte, o que se viu, num primeiro instante, foi que o “veneno” causador de todos os males vivenciados pela economia nacional (as políticas econômicas de cunho neoliberal praticadas pela equipe de Cardoso) travestiu-se, no mandato inicial do presidente Lula, do antídoto amargo, porém “necessário”, para recolocá-la nos trilhos do crescimento econômico sustentável, à revelia das evidências obtidas no período anterior.

Nessa medida, pode-se afirmar que a política econômica implantada nos estágios iniciais do governo Lula não sinalizou para uma mudança substancial e efetiva em relação à política que foi perseguida na era Cardoso. Contrariamente, nesse instante, ela pareceu caminhar na direção do seu aprofundamento.

Por essa razão, a amenização do viés precário do mercado de trabalho nacional, verificada no período mais recente, durante alguns anos do governo

Lula, não pode rigorosamente ser explicada pela perspectiva de que esse governo lançou mão de um arsenal de políticas macroeconômicas diferente daquele que havia sido manejado por FHC. Essas duas experiências, em que pesem as diferenças “ideológicas” dos grupos políticos a que estão vinculadas — guardam, como se disse, grandes similitudes na execução das suas respectivas ações na área macroeconômica *stricto sensu*.

Mesmo com um viés mais desenvolvimentista e comprometido com o equacionamento das mazelas sociais brasileiras e empenhando-se na busca de estratégias que destravassem e, conseqüentemente, alavancassem a economia nacional, especialmente no seu segundo mandato — ampliação das linhas de crédito internamente para pessoas físicas e jurídicas, postura mais agressiva do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) —, a equipe econômica do governo Lula sempre se empenhou em não se desviar da rota que garantisse a manutenção do sistema de metas de inflação, por meio da operacionalização de uma política monetária bastante conservadora, no que respeita à determinação da taxa de juros, tal qual se observava na gestão anterior.

Logo no início desse governo, em 2003, o resultado mais imediato da política macroeconômica foi o arrefecimento da atividade econômica e, conseqüentemente, o crescimento do desemprego. É importante mencionar que essa ampliação do desemprego trouxe como subproduto outro acontecimento que comprometeu ainda mais as bases, já bastante fragilizadas, de operação do mercado de trabalho nacional. Isso porque, como bem discorre Souza (2008), a alta do desemprego trazia como efeito colateral a diminuição do poder de negociação dos trabalhadores, o que veio a se refletir na queda do salário real.

Diante desse panorama e do verdadeiro totem dos integrantes do governo Lula que é o sistema de metas de inflação, esperar-se-ia que o segundo ano de mandato, bem como os subsequentes,

fosse ainda mais difícil para o mercado de trabalho nacional. Esse sentimento fundamentava-se numa razão bastante concreta, que era o fato de a equipe econômica não flexibilizar os ditames da sua política macroeconômica.

Muito embora tenha sido essa a expectativa mais geral, o que se observou na sequência foi, em parte, certo desmentido dos fatos. Isso porque, no ano de 2004, a situação estagnacionista da economia nacional ensaiou um quadro de mudança, e esta vivenciou uma inusitada e inesperada dinâmica de recuperação, com o Produto Interno Bruto (PIB) atingindo um patamar surpreendente de crescimento (5,7%). Obviamente, o impacto dessa conjuntura favorável refletiu-se no mercado de trabalho, posto que a taxa de desemprego, medida para o conjunto das principais regiões metropolitanas do país, depois de três anos de sucessivas altas, recuou para 19,6%. Esse desfecho surpreendente, mais uma vez, não se deveu a nenhuma alteração de rota na condução da política macroeconômica por parte da equipe econômica, chefiada por Antonio Palocci, mas sim ao fato de a economia mundial experimentar, nesse período, um crescimento econômico razoável, da ordem de 3,8%, o que fez com que as exportações brasileiras disparassem (alta de 32%).

Aliada a essa ocorrência, muito favorecida pelos novos ditames da política exterior, outro evento também concorreu para amenizar o problema do desemprego nesse período, bem como nos anos subsequentes. Trata-se do fato de o governo Lula ter implementado um conjunto de ações que propiciaram o crescimento da taxa de investimento e a dinamização do mercado interno — aumento do volume de empréstimos do BNDES, redução da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), barateamento e expansão do crédito consignado em folha de pagamento, elevação do poder de compra do salário mínimo, ampliação dos gastos do Programa Bolsa-Família, crescimento do volume de recursos para financiamento imobiliário, execução das obras do PAC e rebaixamento da taxa de juros básica (SOUZA, 2008).

Esse movimento de arrefecimento do desemprego foi interrompido pela crise econômica e financeira que se instalou globalmente no segundo semestre de 2008. Depois de passar a maior parte dos seus dois mandatos convivendo com situações de relativa tranquilidade no cenário internacional, o governo Lula teve que enfrentar as adversidades provocadas por esse evento. Com isso, conforme relatam Souza e Braga (2010), a expectativa geral dos agentes econômicos, no Brasil e em outras partes do mundo, era de que o caos econômico se instalasse. Afinal, tal qual verificado em crises anteriores, aquela que se abateu sobre a economia mundial, no período citado, também haveria de provocar, dada a sua dimensão, severos efeitos sobre o nível de produção e, por conseguinte, grandes inquietações para o mercado de trabalho nacional. Tudo indicava, portanto, que teria fim a trajetória de melhora das condições de operação e funcionamento desse mercado, expressa, sobretudo, no rebaixamento da taxa de desemprego e na recuperação do rendimento dos trabalhadores².

CRESCIMENTO DA ECONOMIA BAIANA: REFLEXOS SOBRE O ESTOQUE DE EMPREGO

Ponderadas essas questões, passar-se-á agora a comentar, especificamente, o comportamento da economia baiana, nos anos 2000, quanto ao crescimento e à maneira como este impactou a geração de postos de trabalho formais. Para tanto, é preciso ter em mente que as políticas macroeconômicas levadas a cabo no plano nacional, nos anos 2000, referidas anteriormente, exerceram, assim como em

outros tempos, um papel fundamental na definição das principais características do panorama social baiano. Basta olhar, por exemplo, para o mercado de trabalho desse estado para verificar que a sua dinâmica foi fortemente condicionada pela política dos governos Cardoso e Lula. No dizer de Guimarães (2003, p. 71),

[...] a dinâmica do mercado de trabalho baiano e, conseqüentemente, dos níveis de rendimento é fortemente condicionada pelos movimentos da economia mundial e seus respectivos desdobramentos no plano nacional, principalmente no que concerne às transformações estruturais da base produtiva e ao perfil da política econômica. Tratando-se de um estado subnacional³, a Bahia possui limites no que tange à intervenção no mercado de trabalho, uma vez que é a condução da política econômica nacional — principalmente no que concerne à taxa de juros, política cambial e estratégias de competitividade e crescimento econômico — que exerce forte influência no nível de emprego, rendimento e qualidade dos postos de trabalho gerados.

Dito isto, pode-se afirmar, com base nas estatísticas disponíveis, que a Bahia, no período de tempo que cobre os anos de 2000 a 2008, contabilizou uma expansão da atividade econômica (36,1%) que superou a que foi medida nacionalmente (33,1%)⁴. O registro desse acontecimento é, indiscutivelmente, o fato que mais ajuda a explicar a maior expansão relativa do estoque de emprego formal na Bahia (58,1%) *vis a vis* aquela que foi apurada para o Brasil (50,4%). No caso da Bahia, especificamente, saiu-se de uma situação em que o estoque de

² A International Labour Organization (ILO) passou a expor a ideia de que a crise econômica mundial colocaria o mundo diante de uma perspectiva prolongada de aumento do desemprego e de agudização da pobreza e desigualdade (CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2009). Nos meses imediatamente posteriores ao detonar da crise, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) — importante registro administrativo do MTE — contabilizou saldos de emprego que não deixavam dúvida quanto aos impactos negativos provocados por esse evento sobre a dinâmica do mercado de trabalho nacional.

³ O entendimento aqui adotado de Estado subnacional foi tomado de empréstimo de Carvalho Júnior, Pessoti e Pereira (2002). Ou seja, parte-se da ideia de que esse tipo de Estado é aquele que não controla as variáveis e políticas macroeconômicas. Constitui-se, em verdade, num poder político e administrativo não-independente/autônomo, que padece da incapacidade de formular e definir políticas macroeconômicas. Destarte, não possui autonomia, nem, muito menos, controle em relação aos elementos determinantes da conjuntura econômica.

⁴ Percentuais não consolidados disponibilizados pela Coordenação de Contas Regionais e Finanças Públicas (COREF) da SEI.

emprego correspondia, no ano de 2000, em números absolutos, a 1.177.343 postos de trabalho e passou a corresponder a 1.861.452 postos de trabalho, em 2008, movimento esse que indica, portanto, um crescimento líquido do estoque de emprego da ordem de 684.109 (Tabela 1).

Perante essa realidade de crescimento concomitante do estoque de emprego e do PIB baianos, no período 2000-2008, encontra-se uma elasticidade-produto do emprego de 1,6. Isto significa que 1% de crescimento do PIB provocou uma expansão do emprego formal de 1,6%. Essa elasticidade-produto do emprego na Bahia foi ligeiramente superior à medida no plano nacional (1,5). Este número denota que a cada 1% de crescimento do PIB nacional, o emprego ampliou-se em 1,5%.

Vale salientar que, no transcorrer desse período, apenas os estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná e Santa Catarina tiveram desempenhos, em termos absolutos, melhores do que a Bahia no que diz respeito à geração de vagas no mercado de trabalho formal. No contexto nordestino, a representatividade da Bahia foi também destacada nesse particular, uma vez que respondeu por 26,6% de toda a variação absoluta do estoque de emprego (2.573.859 postos).

Esse desempenho da economia baiana na criação de postos de trabalho implicou, no entanto, um discretíssimo incremento da sua participação relativa no contexto do emprego formal em âmbito nacional. Em 2000, a Bahia respondia por 4,5% de todo o estoque do emprego formal existente no país (26.228.629 postos) e passou, em 2008, a responder por 4,7% do referido estoque. Segundo esse parâmetro, o mercado de trabalho formal baiano também ocupava, em 2008, uma posição destacada, sexto lugar (coincidente com o que ocupa nacionalmente quando o assunto se refere à produção de bens e serviços), uma vez que apenas os estados de São Paulo (29,7%), Minas Gerais (10,6%), Rio de Janeiro (9,4%), Rio Grande do Sul (6,4%) e Paraná (6,3%) registravam percentuais maiores do que o encontrado para a Bahia.

Tabela 1
Estoque de emprego em 31/12
Brasil e Unidades da Federação – 2000 e 2008

Brasil e unidades da federação	Estoque de emprego		Variação absoluta 2000/2008	Variação relativa 2000/2008
	2000	2008		
Brasil	26.228.629	39.441.566	13.212.937	50,4
Acre	61.448	98.724	37.276	60,7
Alagoas	272.183	425.033	152.850	56,2
Amapá	47.515	98.183	50.668	106,6
Amazonas	249.373	510.219	260.846	104,6
Bahia	1.177.343	1.861.452	684.109	58,1
Ceará	691.093	1.129.999	438.906	63,5
Distrito Federal	812.361	1.001.083	188.722	23,2
Espírito Santo	471.698	776.290	304.592	64,6
Goiás	663.902	1.135.046	471.144	71,0
Maranhão	284.793	540.010	255.217	89,6
Mato Grosso	315.547	590.538	274.991	87,1
Mato Grosso do Sul	299.629	497.320	197.691	66,0
Minas Gerais	2.803.454	4.184.183	1.380.729	49,3
Pará	458.636	845.755	387.119	84,4
Paraíba	339.135	513.339	174.204	51,4
Paraná	1.653.435	2.503.927	850.492	51,4
Pernambuco	883.032	1.308.771	425.739	48,2
Piauí	205.729	335.632	129.903	63,1
Rio de Janeiro	2.718.138	3.712.383	994.245	36,6
Rio Grande do Norte	315.488	515.227	199.739	63,3
Rio Grande do Sul	1.893.789	2.521.311	627.522	33,1
Rondônia	147.904	262.585	114.681	77,5
Roraima	23.446	51.418	27.972	119,3
Santa Catarina	1.077.929	1.777.604	699.675	64,9
São Paulo	8.049.532	11.713.163	3.663.631	45,5
Sergipe	206.054	319.246	113.192	54,9
Tocantins	106.043	213.125	107.082	101,0

Fonte: BRASIL. MTE. RAIS, 2000/2008. Dados sistematizados pela Copes/Dipeq/SEI.

É importante assinalar que essa elevação da participação relativa do emprego formal baiano no contexto nacional foi acompanhada de uma ampliação da participação relativa do estado na massa salarial paga aos trabalhadores formais brasileiros, posto que se saiu de uma situação, no ano de 2000, em que os trabalhadores baianos se apropriavam de 3,5% do total dessa massa, para outra, em 2008, na qual respondiam por 3,9% dela⁵ (Tabela 2). Não obstante

⁵ A rigor, todos os estados da região Nordeste, à exceção de Pernambuco, também experimentaram essa mesma realidade vivenciada pela Bahia no que diz respeito à ampliação das suas respectivas participações relativas na massa salarial nacional.

tenha sido registrada essa evolução, não se pode dizer que, no comparativo com as outras unidades da federação, a Bahia tenha melhorado de posição nesse particular. Isso porque, quando se cria um *ranking* classificando tais unidades segundo a representatividade que possuem do ponto de vista da participação na massa salarial nacional, vê-se que a Bahia ocupava, em 2000, a sétima colocação e passou a situar-se, em 2008, na oitava, trocando de lugar com Santa Catarina.

Debruçando-se um pouco mais sobre o comportamento da massa salarial, verifica-se que, em 2000, os trabalhadores formais baianos recebiam salários que, quando somados, totalizavam um montante de R\$ 1.199.751.549,71. Já em 2008, eles passaram a se apropriar de uma massa salarial que correspondia a R\$ 2.840.132.855,49 (Tabela 2). Em função dessa dinâmica, a Bahia perdeu o posto, para Sergipe, de estado nordestino que pagava o mais alto salário médio. Em 2000, o rendimento médio dos trabalhadores baianos (R\$ 1.023,83) era 5,6% superior ao pago no mercado de trabalho formal sergipano. Passados oito anos, essa vantagem inverteu-se, haja vista que os trabalhadores sergipanos passaram a receber um rendimento de R\$ 1.158,85, valor este que se situava 7,6% acima do valor percebido pelos trabalhadores formais na Bahia.

Tal situação é emblemática, uma vez que se presta a lançar luz no debate que procura desvendar a qualidade dos postos de trabalho formais gerados no decorrer dos anos 2000 na Bahia. Com efeito, uma das questões mais relevantes nessa discussão refere-se à forma como se alterou a distribuição dos trabalhadores formais segundo as diferentes classes de rendimento — expressos em salários mínimos (SM) — no transcurso dessa década.

Efetivamente, não é descabido afirmar que nesse quesito a experiência dos trabalhadores não pode ser avaliada positivamente. Prova disso é encontrada, por exemplo, no fato de que, em 2008,

cerca de metade deles (50,1%) auferiam rendimentos que alcançavam, no máximo, o patamar de 1,5 SM. Já no começo dos 2000, essa proporção situava-se num patamar bastante inferior (32,8%) (Tabela 3).

A [...] ampliação do emprego formal na Bahia trouxe, no seu âmago, algumas vicissitudes para o mercado de trabalho, as quais, por razões óbvias, se afastam da premissa do Trabalho Decente

Para compensar esse movimento de expansão da representatividade desse conjunto de trabalhadores no emprego estadual, registrou-se diminuição da participação relativa dos demais

trabalhadores que integram as outras faixas de rendimento. Analisando-se especificamente a situação daqueles trabalhadores que estavam no topo da pirâmide de rendimento (recebendo mais de 20 SM), constatou-se o seguinte quadro: respondiam, em 2000, por 2,5% do total de empregos e passaram a representar 1,0%.

Esse é um sinal inequívoco de que a referida ampliação do emprego formal na Bahia trouxe, no seu âmago, algumas vicissitudes para o mercado de trabalho, as quais, por razões óbvias, se afastam da premissa do Trabalho Decente.

Ao se pensar nas razões que poderiam justificar a referida mudança na distribuição de rendimentos, de início, poder-se-ia argumentar que ela poderia decorrer do fato de que, no período em questão, os trabalhadores formais baianos passaram a reunir, em conjunto, menores níveis de credenciais educacionais. Entretanto, as informações disponíveis mostram claramente que tal mercado tornou-se muito mais seletivo no que tange às exigências educacionais requeridas dos trabalhadores.

Indubitavelmente, as cobranças por níveis crescentes de escolaridade nas contratações formais foram percebidas pela forte diminuição da proporção de trabalhadores menos escolarizados, os quais possuíam, no máximo, o 1º grau completo. Em 2000, tais trabalhadores respondiam por 44,5% de todo o emprego formal estadual e passaram a representar, em 2008, apenas 30,6%. Dentro deste grupo, foram os trabalhadores analfabetos os que,

Tabela 2
Massa salarial em 31/12 – Brasil e Unidades da Federação – 2000 e 2008

Brasil e unidades da federação	Massa salarial			
	2000		2008	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Brasil	34.275.831.110,46	100,0	73.643.886.487,53	100,0
Rondônia	187.455.431,77	0,5	418.901.878,46	0,6
Acre	74.136.805,56	0,2	165.941.886,56	0,2
Amazonas	331.729.227,04	1,0	982.401.527,86	1,3
Roraima	34.264.862,37	0,1	93.093.505,57	0,1
Pará	477.076.148,63	1,4	1.310.221.994,28	1,8
Amapá	71.746.129,24	0,2	196.115.440,93	0,3
Tocantins	101.675.863,89	0,3	324.955.821,81	0,4
Maranhão	255.398.948,27	0,7	717.140.589,08	1,0
Piauí	171.626.756,27	0,5	403.540.171,63	0,5
Ceará	608.348.358,76	1,8	1.377.959.182,07	1,9
Rio Grande do Norte	261.786.853,13	0,8	695.111.509,97	0,9
Paraíba	284.470.410,69	0,8	573.306.183,37	0,8
Pernambuco	896.530.186,91	2,6	1.752.527.778,63	2,4
Alagoas	230.342.232,38	0,7	520.726.369,27	0,7
Sergipe	198.507.839,50	0,6	553.012.211,35	0,8
Bahia	1.199.751.549,71	3,5	2.840.132.855,49	3,9
Minas Gerais	2.954.439.138,21	8,6	6.826.832.586,99	9,3
Espírito Santo	522.061.229,34	1,5	1.406.124.105,11	1,9
Rio de Janeiro	3.906.287.914,67	11,4	7.627.768.120,73	10,4
São Paulo	13.012.212.126,01	38,0	26.024.675.069,94	35,3
Paraná	1.889.100.845,68	5,5	4.229.914.570,09	5,7
Santa Catarina	1.178.225.109,47	3,4	3.009.890.684,81	4,1
Rio Grande do Sul	2.361.695.770,09	6,9	4.533.531.330,24	6,2
Mato Grosso do Sul	300.051.945,87	0,9	882.089.183,71	1,2
Mato Grosso	325.284.650,99	0,9	1.073.199.902,20	1,5
Goiás	622.847.492,63	1,8	1.837.727.675,97	2,5
Distrito Federal	1.818.777.283,37	5,3	3.267.044.351,41	4,4

Fonte: BRASIL. MTE. RAIS, 2000/2008. Dados sistematizados pela Copes/Dipeq/SEI.
 Nota: Valores inflacionados pelo INPC, com base em dezembro de 2008.

Tabela 3
Total de empregados em 31/12, segundo as faixas de remuneração média (em salário mínimo)
Bahia – 2000/2008

Faixa de remuneração média	2000		2008	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Até 0,5	2.343	0,2	5.321	0,3
De 0,51 a 1,00	96.476	8,2	172.049	9,2
De 1,01 a 1,50	286.908	24,4	754.655	40,5
De 1,51 a 2,00	177.292	15,1	276.446	14,9
De 2,01 a 3,00	201.130	17,1	226.282	12,2
De 3,01 a 4,00	109.219	9,3	113.508	6,1
De 4,01 a 5,00	88.520	7,5	88.201	4,7
De 5,01 a 7,00	78.147	6,6	88.428	4,8
De 7,01 a 10,00	51.043	4,3	51.312	2,8
De 10,01 a 15,00	35.072	3,0	31.891	1,7
De 15,01 a 20,00	16.704	1,4	15.293	0,8
Mais de 20,00	28.978	2,5	17.901	1,0
Ignorado	5.511	0,5	20.165	1,1
Total	1.177.343	100,0	1.861.452	100,0

Fonte: RAIS-MTE. Dados sistematizados pela Copes/Dipeq/SEI.

proporcionalmente, mais perderam participação no mercado de trabalho formal baiano, com uma variação negativa da ordem de 64,0%. A contraparte desse movimento foi, evidentemente, o incremento da participação relativa dos trabalhadores com melhores credenciais, ou seja, daqueles que possuíam níveis de escolaridade que variavam do 2º grau incompleto até o superior completo.

Outra maneira de tentar justificar a citada alteração na distribuição do emprego formal por classes de SM é procurar descobrir o porte dos estabelecimentos que mais influenciaram a variação do estoque de empregos no estado. Uma hipótese razoável para conduzir a realização desse exercício é admitir que o referido rebaixamento do patamar salarial tenha decorrido do fato de que as empresas de menor porte — micro (4 a 9 funcionários), pequenas (10 a 49 funcionários) e médias (50 a 99 funcionários) — foram as maiores responsáveis pela variação no estoque de empregos, uma vez que, nelas, a produtividade do trabalho geralmente é menor, justificando o pagamento de salários mais baixos.

Todavia, as informações disponíveis desmentem a referida suposição, haja vista que foram os estabelecimentos considerados de grande porte, os que abrigam 100 ou mais funcionários, aqueles que contribuíram mais decisivamente para que o estoque total de empregos variasse na magnitude, conforme indicado anteriormente, de 684.109 postos de trabalho. Precisamente, constatou-se que dessa variação, tais empresas responderam, em valores absolutos, por 410.931 postos de trabalho, o que, em termos relativos, significa 60,1%.

Outro caminho que pode fornecer pistas importantes para se conseguir explicar o rebaixamento do padrão salarial do mercado de trabalho formal baiano, no período de tempo em questão, é a observação da evolução da distribuição do emprego nos diferentes setores da atividade econômica. Paradoxalmente, um resultado interessante que surge, quando se avança nessa direção, é que a Indústria de Transformação, setor historicamente reconhecido como pagador de boas remunerações,

incrementou a sua participação na citada distribuição do emprego formal de 9,0%, em 2000, para 10,3%, em 2008. Quadro similar é também constatado no Comércio, posto que a sua participação saltou de 16,7% para 17,9%.

Realidade oposta a essa foi experimentada pelo setor de Serviços, dado que reunia 63,2% do estoque de emprego, em 2000, e passou, em 2008, a responder por 60,5%, e por outros setores de menor expressão no contexto do emprego formal, a exemplo do Agropecuário.

No caso específico desse último setor, observou-se a seguinte evolução: em 2000, absorvia 4,6% dos trabalhadores formais do estado e, em 2008, passou a reunir 4,4%. A constatação desse quadro é deveras preocupante, posto que uma parcela considerável dos trabalhadores baianos desenvolve atividades no setor primário⁶. Na percepção de Santana (2003, p. 47), essa posição destacada do setor primário na ocupação estadual é decorrente

[...] de uma estrutura agrária na qual ainda se mantém uma proporção elevada de pequenas propriedades rurais, nas quais a produção para a subsistência envolve parcela significativa dos indivíduos que nelas vivem, o que contribui de maneira evidente para inflar o contingente de pessoas ocupadas em atividades agrícolas (embora à margem do circuito econômico propriamente dito).

Essa informação está em perfeita sintonia com os resultados que constam em um estudo produzido pela SEI em 2005, no qual se investiga a situação dos 417 municípios baianos no que diz respeito às condições de operação e funcionamento dos seus respectivos mercados de trabalho. Nesse trabalho é possível constatar que na maioria esmagadora dos municípios baianos (315) o que corresponde, percentualmente, a 80,7% do total de municípios existentes no estado, a taxa de ocupação é igual ou superior a 80,0%.

⁶ Em 2009, a PNAD acusou que 32,7% dos ocupados na Bahia desenvolviam atividades agrícolas.

Entretanto, a conformação desse quadro só é possível graças ao fato de que a inserção no mercado de trabalho baiano de uma parte significativa dos trabalhadores se dá por vias bastante precárias, tais como, trabalhadores não-remunerados em ajuda a membros dos domicílios e trabalhadores na produção para o próprio consumo. Esse é notadamente o padrão que se verifica naqueles municípios que registram as menores taxas de desemprego, as quais, em muitos casos, indicam, inclusive, situações que se aproximam e/ou expressam o pleno emprego da força de trabalho local.

Em que pese a mencionada ampliação da participação da Indústria de Transformação na esfera do emprego formal, a sua contribuição para a variação no estoque de emprego foi pequena (12,6%), comparativamente à do setor de Serviços (56,6%), o qual, conforme se viu, perdeu importância relativa no estoque total de empregos. Convertendo essas variações relativas em números absolutos, vislumbra-se que, do total de postos de trabalho correspondentes à variação no estoque de empregos, a Indústria de Transformação respondeu por 85.948 enquanto os Serviços totalizaram 387.162 postos.

Não há como negar que essa expansão do emprego formal na Indústria de Transformação guardou íntima correlação com o avanço dos investimentos industriais verificados no estado ao longo dos anos 2000. Nesse período, conforme mencionam Carvalho Júnior, Silva e Pessoti (2010), vieram para a Bahia inúmeras indústrias, das mais variadas áreas, atraídas pelas isenções fiscais. Entre elas destacam-se a Ford (e as sistemistas), a VERA-CEL, a MONSANTO e diversas indústrias calçadistas. Tais autores informam, apoiados em levantamento feito pela Secretaria de Indústria e Comércio e Mineração do Estado, que a Bahia foi palco, no período de 2000 a 2009, de investimentos da ordem de, aproximadamente, R\$ 42 bilhões.

Pelo menos em tese, esses foram acontecimentos que tinham grande potencial para melhorar a qualidade dos postos de trabalho oferecidos aos

trabalhadores baianos, uma vez que a indústria, além de pagar salários atrativos, comparativamente aos demais setores, costuma abrigar a maioria das relações de trabalho que estabelece no “guarda-chuva” da formalização. Todavia, não se pode assumir essa suposição ao pé da letra, tendo em vista as idiosincrasias que caracterizam essa expansão do emprego no setor industrial baiano. Uma delas é indubitavelmente o fato de o segmento calçadista ter sido o maior destaque dentro desse setor no que se refere à geração de postos de trabalho, sendo responsável por 26,9% de toda a variação de emprego registrada na indústria, no entanto, conforme atestam os dados disponibilizados pela RAIS, tal segmento distingue-se de todos os demais da atividade produtiva por ser aquele que pior remunera os trabalhadores. Em termos médios, em 2008, ele remunerava a mão de obra que empregava com um salário médio da ordem de R\$ 551,83, valor esse que correspondia a 1,3 SM da época.

Outra característica peculiar dessa expansão é o descompasso entre a grandiosidade do volume de recursos financeiros exigidos pelos referidos investimentos industriais e a repercussão produzida sobre a geração de emprego. O Projeto *Amazon*, que trouxe a Ford para a Bahia, resume isso de modo exemplar. Comparando-se os estoques de emprego existentes na atividade Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias, em 2000 e 2008, chega-se a uma variação de 7.684 postos de trabalho. Ou seja, um empreendimento que arregimentou cerca de U\$ 2 bilhões, proporcionou a abertura de menos de 8.000 vagas de trabalho.

A vinda dessa empresa para a Bahia gerou enormes expectativas quanto às possibilidades de expansão do mercado de trabalho formal. Especulava-se, a princípio, que a instalação de uma planta industrial como a da Ford implicasse a geração de 5.000 empregos diretos e 50.000 indiretos. Respeitadas as devidas tessituras, imaginava-se que esse evento pudesse impactar o mercado de trabalho baiano de forma semelhante ao ocorrido

em tempos pretéritos, quando foram fincadas as bases da indústria do petróleo. Seria, portanto, uma espécie de reedição do processo de redenção a que foi submetida a economia baiana nos idos de 1950 — tão brilhantemente comentado por Guimarães (2002) —, com o surgimento de novos atores, quais sejam, a indústria automobilística e os seus trabalhadores. Estes últimos, possíveis integrantes de uma classe média que ajudaria a dinamizar os contornos dessa economia, notadamente na sua faixa metropolitana.

Por certo, esses rebatimentos seriam bem mais intensos se os trabalhadores pertencentes a essa indústria na Bahia tivessem a mesma condição salarial dos seus congêneres de São Paulo. Nesse particular, é flagrante a desvantagem dos trabalhadores locais, haja vista auferirem um salário médio, em 2008, de R\$ 2.028,87, valor esse que representava apenas 71,6% do salário médio dos trabalhadores paulistas (R\$ 2.833,06).

Vale notar que essa discrepância não encontra respaldo, por exemplo, no argumento de que a planta da Ford, em Camaçari, utiliza-se de tecnologias de produção menos sofisticadas do que as presentes na indústria automobilística paulista, o que, inequivocamente, em rebatendo sobre a produtividade dos trabalhadores, justificaria o pagamento de remunerações mais baixas. Pelo que se sabe, o padrão tecnológico do Projeto *Amazon* rivaliza com as “melhores” práticas internacionais. Daí não dá para supor que os trabalhadores que operam tal planta sejam menos qualificados e, por conseguinte, menos produtivos. A velocidade com que se atingiu a capacidade máxima de produção na planta de Camaçari desmente e/ou enfraquece argumentações em contrário.

A julgar pela mobilização de recursos envolvidos nos investimentos industriais que aportaram na Bahia, as repercussões no emprego desse setor foram bastante tímidas, muito embora tenha havido, como já destacado, expansão da sua participação no contexto do emprego estadual. Prova disso pode ser encontrada no fato de que o patamar atingido

em 2008 era apenas ligeiramente superior àquele verificado em meados dos anos 1990, quando o setor representava 9,6% dos empregos formais da Bahia. Inquestionavelmente, dois fatores contribuíram para a configuração desse quadro: elevadíssima intensidade em capital e limitado encadeamento produtivo dos investimentos realizados.

ASPECTOS DA DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO EMPREGO FORMAL NOS ANOS 2000

Ao se descrever o quadro de vitalidade da economia baiana no que tange à geração de emprego no chamado núcleo duro do mercado de trabalho, faz-se mister tecer algumas considerações acerca da forma como se deu a distribuição espacial desse emprego. A realização desse exercício é bastante oportuna, uma vez que, por meio dele, é possível perceber importantes idiosincrasias da formalização do trabalho no território baiano, permitindo sair-se de uma perspectiva de leitura acrítica desse fenômeno, a qual, no mais das vezes, assume o caráter celebratório dos seus resultados e, por conseguinte, descuida-se de atentar para as grandes disparidades nele presentes.

Um aspecto que precisa ser destacado quando se analisa a evolução do emprego formal no período em questão é que os municípios que integram o Território de Identidade Metropolitano não foram aqueles que se responsabilizaram pela maior parte dos empregos gerados. Essa posição destacada coube aos municípios localizados no interior. Em números absolutos, tem-se que daquelas 684.109 vagas abertas no mercado de trabalho formal baiano entre 2000 e 2008, 238.809 foram geradas no referido território e as 445.300 restantes no interior. Isso equivale a dizer que, do ponto de vista percentual, esse primeiro espaço concentrou 34,9% das vagas, enquanto o segundo ficou com os outros 65,1%.

Em 2000, o Território de Identidade Metropolitano contabilizava um estoque de emprego formal

da ordem de 698.237 postos de trabalho, número esse que representava 59,3% de todo o estoque de emprego existente no conjunto do estado. Passados oito anos, apurava-se para esse mesmo território um estoque de emprego de 937.046 postos de trabalho. Nesta oportunidade, esse conjunto de empregos representava 50,3% de todo o estoque de emprego medido no plano estadual.

Compensando esse movimento de queda de participação do Território Metropolitano no contexto do emprego formal estadual, quase todos os outros territórios de identidade incrementaram as suas respectivas participações. A única exceção ficou a cargo do Território de Itaparica (Cartograma 1).

Outra informação importante que salta aos olhos quando se procura detalhar os fatores que contribuíram para que a Bahia apresentasse essa dinâmica no crescimento do emprego formal na década passada é que o número de estabelecimentos, públicos e privados, existentes que empregavam trabalhadores de maneira formal passou de 93.763, em 2000, e atingiu o patamar de 139.754, em 2008, movimento que equivaleu a uma variação relativa da ordem de 49,1%.

Um dos prováveis eventos que contribuiu para que o Território Metropolitano viesse a perder espaço no contexto do emprego formal baiano está relacionado ao fato de que nele ocorreu um processo de diminuição relativa do número de estabelecimentos entre os anos de 2000 e 2008, pois enquanto nesse primeiro ano os seus 38.427 estabelecimentos correspondiam a cerca de 41,0% do total de estabelecimentos existentes no estado, no segundo os seus 50.106 estabelecimentos passaram a equivaler a 35,9% do total de estabelecimentos presentes no plano estadual. Apenas em mais outros dois Territórios de Identidade (Litoral Sul e Médio Rio das Contas) observou-se movimento semelhante. Todos os outros Territórios de Identidade ou mantiveram sua representatividade nesse esquema ou a ampliaram (Cartograma 2).

O desenho desse novo arranjo da distribuição dos empregos formais e dos estabelecimentos que

empregam trabalhadores pelas vias da formalidade impõe o exercício de algumas reflexões. Com efeito, foi deveras salutar o incremento da participação relativa dos municípios baianos que integram outros Territórios de Identidade que não o Metropolitano no contexto do emprego formal. Sem dúvida, esse foi um acontecimento que espelha o quadro de desconcentração espacial da atividade produtiva na Bahia, evidenciado pelos números do PIB municipal baiano de 2007.

Após uma análise acurada desses números, Pessoti et al. (2009) chegaram à conclusão de que houve um ganho de participação para os municípios fora da Região Metropolitana de Salvador. Conforme sinalizam,

Nos últimos anos, a estrutura produtiva baiana tem se caracterizado pelo redirecionamento de parte da estrutura industrial para vários municípios e diversas regiões do estado; com relação à produção agrícola, esse redirecionamento voltou-se basicamente para os municípios da região Oeste. Nesse sentido, os números divulgados pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2009), evidenciam uma desconcentração espacial da atividade econômica da Região Metropolitana de Salvador que, em 1999, era responsável por aproximadamente 46,7% do PIB da Bahia e passou, em 2007, a representar 41,7% do total das riquezas produzidas pelo estado da Bahia. No entanto, é importante salientar que, apesar dessa leve desconcentração, a Bahia ainda caracteriza-se pela existência de áreas com baixa capacidade de geração de renda e que dependem, em grande parte, da atuação do poder público⁷ (PESSOTI et al., 2009, p. 1).

⁷ Em 2008, pouco menos de 1/3 dos trabalhadores formais baianos (30,9%) desenvolviam atividades laborais no setor Serviços, dentro do segmento Administração pública direta e autárquica. Estudo em curso na SEI, já com as informações disponibilizadas pela RAIS 2009, tem revelado a decisiva influência de tal segmento para o emprego formal nos 26 Territórios de Identidade baianos.

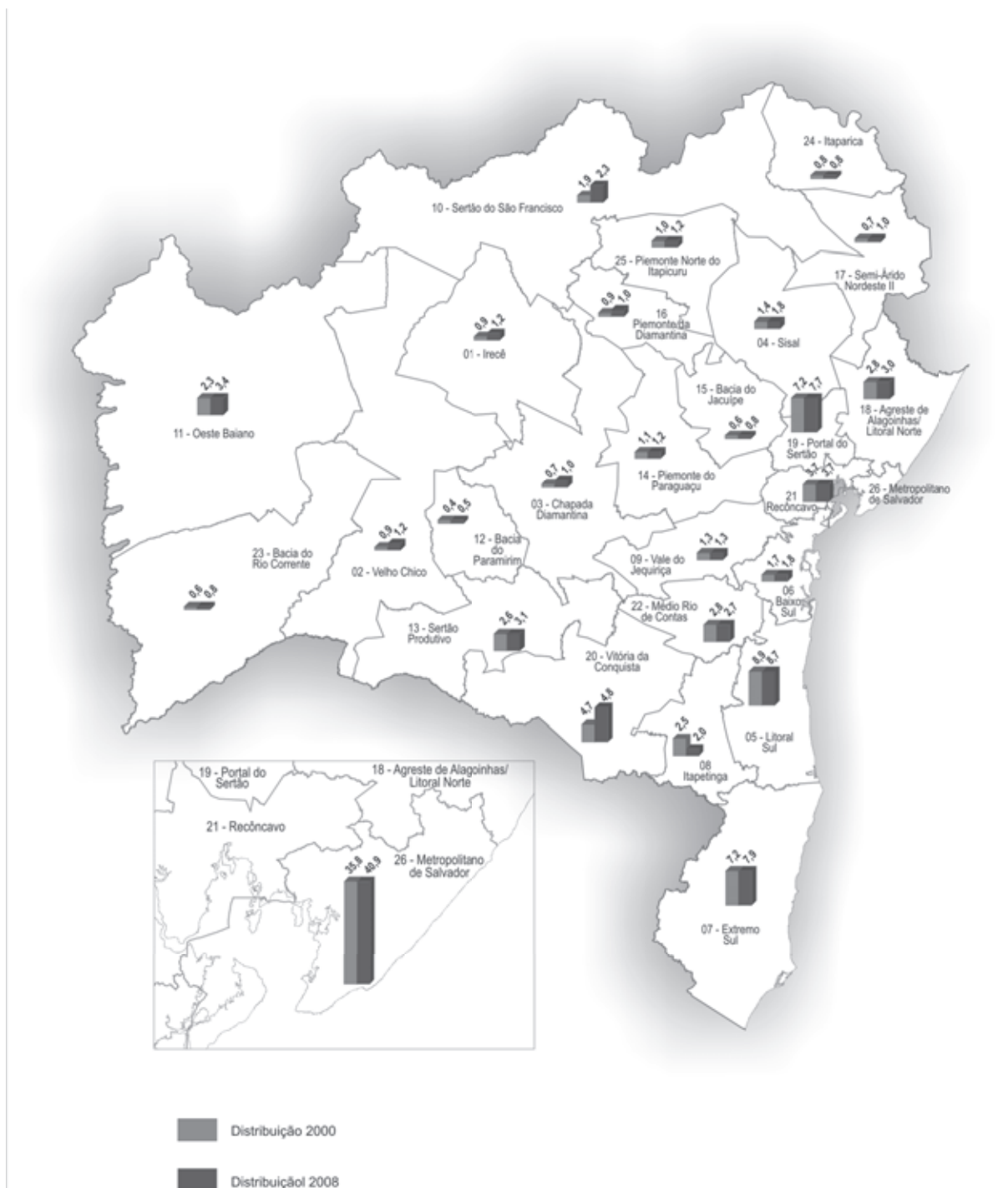


Cartograma 1
Distribuição percentual do estoque de emprego formal por Territórios de Identidade – Bahia – 2000/2008

Fonte: Fonte: BRASIL. MTE. RAIS, 2000/2008. Dados sistematizados pela Cartgeo/Digeo/SEI.

Mesmo com essas alterações, continua efetiva a macrocefalia do Território Metropolitano no que se refere ao PIB e, por conseguinte, do emprego formal. Trata-se de uma situação em que, conforme se viu, apenas dez municípios (Salvador, Camaçari,

Lauro de Freitas, Simões Filho, Candeias, Dias d'Ávila, Vera Cruz, Itaparica, Madre de Deus e Salinas da Margarida), de um total de 417 existentes na Bahia, ainda respondiam, em 2008, por metade dos empregos formais.



Cartograma 2
Distribuição percentual dos estabelecimentos formais por Territórios de Identidade – Bahia – 2000/2008

Fonte: Fonte: BRASIL. MTE. RAIS, 2000/2008. Dados sistematizados pela Cartgeo/Digeo/SEI.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O esforço interpretativo aqui empreendido para acompanhar a evolução do emprego formal na Bahia na década de 2000 não teve, ao chamar a

atenção para algumas vicissitudes que encerra, a finalidade de desqualificá-la. O investimento feito nessa direção teve tão somente o intento de evidenciar algumas questões que muitas vezes ficam encobertas quando são apresentados os grandes

números que dão conta do fenômeno da formalização do mercado de trabalho brasileiro, de uma forma geral, e baiano, em particular.

Ao privilegiar essa conduta interpretativa, foi possível notar que tal formalização, nesse intervalo de tempo, implicou algumas ocorrências que impedem a sua associação à ideia do Trabalho Decente. Em verdade, pelas informações analisadas pôde-se observar certas nuances dessa formalização que se afastam, por assim dizer, da perspectiva do que venha a ser efetivamente um trabalho decente.

Como afirmar que o trabalho formal na Bahia evoluiu de modo a afinar-se plenamente com as prerrogativas contidas na sua Agenda do Trabalho Decente? Efetivamente, o desiderato de que a formalização melhorasse integralmente a qualidade do emprego na Bahia não se confirmou. Prova maior disso foi o fato de (mesmo levando em conta que, no Governo Lula, o SM passou por um processo de valorização) ter crescido a proporção de trabalhadores baianos que ganhavam no máximo até 1,5 SM.

O registro dessa ocorrência força obrigatoriamente a discussão em torno da questão da qualidade dos empregos formais que foram gerados na Bahia nesse período, ao tempo em que remete a uma problemática extremamente importante quando se reflete sobre as aspirações baianas quanto ao desenvolvimento econômico e social, qual seja, o tipo de expansão capitalista aqui vivenciada. Esta, em que pese ter provocado impactos importantes do ponto de vista da geração de emprego formal, não pode ser entendida como excepcionalmente benfazeja para os trabalhadores baianos. Isso porque, resultou num esquema de rebaixamento do padrão salarial que fez, inclusive, a economia baiana perder a condição, para Sergipe, de estado nordestino que pagava o melhor salário aos empregados do setor formal.

Pelo panorama descrito, as mudanças observadas no padrão dessa expansão capitalista na Bahia foram tímidas. Como sempre, o Território Metropolitano continuou acolhendo (motivada por economias de aglomeração, decorrentes da

insuficiência de infraestrutura no interior do estado e dos custos de escoamento da produção), para usar uma linguagem popular, o *filet mignon* dos investimentos produtivos na Bahia. Os investimentos, notadamente os industriais, dirigidos para as outras partes do estado produziram impactos na geração de postos de trabalho formais de pequena monta. Quanto ao volume, o maior destaque, nesse particular, ficou a cargo do segmento calçadista. Porém, tal segmento se diferencia dos demais por ser aquele que remunera os trabalhadores com o salário médio mais baixo.

Ante o exposto, permanece o secular desafio da sociedade baiana, agora documentado nos termos que definem a sua Agenda do Trabalho Decente, que é não apenas aumentar a produção da riqueza material e, portanto, gerar emprego e renda, mas, sobretudo, encampar ações que promovam a melhoria das condições de reprodução da sua força de trabalho. O desafio é hercúleo. Até mesmo quando as sinalizações parecem indicar a reversão das condições estruturais de fragilização do mercado de trabalho baiano, com a expansão da sua fatia formalizada, um olhar mais acurado se incumbe de desmenti-la.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, L.; SANCHES, S.; CONSTANZI, R. Análise preliminar dos déficits de trabalho decente no Brasil no período 1992-2006. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 18, n.1, p. 95-111, abr./jun. 2008.
- AGENDA NACIONAL DE TRABALHO DECENTE. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/info/downloadfile.php?fileId=237>>. Acesso em: 8 nov. 2010.
- BAHIA. Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte. *Agenda Bahia de Trabalho Decente*. Salvador: SETRE, [2007]. Disponível em: <http://www2.setre.ba.gov.br/trabalhodecente/agenda_bahia_do_trabalho_decente.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2010.
- BORGES, Â. *Desestruturação do mercado de trabalho e vulnerabilidade social: a Região Metropolitana de Salvador na década de 90*. 2003. 376 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2003.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Departamento de Emprego e Salário. Coordenação Geral de Estatística do Trabalho. *Relação Anual de Informações Sociais (RAIS): estabelecimento*. [S. l.: s. n], 2000. 1 CD ROOM.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Departamento de Emprego e Salário. Coordenação Geral de Estatística do Trabalho. *Relação Anual de Informações Sociais (RAIS): estabelecimento*. [S. l.: s. n], 2008. 1 CD ROOM.

CARVALHO JÚNIOR, C.V. de; PESSOTI, G.C.; PEREIRA, Í.G.A. Panorama da economia baiana sob a ótica do PIB 1975/2000. *Série Estudos e Pesquisas*, v. 57, p. 7-23, 2002.

CARVALHO JÚNIOR, C.V. de; SILVA, D.V. da; PESSOTI, G.C. *Análise da evolução da economia na Bahia entre 1975 e 2010 sob o novo enfoque de contas regionais*. Salvador, 2010. Texto não publicado.

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 98., 2009, Ginebra. *Para recuperarse de la crisis: un Pacto Mundial para el Empleo*. Ginebra, 2009. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2009/109B09_192_span.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2010.

DEDECCA, C.; BALTAR, P. Mercado de trabalho e informalidade nos anos 90. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 27, n. especial, p. 65-84, 1997.

GUIMARÃES, J.R.S. Níveis e padrão distributivo de renda na Bahia nos anos 1990. *Série Estudos e Pesquisas*, Salvador, v.59, p.65-96, 2003.

GUIMARÃES, N.A. Reestruturação sistêmica e mobilidade predatória: destino de trabalhadores em espaços sociais sob intensa mudança. In: LIMA, Paulo Costa (Coord.) *Quem faz Salvador*. Salvador: UFBA, 2002. p. 269-285.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2009*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/servidor_arquivos_est/>. Acesso em: 15 set. 2010.

PESSOTI, G.C.; SANTOS, J.P.C.; SILVA, K.M. das G.C. da; PEREIRA, S.B.M. PIB municipal revela leve desconcentração espacial na economia baiana. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, n. 165, p. 58-67, 2009.

POCHMANN, M. Trabalho em questão neste início de século XXI. *Série Estudos e Pesquisas*, Salvador, v. 86, p. 11-25, 2010.

SANTANA, M. Mudanças nas formas de inserção da população ocupada na Bahia dos anos 1990. *Série Estudos e Pesquisas*, Salvador, v. 59, p. 45-64, 2003.

SANTOS, L.C.C. dos; BISPO FILHO, L.M.; SOUZA, L.N. de. Um índice para o mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador. *Série Estudos e Pesquisas*, Salvador, v. 86, p. 207-239, 2010.

SOUZA, L.N. de; BRAGA, T.B. Crise econômica internacional e o mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador. *Bahia Análise & Dados Salvador*, v. 20, n. 1, p. 129-144, 2010.

SOUZA, N. de A. *Economia brasileira contemporânea: de Getúlio a Lula*. São Paulo: Atlas, 2008.

Registro sinceros agradecimentos a Flávia Santana Rodrigues, Lucas Marinho Lima e Carlos Marlon Lopes Costa, por terem reunido boa parte das informações apresentadas neste trabalho, a Ana Lúcia da Silva Teixeira pela confecção dos cartogramas, e a Francisco Vidal, por ter lido a versão original e feito recomendações que ajudaram a clarear algumas ideias. Em tempo, esclareço que as imprecisões que ainda permaneceram são de minha inteira responsabilidade.

Artigo recebido em 15 de setembro de 2010
e aprovado em 8 de outubro de 2010.

Economia popular e Trabalho Decente: articulando desafios e propostas políticas

Ana Claudia Farranha*

* Doutora e mestra em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); bacharel em Direito (UFES). Professora do Centro Universitário Jorge Amado (Unijorge).
anclaud@uol.com.br

Resumo

Este artigo trata dos temas; luta contra pobreza, economia popular e trabalho decente. Seu objetivo é discutir aspectos das concepções ideológicas sobre as políticas de luta contra a pobreza, com base no conceito de economia popular e relacionar este conceito com a noção de Trabalho Decente. A pergunta central que se busca responder é: em que medida as referências vindas da economia popular ampliam a possibilidade de construção de políticas públicas para o trabalho decente? Sendo assim, utiliza-se como abordagem metodológica a revisão da literatura. Os resultados e conclusões apontados no texto buscam desenvolver a relação entre esta discussão e as formulações propostas pela Agenda Bahia do Trabalho Decente.

Palavras-chave: Economia popular. Desenvolvimento local. Trabalho Decente. Políticas públicas.

Abstract

This article deals with matters involving fights against poverty, popular economy and decent work. Its objective is to discuss aspects of the ideological conceptions on the policies to fight poverty, based on the concept of popular economy and to relate this concept to the notion of Decent Work. The central question that needs to be answered is: to what extent the references coming from popular economy increase the possibility of construction of public policies in favor of decent work? Thus the revision of literature is used as a methodological approach. The results and conclusions pointed out in the text search to develop the relationship between this discussion and the formularizations proposed for the Agenda Bahia of Decent Work.

Keywords: Popular economy. Local development. Decent Work. Public policies.

Nós, gente menor,
sentadas, convencidas, formais.
Respondendo à chamada.
Ouvindo atentas a leitura da ata.
Pedindo a palavra.
Levantando ideias geniais.

Cora Coralina

CRÉDITO COMO FORMA DE COMBATE À POBREZA: A NATUREZA DESTA IDEIA

Falar sobre crédito pode suscitar o seguinte questionamento: em que medida esse instrumento — uma vez dirigido aos pobres — pode representar uma possibilidade de combate à pobreza e de construção de políticas de trabalho decente? Para responder a esta questão é importante analisar a natureza do crédito. Esta natureza pode ser identificada como mola propulsora da economia, na medida em que surgem, no século XIX, entre os trabalhadores, as cooperativas de crédito. Cabe lembrar que, enquanto o capitalismo desenvolvia-se baseado na livre iniciativa, uma das formas de resistência dos trabalhadores foi a criação de cooperativas. Uma das experiências pioneiras nessa área pode ser identificada na ação do industrial inglês Robert Owen. Singer (2002, p. 39), discorrendo sobre estas experiências, aponta várias modalidades do cooperativismo: “a) cooperativismo de consumo; b) cooperativismo de crédito; c) cooperativas de compra e venda; d) cooperativas de produção”.

O que é significativo para a discussão proposta é a compreensão relativa ao cooperativismo de crédito, que pode ser tomado como o embrião das experiências de “bancos do povo”. Esse formato de cooperativismo surgiu em 1850. Trata-se de uma invenção alemã e nasceu da perda de safras de cereais por trabalhadores que viviam de seu próprio trabalho e não contavam com recursos institucionais que pudessem socorrê-los naquele momento de vulnerabilidade. A experiência urbana foi implementada por Hermann Schulze-Delitzsch e a rural, por Friederich Wilhelm, políticos da época, que se sensibilizaram com a tragédia vivida pelos pobres naquela ocasião (SINGER, 2002).

O objetivo deste tipo de associação era fornecer ajuda aos pobres. Normalmente, o grupo de cooperados iniciava-se com a ação de pessoas ricas que emprestavam seu dinheiro aos pobres, sob a perspectiva da filantropia. Entretanto, as pessoas

que desejavam receber empréstimo deveriam associar-se ao grupo e comprar uma cota de capital, a qual era paga em pequenas prestações semanais. Esta experiência está referenciada na cooperativa de crédito implementada pelo juiz Hermann Schulze, em Delitzsch.

Essa experiência, entretanto, não foi muito longe e acabou sendo substituída por outro formato que já não dependia da ação de homens ricos, mas buscava empréstimo no próprio mercado e oferecia em garantia os bens dos sócios, os quais tinham responsabilidade ilimitada face ao empreendimento. Nessa outra modalidade,

Cada novo membro tem de pagar uma taxa de entrada e uma cota em prestações. Os membros têm de depositar sua poupança na cooperativa para constituir o seu capital de giro. Precisando de mais dinheiro para atender às necessidades de capital dos membros, a cooperativa recorre ao mercado, a partir do princípio da responsabilidade ilimitada, que Schulze-Delitzsch traduzia no velho lema “todos por um e um por todos” (SINGER, 2002, p. 62).

Esse tipo de associação ficou conhecido como “Banco do Povo”, o qual estava aberto à participação de novas pessoas e funcionava com base no princípio de “autogestão”. Ou seja, a administração e a elaboração de normas e regulamentos cabiam aos membros, sem a interferência do poder econômico de outros grupos e/ou do próprio Estado.

Nesse ponto, identificam-se algumas pistas que auxiliam na delimitação do papel do crédito como um instrumento importante para a transformação das condições de vida dos pobres. Embora, hegemonicamente, o crédito seja identificado com os grandes circuitos financeiros caracterizados por altas taxas de juros, cuja gestão está sob a guarda de um pequeno grupo, o relato das primeiras experiências de crédito cooperativo mostra que, mesmo com o avanço financeiro do capitalismo, formas alternativas de produção e financiamento foram implementadas pelos trabalhadores.

O cooperativismo de crédito espalhou-se por todo o mundo. As experiências na Itália e América do Norte, por exemplo, embora guardem diferenças em relação à alemã, mantêm os princípios de solidariedade entre os membros e autogestão (SINGER, 2002). Com o fim da Segunda Guerra Mundial, um movimento direcionado à “[...] centralização do capital e a formação de gigantescos oligopólios financeiros globais” (SINGER, 2002, p. 69) refletiu-se na estrutura do cooperativismo de crédito nos países em que ele se desenvolveu mais. Este fato coloca questões importantes para diferenciar as matizes ideológicas que nortearão as experiências de concessão de crédito, como uma política que movimenta a economia e sustenta os mais pobres — em outras palavras: elementos da economia popular.

Quanto a esse ponto, é importante apontar uma consideração de Singer (2002, p. 74) acerca da transformação do cooperativismo de crédito:

A grande massa dos atuais membros das cooperativas de crédito não pertence ao grupo de menor renda dos respectivos países europeus e certamente o mesmo vale para o Canadá e Estados Unidos e para os demais países desenvolvidos. Mas isso não quer dizer que não tenham surgido novos grupos sociais pobres que precisam de cooperativas de crédito do tipo que Schulze-Delitzsch, Raiffeisen, Luzzati e Desjardins criaram e difundiram na segunda metade do século XIX. Basta pensar na imensa pobreza do Terceiro Mundo e no ressurgimento dela, em proporções bem menores, em países do Primeiro Mundo.

A questão que fica é: em que medida o crédito pode ser um instrumento eficiente de combate à pobreza e na criação de mecanismos mais democráticos no que se refere ao acesso ao sistema financeiro, à inclusão social, à riqueza produzida

A questão que fica é: em que medida o crédito pode ser um instrumento eficiente de combate à pobreza e na criação de mecanismos mais democráticos no que se refere ao acesso ao sistema financeiro, à inclusão social, à riqueza produzida e ao Trabalho Decente?

e ao Trabalho Decente? Parte da resposta a essa questão está referenciada na pioneira experiência do Grammen Bank (Banco da Aldeia), em Bangladesh, no final dos anos 1970. Tratou-se de uma ação iniciada pelo professor Yunus, que criou, com o empréstimo concedido a 42 famílias, uma instituição financeira, cujo objetivo é proporcionar empréstimo àqueles que estão à margem de qualquer acesso ao crédito. Desta iniciativa resultou uma série de outras experiências baseadas no princípio de concessão de crédito para as pessoas pobres.

Santos (2002, p. 50), analisando algumas destas experiências, assinala duas visões que permeiam o universo das instituições financeiras de microcrédito: uma, em que os microcréditos “[...] providenciam meios de subsistência indispensáveis que têm efeito direto sobre o nível de vida dos seus beneficiários e que, com frequência, são acompanhados de programas de educação e desenvolvimento comunitário”; e outra, que encara “[...] os créditos como fins em si mesmo e rejeitam enfaticamente qualquer tentativa de associar a prestação de serviços financeiros aos pobres com projetos de construção comunitária”.

Complementando as considerações de Santos (2002), cabe destacar um estudo publicado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, em que Gulli (1999, p. 2) descreve a abordagem para o microcrédito e assinala dois tipos de enfoque: um relacionado ao sistema financeiro, cuja “[...] meta global é proporcionar serviços sustentáveis a pessoas de baixa renda, porém não necessariamente aos mais pobres. Tais serviços não se dirigem exclusivamente aos mais pobres, mas também aos focos subatendidos pelo mercado em geral”; e outro relacionado ao alívio à pobreza, “[...] cuja meta deve ser reduzir a pobreza e facilitar a realização plena das pessoas. Para esse tipo de enfoque são

necessários serviços complementares e que adotem enfoques integrados, tais como subsídios”. Nesse último caso, o crédito é pensado como um direito de acesso à riqueza inerente ao ser humano.

Observa-se, assim, que compreender o campo em que inscrevem os programas de microcrédito é perceber as diferentes lógicas que permeiam suas concepções e identificar que os resultados destes programas relacionam-se estreitamente com perspectivas ideológicas que podem ter como consequências soluções articuladas com base em uma lógica econômico-financeira tradicional ou soluções pensadas *pelos e para os pobres*. É sob esta perspectiva que os termos *economia popular e finanças solidárias* ganham importância.

SENTIDO DE UMA ECONOMIA POPULAR

O eixo fundamental deste debate está referenciado nas práticas de economia solidária, cujo princípio básico é o do cooperativismo e autogestão dos trabalhadores. Aprofundando aspectos da definição, Singer (2003, p. 13) afirma:

A economia solidária casa o princípio da unidade entre posse e uso dos meios de produção e distribuição da produção (da produção simples de mercadorias) com o princípio da socialização destes meios (do capitalismo). [...] O modo solidário de produção e distribuição parece à primeira vista um híbrido entre o capitalismo e a pequena produção de mercadorias. Mas na realidade, ele constituiu uma síntese que supera ambos. A unidade típica da economia solidária é a cooperativa de produção, cujos princípios organizativos são: a posse coletiva dos meios de produção pelas pessoas que a utilizam para produzir; gestão democrática da empresa ou por participação direta (quando o número de cooperados não é demasiado) ou por representação; repartição da receita líquida entre os cooperados por critérios aprovados após discussões e negociação

entre todos; destinação do excedente anual (denominado “sobras”) também por critérios acertados entre todos os cooperados. A cota básica do capital de cada cooperador não é remunerada, somas adicionais emprestadas à cooperativa proporcionam a menor taxa de juros do mercado.

Uma consideração importante acerca da conexão entre o microcrédito e a lógica da economia solidária reside no fato de que esses princípios podem desfazer o caráter individual do crédito e ser articulados com a perspectiva da autonomia da produção, potencializando uma lógica de desenvolvimento diferente daquela que privilegia apenas os processos de financeirização da economia.

Outro conceito que se relaciona com a perspectiva de tornar o crédito popular um produto para os pobres é o que define a lógica da economia popular. Lisboa (1996, p. 15), discutindo aspectos da economia popular, destaca que a reflexão sobre os caminhos para erradicação da miséria requer mais do que políticas orientadas para o crescimento econômico, “[...] as quais consideram o pobre como sujeito passivo que receberia os benefícios do desenvolvimento”, e do que as políticas compensatórias podem oferecer. Segundo o autor, trata-se de perceber “[...] os pobres como sujeito ativo, capacitando-os a tomar iniciativas a favor de si mesmos, a incorporar seu próprio potencial produtivo desaproveitado” (LISBOA, 1996, p. 15). Sendo assim, o autor sugere o conceito de “economia popular”, cujas características não estão referenciadas à condição da *informalidade*, mas é “[...] mera ‘sombra’ da economia de mercado (imprescindível para a sua expansão econômica, pois não contabiliza inúmeros custos)” (LISBOA, 1996, p. 15); ou seja, estão articuladas à lógica de produção-reprodução da sociedade, porquanto são “[...] atividades não motivadas pela ideia de lucro, não sujeitas ao mercado e a controles burocráticos, por meio das quais as pessoas satisfazem suas necessidades cotidianas” (LISBOA, 1996, p. 15).

Esse mesmo conceito é trabalhado por Icaza e Tiriba (2003), ao desenvolverem uma vasta

discussão acerca do tema ao longo da exposição do conceito. Ao se referirem ao conceito de “economia popular”, as autoras problematizam as fronteiras entre a economia popular e a economia informal. Afirmam que uma não se confunde com a outra, já que a primeira relaciona-se com o universo sem fronteiras da globalização, assinalando elementos da “legalidade” e da “ilegalidade”; e a segunda suscita questões acerca de como se articulam as relações sociais de produção. Nesse caso, e na mesma perspectiva que se ressaltou em Lisboa (1996), a economia popular caracteriza-se sob a “[...] lógica de reprodução ampliada da vida” (ICAZA; TIRIBA, 2003, p. 105).

Sendo assim, no universo da economia popular, “[...] além daquelas iniciativas econômicas, cujo objetivo imediato é a geração de renda [as atividades] se verificam nas ações espontâneas de solidariedade entre familiares, amigos e vizinhos e também nas ações coletivas organizadas no âmbito da comunidade” (ICAZA; TIRIBA, 2003, p. 101-102). Exemplos dessas práticas são: os mutirões populares (construção de casa, limpeza de valão ou a ajuda para conserto do telhado do vizinho); os cuidados com as crianças; a socialização do saber (cursos de formação e habilidades profissionais estabelecidos pela própria comunidade); “clubes de troca”, mercados populares e mercados solidários.

A questão aqui é: em que medida a possibilidade de maior autonomia — não somente econômica, mas política e social — dos pobres amplia-se com as políticas de microcrédito? Será que os programas existentes hoje, no Brasil, articulam-se com as definições da economia popular? Buscando algumas pistas para a resolução deste questionamento, destaca-se a afirmação das autoras quando analisam as potencialidades da economia popular no capitalismo:

Neste sentido, pode-se inferir que na economia popular, ao produzir-se a si mesmo como trabalhador e produzindo um excedente de trabalho que lhe pertence, ao invés de produtivo ao capital, o trabalhador

é produtivo em relação a si mesmo. Assim, mesmo inseridas e subsumidas ao modo de produção capitalista, na economia popular, as forças produtivas do trabalho social não desempenham o papel de forças produtivas do capital, mas do próprio trabalho (ICAZA; TIRIBA, 2003, p. 107-108).

Essa consideração auxilia a olhar-se o crédito como um instrumento a favor das classes populares e não somente como remédio aos efeitos sociais do ajuste econômico e financeiro. Sendo assim, outro conceito necessário para caracterizar o crédito como uma *solução pensada pelos e para os pobres* é o de finanças solidárias. Aqui se toma como referência as considerações de Coelho (2003a, p. 153), segundo o qual o crédito constitui-se em

[...] formas de democratização do sistema financeiro ao procurar adequar produtos financeiros às necessidades básicas da população e ao fortalecimento do trabalho social acumulado em cada território, priorizando os excluídos do sistema bancário tradicional, constituindo-se num elo de integração e sustentação de uma relação mais duradoura entre economia e sociedade, construída sob a égide da ética e da solidariedade e criando condições para um desenvolvimento humano que necessariamente terá de ser integrado e sustentável.

Ao identificar nesta noção elementos acerca da democratização do sistema financeiro, das necessidades de acesso dos pobres a esse sistema, do apoio que o crédito pode conferir ao trabalho dos pobres e à integração territorial, o autor amplia o escopo de intervenção desse mecanismo para além da simples concessão do crédito. A questão que ele coloca é: podem os instrumentos financeiros tradicionais propiciar a democratização das relações econômicas? Aponta, então, a visão que norteia aspectos relativos às finanças, a qual se “[...] concentra em torno do setor bancário e sugere finanças como a ciência que trata da utilização do dinheiro, seu custo, seu rendimento, proteção e controle,

captação e reciclagem de seus distintos produtos” (COELHO, 2003a, p. 154).

Por outro lado, o autor assinala aspectos que quebram essa visão tradicional de finanças, discutindo o surgimento do termo *microfinança*.

A microfinança, em particular o microcrédito, surge como alternativa para a população que não tem acesso ao sistema bancário e financeiro tradicional. A microfinança é o desenvolvimento das finanças a serviço de uma população excluída deste sistema, criando condições de garantia deste acesso e se constituindo numa engenharia financeira para produtos que respondam à necessidade dessa população excluída da indústria financeira tradicional. Desse modo, a microfinança tem sua origem na ideia de democratização do recurso financeiro (COELHO, 2003a, p. 154).

Mesmo identificando essa ruptura entre a visão tradicional das finanças e a noção de microfinanças, Coelho (2003a, p. 154) assinala o limite do conceito, afirmando que ele “[...] se transformou apenas em um sistema de pequenos créditos, em sua miniaturização que trabalha com produtos compatíveis com as possibilidades e limitações de renda da população excluída do sistema tradicional”. Para o autor, o conceito de *finanças solidárias* amplia a noção de microfinanças, “[...] tirando-o do pequeno gueto em que está colocada a economia popular quando trabalhamos com pequenos créditos e, principalmente, voltados para capital de giro” (COELHO, 2003a, p. 154).

A questão que se pode apresentar é: em que consistem as finanças solidárias, afinal? E em que medida esse conceito auxilia a olhar alternativas pensadas *pelos e para os pobres*? A resposta oferecida a essa questão, com base nas considerações de Coelho (2003a), mostra o potencial que as finanças solidárias carregam para integrar diferentes formas de articulação econômica, orientadas pelo viés da economia solidária, possibilitando, assim, a integração comunitária e territorial às políticas de desenvolvimento local.

POTENCIALIDADES DO CRÉDITO POPULAR E DO TRABALHO DECENTE

Se os conceitos trabalhados na seção anterior são úteis para ir além da abordagem do crédito como um instrumento importante na luta contra a pobreza, é importante destacar qual a relação a ser estabelecida pelos programas que utilizam este instrumento, ainda que se apresente no formato mais tradicional das finanças bancárias (tradicionais) ou na perspectiva das experiências da economia popular e solidária e nas políticas de trabalho decente.

Sendo assim, cabe retomar a definição de trabalho decente fornecida pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), segundo a qual trata-se de um trabalho produtivo e adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança e capaz de garantir uma vida digna a todas as pessoas que trabalham ou precisam de um trabalho para viver (OIT, 2005, p. 17). A questão aqui é: como estes elementos podem manifestar-se em estratégias e programas de concessão de crédito, tomando como referência as experiências e propostas construídas pela lógica da economia popular?

Parece útil, para buscar uma resposta a esta questão, destacar aspectos relativos à definição de desenvolvimento. Tomando como ponto de partida a problemática do desenvolvimento incluyente e a promoção do Trabalho Decente para todos, Sachs (2002), destaca que os trabalhos sobre desenvolvimento, realizados no âmbito das Nações Unidas, têm como base conceitual o *paradigma do capitalismo reformado*. Ainda que reconhecendo as diferenças entre as economias periféricas e as de capitalismo avançado, o autor demonstra o limite desta abordagem e propõe pensar-se o desenvolvimento apoiado em uma lógica que considere

A extrema diversidade de configurações socioeconômicas e culturais, assim como as dotações de recursos predominantes em diferentes micro e mesoregiões, exclui a aplicação generalizada de estratégias uniformes

de desenvolvimento. Para serem eficazes, essas estratégias precisam dar uma resposta aos problemas e às aspirações mais urgentes de cada comunidade, conseguir desobstruir os gargalos na utilização dos recursos latentes e ociosos, e liberar energias sociais de imaginação. Por isso, é preciso assegurar a participação de todos os interessados (trabalhadores, empresários, o Estado e a sociedade civil organizada) no processo de desenvolvimento (SACHS, 2002, p. 27).

Esta visão relaciona-se com o conteúdo da economia popular, na medida em que identifica, no processo de concessão de crédito popular, não somente uma cópia de programas voltados para estratégias bancárias tradicionais, sem a efetiva participação daqueles que articulam redes de finanças. Cabe, aqui, destacar que, no Brasil, a partir de 2003 (ano de inúmeras alterações na política nacional do microcrédito), algumas experiências de crédito popular vêm sendo desenvolvidas considerando as perspectivas destacadas pelo autor¹, o que permite assinalar um campo fértil para o desenvolvimento de políticas de trabalho decente relacionadas com o referencial proposto pela economia popular. O Quadro 1 expõe as principais medidas para ampliação da oferta de microcrédito.

Ainda buscando, obter mais elementos que articulem a noção de economia popular com a construção de políticas de trabalho decente, vale destacar, além da perspectiva da participação das comunidades na construção de uma estratégia de desenvolvimento, aspectos referentes à dimensão territorial e às iniciativas locais, conforme destaca Coelho (2003b, p. 60), ao discutir o conceito de desenvolvimento econômico local:

Desenvolvimento econômico local se constituiu no processo social de construção do território que se caracteriza:

- como ponto de partida para o pacto territorial que viabilize a associação de interesses e interage atores locais, que se conservam independentes, mas são sensibilizados para um jogo social de cooperação.

Medidas
Criação de contas simplificadas – autorizavam-se os bancos a abrir contas para população de baixa renda, sem comprovação de renda e com o documento Cadastro de Pessoa Física (CPF). As contas abertas nessa modalidade não poderiam ter saldo maior que R\$ 1.000,00, a movimentação deveria ser feita mediante cartão eletrônico, podendo ser o mesmo utilizado para recebimento de outros benefícios como Bolsa-Família e Auxílio-Gás, não podendo o banco cobrar tarifas pela manutenção das contas;
Criação de microempréstimos – o objetivo dessas medidas era obrigar os bancos a direcionarem 2% dos depósitos à vista para pequenos empréstimos. Na hipótese de o banco não fazer microfinanciamento, caberia a ele redirecionar o crédito para outro banco ou depositar compulsoriamente o valor no Banco Central. O microempréstimo não poderiam ter valor maior que R\$1.000,00 e a taxa máxima de juros deveria ser de 2%.
Ampliação dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para capital de giro – esses recursos seriam ampliados para a ordem de R\$ 1,1 bilhão e as empresas que poderiam ter acesso a essa linha de financiamento deveriam ter faturamento anual de R\$5 milhões. Com isso a participação do FAT nas operações de crédito popular subiria de 50% a 70% e os juros a serem cobrados nessa modalidade de operação deveriam cair de 3,5% ao mês para 2,5%.
Destinação dos recursos do FAT para a compra de material de construção: nesse caso, o objetivo era repassar R\$ 200 milhões de recursos do FAT para a compra de material de construção. Essa linha de financiamento tinha por finalidade possibilitar às pessoas de baixa renda a melhoria de instalações habitacionais (ou do lugar em que desenvolvem atividades produtivas), procurando ampliar o estímulo à construção civil.
Liberação do funcionamento das cooperativas de crédito de livre associação – com isso quebrava-se a regra que limitava a criação de cooperativas por categorias profissionais ou por grupos empresariais. Essa liberação poderia ser exercida em municípios com a população de até 100 mil habitantes. Possibilitou-se a transformação das cooperativas existentes em cooperativas de livre adesão, desde que localizadas em municípios com mais de 750 mil habitantes.
Incentivo à implementação de projetos de interesse social (PIPs) mediante a criação de fundos de investimentos vinculados a projetos específicos nas áreas de saneamento urbano, energia elétrica, gás, telecomunicação e habitação. O Tesouro Nacional deveria aportar R\$150 milhões na abertura desses fundos.
Criação do Banco Popular do Brasil com o objetivo de massificar o número de pessoas com acesso ao sistema financeiro tradicional, por meio de uma conta corrente, e atuar no setor de microfinanças.
Crédito consignado em folha de pagamento para trabalhadores assalariados e no INSS para aposentados e pensionistas.
Autorização para que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) pudesse repassar mais recursos às instituições que trabalham com microcrédito. Caberia à instituição incentivar a criação de fundos, os quais se destinariam a financiar empreendedores populares nos 424 municípios em que havia atuação do BNDES. A reserva, para tal, era da ordem de R\$ 1 bilhão.

Quadro 1 Principais medidas para ampliação da oferta de microcrédito no Brasil, a partir de 2003

Fonte: Farranha (2006, p. 129-130).

¹ Sobre isto ver Feltrim, Ventura e Dodl (2009). Os autores mapeiam um conjunto de experiências cujo foco quebra a lógica das finanças formais e inscreve-se no âmbito das finanças solidárias (capítulo 3) e do cooperativismo de crédito solidário (capítulo 4).

- pelo conhecimento, por dentro, do território no qual devemos identificar recursos materiais, humanos, psicossociais e de conhecimento, atores sociais individuais, coletivos e corporativos, mapa organizacional e instituições, procedimentos de governo, administrativos e fluxo de informação, cultura como modo de vida, construção de identidade, ética de grupos sociais e visão de desenvolvimento e inserção no entorno regional.
- pela constituição dos pactos territoriais a partir da identificação e mobilização de diversos atores em torno de programas estruturantes, da necessidade de um alto nível de acordo entre as instituições, empresas e sociedade civil organizada; da definição de um projeto que seja orientado ao desenvolvimento das atividades produtivas de um território; do desenvolvimento partindo “de baixo”, baseado em iniciativas idealizadas e gerenciadas localmente, com prazo de execução definido.

Esta definição apresenta três aspectos significativos para se tentar responder à pergunta que motivou este texto, ou seja: em que medida as referências vindas da economia popular ampliam a possibilidade de construção de políticas públicas para o trabalho decente?

- a. a necessidade de que os processos de desenvolvimento local contem com a participação dos atores locais e, neste sentido, os setores identificados com o ideário da economia popular devem articular-se para dar voz a seus interesses;
- b. a compreensão das chamadas “vocações econômicas locais” organizadas com base em uma perspectiva que incorpore os pequenos negócios, aqueles feitos no âmbito das comunidades e cuja racionalidade não é essencialmente a “econômica” e;
- c. a inter-relação entre estas iniciativas locais, verificadas no âmbito municipal, e a política

mais geral de implantação de Agendas de Trabalho Decentes, seja no âmbito nacional ou estadual, como no caso do estado da Bahia.

Por fim, outro aspecto referente à ligação entre o conceito de Trabalho Decente e o conteúdo da economia popular diz respeito à possibilidade de interconexão de aspectos que destaquem o reconhecimento das assimetrias relativas a gênero, raça e geração, as quais reproduzem a condição de pobreza e impedem o acesso dos mais pobres ao Trabalho Decente.

Nesta perspectiva, destaca-se a lição importante que pode ser extraída da *estratégia paulista de desenvolvimento com inclusão social*², cujo escopo não se dirigiu para aspectos da economia popular, mas buscou estruturar uma interligação entre programas redistributivos (renda familiar mínima, bolsa trabalho, operação trabalho e começar de novo), programas emancipatórios (oportunidade solidária, central de crédito popular — São Paulo Confia, capacitação organizacional e aprendizagem em atividades de utilidade coletiva) e programas de apoio ao desenvolvimento local (reestruturação produtiva e relações de trabalho e sistema de alocação pública de trabalho), com foco nas dimensões destacadas acima (gênero, pobreza e geração), objetivando o enfrentamento da pobreza, do desemprego e da desigualdade de renda na capital paulista.

CONCLUSÕES: ALINHAVANDO DESAFIOS PARA A AGENDA BAHIA DO TRABALHO DECENTE

A discussão proposta neste texto procurou identificar em que medida a formulação teórica do conceito de economia popular tem pontos de contato com a formulação do conceito de trabalho decente. Sendo assim, identificou-se que os aspectos que promovem o encontro destes dois conceitos residem na construção de estratégias de

² Sobre este assunto, ver Pochmann (2002, p. 137-193).

desenvolvimento local pautadas na participação, na territorialização, no reconhecimento das desigualdades de gênero, raça e geração e na ampliação e potencialidades da economia popular. Estes aspectos podem tornar-se instrumentos para a efetivação de políticas de trabalho decente, desde que integrem as Agendas voltadas para a promoção deste conceito.

Sob esta perspectiva, no ano de 2007, foi criada no Estado da Bahia a Agenda Bahia do Trabalho Decente (ABTD). Trata-se de uma articulação de diferentes políticas, no marco normativo do conceito, com o objetivo de promover o trabalho decente, entendido não somente como emprego, mas também como uma ocupação digna, exercida sem discriminação e com proteção social. Esta iniciativa foi coordenada pelo Governo do Estado da Bahia e vem sendo desenvolvida sob a forma de parceria com vários atores sociais. Os principais eixos desta Agenda são: erradicação do trabalho escravo, erradicação do trabalho infantil, segurança e saúde do trabalhador, promoção da igualdade, serviço público, juventude, trabalho doméstico e empregos verdes.

Cada um destes eixos organiza-se em torno de um resultado esperado, bem como com um conjunto de linhas de ação que incluem atividades e propostas relacionadas com o tema desenvolvimento. No eixo erradicação do trabalho infantil, uma ação específica conecta-se com a discussão proposta neste artigo: "Articulação de políticas públicas de geração de trabalho, emprego e renda em parceria com a iniciativa privada e iniciativas de economia solidária visando ao fortalecimento e promoção das famílias para cumprimento do seu papel enquanto sujeito social e político" (BAHIA, 2007, p. 11).

No eixo juventude, a previsão de ações que se relacionam com este tema refere-se ao desenvolvimento de formas inovadoras de inserção da juventude, bem como de estratégia de estímulo ao empreendedorismo juvenil. Por fim, o eixo empregos verdes (originalmente denominado de biocombustíveis), propõe o fomento às cooperativas e associações da economia solidária, na

produção e comercialização de produtos ambientalmente sustentáveis.

Nota-se que o tema desenvolvimento local aparece no conjunto das ações propostas, de maneira transversal, o que indica uma preocupação em fazer com que as ações voltadas para o tema estejam presentes na Agenda em sua totalidade. Entretanto, observa-se a falta de uma perspectiva mais articulada com a dimensão da economia popular, ainda que as ações destacadas denotem medidas nesta direção (empreendedorismo, economia solidária, empoderamento de famílias pobres).

Sendo assim, uma questão a ser discutida no âmbito da ABTD refere-se à forma como as reflexões propostas neste artigo podem tornar-se objeto de propostas políticas desta Agenda, a qual carrega um conjunto de possibilidades afinadas com a noção de territorialidade, participação e desenvolvimento voltado para as potencialidades locais.

Neste contexto, o próximo período pode trazer um redesenho das ações articuladas em torno do conceito de trabalho decente, trazendo para dentro desta proposição, no Estado da Bahia, um conjunto de ações relacionadas com os setores militantes da economia popular. Para retomar a epígrafe deste texto, nas palavras de Cora Coralina, proporcionado maior acesso aos frutos do desenvolvimento auferido nos últimos anos no estado, a *gente menor*, cujas ideias (por força da dinâmica de inventividade da vida) tendem a ser sempre *geniais*.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Secretaria do Trabalho e Renda. *Agenda Bahia do Trabalho Decente*, 2007. Salvador: SETRE, 2007. Disponível em: <http://www2.setre.ba.gov.br/trabalhodecente/agenda_bahia_do_trabalho_decente.pdf>. Acesso em: 13 set. 2010.

COELHO, F. D. Finanças solidárias. In: CATANNI, A. (Org.). *A outra economia*. Porto Alegre: Veraz, 2003a. p. 153-164.

_____. Trabalho e renda e o sistema público de apoio ao desenvolvimento econômico. In: MEHEDFF, C.; PRONKO, M. (Org.). *Diálogo social, harmonização e diversidade no mundo do trabalho*. Brasília: Flacso, 2003b. p. 54-73.

- FARRANHA, A.C. *Olhares sobre a pobreza: entre o global e o local - a experiência de microcredits no município de Vitória/ES*. 2006. 293 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2006.
- GULLI, H. *Microfinanzas y pobreza*. Son válidas lãs ideas preconcebidas? Washington, DC: BID, 1999.
- ICAZA, A. M. S.; TIRIBA, L. Economia popular. In: CATANI, A. (Org.). *A outra economia*. Porto Alegre: Veraz, 2003. p. 101-109.
- LISBOA, A. M. A economia popular como horizonte para as sociedades sem rumo. *Tempo e Presença*, Rio de Janeiro, n. 288, p. 14-17, jul./ago. 1996.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. Acesso ao trabalho decente (Manual de Capacitação e Informação sobre Gênero, Raça, Pobreza e Emprego), Brasília: OIT, 2005.
- POCHMANN, M. (Org.). *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade no Brasil: caminhos para inclusão social*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.
- SACHS, I. *Desenvolvimento includente e trabalho decente para todos*. Brasília: OIT, 2002. Documento preparado para a Comissão sobre Dimensão Social da Globalização.
- SANTOS, B. de S. (Org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- SINGER, P. *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2002.
- _____. Economia solidária: um modo de produção e distribuição. In: SINGER, P.; SOUZA, A. R. (Org.). *A Economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 11-30.

Artigo recebido em 15 de setembro de 2010
e aprovado em 1º de outubro de 2010.

Normas para publicação

Os artigos devem:

- ser enviados por e-mail, preferencialmente, desde que os arquivos não excedam o limite de dois megabytes; acima desse limite, em mídia de CD-ROM;
- ser apresentados em editor de texto de maior difusão (Word), formatado com entrelinhas de 1,5, margem esquerda de 3 cm, direita e inferior de 2 cm, superior de 2,5 cm, fonte Times New Roman, tamanho 12;
- ser assinados por, NO MÁXIMO, três autores;
- incluir, em nota de rodapé, os créditos institucionais do autor, referência a atual atividade profissional, titulação, endereço para correspondência, telefone, e-mail;
- ter, no mínimo, 15 páginas e, no máximo, 25;
- vir acompanhado de resumo e *abstract* com, no máximo, dez linhas, entrelinha simples, contendo, quando cabível, tema, objetivos, metodologia, principais resultados e conclusões; abaixo do resumo e do *abstract*, incluir até cinco palavras-chave e *keywords*, separadas entre si por ponto e finalizadas também por ponto;
- apresentar padronização de título, de forma a ficar claro o que é TÍTULO e SUBTÍTULO; o título deve se constituir de palavra, expressão ou frase que designe o assunto ou conteúdo do texto; o subtítulo, apresentado em seguida ao título e dele separado por dois pontos, visa esclarecê-lo ou complementá-lo;
- contar com tabelas e demais tipos de ilustrações (desenhos, esquemas, figuras, fluxogramas, fotos, gráficos, mapas etc.), numeradas consecutivamente com algarismos arábicos, na ordem em que forem citadas no texto, com os títulos, legendas e fontes completas, e suas respectivas localizações assinaladas no texto;
- conter todo e qualquer tipo de ilustração acompanhado dos originais, sempre em tons de cinza, de forma a garantir fidelidade e qualidade na reprodução; se as fotografias forem digitalizadas, devem ser escaneadas em 300 dpi (CMYK) e salvas com a extensão TIFF; se for usada máquina digital, deve-se utilizar o mesmo procedimento com relação a dpi e extensão, de acordo com o item "Ilustrações" do Manual de Redação e Estilo da SEI, disponibilizado em www.sei.ba.gov.br, no menu "Publicações";
- destacar citações diretas que ultrapassem três linhas, apresentado-as em outro parágrafo, com recuo de 4 cm à esquerda, tamanho de fonte 10 e sem aspas (NBR 10520:2002 da ABNT);
- quando da inclusão de depoimentos dos sujeitos, apresentá-los em parágrafo distinto do texto, entre aspas, com letra e espaçamento igual ao do texto e recuo esquerdo, de todas as linhas, igual ao do parágrafo;
- evitar as notas, sobretudo extensas, usando-as apenas quando outras considerações ou explicações forem necessárias ao texto, para não interromper a sequência lógica da leitura e não cansar o leitor;
- indicar as notas de rodapé por números arábicos, aparecendo, preferencialmente, de forma integral na mesma página em que forem inseridas;
- conter referências completas e precisas, adotando-se o procedimento informado a seguir.

Referências:

No transcorrer do texto, a fonte da citação direta ou da paráfrase deve ser indicada pelo sobrenome do autor, pela instituição responsável ou pelo título da obra, ano e página. Quando incluída na sentença, deve ser grafada em letras maiúsculas e minúsculas e, quando estiver entre parênteses, deve ter todas as letras maiúsculas. Exemplos:

- A estruturação produtiva deveria se voltar para a exploração econômica de suas riquezas naturais, conforme esclarece Castro (1980, p. 152);
- "O outro lado da medalha dessa contraposição da Inglaterra civil e adulta às raças selvagens e de menoridade é o processo pelo qual a barreira, que na metrópole divide os servos dos senhores, tende a perder a sua rigidez de casta" (LOSURDO, 2006, p. 240).

No final do artigo, deve aparecer a lista de referências, em ordem alfabética, em conformidade com a norma NBR 6023:2002 da ABNT. Exemplos:

Para livros:

- BORGES, Jafé; LEMOS, Gláucia. *Comércio baiano*: depoimentos para sua história. Salvador: Associação Comercial da Bahia, 2002.

Para artigos e/ou matéria de revista, boletim etc.:

- SOUZA, Laumar Neves de. Essência x aparência: o fenômeno da globalização. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 12, n. 3, p. 51-60, dez. 2002.

Para partes de livros:

- MATOS, Ralfo. Das grandes divisões do Brasil à idéia do urbano em rede tripartite. In: _____. (Org.). *Espacialidades em rede*: população, urbanização e migração no Brasil contemporâneo. Belo Horizonte: C/Arte, 2005. p. 17-56.

Na lista de referências, os títulos dos livros devem aparecer sempre em itálico. Os subtítulos, apesar de citados, não recebem o mesmo tratamento. No caso de artigo/matéria de revista ou jornal, o itálico deve ser colocado no título da publicação. A lista de referências deve ser alinhada à esquerda, e conter apenas os trabalhos efetivamente utilizados na elaboração do artigo.

Originais:

Os originais apresentados serão considerados definitivos. Caso sejam aprovados, as provas só serão submetidas ao autor quando solicitadas previamente. Serão, também, considerados como autorizados para publicação por sua simples remessa à Revista, não implicando pagamento de direitos autorais. A Coordenação Editorial, em caso de aceitação do texto, reserva-se o direito de sugerir ou modificar títulos, formatar tabelas e ilustrações, entre outras intervenções, a fim de atender ao padrão editorial e ortográfico adotado pela Instituição e expresso em seu Manual de Redação e Estilo, disponibilizado em www.sei.ba.gov.br, no menu "Publicações". Compromete-se, ainda, a responder por escrito aos autores e, em caso de recusa, a enviar os resumos dos pareceres aos mesmos.

