



Nota Técnica

Número 197

Agosto de 2018

**Indicadores para Agenda do
Trabalho Decente no SUS**

Indicadores para Agenda do Trabalho Decente no SUS

Introdução

Em novembro de 2015, a Mesa Nacional Permanente de Negociação do SUS aprova o Protocolo n.9, que institui as Diretrizes da Agenda Nacional do Trabalho Decente para os Trabalhadores (as) do SUS e indica, para o ano de 2016, a intenção de construir, junto às Mesas estaduais, municipais e distrital, os Planos de Ação para implementação dessa Agenda.

O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômico - DIEESE e a Organização Pan-Americana de Saúde – OPAS celebraram, em fins de setembro/17, com a interveniência do Departamento de Gestão e Regulação do Trabalho em Saúde – DEGERTS/Ministério da Saúde, o contrato CON17-00023679, que prevê o desenvolvimento de vários produtos, com vistas à implementação da Agenda do Trabalho Decente para os trabalhadores do SUS - entre esses, a presente Nota Técnica.

O mercado de trabalho brasileiro: uma visão geral de suas características estruturais e de sua evolução recente

O dinamismo econômico foi o traço característico mais marcante da economia brasileira durante os cinquenta anos compreendidos entre as décadas de 1930 e 1970. Durante esse período, foi possível a implantação no país de uma estrutura produtiva similar à existente nos países desenvolvidos, com o setor industrial assumindo a liderança dos processos de geração de progresso técnico e de valor, base de sustentação para o aumento da produtividade do trabalho e do desenvolvimento econômico. Nesse cenário, promoveu-se uma intensa mobilidade social, à medida que trabalhadores e trabalhadoras iam sendo transferidos de camadas técnicas de baixa produtividade para aquelas de produtividade mais elevada, permitindo a difusão de uma norma de consumo baseada na aquisição de bens duráveis, também semelhante à verificada nos países de capitalismo avançado.

Entretanto, as transformações estruturais da economia brasileira durante o aludido período ocorreram em um ambiente caracterizado por excedente estrutural de mão de

obra e revelaram-se incapazes de absorver em segmentos econômicos de alta produtividade a parcela majoritária da força de trabalho nacional, uma vez que não se fizeram acompanhar por políticas que pudessem conter em limites estreitos as desigualdades de renda e a pobreza. Em outras palavras, a ausência de reformas civilizatórias do capitalismo - como a agrária e a social - e de uma regulação pública do mercado de trabalho mais abrangente e efetiva impediu uma melhor repartição social dos frutos do progresso técnico.

Nesse contexto, o mercado de trabalho brasileiro produziu e reproduziu ao longo do tempo problemas crônicos, como o desemprego estrutural e a informalidade persistente, baixos salários e elevada desigualdade de renda, e instabilidade e elevada rotatividade no emprego (OLIVEIRA, 2017).

A opção pela industrialização como via de desenvolvimento econômico e de aumento do bem-estar social foi sendo gradualmente abandonada na década de 1980, em um contexto de crise da dívida externa, taxas de crescimento econômico voláteis e hiperinflação. A reorientação do padrão de desenvolvimento, porém, só se concretizou, de fato, na década de 1990, com a renegociação da dívida externa, por meio do Plano Brady, e o retorno dos fluxos de capitais internacionais para o país.

Desde então, foram incentivadas e implementadas reformas de natureza neoliberal - definição dada para as recomendações emanadas do Consenso de Washington -, focadas, em linhas gerais, na diminuição do papel do Estado na economia a partir da transferência de grande parte de suas atribuições para o setor privado. A década de 1990, no Brasil, caracterizou-se, portanto, pelo predomínio de ideias e de políticas de liberalização comercial (amplamente apoiadas pela sobrevalorização cambial), financeira e do mercado de trabalho; e pelas privatizações de empresas estatais.

No campo empresarial, diante da rápida abertura da economia e do aumento da concorrência estrangeira ocorridos no período, assistiu-se a uma tentativa de reorientação organizacional, acompanhada pela introdução de novas tecnologias, visando à flexibilização da gestão dos processos produtivos e do trabalho. A ideia-força era tornar a oferta mais sensível às oscilações da demanda, o que justificaria o discurso pró-flexibilidade.

A administração pública, por seu turno, inspirada nas mudanças operadas no setor privado, também promoveu medidas para a ampliação da flexibilidade da gestão do trabalho, tais como terceirização, transferência de serviços para organizações sociais e cooperativas, expansão do trabalho celetista e introdução de banco de horas, por exemplo. A ausência de regulamentação da negociação coletiva no setor público, vale frisar, facilitou a proliferação de tais iniciativas, com pouca ou nenhuma mediação da representação sindical dos funcionários públicos.

Entretanto, os problemas crônicos do mercado de trabalho brasileiro não foram superados, mas, ao contrário, ampliaram-se e aprofundaram-se no período, com rápida ascensão das taxas de desemprego, crescimento da informalidade, queda do rendimento médio real do trabalho e estabilidade dos níveis de desigualdade em patamares muito elevados.

Nos anos 2000, a economia brasileira iniciou trajetória de crescimento capaz de impulsionar melhora generalizada dos principais indicadores de mercado de trabalho: as taxas de desemprego e de informalidade diminuíram, o rendimento médio do trabalho aumentou e o índice de Gini recuou de forma expressiva (Tabela 1). Cabe notar que o maior dinamismo econômico do período esteve apoiado, no primeiro momento, em uma valorização expressiva dos preços dos produtos da pauta de exportação brasileira e, no segundo momento, em medidas de estímulo ao consumo e ao investimento.

TABELA 1
Indicadores de Mercado de Trabalho
Brasil – 2003/2009/2013/2014

Indicador	2003	2009	2013	2014
Taxa de desemprego (%)	9,7	8,3	6,5	6,9
Taxa de informalidade (%) ¹	54,4	48,2	43,3	44,4
Rendimento médio do trabalho (R\$)	1.247	1.494	1.772	1.785
Índice de Gini ²	0,553	0,516	0,494	0,489

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. IBGE

Notas: 1) (Empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria + não-remunerados) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria + não-remunerados + empregadores)

2) O índice varia de 0 a 1 e indica maior desigualdade quanto mais próximo da unidade

Houve, contudo, rápida e grave deterioração desse quadro - sobretudo a partir de 2014 -, inicialmente em função da incapacidade da política fiscal, centrada em desonerações tributárias e na sustentação da demanda agregada. O agravamento da situação, porém, deveu-se à enorme instabilidade política que se seguiu às manifestações de junho de 2013, às medidas de austeridade fiscal adotadas ainda no final de 2014 e à paralisação dos investimentos em setores importantes da economia brasileira - como os de petróleo e gás, da construção e de carnes -, em decorrência de investigações judiciais.

Como consequência, os avanços observados no mercado de trabalho brasileiro no período anterior foram revertidos. De início, essa reversão apresentou ritmo lento, que, a partir de 2015, se acelerou. Como mostra a Tabela 2, entre os meses de dezembro de 2014 e de 2017, a taxa de desemprego aumentou mais de 80%, passando de 6,5% para 11,8%; a taxa de informalidade cresceu de 44,0% para 46,6% e o rendimento médio do trabalho manteve-se praticamente estagnado em termos reais. Ademais, conforme demonstra LEITE (2016; 2017), a desigualdade de renda ampliou-se no período em questão.

TABELA 2
Indicadores de Mercado de Trabalho
Brasil – dez.-2014/dez.-2017

Indicador	Dez.-2014	Dez.-2017
Taxa de desemprego (%)	6,5	11,8
Taxa de informalidade (%) ¹	44,0	46,6
Rendimento médio do trabalho (R\$)	2.089	2.084

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Pnad Contínua. IBGE

Nota: 1) Empregados sem carteira + trabalhadores domésticos + trabalhadores por conta própria + trabalhador familiar auxiliar) / (total de ocupados)

2) O índice varia de 0 a 1 e indica maior desigualdade quanto mais próximo da unidade

O trabalho decente como conceito e eixo estruturante de políticas públicas

No final do século XX, as transformações econômicas, sociopolíticas e culturais que vinham sendo gestadas ao menos desde a década de 1970 tinham adquirido contornos definidos. Resumidamente, pode-se dizer que, àquela altura, o processo de desregulamentação dos mercados de bens e serviços, financeiro e de trabalho, além das privatizações, por um lado, e a financeirização da riqueza e a crescente apropriação privada dos fundos públicos, por outro lado, já haviam avançado consideravelmente. As consequências socioeconômicas desse avanço foram bastante negativas em praticamente

todas as regiões do mundo, com aumento das taxas de desemprego, avanço da precarização do mercado de trabalho e crescimento acelerado da pobreza e das desigualdades de renda.

Na perspectiva do mercado de trabalho, a desterritorialização da produção e a consequente formação de cadeias globais de valor transferiu a produção industrial e seus empregos dos países desenvolvidos – mas também de países de renda média e parque industrial relevante, como o Brasil – para o continente asiático, especialmente para a China. No caso brasileiro, a rápida abertura comercial, a liberalização financeira e o baixo crescimento econômico verificados a partir dos anos 1990 amplificaram os efeitos deletérios dessas mudanças sobre o mercado de trabalho nacional.

Foi nesse contexto bastante adverso que, em 1999, a Organização Internacional do Trabalho – OIT - elegeu como tarefa prioritária auxiliar os países na promoção do trabalho decente. Na Memória do Diretor Geral da OIT à Conferência Internacional do Trabalho daquele ano, o tema foi tratado nos seguintes termos:

Actualmente, la finalidad primordial de la OIT es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. [...] No se trata simplemente de crear puestos de trabajo, sino que han de ser de una calidad aceptable. No cabe disociar la cantidad del empleo de su calidad (OIT, 1999, p. 4).

Com efeito, o processo de formulação do conceito de trabalho decente procurou sintetizar quatro objetivos estratégicos da OIT, a saber, a promoção dos direitos no trabalho, a geração de empregos produtivos e de qualidade, a extensão da proteção social e o fortalecimento do diálogo social. Nesse sentido, “a principal novidade do conceito de trabalho decente é ser multidimensional, ou seja, acrescentar, à dimensão econômica representada pelo conceito de um emprego de qualidade, novas dimensões de caráter normativo, de segurança e de participação/representação”. (OIT, 2015, p. 28)

Na sequência do surgimento do conceito de trabalho decente, a OIT propôs uma Agenda Global de Trabalho Decente, com vistas a enfrentar o cenário econômico anteriormente descrito, definido pela instituição como “crise mundial do emprego”. Os pressupostos sobre os quais essa agenda se apoiava eram os seguintes: 1) o trabalho é a

via fundamental para a superação da pobreza, das desigualdades e da exclusão social; 2) o trabalho é uma das formas mais diretas pelas quais o desenvolvimento pode favorecer as pessoas; e 3) o trabalho é a via fundamental de inclusão social, condição básica para uma vida digna, e para o exercício da cidadania e o fortalecimento da democracia.

Assim sendo, nas Américas, o conceito de trabalho decente foi crescentemente assumindo papel de destaque entre atores sociais e políticos relevantes, que viam na possibilidade de construção de uma agenda de políticas públicas em torno desse conceito um caminho para o combate à pobreza e às desigualdades extremas, e, portanto, para um crescimento econômico inclusivo.

Nesse processo, a XIII Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho – CIMT da Organização dos Estados Americanos – OEA, realizada em Salvador, em setembro de 2003, constituiu-se como o marco inicial das discussões sobre o tema na região. Na sequência, em setembro de 2005, na resolução final da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas – ONU, o trabalho decente foi alçado à condição de objetivo a ser perseguido em escala nacional e internacional, sendo, em 2008, incorporado como elemento fundamental para o enfrentamento da pobreza e, portanto, para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM. (OIT, 2015)

Na IV Cúpula das Américas, em novembro de 2005, deliberou-se que caberia à OIT a formulação de políticas condizentes com os compromissos assumidos pelos 34 Chefes de Estado e de Governo presentes no evento e signatários da Declaração e do Plano de Ação de Mar del Plata. No documento escrito por ocasião da Cúpula, encontra-se, de maneira expressa, a preocupação de que seja construída uma estratégia de crescimento econômico amparada na geração de trabalho decente como meio de enfrentamento da pobreza e de criação das condições para a governabilidade democrática nos países da região. Vale a citação:

[...] reafirmamos nosso compromisso de combater a pobreza, a desigualdade, a fome e a exclusão social para melhorar as condições de vida de nossos povos e fortalecer a governabilidade democrática nas Américas. Conferimos ao direito ao trabalho, tal como está estipulado nos instrumentos de direitos humanos, um lugar central na agenda hemisférica, reconhecendo assim o papel essencial da criação de

trabalho decente para a realização desses objetivos. (OEA, 2005, parágrafo 1º)

Como resposta ao mandato recebido na IV Cúpula das Américas, em maio do ano seguinte, o Diretor Geral da OIT levou ao conhecimento dos seus constituintes (governos, empregadores e trabalhadores), durante a XVI Reunião Regional Americana da OIT, em Brasília, uma proposta de Agenda Hemisférica para a Promoção do Trabalho Decente – AHTD. Essa agenda era composta por quatro objetivos estratégicos, a saber: 1) promover e cumprir as normas sobre os direitos no trabalho, especialmente os princípios fundamentais no trabalho; 2) incentivar a criação de maiores e melhores oportunidades de trabalho para mulheres e homens; 3) melhorar a qualidade e ampliar a cobertura dos sistemas de proteção social; e 4) promover o diálogo social e o fortalecimento das organizações de representação de classe.

Aos objetivos estratégicos, articulavam-se cinco objetivos transversais, quais sejam: 1) globalização justa; 2) superação da pobreza; 3) promoção da igualdade de gênero; 4) maior influência das Normas Internacionais do Trabalho; e 5) maior protagonismo dos interlocutores sociais, do diálogo social e do tripartismo. O documento alerta, porém, que:

[...] não será possível avançar na direção de uma globalização justa se, por mais que haja progressos em matéria de igualdade e direitos, não conseguirmos transformar o emprego de qualidade em objetivo global e centro da política econômica em seus diferentes níveis, e se, além disso, não avançarmos no empenho de obter uma maior integração entre as políticas econômica, social e do trabalho (OIT, 2006, p. 22).

Como estratégia de ação para a realização dos objetivos definidos, a AHTD propunha um conjunto variado de políticas classificadas em quatro grupos temáticos distintos: 1) crescimento econômico promotor do emprego; 2) respeito efetivo aos princípios e direitos fundamentais no trabalho; 3) maior eficiência e abrangência da proteção social; e 4) diálogo social efetivo. Ademais, a AHTD definiu as seguintes áreas específicas de atuação das políticas: normas internacionais do trabalho; igualdade de gênero; emprego para a juventude; micro e pequenas empresas; economia informal, setor rural e desenvolvimento local; formação profissional; emprego, salários e remunerações; segurança e saúde no trabalho; e trabalhadores migrantes. A partir de tais políticas,

integradas entre si, vislumbrava-se a possibilidade de construção de um “crescimento econômico articulado com a geração de empregos de qualidade, sustentável no tempo, de modo a promover maior inclusão e equidade social, contribuindo assim ao fortalecimento da democracia e à redução das desigualdades sociais”. (OIT, 2015, p. 40)

A partir dessa iniciativa, foi inaugurada a “década de promoção do trabalho decente”, com o intuito de incentivar os países da região a formular estratégias de desenvolvimento que dialogassem diretamente com as políticas presentes na AHTD. Para tanto, solicitou-se que cada país, considerando suas especificidades locais, definisse as metas que julgava poder atingir e elaborasse um Programa Nacional de Trabalho Decente.

Paralelamente, o trabalho decente foi assumindo um protagonismo cada vez maior no âmbito da agenda de discussões e de recomendações políticas do sistema ONU. Além dos fatos citados anteriormente, dois outros são dignos de nota. O primeiro foi a inclusão, no documento final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (a Rio+20), do trabalho decente como eixo importante para a consecução de estratégias de crescimento econômico inclusivas. O segundo foi a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que reafirma explicitamente em seu objetivo de número 8, intitulado “Trabalho decente e crescimento econômico”, a necessidade de se “promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos”¹.

A Agenda do Trabalho Decente no Brasil

Em 2003, o Brasil e a OIT assinaram um Memorando de Entendimento que estabeleceu um Programa de Cooperação Técnica para a construção da Agenda Nacional de Trabalho Decente no Brasil. A partir de então, sucederam-se diversas reuniões técnicas com a participação dos constituintes tripartites da OIT no país, com o propósito de refletir acerca dos déficits de trabalho decente em âmbito nacional. Ademais, encaminhou-se uma avaliação das políticas municipais de emprego e trabalho dos municípios de Santo André e São Paulo, como forma de fornecer subsídios para a construção de uma futura agenda nacional de trabalho decente (OIT, 2015).

¹ A esse respeito, sugere-se acessar o link: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/ods8/>>.

Em 2005, a OIT e o Ministério do Trabalho iniciaram uma série de discussões que propiciaram avanços significativos na concepção da proposta de Agenda Nacional de Trabalho Decente, que foi posteriormente submetida ao crivo de um grupo interministerial e, finalmente, levada à avaliação de uma Comissão Tripartite de Relações Internacionais – CTRI, coordenada pelo Ministério do Trabalho.

Esses esforços culminaram com o lançamento, em 2006, da Agenda Nacional de Trabalho Decente – ANTD, que surge como resposta à necessidade de tornar o conceito de trabalho decente “um paradigma que oriente uma estratégia de ação centrado na valorização do trabalho” (OIT, 2015, p. 45). No âmbito dessa agenda, prioridades foram definidas e associadas a resultados esperados e linhas de ação (OIT, 2006). As prioridades estabelecidas foram as seguintes: 1) gerar mais e melhores empregos, com igualdade de oportunidades e de tratamento; 2) erradicar o trabalho escravo e eliminar o trabalho infantil, em especial em suas piores formas; e 3) fortalecer os atores tripartites e o diálogo social como um instrumento de governabilidade democrática.

Como desdobramento da ANTD, em 2010, foi lançado o Plano Nacional de Trabalho Decente – PNTD com a incumbência de “constituir-se em mecanismo de gestão das políticas públicas de trabalho, emprego e proteção social e de redução das desigualdades sociais, a ser implementado, de forma articulada, por todas as esferas de governo que integram o Comitê Executivo Interministerial da ANTD”. (MTE, 2010, p. 11-12)

O PNTD toma para si as prioridades elencadas na ANTD, definindo, para cada uma delas, os resultados esperados (seis relacionados à prioridade 1; três, à prioridade 2; e três, à prioridade 3, o que totaliza 12 resultados esperados), as metas a serem atingidas em 2011 e em 2015 (36 ligadas à prioridade 1; 20, à prioridade 2; e seis, à prioridade 3, o que soma 62 metas), assim como os indicadores a serem utilizados para a avaliação dos resultados alcançados. O ano de 2006 foi escolhido como o ano de referência para a verificação das metas.

Do ponto de vista do monitoramento e da avaliação, previa-se a realização de “reuniões periódicas do Comitê Executivo para acompanhar a implementação das ações, avaliar os resultados e revisar o PNTD, em consulta sistemática às organizações de empregadores e de trabalhadores”. (MTE, 2010, p. 36)

É importante destacar que o esforço de implementação da ANTD no Brasil foi complementado pela instituição de Agendas Subnacionais. Nesse quesito, o destaque cabe, pelo seu pioneirismo e pelo êxito da iniciativa², ao estado da Bahia, que lançou a sua própria Agenda em dezembro de 2007, após a realização da I Conferência Estadual de Trabalho Decente do Estado da Bahia, em abril daquele ano. À experiência baiana, seguiu-se a construção das agendas dos estados de Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco e Tocantins e a construção das agendas dos municípios de Cuiabá, Curitiba, São Paulo e da região do ABC paulista.

A situação muito particular dos jovens no mercado de trabalho - expressa em taxas de desemprego muito mais elevadas do que as verificadas entre a população adulta - colocou na ordem do dia a necessidade de se instituir a agenda de trabalho decente específica para esse grupo populacional, contendo pauta referente ao processo de transição escola-trabalho e à inserção do segmento no mercado de trabalho. Assim, em 2010, foi lançada, a Agenda Nacional do Trabalho Decente para a Juventude – ANTDJ, estruturada a partir de quatro prioridades: 1) mais e melhor educação; 2) conciliação dos estudos, trabalho e vida familiar; 3) inserção ativa e digna no mundo do trabalho, com igualdade de oportunidades e de tratamento; e 4) diálogo social: juventude, trabalho e educação.

Com efeito, para cada uma das prioridades elencadas, a ANTDJ propôs uma série de linhas de ação e programas³, prevendo a implementação de um Plano Nacional de Trabalho Decente para a Juventude – PNTDJ, o que não ocorreu até o presente momento.

² De acordo com a OIT (2015), o êxito esteve amparado nos seguintes fatores: existência de vontade política; constituição de uma instância de coordenação, comprometida e “empoderada”; embasamento técnico pelo qual esteve apoiado o processo de construção da Agenda; estímulo ao diálogo social e à promoção de processos mais amplos de mobilização e consulta em torno ao tema; e busca permanente pela instituição do processo.

³ Para maiores informações, ver MTE (2011).

A Agenda do Trabalho Decente para o SUS

Entre os anos de 2013 e 2014, foi deliberada, no âmbito da Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS – MNNP/SUS⁴, a proposta de criação de uma Agenda do Trabalho Decente para os Trabalhadores e Trabalhadoras do SUS, iniciativa única no mundo, resultado da parceria firmada entre o Ministério da Saúde, a OIT e a Organização Pan-Americana da Saúde – OPAS. Conforme destaca a OIT (2015, p. 114), “seu foco é promover a melhoria das condições e das relações de trabalho no SUS e, através dela, contribuir para um aumento da qualidade dos serviços de saúde prestados à população”.

Desde a sua retomada, em 2003, a MNNP/SUS, a partir de debates internos, gerou nove protocolos⁵, dentre os quais destacam-se o de número 7, de 2007, e o de número 9, de 2015.

O protocolo de número 7 trata da implementação da Política de Desprecarização do Trabalho no SUS junto às Mesas e Mecanismos de Negociação no SUS e sua principal finalidade é fomentar a criação e o fortalecimento de Mesas Municipais, Estaduais ou Regionais de Negociação Permanente do SUS, para que operem como veículos de discussão de políticas de desprecarização dos vínculos de trabalho em seus territórios de atuação⁶.

O protocolo de número 9 institui as diretrizes da Agenda Nacional do Trabalho Decente para Trabalhadores e Trabalhadoras do Sistema Único de Saúde – ANTD/SUS; e, para isso, define quatro eixos prioritários de atuação da Agenda: 1) gerar mais e melhores empregos no SUS; 2) fortalecer a gestão do trabalho no SUS; 3) fortalecer o diálogo social e a negociação sobre as condições e relações de trabalho no SUS; e 4) combater todas as formas de discriminação no local de trabalho, com especial atenção às

⁴ A MNNP-SUS é uma instância de discussão sobre as condições de trabalho no setor da saúde, criada em 1993 (Resolução Nº 52 do Conselho Nacional de Saúde), mas com atuação efetiva somente a partir de 2003. É formada por membros do Governo Federal, do Conselho Nacional dos Secretários de Saúde (CONASS) e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), por prestadores de serviços conveniados ao SUS e por entidades sindicais nacionais de trabalhadores.

⁵ “Os Protocolos são documentos que formalizam as decisões pactuadas entre os integrantes da MNNP-SUS e que têm como principal objetivo definir diretrizes e oferecer orientações para a adoção de ações para o aprimoramento das condições e das relações de trabalho no setor (OIT, 2015, p. 115)”.

⁶ Disponível em: <<http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2014/marco/10/protocolo7.pdf>>. Acesso em: 09/02/2018.

discriminações de gênero, raça e etnia. Ademais, para cada um dos eixos supracitados, o protocolo estabelece linhas estratégicas para o alcance dos objetivos previamente estabelecidos⁷.

Indicadores de trabalho decente

Para o avanço do processo de implementação de políticas públicas indutoras do trabalho decente, a ANTD, lançada em 2006, previa a elaboração de um programa que estabelecesse prioridades, resultados esperados, estratégias, metas, prazos, produtos e indicadores de avaliação.

Em 2007, o Ministério do Trabalho criou o Grupo de Trabalho Tripartite – GTT, composto por representantes do governo, de empregadores e de trabalhadores, cuja missão era assessorar o Comitê Executivo Interministerial – CEI - na implementação da ANTD. De início, o CEI organizou, em formato de matriz lógica, os programas e ações relacionados às prioridades da ANTD, submetendo-a, em seguida, à discussão no âmbito do GTT. Ao mesmo tempo, realizaram-se oficinas com o intuito de formular uma proposta de sistema de Indicadores de Trabalho Decente, com a participação do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – Dieese, da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, do Instituto de Política Econômica Aplicada – Ipea e da Organização Internacional do Trabalho – OIT.

Entretanto, em que pesem os avanços obtidos no âmbito das discussões sobre os indicadores a serem utilizados para a medição da evolução do trabalho decente no país, o debate sobre o tema foi introduzido apenas em 2008, na pauta da Conferência de Estatísticos do Trabalho da OIT. (MTE, 2010, p. 15)

No ano seguinte, após a realização de uma Oficina Tripartite de Indicadores de Trabalho Decente, a OIT lançou o relatório “Perfil do Trabalho Decente no Brasil”, que reuniu um conjunto de indicadores, organizados de acordo com dez dimensões do trabalho decente e de seu contexto econômico e social. As informações, referem-se ao período compreendido entre 1992 e 2007 e tiveram como principal fonte a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD do IBGE. As dimensões temáticas tratadas

⁷ Disponível em: < <http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2015/dezembro/02/protocolo-mesa009.pdf>>. Acesso em: 09/02/2018.

no relatório foram as seguintes: 1) oportunidades de emprego; 2) rendimentos adequados e trabalho produtivo; 3) jornada de trabalho decente; 4) combinação entre trabalho, vida pessoal e vida familiar; 5) trabalho a ser abolido; 6) estabilidade e segurança no trabalho; 7) igualdade de oportunidades e de tratamento no emprego; 8) ambiente de trabalho seguro; 9) seguridade social; 10) diálogo social e representação de trabalhadores e empregadores; e 11) contexto econômico e social do trabalho decente.

No Quadro 1, estão reunidos alguns dos indicadores apresentados no relatório em questão, selecionados por sua afinidade com os temas definidos para a sistematização de informações sobre a gestão do trabalho decente no SUS⁸. Importante destacar que, sempre que possível, esses indicadores foram desagregados por gênero (mulheres e homens), raça (negros e brancos) e situação de domicílio (rural e urbano).

Em 2010 - ou seja, quatro anos após sua idealização -, foi lançado o PNTD. Em 2012, a OIT divulgou um novo documento, intitulado “Perfil do Trabalho Decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação”. Esse documento aportou dados e análises adicionais para subsidiar novas investigações sobre o tema e para aprimorar a captação da realidade do mercado de trabalho brasileiro em toda a sua diversidade regional, com especial atenção aos impactos que as transformações recentes vinham causando sobre as famílias e as comunidades (OIT, 2012). Além disso, introduziu a área temática “Empresas e Trabalho Decente”.

O Quadro 2 elenca os indicadores apresentados nesse documento e que dialogam diretamente com a ANTD/SUS, de forma a lançar luzes sobre os desdobramentos subsequentes da agenda⁹.

⁸ Em linha com este critério, optou-se por não incluir na tabela abaixo as dimensões “Trabalho a ser abolido” e “Contexto econômico e social do trabalho decente”.

⁹ Novamente, e pelos mesmo motivos expostos anteriormente, não foram incluídas no Quadro 2 as dimensões “Contexto econômico e social”, “Trabalho a ser abolido”, e “Empresas e trabalho decente”.

QUADRO 1
Perfil do trabalho decente no Brasil
Indicadores selecionados

ÁREA TEMÁTICA	INDICADORES SELECIONADOS
Oportunidades de emprego	· Taxa de formalidade ¹
Rendimentos adequados e trabalho produtivo	· Renda média mensal do trabalho principal · Proporção dos trabalhadores que ganham abaixo de 2/3 do rendimento mediano real, em %
Jornada de trabalho decente	· População ocupada com jornada de trabalho semanal acima de 44 horas e de 48 horas, em % · Média de horas semanais trabalhadas da população ocupada (todos os trabalhos)
Combinação entre trabalho, vida pessoal e vida familiar	· Tempo de deslocamento casa - trabalho, até 30 minutos; mais de 30 minutos até 1 hora; mais de 1 hora até 2 horas; mais de 2 horas · Média de horas semanais gastas em afazeres domésticos (pessoas com 16+ anos)
Estabilidade e segurança no trabalho	· Tempo médio de permanência no emprego, em anos · Permanência no emprego inferior a um ano, em % · Permanência no emprego igual ou superior a 5 anos, em %
Igualdade de oportunidades e de tratamento no emprego	· Distribuição percentual do grupo ocupacional Dirigentes em Geral · Hiato no rendimento médio mensal no trabalho principal recebido pelas mulheres em relação aos homens e pelos negros em relação aos brancos ²
Ambiente de trabalho seguro	· Total acidentes não-fatais (acidentes típicos, acidentes de trajeto, doenças do trabalho) · Incapacidade permanente · Número de óbitos · Taxa de incidência (por 100.000 vínculos) · Taxa de mortalidade (por 100.000 vínculos)
Seguridade social	· Proporção de trabalhadores de 16 anos ou mais de idade que contribuem para a previdência social, em %
Diálogo social e representação de trabalhadores e empregadores	· Taxa de sindicalização, em %

Notas: 1) Compreende o somatório dos trabalhadores com carteira assinada, inclusive os trabalhadores domésticos, dos militares e funcionários públicos estatutários, dos empregadores e dos trabalhadores por conta própria que contribuem para a previdência social

2) Refere-se à diferença entre os rendimentos das mulheres e dos homens (e dos negros e dos brancos), expressado como porcentagem dos rendimentos dos homens (e dos brancos)

QUADRO 2
Perfil do Trabalho Decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação
Indicadores selecionados

ÁREA TEMÁTICA	INDICADORES SELECIONADOS
Rendimentos adequados e trabalho produtivo	<ul style="list-style-type: none"> · Índice de Gini do rendimento do trabalho principal das pessoas de 16 anos ou mais de idade ocupadas · Percentual de pessoas ocupadas de 16 anos ou mais de idade que vive em domicílios particulares permanentes com rendimento domiciliar per capita de até 1/4 do salário mínimo, na população ocupada com 16 anos ou mais de idade
Conciliação entre trabalho, vida pessoal e vida familiar	<ul style="list-style-type: none"> · Número e percentual de mulheres ocupadas de 16 anos ou mais de idade que tiveram filhos durante o ano de referência da pesquisa e distribuição percentual daquelas que tiveram filhos segundo contribuição à previdência · Proporção de mulheres ocupadas de 16 anos ou mais de idade com filhos de 00 a 03 e de 04 a 06 anos de idade, em relação ao total de mulheres ocupadas e situação de frequência à creche ou escola · Distribuição percentual das famílias com crianças de 00 a 14 anos de idade por condição de ocupação da pessoa de referência e cônjuge · Percentual de população ocupada com depressão segundo a posição na ocupação · Percentual dos ocupados que se locomovem a pé ou de bicicleta entre o percurso casa-trabalho, dentre o total de ocupados
Estabilidade e segurança no trabalho	<ul style="list-style-type: none"> · Taxa de rotatividade
Igualdade de oportunidades e de tratamento no emprego	<ul style="list-style-type: none"> · Índice de dissimilaridade de Duncan referente à distribuição de homens e mulheres entre grupos ocupacionais · Percentual do rendimento médio no trabalho principal das mulheres de 16 anos ou mais de idade em relação ao dos homens, com e sem ajuste pelo número de horas trabalhadas, total e segundo anos de estudo · Valor do rendimento médio mensal do trabalho principal das pessoas ocupadas de 16 anos ou mais de idade e percentual do rendimento médio das mulheres negras em relação ao dos homens brancos

Limites e possibilidades das bases de dados disponíveis para apuração de indicadores de trabalho decente na saúde

Da análise dos indicadores contemplados pelas duas publicações da OIT mencionadas anteriormente, resultou a identificação de, ao menos, três áreas temáticas de interesse para a produção de indicadores específicos sobre trabalho decente na área da saúde e que atenderiam ao contrato firmado entre DIEESE e OPAS. São elas: 1) tipo e quantidade de vínculos de emprego como expressão de rendimento insuficiente e jornadas

de trabalho excessivas; 2) desigualdade de gênero vista a partir do rendimento, do tipo e da quantidade de vínculos, da inserção ocupacional e da extensão da jornada de trabalho; e 3) saúde e segurança no trabalho.

Em princípio, indicadores referentes a essas áreas temáticas podem ser computados a partir de dados provenientes de pesquisas domiciliares e de registros administrativos de abrangência nacional, cujos arquivos estão disponíveis na internet e possibilitam análises desagregadas no âmbito dos municípios. Há, ao menos, três fontes de informações sobre mercado de trabalho no Brasil que preenchem tais requisitos: 1) o Censo Demográfico, realizado decenalmente pelo IBGE, que provê informações para o dimensionamento do mercado de trabalho em geral e do mercado de trabalho da saúde e identifica ocupações formais e informais nos diferentes setores de atividade econômica; 2) a RAIS, atualizada anualmente pelo Ministério do Trabalho, que provê informações para o dimensionamento do mercado de trabalho em geral e do mercado de trabalho da saúde e refere-se somente às ocupações formais nos diferentes setores de atividade econômica; e 3) o CNES, atualizado mensalmente pelo Ministério da Saúde, que provê informações para o dimensionamento da força de trabalho do SUS e da cobertura potencial dos programas e ações da política de gestão do trabalho e da educação na saúde.

O uso simultâneo dessas três fontes de dados possibilita, em tese, a superação de três grandes desafios para a produção de indicadores específicos sobre trabalho decente na área da saúde, já indicados pelo DIEESE no âmbito do contrato com a OPAS.

O primeiro desafio é a identificação de estabelecimentos e profissionais de saúde vinculados ao SUS. Cabe ressaltar que, à exceção do CNES, nenhuma outra fonte de dados permite identificar estabelecimentos e profissionais de saúde vinculados ao SUS, o que dificulta a delimitação da população ocupada pelo Sistema.

O segundo desafio é o acesso a informações sobre atributos pessoais dos profissionais vinculados ao SUS, uma vez que o site do CNES na internet não disponibiliza dados sobre idade, sexo e raça dos profissionais que atendem os usuários do SUS. Assim, é preciso verificar a possibilidade de acesso a essas informações no banco de dados do Cartão Nacional de Saúde, cujos arquivos não são disponibilizados no site do Ministério da Saúde.

O terceiro desafio é o acesso a informações sobre rendimentos dos profissionais vinculados ao SUS, pois o CNES não registra dados sobre rendimentos dos profissionais que atendem os pacientes do SUS. No entanto, como a RAIS disponibiliza dados sobre os rendimentos do conjunto dos profissionais ocupados em atividades de assistência à saúde, é possível verificar, junto aos departamentos de informática do Ministério do Trabalho e do Ministério da Saúde, a possibilidade de identificar os estabelecimentos registrados simultaneamente na RAIS e no CNES. Outra possibilidade para equacionar o problema seria obter autorização para acessar essas informações nos bancos de dados das secretarias estaduais e municipais de saúde. Se obtida a autorização, ainda seria necessário identificar se todos os profissionais relacionados nas folhas de pagamento desses órgãos estão cadastrados no CNES.

Os vários desafios apontados são ilustrativos das dificuldades enfrentadas pelos estudos que se propõem a quantificar e caracterizar a força de trabalho no SUS. A utilização das fontes de informações disponíveis permitem proceder a medições voltadas para o alcance dos seguintes objetivos específicos: 1) dimensionar o mercado de trabalho em geral, considerando ocupações formais e informais em qualquer setor de atividade econômica; 2) dimensionar o mercado de trabalho da saúde, considerando ocupações formais e informais neste setor de atividade econômica; 3) dimensionar a força de trabalho do SUS, considerando os vínculos dos profissionais que exercem atividades em estabelecimentos públicos e privados vinculados ao sistema; e 4) dimensionar a cobertura potencial das ações de gestão do trabalho sob responsabilidade das secretarias estaduais e municipais de saúde, considerando a parcela da força de trabalho do SUS que ocupa cargo ou emprego público em estabelecimentos públicos vinculados ao sistema.

Conclusão

Estudo recentemente publicado pela Organização Mundial da Saúde – OMS¹⁰ - indicou a necessidade mundial de geração de 40 milhões de postos de trabalho no setor de saúde até o ano de 2030 para superar o déficit atual de 18 milhões e atender ao crescimento da demanda na prestação de serviços de saúde.

¹⁰ Buchan, Dhillon & Campbell, 2017.

A Comissão Técnica que elaborou esse estudo, composta por pesquisadores da OMS, da OIT, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE e de alguns países membros da ONU, indica que o setor de saúde, além de prestar um serviço social da mais alta relevância e alavancar a geração de empregos nos próximos anos, responde por significativa parcela dos impactos positivos na economia, em especial quando se considera a regressão dos postos de trabalho em outros setores, sobretudo na indústria e na agricultura.

Segundo o estudo, aproximadamente $\frac{1}{4}$ do crescimento econômico dos países de baixa e média renda durante o período de 2000 a 2011 decorreu das melhorias nos serviços de saúde, especialmente as implementadas por meio das políticas de prevenção. Um ano extra de expectativa de vida aumenta o PIB per capita em cerca de 4%. Cada US\$ 1 gasto no setor saúde resulta em US\$ 0,77 de crescimento econômico.

No que se refere à geração de empregos, o estudo destaca a importância do setor da saúde na redução das desigualdades de gênero e geracional, devido a sua capacidade de criação de milhares de empregos para mulheres e jovens. Entretanto, os autores chamam a atenção para a qualidade e as condições de trabalho associadas à geração de empregos, ressaltando a necessidade de que sejam empregos seguros; com proteção social; realizados em ambientes saudáveis; regulamentados pela prática do diálogo social; e assegurados por investimentos na formação de pessoas, considerando as especificidades culturais e educacionais. Em outras palavras é possível e necessária uma agenda que integre saúde, emprego e crescimento inclusivo.

Bibliografia

BUCHAN, James, DHILLON, Ibadat S., & CAMPBELL, James (org.). Health Employment and Economic Growth: An Evidence Base. Geneva: World Health Organization, 2017.

LEITE, Fabrício. Desigualdade e Conjuntura: Quatro Anos de Dados trimestrais da PNAD Contínua (2012-2015). 2016. Disponível em: <<http://www.akb.org.br/revista/index.php/BKR/article/download/50/60>>. Acesso em: 23/02/2018.

_____. Desigualdade aumentou no Brasil pós austeridade. 2017. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/desigualdade-aumenta-apos-o-golpe/>>. Acesso em: 23/02/2018.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Agenda Nacional de Trabalho Decente para a Juventude. Brasília: MTE,SE, 2011.

_____. Plano Nacional de Trabalho Decente: Gerar Trabalho Decente para Combater a Pobreza e as Desigualdades Sociais. 2010. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/pub/plano_nacional_302.pdf>. Acesso em: 23/02/2018.

OLIVEIRA, Tiago. Trabalho e Padrão de Desenvolvimento: uma reflexão sobre a reconfiguração do mercado de trabalho brasileiro. São Paulo: Hucitec Editora, 2017.

OEA - ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Cúpula das Américas, 4., 2005, Mar del Plata. Declaração de Mar del Plata. Disponível em: <http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Argentina%20Summit%202005/IV%20Summit/Declaracion/Declaracion_POR%20IV%20Cumbre-rev.1.pdf>. Acesso em: 23/02/2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Uma década de promoção do trabalho decente no Brasil: uma estratégia de ação baseada no diálogo social. Genebra: OIT, 2015.

_____. Perfil do Trabalho Decente no Brasil: um olhar sobre as Unidades da Federação durante a segunda metade da década de 2000. Brasília: OIT, 2012.

_____. Perfil do trabalho decente no Brasil. Brasília e Genebra: OIT, 2009.

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

_____. Conferencia Internacional del Trabajo, 87., 1999, Ginebra. Trabajo decente. Ginebra: OIT, 1999. 92 p. Memoria del Director General.

Rua Aurora, 957 – 1º andar
CEP 05001-900 São Paulo, SP
Telefone (11) 3874-5366 / fax (11) 3874-5394
E-mail: en@dieese.org.br
www.dieese.org.br

Presidente: Bernardino Jesus de Brito

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo - SP

Vice-presidente: Raquel Kacelnikas

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região – SP

Secretário Nacional: Nelsi Rodrigues da Silva

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

Diretor Executivo: Alex Sandro Ferreira da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região – SP

Diretor Executivo: Antonio Francisco Da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel – SP

Diretor Executivo: Carlos Donizeti França de Oliveira

Federação dos Trabalhadores em Serviços de Asseio e Conservação Ambiental Urbana e Áreas Verdes do Estado de São Paulo – SP

Diretora Executiva: Cibele Granito Santana

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de Campinas – SP

Diretora Executiva: Elna Maria de Barros Melo

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco – PE

Diretora Executiva: Mara Luzia Feltes

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul – RS

Diretor Executivo: Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba – PR

Diretor Executivo: Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricitários da Bahia – BA

Diretor Executivo: Sales José da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região – SP

Diretora Executiva: Zenaide Honório

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - SP

Direção Técnica

Clemente Ganz Lúcio – Diretor Técnico

Fausto Augusto Júnior – Coordenador de Educação

José Silvestre Prado de Oliveira – Coordenador de Relações Sindicais

Patrícia Pelatieri – Coordenadora de Pesquisas e Tecnologia

Rosana de Freitas – Coordenadora Administrativa e Financeira

Equipe Técnica Responsável

Nelson Karam – Núcleo de Políticas Públicas (NPP); Tiago Oliveira – Escritório Regional DF; Olavo Viana Costa – Núcleo de Políticas Públicas (NPP)

Equipe de Crítica e Revisão

Vera Gebrim – Editoração (revisão técnica)