

## Panorama das condições de trabalho na América Latina

Para poder contar com condições laborais adequadas, os trabalhadores devem superar quatro formas de exclusão: a exclusão do mercado de trabalho, a do emprego, a do emprego produtivo e a do emprego de boa qualidade em setores de alta ou média produtividade. Por isso, a evolução dessas exclusões durante décadas recentes e a situação atual são imprescindíveis para encarar as realidades do trabalho na América Latina. O autor analisa as mudanças dos últimos anos e conclui ressaltando três desafios: enfrentar a elevada instabilidade como característica do mercado laboral, aperfeiçoar a institucionalidade laboral existente e fazer frente à desigualdade dentro e fora do mercado de trabalho.

**JÜRGEN WELLER**

O trabalho, especialmente o trabalho remunerado, continua exercendo uma função central na vida humana, em virtude de seu conteúdo econômico e social. Trabalhar significa contribuir para o progresso material da sociedade, além de gerar uma renda que, dependendo do nível, facilita a subsistência e a melhora das condições materiais de vida das pessoas. Levando-se

---

**Jürgen Weller:** cientista político e economista pela Universidade Livre de Berlim. Atualmente, é oficial de assuntos econômicos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Tem trabalhado sobre aspectos da evolução dos mercados de trabalho latino-americanos, as instituições e políticas trabalhistas e o emprego juvenil.

**Palavras-chave:** trabalho, exclusão, flexibilidade laboral, sindicatos, mulheres, jovens, políticas públicas, América Latina.

**Nota do autor:** as opiniões expressas neste artigo são de exclusiva responsabilidade de seu autor e podem não coincidir com as da instituição para a qual trabalha.

**Nota:** tradução de Eduardo Szklarz. A versão original de este artigo em espanhol foi publicada em *Nueva Sociedad* N° 232, 3-4/2011, disponível em <[www.nuso.org/upload/articulos/3761\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3761_1.pdf)>.

em consideração o papel central atribuído ao trabalho desde a modernidade, através dele se obtêm reconhecimento social e satisfação pessoal. Finalmente, o trabalho integra as pessoas em espaços de interação social<sup>1</sup>.

Com essas premissas, a satisfação de tais necessidades através da inserção no mercado de trabalho requer a superação de quatro tipos de exclusão laboral que impedem a obtenção de um emprego de qualidade e cuja relevância tem mudado ao longo do tempo:

- *a exclusão do mercado de trabalho* (exclusão 1). Refere-se às pessoas (sobretudo mulheres) que têm interesse em se inserir no mercado de trabalho, mas que, por fatores alheios à sua vontade, especialmente obrigações familiares, não fazem parte da população economicamente ativa;

- *a exclusão do emprego* (exclusão 2). As pessoas que procuram emprego e não encontram estão excluídas de qualquer renda laboral. Essa situação de exclusão se expressa na taxa de desemprego, tradicionalmente o principal indicador da situação do mercado de trabalho;

- *a exclusão do emprego produtivo* (exclusão 3). As pessoas que não conseguem um emprego nos setores de alta ou média produtividade – devido à baixa demanda ou à falta de qualificação correspondente, entre outras causas – mas que, de todo jeito, precisam trabalhar para receber recursos e satisfazer suas necessidades costumam se inserir em setores de baixa produtividade, que tipicamente geram empregos de baixa qualidade. Nesse caso, enfrentamos o problema de um contexto econômico e produtivo adverso à geração de emprego de qualidade;

- *a exclusão do emprego de boa qualidade nos setores de alta e média produtividades* (exclusão 4). Refere-se aos trabalhadores que atuam nesses setores mas não recebem os benefícios normalmente relacionados a eles em virtude de condições contratuais adversas. Nesse caso, enfrentamos, principalmente, o problema de uma institucionalidade laboral que não fomenta o emprego de boa qualidade.

A magnitude e as características da exclusão do trabalho dependem de dois fatores fundamentais: o contexto econômico-produtivo e a institucionalidade laboral. O primeiro – que se reflete no crescimento econômico, na produtividade

---

1. Amartya Sen: «Inequality, Unemployment and Contemporary Europe» em *International Labour Review* vol. 136 Nº 2, 1997, pp.155-171.

do trabalho e nas brechas correspondentes entre diferentes segmentos da estrutura produtiva – gera a base material para as melhoras nas condições laborais. Já o segundo incide nas características específicas da inserção e dos aspectos distributivos. Mas essas relações não são unidirecionais, e entre esses fatores de contexto e as condições trabalhistas existem processos de retroalimentação<sup>2</sup>. Do lado da oferta, processos de mudança sociocultural também contribuem para essas transformações.

Neste artigo, será analisada a evolução de quatro tipos de exclusão laboral na América Latina e os fatores que os determinaram especificamente no passado recente. São ressaltadas as mudanças na importância desses tipos de exclusão durante as últimas décadas, certas melhoras recentes no contexto de um crescimento econômico relativamente elevado e políticas destinadas a incrementar a qualidade do emprego, assim como as importantes lacunas que persistem. Na conclusão, o artigo destaca três desafios que a região enfrenta para melhorar as condições de trabalho.

#### ■ Quatro exclusões e tendências

**Os processos do pós-guerra.** A inserção laboral nas décadas do pós-guerra tem sido caracterizada como um reflexo de um «fordismo periférico»<sup>3</sup>. Na tentativa de superar estruturas produtivas primárias e instituições oligárquicas, os países da América Latina se orientaram pelas pautas de regulação fordistas implementadas pelos países centrais (entre elas, o Estado do Bem-Estar, o desenvolvimento de esquemas de participação sindical, o fomento da produtividade e a distribuição de seus resultados por meio de salários crescentes que estimularam a demanda interna). No entanto, no contexto de uma estrutura produtiva heterogênea, a limitada cobertura das regulações laborais, os limites ao crescimento da produtividade e a debilidade sociopolítica dos principais atores contribuíram para que a pauta-modelo – o trabalhador assalariado com

**Na tentativa de superar estruturas produtivas primárias e instituições oligárquicas, os países da América Latina se orientaram pelas pautas de regulação fordistas implementadas pelos países centrais ■**

2. J. Weller e Claudia Roethlisberger: *La calidad del empleo en América Latina*, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 110, Cepal, Santiago do Chile, abril de 2011.

3. V., sobre esse assunto, Thomas Hurtleienne: «Fordismus, Entwicklungstheorie und Dritte Welt» em *Peripherie* N° 22/23, 1986, pp. 60-110 e Alain Lipietz: *Mirages and Miracles: the Crises of Global Fordism*, Verso, Londres, 1987.

emprego permanente, seguridade social e organização sindical – nunca chegasse a representar uma proporção majoritária da força de trabalho, e menos ainda da população com idade para trabalhar.

Nesse período, entre as pautas de exclusão laboral, prevaleceram as do tipo 1, caracterizado por taxas muito baixas de participação feminina, e as do tipo 3, que se reflete em um forte crescimento do setor informal urbano<sup>4</sup>. Em contraposição, a taxa de desemprego, indicador principal do tipo de exclusão 2, costumava se manter baixa na América Latina, principalmente por conta das limitadas poupanças de muitos lares, que não podiam abrir mão da renda de nenhum de seus integrantes. Por esse motivo, a alternativa ao desemprego geralmente foi – e continua sendo para muitas pessoas – a inserção em atividades de baixa produtividade e baixa renda. Assim, por exemplo, como consequência da crise da dívida, o desemprego urbano regional subiu de 6,1% em 1980 para 8,1% em 1984, mas já em 1987 a taxa de desemprego aberto estava abaixo do nível de 1980, sem que nesse período a região houvesse registrado um alto crescimento econômico nem uma geração dinâmica de emprego produtivo<sup>5</sup>. Por outro lado, as pessoas que conseguiram entrar no mercado de trabalho, vinculando-se ao setor público ou ao setor privado, puderam em geral aspirar a condições de trabalho desenhadas segundo as pautas do fordismo «central», de modo que o tipo de exclusão 4 também foi relativamente pouco relevante<sup>6</sup>.

A partir da crise da dívida, contudo, a região sofreu a imposição de um conjunto de reformas estruturais destinadas à liberalização dos mercados. Inicialmente, a ênfase não foi colocada nas reformas trabalhistas. Entretanto, face à decepção com os resultados das primeiras reformas implementadas, numa segunda etapa foi ressaltada, com frequência, a importância de uma desregulação do mercado de trabalho<sup>7</sup>. De fato, durante esse período prevaleceu uma tendência de limitar a regulação do mercado de trabalho, seja por meio de instrumentos legais ou através de negociação coletiva, ao mesmo tempo em

4. Programa Regional de Empleo para a América Latina e o Caribe (PREALC): *Empleo y equidad: el desafío de los 90*, OIT, Santiago do Chile, 1991.

5. Esses dados não são comparáveis com as taxas de desemprego publicadas em anos recentes, em função de mudanças metodológicas introduzidas no período.

6. Entretanto, a instabilidade política do fordismo periférico em alguns casos provocou um movimento cíclico no qual as regulações fordistas-periféricas foram substituídas por regulações autoritárias e, mais adiante, novamente instaladas. Além disso, em países com uma pequena base produtiva predominaram relações autoritárias e repressivas que limitaram ainda mais o alcance das pautas fordistas.

7. V., por exemplo, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID): *Progreso económico y social en América Latina 1997*, BID, Washington, DC, 1997.

que houve uma tendência de ampliar o espaço da regulação mercantil<sup>8</sup>. Embora tenha havido importantes diferenças entre os países, observou-se uma flexibilização das relações contratuais, que em ocasiões implicava sua deslaboralização, menor intervenção por meio de instrumentos como o salário mínimo e queda dos níveis de sindicalização e da cobertura da negociação coletiva. Vale ressaltar que nem sempre ocorreu uma desregulação *de jure*, e sim, com frequência, uma desregulação *de facto*. Além disso, essa tendência não foi imposta de maneira completa, pois, no mesmo período – por vezes, no contexto dos processos de redemocratização – foram implementadas medidas de proteção. Em alguns casos, para o conjunto dos trabalhadores; em outros, para grupos específicos<sup>9</sup>.

**Embora tenha havido importantes diferenças entre os países, observou-se uma flexibilização das relações contratuais, que em ocasiões implicava sua deslaboralização, menor intervenção e queda dos níveis de sindicalização e da cobertura da negociação coletiva ■**

Como consequência, durante os anos 90 duas formas adicionais de exclusão laboral ganharam importância: o tipo 2, já que o desemprego aberto surgiu como um fenômeno cada vez mais ameaçador – sem que as causas dessa mudança tenham sido bem compreendidas<sup>10</sup> –, e o tipo 4, pois, com as mudanças *de facto* e *de jure*, uma grande quantidade de relações laborais atípicas ganhou impulso, inclusive em setores de média ou alta produtividade.

Isso não implica, porém, que os outros tipos de exclusão tenham perdido peso. Especificamente, durante os anos 90, além da expansão do desemprego aberto, os mercados laborais da região se caracterizaram pela concentração de uma crescente proporção do emprego em setores de baixa produtividade<sup>11</sup>.

---

8. V., com respeito aos mecanismos de regulação do mercado laboral, Gordon Betcherman, Amy Luinstra e Makoto Ogawa: *Labor Market Regulation: International Experience in Promoting Employment and Social Protection*, Social Protection Discussion Paper Series N° 128, Banco Mundial, Washington, DC, 2001.

9. Arturo S. Bronstein: «Reforma laboral en América Latina: entre garantismo y flexibilidad» em *Revista Internacional del Trabajo* vol. 116 N° 1, 1997, pp. 5-27.

10. Entre outros fatores, podem-se mencionar a incidência das reformas estruturais que tiveram um impacto negativo imediato no emprego, a alta volatilidade do crescimento econômico – sobretudo na segunda metade dessa década – e a mudança da composição da força laboral, com um nível educativo crescente.

11. Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal): *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, xxxiii Período de Sessões da Cepal, Brasília, 30 de maio a 1 de junho de 2010, p. 163.

No contexto de um crescimento econômico medíocre e volátil, combinado com reformas estruturais que, em contraste com o que foi anunciado, tenderam a reduzir a intensidade laboral nos setores produtores de bens móveis, os segmentos formais mostraram pouco dinamismo na geração de emprego.

Nesse contexto, ademais, aumentou a brecha de produtividade entre os segmentos da estrutura produtiva<sup>12</sup>. De fato, se utilizamos como indicador indireto a brecha de renda entre os ocupados nos setores de baixa produtividade e os ocupados nos setores de alta e média produtividades, constatamos que, entre o começo da década de 1990 e ao redor de 2002, os salários médios das microempresas caíram de 72% a 62% em relação aos salários médios das pequenas, médias e grandes empresas. Ainda maior foi o deterioro das rendas dos trabalhadores por conta própria, cuja renda baixou de 99% a 73% em relação aos salários médios das pequenas, médias e grandes empresas<sup>13</sup>.

**As tendências recentes.** A partir da sucessão de crises que afetaram a região a partir de 1998, cresceu o questionamento a muitas das políticas aplicadas. No âmbito laboral, as propostas de amplas desregulações não desapareceram das discussões, mas sem dúvida perderam peso político. Como resultado, as reformas se concentraram mais no fortalecimento das

**Em vários países  
 tentou-se novamente  
 regular o mercado  
 laboral, fortalecendo a  
 organização sindical  
 e a formalização  
 do emprego ■**

políticas ativas do mercado de trabalho que na modificação das relações laborais individuais ou coletivas<sup>14</sup>. O alto crescimento econômico que beneficiou a região a partir de 2003/2004 abriu espaço para um contexto favorável à geração de emprego e à melhora de sua qualidade. Em vários países, sobretudo sob governos de orientação mais à esquerda que a predominante nos anos 90, tentou-se novamente regular o mercado

laboral, fortalecendo a organização sindical, o diálogo social, a capacitação e a formalização do emprego. Nesse contexto, revisamos o panorama atual referente às quatro exclusões apresentadas no começo deste artigo.

*a) A exclusão da força de trabalho.* A taxa de participação nos países latino-americanos é bem inferior à verificada nos países da Organização para a Cooperação

12. V., por exemplo, para o caso chileno, um cálculo das brechas de produtividade intra e intersectoriais em Ricardo Infante B. e Osvaldo Sunkel: «Chile: hacia un desarrollo inclusivo» em *Revista de la Cepal* N° 97, 4/2009, pp. 135-154, em particular p. 139.

13. Cepal: *La hora de la igualdad*, cit., p. 167.

14. J. Weller: «Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América Latina» em J. Weller (org.): *El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, pp. 11-64.

e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), embora haja uma grande variabilidade em ambos os grupos de países. No entanto, há várias décadas se observa uma tendência relativamente estável de incremento dessa taxa, como resultado de um estancamento – ou, em alguns casos, de uma queda – da taxa de participação masculina e um aumento da taxa de participação feminina. Entre os fatores que contribuíram para isso, podem ser citados a permanência mais prolongada de jovens no sistema educativo, o que reduz a proporção de adolescentes e mulheres jovens que se dedicam às tarefas do lar, e – com importância crescente – a mudança demográfica, que aumenta a proporção de pessoas da terceira idade.

Ainda assim, persiste uma brecha importante entre os sexos<sup>15</sup>, que se concentra nos grupos de educação formal mais baixa. De fato, enquanto nos grupos masculinos de diferente nível educativo a participação é relativamente estável, no caso das mulheres existe uma distância significativa entre aquelas com poucos anos de estudo, com uma participação extremamente baixa, e as de alto nível educativo, para as quais a diferença em relação aos homens do mesmo nível é relativamente pequena.

Os dois fatores que explicam a queda da taxa de participação masculina também estão presentes entre as mulheres. Em muitos países, as jovens permanecem mais tempo no sistema educativo que seus colegas do sexo masculino<sup>16</sup>. A grande brecha de participação que desfavorece as mulheres de baixo nível educativo e as mulheres de lares de baixa renda, assim como a tendência de aumento da taxa de participação feminina, podem ser explicadas com a análise do papel do trabalho no lar. De fato, o cuidado dos filhos e a ausência de alternativas públicas ou privadas acessíveis para esses lares explicam, em boa medida, os baixos níveis de participação. Em cinco países da região, por exemplo, cerca de 46,5% das mulheres que pertencem a lares do primeiro quintil de renda per capita se dedicam a tarefas domésticas, ao passo que, para as mulheres do quinto quintil, essa proporção é de apenas 21,7%<sup>17</sup>. Certamente, a intensidade das tarefas do lar desempenha um papel importante. Em Honduras, por exemplo, mulheres em cujo lar não moram crianças menores de seis anos têm uma taxa de participação de 42,6%, enquanto as que

---

15. Na média simples dos países com dados, em 2009 a taxa de participação masculina foi de 74,8% e a feminina, 47,1%, em escala regional. V. Cepal: *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*, Cepal, Santiago do Chile, p.114.

16. Entre os jovens de 15 a 17 anos de idade, em escala regional, 66,3% das mulheres e 57,5% dos homens se dedicam aos estudos. Para o grupo de 18 a 24 anos, as porcentagens são 21,6% e 18,0%, respectivamente. V. OIT: *Trabajo decente y juventud en América Latina 2010*, OIT, Lima, 2010, p. 199.

17. J. Weller: «El fomento de la inserción laboral de grupos vulnerables. Consideraciones a partir de cinco estudios de caso nacionales», Documento de Proyecto N° LC/w.306, Cepal / Sida, Santiago do Chile, 2009.

**Do lado das políticas,  
atualmente tem-se apoiado  
uma maior participação  
laboral feminina com medidas  
como a criação de berçários  
no Chile, os lares  
comunitários do Instituto  
Colombiano de Bem-Estar  
Familiar e os centros  
de atenção infantil do  
Programa Wawa do Peru ■**

vivem em casas com três ou mais meninos dessa idade possuem uma participação de 26,6%. Porém, o contexto varia segundo o caráter do lar, e em um mesmo país a taxa de participação de mulheres que vivem em casas com três ou mais crianças menores de seis anos oscila entre 23,3% para aquelas com até três anos de escolaridade e 71,5% para as que têm treze ou mais anos de estudo<sup>18</sup>.

Do lado das políticas, atualmente tem-se apoiado uma maior participação laboral feminina com medidas como a

criação de berçários no Chile, os lares comunitários do Instituto Colombiano de Bem-Estar Familiar e os centros de atenção infantil do Programa Wawa do Peru.

Não obstante, a taxa de participação feminina continua sendo baixa, sobretudo em zonas rurais. Isso se explica por fatores culturais, pela ausência de alternativas para a atenção dos filhos e pela relativa escassez de oportunidades de emprego remunerado para mulheres (com exceção dos empregos temporários). Além disso, se observam frequentes problemas de medição que resultam em uma subestimação da participação laboral das mulheres na zona rural.

Por outro lado, pode-se observar um processo de mudança sociocultural (relacionado, em parte, com o processo de urbanização das sociedades latino-americanas) que tem provocado uma queda acentuada dos trabalhos domésticos, com mais nitidez entre as mulheres jovens. Entre o começo dos anos 90 e meados da década de 2000, na média de 15 países da região, a proporção de mulheres entre 15 e 19 anos que se dedicam a essas tarefas caiu de 25,2% para 17,7% entre o grupo de 15 a 19 anos, e de 38,6% para 27,2% entre o grupo de 20 a 24 anos<sup>19</sup>.

No entanto, cabe recordar que ter a possibilidade de se inserir no mercado de trabalho, superando o obstáculo das obrigações domésticas, não significa que tais obrigações estejam sendo distribuídas de forma mais equitativa, já que

---

18. Ibid., pp. 25-26.

19. Cálculo próprio com base em uma análise especial de pesquisas sobre lares desses países.



em geral as mulheres têm que assumir uma proporção bem maior do trabalho do lar<sup>20</sup>. Além disso, a persistência de fenômenos como a elevada taxa de maternidade juvenil impede uma transformação mais acelerada.

Em suma, com respeito ao primeiro tipo de exclusão – o da força de trabalho –, pode-se constatar a persistência de grandes brechas que desfavorecem as mulheres, sobretudo as de baixo nível educativo. Essas brechas estão relacionadas com o contexto familiar (renda, estrutura demográfica), o nível educativo e aspectos do contexto geográfico, e têm se reduzido de maneira gradual. A mudança cultural torna cada vez mais obsoleta a imagem de uma família «típica» baseada em um homem que dispõe dos recursos (responsável pelo «ganha-pão») e uma mulher que é mãe e dona-de-casa, sem que isso signifique, necessariamente, uma igualdade na distribuição das tarefas domésticas e, portanto, das opções de inserção no mercado de trabalho.

*b) A exclusão do emprego.* Durante a década de 2000, a taxa de desemprego voltou a reagir com uma maior elasticidade frente ao crescimento econômico. Depois de um pico de 11,1% em 2002, a taxa de desemprego urbano regional caiu para 7,3% em 2008. No entanto, a crise econômico-financeira de 2008-2009 interrompeu o processo de melhoria. Em 2010, a taxa de desemprego diminuiu novamente, voltando a um patamar similar ao do começo dos anos 90<sup>21</sup>.

Esse tipo de exclusão afeta, principalmente, três grupos da força de trabalho cuja taxa de desemprego costuma ultrapassar a média: as mulheres, sobretudo as de baixo nível educativo; os jovens, principalmente quando não contam com experiência de trabalho; e os homens com nível educativo intermediário<sup>22</sup>.

Para tentar superar esse tipo de exclusão, as políticas públicas buscaram fortalecer as áreas de capacitação (maior orientação à demanda, maior diferenciação da oferta segundo as necessidades heterogêneas, requalificação, etc); os subsídios para a contratação, sobretudo de jovens (por exemplo, no México); a intermediação (incorporação de novas tecnologias, descentralização); e

---

20. V., por exemplo, Vivian Milosavljevic e Odette Tacla: «Incorporando un módulo de uso del tiempo a las encuestas de hogares: restricciones y potencialidades», Serie Mujer y Desarrollo N° 83, Cepal, Santiago do Chile, 2007.

21. Cepal: *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2010*, Cepal, Santiago do Chile, 2010.

22. V. Cepal: *Panorama social de América Latina 2010*, Cepal, Santiago do Chile, 2010. Cabe ressaltar que os dados citados se referem apenas ao desemprego aberto. Também há pessoas que quiseram trabalhar, mas, por diferentes motivos, não são contabilizadas nessa medição.

o fomento para a criação de autoemprego e microempresas, em alguns casos com ênfase na inserção laboral de mulheres com baixo nível educativo, com capacitação e créditos.

Por outro lado, é preciso mencionar uma inclusão laboral negativa, que se reflete no emprego infantil e adolescente. Ela se refere a pessoas que trabalham, ainda que, para suas próprias perspectivas de vida, seria preferível que estivessem no sistema educativo. Essas pessoas geralmente sofrem a exclusão do tipo 3 (do emprego produtivo).

*c) A exclusão do emprego produtivo.* A partir de 2003-2004, no contexto de um crescimento econômico relativamente alto e prolongado para a América Latina, os setores de produtividade média e alta começaram a gerar postos de trabalho em quantidade significativa. Assim, aumentaram sua participação na estrutura ocupacional urbana de 48,8% em 2002-2003 para 52% em 2008-2009<sup>23</sup>. Ao mesmo tempo, foi contida a ampliação das brechas de produtividade. Entre 2002 e 2006, as diferenças de renda entre os distintos segmentos produtivos diminuíram levemente: os salários médios dos empregados de microempresas aumentaram de 62% para 66% em relação aos das pequenas, médias e grandes empresas, ao passo que as rendas dos trabalhadores por conta própria aumentaram de 73% para 75% dos mesmos salários<sup>24</sup>.

Ainda assim, é evidente que a estrutura econômica produtiva e institucional da América Latina não tem sido capaz de gerar os empregos de qualidade necessários para diminuir a pobreza de maneira substantiva. De fato, no fim da década passada, na média simples de 18 países, 23% dos ocupados urbanos latino-americanos eram pobres e 7%, indigentes. No caso dos ocupados rurais (em 16 países), essa proporção sobe para 41% e 22%, respectivamente<sup>25</sup>. Por outro lado, embora estar ocupado reduza a possibilidade de ser pobre<sup>26</sup>, está longe de assegurar uma renda digna. Entre os ocupados, a pobreza afeta,

---

23. Cálculo do autor com dados da Cepal: *Panorama social de América Latina 2010*, cit. Refere-se à média simples de 17 países.

24. Cepal: *La hora de la igualdad*, cit., p. 167.

25. Cálculo do autor com dados da Cepal: *Panorama social de América Latina 2010*, cit. Cabe ressaltar que a situação de (não) pobreza de uma pessoa ocupada não apenas depende de sua renda, mas também de outras fontes de recurso e da composição de seu lar.

26. Isto se observa claramente na comparação com os não ocupados. No âmbito urbano, 42% dos desempregados e 31% dos economicamente inativos eram pobres; 21% e 11%, respectivamente, eram indigentes. Nas zonas rurais, a pobreza afetou 53% e 49% e a indigência, 31% e 28% dos desocupados e inativos, respectivamente. Cálculo do autor com dados da Cepal: *Panorama social de América Latina 2010*, cit.

sobretudo, os trabalhadores por conta própria, os trabalhadores familiares não remunerados e, em um grau um pouco menor, os assalariados privados<sup>27</sup>. Outra categoria ocupacional que costuma registrar indicadores ruins de qualidade é o serviço doméstico, tanto no que diz respeito à renda como à possibilidade de contar com um contrato de trabalho e proteção social<sup>28</sup>.

O elevado patamar de exclusão nesses tipos de emprego é refletido também nos baixos níveis de cobertura por parte dos sistemas de proteção social. Na região, apenas 41,5% dos trabalhadores assalariados de microempresas, 32,7% das pessoas que trabalham no serviço doméstico e 24,9% dos trabalhadores por conta própria e não remunerados possuem cobertura por parte dos sistemas de saúde, ao passo que as taxas de afiliação aos sistemas de pensão se encontram em 38,5%, 30,1% e 21,4%, respectivamente<sup>29</sup>. Faz-se necessário salientar, no entanto, que na década passada houve certos avanços nesse campo. Por exemplo, a afiliação aos sistemas de pensão aumentou ao redor de dez, sete e cinco pontos percentuais para assalariados de microempresas, pessoas no serviço doméstico e trabalhadores por conta própria e não remunerados, respectivamente. Ainda assim, é evidente que a grande maioria das pessoas que atuam nos setores de baixa produtividade continuam tendo condições de trabalho de baixa qualidade.

Sem dúvida, o contexto macroeconômico relativamente favorável durante uma boa parte da década passada foi um fator que incidiu de forma positiva na geração de emprego produtivo. Sobre as políticas públicas relevantes para a geração de emprego, cabe destacar que, durante a crise econômico-financeira internacional, vários países implementaram medidas econômicas anticíclicas que contribuíram para que o impacto não fosse tão severo como se temia e para que

**O contexto  
macroeconômico  
relativamente favorável  
durante uma boa parte  
da década passada  
foi um fator que incidiu  
de forma positiva  
na geração de  
emprego produtivo ■**

---

27. V. Cepal: *Panorama social de América Latina 2010*, cit. Existe um interessante debate sobre o grau de voluntariedade com relação à inserção em atividades menos formais. V., por exemplo, Guillermo E. Perry *et al.*: *Informality. Exit and Exclusion*, Banco Mundial, Washington, DC, 2007. Sem dúvida, a dinâmica da inserção nesses setores é heterogênea. No entanto, como indica o comportamento das categorias em diferentes etapas do ciclo econômico, prevalece o emprego que surge para compensar a debilidade da demanda laboral das empresas.

28. Víctor E. Tokman: «Domestic Services in Latin America: Statistical Profile for Regulations», 2010, mimeo.

29. OIT: *Panorama laboral 2010. América Latina y el Caribe*, Lima, 2010.

a reativação fosse mais forte, o que teve um efeito favorável no emprego<sup>30</sup>. Além disso, muitos países estão tentando reduzir as brechas de produtividade com programas destinados ao desenvolvimento produtivo das micro, pequenas e médias empresas, e com programas para facilitar a formalização trabalhista de pequenas e microempresas<sup>31</sup>.

d) *A exclusão do emprego de qualidade dentro do emprego produtivo.* O mencionado contexto macroeconômico mais favorável estimulou uma maior superação da

**Depois da acentuada redução  
do grau de sindicalização  
na região, na década passada  
verificou-se um incremento  
da reorganização sindical  
em vários países ■**

exclusão do tipo 4. No entanto, a reorientação das políticas trabalhistas em muitos países da região também foi importante. Entre as políticas aplicadas, vale destacar as seguintes<sup>32</sup>:

- Depois da acentuada redução do grau de sindicalização na região, na década passada verificou-se um incremento da reorganização sindical em vários países. Mudanças legais facilitaram a negociação coletiva para trabalhadores subcontratados e empregadas domésticas.

- Vários países regularam a subcontratação, que no passado havia se transformado em um mecanismo para evitar as normas trabalhistas.

- Um certo número de países reforçou os serviços de inspeção do trabalho, a fim de fomentar um maior nível de cumprimento das normas vigentes.

- Foram realizadas reformas na justiça do trabalho para acelerar os procedimentos, o que em muitos casos significa transformar os direitos formais em direitos reais.

- Foram feitos esforços, com base em um diálogo tripartite, para melhorar a regulação no âmbito setorial.

---

30. V. Osvaldo Kacef e Juan Pablo Jiménez (orgs.): *Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas*, Cepal, Santiago do Chile, 2009; e Cepal e OIT: «Crisis, estabilización y reactivación: el desempeño del mercado laboral en 2009», Boletín Cepal / OIT N° 3, *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe* N° 3, junho de 2010.

31. Juan Chacaltana: *Magnitud y heterogeneidad: políticas de fomento del empleo juvenil y las micro y pequeñas empresas*, Serie Macroeconomías del Desarrollo N° 98, Cepal, Santiago do Chile, 2009, pp. 23-48.

32. V., entre outros, J. Weller: «Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América Latina», cit.

Dessa forma, no final da década passada, 83% dos trabalhadores das empresas privadas de seis ou mais funcionários tinham cobertura de saúde (um moderado aumento em comparação com os 79,7% de 2000), e 82,6%, um sistema de pensão (contra 76,2% em 2000)<sup>33</sup>. Mas, embora se observe novamente uma melhoria no período recente, também é necessário advertir que, ainda hoje, quase um em cada cinco trabalhadores em questão carece desse benefício básico.

Durante a década de 2000, e especificamente a partir de 2004, muitos países registraram um forte aumento do emprego coberto pela seguridade social<sup>34</sup>. Assim, depois de fortes quedas absolutas desse tipo de emprego no início da década na Argentina, Panamá e Uruguai, e reduções mais modestas na Costa Rica, México e Peru, em muitos países foram observadas taxas de crescimento muito elevadas que podem ser explicadas pela geração de novos postos de trabalho formais e pela formalização de postos preexistentes. A relevância do segundo fator também se observa em 2009, quando apenas em alguns países o emprego formal caiu significativamente (em El Salvador, no México e, em menor medida, na Argentina e em Costa Rica), enquanto em outros esse tipo de emprego continuou crescendo, embora com taxas menores que as dos anos anteriores. O aumento do emprego formal no contexto de um crescimento econômico muito baixo, ou inclusive negativo em vários países, só pode ser explicado com a continuidade paralela da formalização de empregos preexistentes.

Um cálculo da Organização Internacional do Trabalho (oit) sobre cinco países – Colômbia, Equador, México, Panamá e Peru –, cujas pesquisas de lares permitem uma diferenciação das empresas segundo sua formalidade, indica que, em 2010, 56% do emprego não agrícola correspondeu ao emprego em empresas do setor formal. Desse universo, 44,5 pontos percentuais eram emprego formal e 11,5 pontos, emprego informal<sup>35</sup>. Um dado interessante é que a composição desse emprego melhorou tanto na crise de 2009, quando o setor formal se contraiu nos cinco países, como na reativação de 2010, quando o setor se expandiu.

Além disso, cabe ressaltar a existência de mecanismos de inserção produtiva que, com os instrumentos de medição atualmente disponíveis, são difíceis de

---

33. oit: *Panorama laboral 2010. América Latina y el Caribe*, cit.

34. Cepal: *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*, cit., pp. 22 y 116.

35. oit: *Panorama laboral 2010. América Latina y el Caribe*, cit., p. 47.

detectar mas podem estabelecer condições de trabalho específicas que diferem daquelas estabelecidas para um emprego formal. Entre esses mecanismos, podem ser citados a pseudo-independência (o trabalho dependente disfarçado de trabalho por conta própria), o tele-trabalho – que, sem dúvida, possui vantagens e desvantagens mas se diferencia do trabalho «standard» em empresas formais – e a subcontratação, geralmente com piores condições de trabalho<sup>36</sup>. Além disso, não se pode negar que existem formas de exploração extrema na região, como o trabalho forçado, que não são levadas em conta pelos instrumentos de medição tradicionais<sup>37</sup>.

Como indica um estudo recente com base na informação incompleta disponível, entre o começo e o final da década de 2000 os indicadores de qualidade de emprego registraram melhoras moderadas, especificamente aumento do número de contratos escritos de trabalho e redução na proporção de trabalhadores com renda abaixo da linha da pobreza, assim como aumento do acesso a férias pagas, ao 13º salário e aos empregos com sistemas de pensão e saúde<sup>38</sup>. No entanto, muitos desses indicadores ainda mostram níveis de renda inaceitavelmente baixos e grandes brechas entre diferentes grupos de trabalhadores. Por exemplo, são extremamente reduzidas as taxas de sindicalização e de participação em atividades de capacitação. A única exceção no contexto das recentes melhoras moderadas da qualidade de emprego tem sido a duração das relações contratuais. Nesse caso, tem-se mantido a tendência de contratos de prazo fixo, em detrimento dos contratos de prazo indefinido («permanentes»).

Em resumo, até os anos 80 prevaleciam os tipos de exclusão 1 e 3, ao passo que nos anos 90 os tipos 2 e 4 se expandiram. Posteriormente, todos esses tipos continuaram vigentes, como indicam os baixos valores dos indicadores de qualidade de emprego. Essa situação reflete as limitações das economias da região para oferecer emprego de qualidade nas quantidades necessárias, embora tenha havido melhoras na década passada. Porém, é preciso ressaltar que muitas das intervenções estatais são pontuais, centradas em projetos e programas que, em virtude de restrições orçamentárias, não alcançam uma ampla cobertura. Além disso, várias dessas experiências surgiram, até agora, em um número limitado de países e não podem ser consideradas representativas de toda a região.

---

36. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE): *Relações e condições de trabalho no Brasil*, DIEESE, São Paulo, 2008, pp. 73-147.

37. OIT: *The Cost of Coercion*, relatório do Diretor Geral, Conferência Internacional do Trabalho, 98ª Sessão, Genebra, 2009, especialmente pp. 19-20.

38. J. Weller e C. Roethlisberger: op. cit.

## ■ Três grandes desafios

Para terminar este artigo são destacados três desafios, em termos de políticas públicas, para melhorar as condições de trabalho na América Latina: enfrentar a elevada instabilidade como característica do mercado de trabalho; aperfeiçoar a institucionalidade do trabalho existente; e enfrentar a desigualdade vinculada com as condições de trabalho. No entanto, previamente é preciso sublinhar a importância de políticas que fomentem um crescimento econômico elevado e sustentável, estimulem aumentos contínuos da produtividade do trabalho e reduzam as importantes brechas de produtividade entre segmentos da estrutura produtiva. Desse modo, podem ser estabelecidas as condições necessárias, ainda que não suficientes, para uma contínua melhora das condições de trabalho na região<sup>39</sup>. Finalmente, será necessário fortalecer, aprofundar, ampliar e aperfeiçoar as políticas destinadas a superar as quatro exclusões mencionadas.

Chama a atenção que, entre as variáveis atualmente medidas como indicadores da qualidade de emprego, como constatamos antes, a estabilidade é a única que piorou no período recente de elevado crescimento. Esse fato reflete, sem dúvida, o surgimento de mercados de trabalho com níveis de rotação mais elevados como resultado, sobretudo, de economias mais integradas aos mercados globais, onde as empresas recebem um maior número de *shocks* (individuais, setoriais ou no âmbito da economia como um todo) que em economias mais fechadas.

Embora as reformas introduzidas nos anos 90 em muitos países tenham facilitado essa mudança, ao ampliar as opções de contrato de duração limitada, não foram o fator principal. Em muitos países, as cúpulas empresariais continuam insistindo em que é preciso uma maior flexibilização da regulação do trabalho, em geral sem especificar as normas que deveriam ser modificadas.

Por outro lado, para os trabalhadores, a maior flexibilidade do trabalho ameaça aumentar a instabilidade da renda, o que, na ausência de mecanismos

**Entre as variáveis atualmente medidas como indicadores da qualidade de emprego, a estabilidade é a única que piorou no período recente de elevado crescimento ■**

---

39. J. Weller e C. Roethlisberger: op. cit. Um grande desafio que a região enfrenta nesse contexto é a reestruturação produtiva para transformar o crescimento econômico de forma mais sustentável e a geração correspondente de «emprego verde».

compensatórios, afeta sua segurança econômica e sua renda futura. Especialmente para os trabalhadores de níveis educativos baixos e médios, uma maior rotação tende a ser um obstáculo para a construção de trajetórias ascendentes. Além disso, uma maior flexibilidade é com frequência associada a uma maior precariedade do trabalho<sup>40</sup>.

De todo modo, os países da região não podem nem devem tentar se esquivar da globalização como tal. Na verdade, trata-se de fazer um esforço para incidir nas características com as quais essa inserção é realizada, sobretudo no que diz respeito aos aspectos do trabalho<sup>41</sup>. Uma questão que surge com força, em virtude da maior instabilidade dos mercados, é que a estabilidade do emprego dificilmente pode ser o instrumento-chave de proteção dos trabalhadores diante da volatilidade dos mercados. Como consequência, tem-se frisado o desenvolvimento de outros instrumentos de proteção<sup>42</sup>. A introdução de seguros-desemprego – cujos exemplos são muito poucos na região – é uma tarefa prioritária nesse campo.

Tampouco se trata de implementar uma total liberdade à contratação e à demissão, sobretudo levando-se em consideração a correlação positiva – embora com margens decrescentes – entre a permanência no posto de trabalho e a produtividade laboral<sup>43</sup>. Trata-se, na realidade, ajustar de maneira negociada a institucionalidade do trabalho para que efetivamente cumpra seus objetivos. Entre eles, o desenvolvimento de instrumentos que favoreçam uma permanência razoável nos postos de trabalho, sem estabelecer travas que dificultariam de forma exagerada os ajustes das empresas às condições inconstantes nos mercados<sup>44</sup>.

---

40. V., entre outros, oit: *Economic Security for a Better World*, oit, Genebra, 2004; Magdalena Echeverría, Diego López, Ibcia Santibáñez e Humberto Vega: *Flexibilidad laboral en Chile: Las empresas y las personas*, Cuaderno N<sup>o</sup> 22, Departamento de Estudios, Diretoria do Trabalho, Santiago do Chile, 2004; Helia Henríquez, Verónica Riquelme, Thelma Gálvez e Gabriela Morales: *Lejos del trabajo decente: El empleo desprotegido en Chile*, Cuadernos de Investigación N<sup>o</sup> 30, Departamento de Estudios, Diretoria do Trabalho, Santiago do Chile, 2006; e Marisa Bucheli e Magdalena Furtado: «Impacto del desempleo sobre el salario: el caso de Uruguay» em *Desarrollo Económico* N<sup>o</sup> 165, 4-6/2002.

41. V., por exemplo, a discussão na Argentina. Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridad Social: *Informe nacional sobre el impacto social de la globalización en Argentina. Resumen Ejecutivo*, Escritório da oit na Argentina, Buenos Aires, 2009.

42. oit: *Economic Security for a Better World*, cit.

43. Peter Auer, Janine Berg e Ibrahim Coulibaly: «¿El trabajo estable mejora la productividad?» em *Revista Internacional del Trabajo* vol. 124/3, 2005, pp. 345-372.

44. J. Weller: «Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América Latina», cit.



Nesse contexto, é de suma importância o diálogo sociolaboral. Depois de uma fase de enfraquecimento do trabalho organizado e do predomínio de tendências à desregulação, os países da região enfrentam o desafio de desenvolver uma nova e adequada combinação entre o fortalecimento do papel do diálogo e a negociação dos atores sociais, bem como a criação de normas legais para fomentar uma institucionalidade que promova um funcionamento eficiente do mercado de trabalho e proteja os atores em desvantagem estrutural.

Para isso, é indispensável o livre desenvolvimento do sindicalismo, que em muitas partes ainda é objeto de restrições e perseguições<sup>45</sup>. Para ser efetivo, contudo, o sindicalismo também deveria refletir sobre seu papel e suas opções estratégicas no contexto socioeconômico atual<sup>46</sup>.

Finalmente, é necessário ressaltar que o elevado grau de desigualdade das sociedades latino-americanas está relacionado com o desempenho do mercado de trabalho. Como a desigualdade se expressa nos quatro tipos de exclusão, existem grandes brechas nos indicadores sobre as condições de trabalho, bem como nos salários e em outros indicadores de qualidade do emprego que afetam pessoas de diferentes níveis educativos, gêneros, setores de inserção produtiva, etnias e territórios. Muitas dessas brechas estão associadas a desigualdades fora do mercado de trabalho, refletindo sociedades profundamente segmentadas e mercadas por mecanismos de transmissão intergeracional de pobreza e vulnerabilidade social. Portanto, um desafio fundamental para as políticas públicas consiste na proteção dos grupos populacionais que enfrentam os distintos tipos de exclusão para que fortaleçam sua própria capacidade de superá-los, além de desenvolver e reforçar os instrumentos para reduzir as desigualdades dentro e fora do mercado de trabalho<sup>47</sup>. □

---

45. Confederação Sindical Internacional (csi): *Informe anual sobre las violaciones de los derechos sindicales*, 2010, <<http://survey.ituc-csi.org/+Whole-World+.html?lang=es>>.

46. Para exemplos de reflexões nessa linha, v. Patricio Frías: *Desafíos del sindicalismo en los inicios del siglo XXI*, Clacso, Santiago do Chile, 2008; Joseph Ramos: «Sindicalismo en el 'Sur' en la era de la globalización» em *Revista de la Cepal* N° 100, 4/2010, pp. 97-121; assim como vários artigos em *Nueva Sociedad* N° 211, 9-10/2007, disponível em <[www.nuso.org/revista.php?n=211](http://www.nuso.org/revista.php?n=211)>.

47. Cepal: *La hora de la igualdad*, cit.