

Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil

Marcio Pochmann*

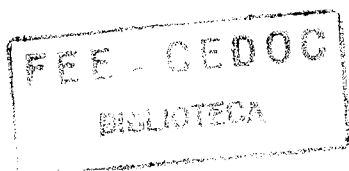
As economias capitalistas, nestas duas últimas décadas do século XX, passam por rápidas e profundas transformações, que implicam, por consequência, a ampliação da insegurança do trabalho. Em função disso, consolida-se um novo padrão de uso e remuneração do trabalho, muito distinto daquele que prevaleceu por quase 30 anos após o fim da Segunda Guerra Mundial.

No passado, o quase pleno emprego da força de trabalho, a estabilidade dos empregos regulares e a evolução do salário médio real, pelo menos equivalente à produtividade, predominaram como padrão geral de uso e remuneração da mão-de-obra nos países capitalistas avançados; mas, no período recente, esse padrão não encontra paralelo, diante das altas taxas de desemprego e de ocupações precárias, mesmo nos países subdesenvolvidos, como o Brasil, que, embora não tenha passado pelas experiências do pleno emprego e da homogeneização do mercado de trabalho, chegou a conviver, em geral no Pós-Guerra, com alto crescimento econômico e com crescentes taxas de assalariamento.

Nos últimos anos, contudo, observa-se um movimento de reversão da situação geral do emprego e das condições e relações de trabalho. Com a presença de baixas taxas de crescimento econômico e o predomínio de políticas macroeconômicas afastadas do pleno emprego e comprometidas com o combate à inflação e à desregulamentação dos mercados, aumentam o desemprego, os novos tipos de ocupação precária e a maior diferenciação entre a produtividade e o salário médio real. Há diferenças nacionais importantes, porém elas não obscurecem alguns dos traços gerais de precarização e subutilização da força de trabalho.

No Brasil, em especial, o problema do emprego vem se agravando desde a crise da dívida externa, no início dos anos 80. Porém, a partir de 1990, consolida-se uma tendência de desestruturação do mercado de trabalho, isto é, a presença de altas taxas de desemprego — duas vezes maiores do que as do final da década de 80 —, do desassalariamento (participação decrescente do emprego

* Professor do Instituto de Economia (IE), pesquisador e Diretor Executivo do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).



assalariado no total da ocupação) e de ocupações geradas sobretudo nos segmentos não organizados da economia nacional (ocupações que revelam mais uma estratégia de sobrevivência dos trabalhadores sem emprego do que uma demanda dos capitalistas por trabalho).

Preocupado com o agravamento do quadro recente de insegurança do trabalho no Brasil, busca-se recompor esquematicamente, na primeira parte do presente estudo, o referencial teórico básico para o tratamento da questão do emprego no capitalismo contemporâneo. Na segunda parte, as principais características da evolução das políticas de emprego nas economias avançadas são rapidamente apresentadas. Por fim, na terceira parte, o tema das políticas de emprego no Brasil é desenvolvido, inicialmente, como contrapartida da experiência internacional e, posteriormente, como alternativa estratégica de combate aos problemas recentes do emprego no País.

1 - Referencial teórico sobre as estratégias de sustentação do emprego no capitalismo contemporâneo

O emprego constitui uma variável básica do funcionamento de uma economia capitalista. A sua determinação encontra-se associada a um conjunto amplo de elementos-chave. Em síntese e de maneira simplificada, pode-se dizer que a quantidade e a qualidade do emprego da força de trabalho no capitalismo contemporâneo são determinadas, fundamentalmente, por cinco elementos-chave.

Em primeiro lugar, assume grande relevância o papel das políticas macroeconômicas, como base da determinação do volume global da ocupação em cada nação, sendo o comportamento — maior ou menor da taxa de crescimento — da demanda agregada (investimento e consumo) revelador da situação geral do emprego da força de trabalho. A defesa do pleno emprego, a partir da utilização efetiva das forças produtivas capitalistas, seria o resultado histórico de um compromisso político estabelecido pelos principais atores sociais, com capacidade de instrumentalizar as políticas macroeconômicas voltadas para a universalização do bem-estar social.¹

¹ Sobre a determinação do nível geral de emprego a partir da demanda agregada e o compromisso político voltado para o pleno emprego, ver Keynes (1982), Kalecki (1943) e Przeworski (1985).

O segundo elemento-chave na determinação da quantidade e da qualidade do emprego em uma economia capitalista refere-se ao paradigma técnico-produtivo, que estabelece as condições operacionais de uso do trabalho e do capital (intensivo/extensivo) nas atividades mercantis. Quanto mais avançado o paradigma técnico-produtivo, maior tende a ser o uso intensivo do capital e mais produtivo o emprego da força de trabalho, com efeito multiplicador imediato para toda a economia, inclusive para as atividades não mercantis.²

O terceiro elemento-chave na determinação do emprego na economia capitalista contemporânea encontra-se associado às políticas de bem-estar social. Uma vez constituídos os grandes fundos de financiamento público ou privado e organizados os institutos governamentais ou não governamentais, que estabelecem o acesso às garantias mínimas de proteção social, as políticas de bem-estar passam a definir o grau possível de incorporação da classe trabalhadora aos frutos do desenvolvimento econômico. Ao mesmo tempo, as políticas de bem-estar social podem se mostrar funcionais à sustentação do crescimento econômico, gerando novas formas de ocupação e de ganhos de renda nos segmentos não mercantis da economia.³

O quarto elemento-chave na determinação do emprego refere-se ao sistema de relações de trabalho, que, ao impor os parâmetros regulatórios básicos do mercado de trabalho, contribui para o estabelecimento do maior ou do menor grau de concorrência no interior da classe trabalhadora. Em cada país, o direito do trabalho define o marco geral de uso (jornada e condições de trabalho) e remuneração da mão-de-obra (rendimentos e custo total do trabalho) através das regras formais (países europeus) ou informais (países de língua inglesa). Quanto mais democrático e centralizado o padrão de contratação coletiva de trabalho e mais reguladas as formas de contratos irregulares, maiores as possibilidades de homogeneização do padrão de uso e da remuneração das força de trabalho (custo da mão-de-obra e as relações de trabalho).⁴

Por fim, o quinto elemento-chave de determinação da quantidade e da qualidade do uso da força de trabalho no capitalismo contemporâneo diz respeito às políticas de emprego. Seu papel pode ser o de orientar tanto a redução dos

² Sobre as relações técnicas de produção e emprego, ver Labini (1993) e Freeman (1982).

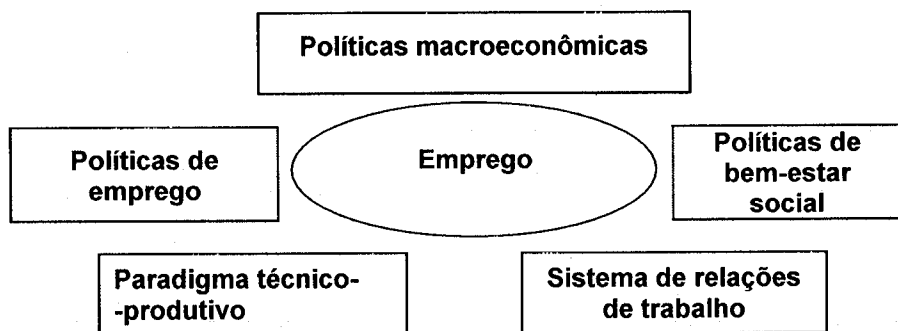
³ O papel das políticas de bem-estar social e do emprego pode ser encontrado em Pochmann (1995), Beveridge (1948) e Castel (1995).

⁴ Sobre o sistema de relações de trabalho e o emprego, ver Webb, Webb (1897), Lange (1984) e Dunlop (1958).

desajustes nas ocupações e rendimentos que ocorrem no plano nacional, regional e setorial quanto os problemas de qualificação profissional, de alocação de mão-de-obra, das condições e relações de trabalho, do tempo de trabalho, dentre outros.⁵

Figura 1

**Esquema simplificado da determinação do emprego
no capitalismo contemporâneo**



Resta destacar que, dependendo do grau de articulação, bem como da relevância conferida a cada um dos elementos-chave, pode haver uma elevada funcionalidade na determinação da quantidade e da qualidade do emprego no capitalismo contemporâneo. Em outras palavras, o emprego seria uma variável dependente da reação da sociedade frente ao fenômeno histórico da subutilização do trabalho. Se identificada a existência de um conjunto de ações coordenadas e articuladas pelas políticas macroeconômicas, pelo paradigma técnico-produtivo, pelas políticas de bem-estar social, pelo sistema de relações de trabalho e pelas políticas de emprego, pode haver o uso pleno da força de trabalho.

⁵ Sobre o papel das políticas de emprego, ver Robinson (1979), Glyn (1995), Robinson (1980) e Offe (1989).

2 - A experiência das políticas de emprego nos países desenvolvidos

Nesta parte do trabalho, pretende-se tratar das políticas de emprego nos países desenvolvidos, sua construção e desenvolvimento como estratégia de busca do pleno uso da força de trabalho. Inicialmente, cabe destacar que as ações voltadas especialmente para o movimento relativo aos fluxos entre a oferta e a demanda de mão-de-obra no mercado de trabalho podem ser identificadas nas economias capitalistas desde o surgimento da primeira Revolução Industrial e Tecnológica, ainda no século XVIII. Os esquemas de proteção aos sem-emprego, que passavam, dentre outras coisas, pelo pagamento de subsídios indiretos e pelo desenvolvimento de novas oportunidades de ocupação, vigoraram com recursos e administração decorrentes de fundos sindicais orientados pelas correntes ideológicas mutualista e anarco-sindical.⁶ Mas essas experiências revelaram uma estratégia sindical para apenas os segmentos ocupacionais com melhor incorporação no mercado de trabalho, conformando uma proteção para uma certa **aristocracia operária**, representada pela ação dos sindicatos de ofício em nome da parcela da força de trabalho mais qualificada.

Ao mesmo tempo, leis foram implementadas com o objetivo de proteger os segmentos mais penalizados da classe trabalhadora devido ao desenvolvimento do capitalismo, proibindo a livre mobilidade geográfica de mão-de-obra, concedendo garantias de alimentos e de moradia. Mas somente na última década do século XIX, com os efeitos prejudiciais da Grande Depressão econômica e a maturação da segunda Revolução Tecnológica e Industrial, os partidos social-democratas europeus passaram a incorporar em seus programas algumas medidas de ação direcionadas ao suporte social do desempregado.⁷ As Cidades de Berna, em 1883, e de Colônia, em 1896, foram exemplos da implementação dos primeiros fundos públicos voluntários de assistência municipal aos desempregados, posteriormente difundidos para outras cidades européias.

A primeira experiência nacional de implantação de programa voluntário de subsídio ao desemprego ocorreu somente em 1905, na França, seguida,

⁶ Sobre a origem das provisões ao desempregado, ver Alber (1982).

⁷ Em relação à literatura que trata das medidas anteriores ao século XX de proteção social aos trabalhadores, ver Polanyi (1980) e Flora e Heidenheimer (1981).

posteriormente, por outras nações, como Noruega (1906), Dinamarca (1907), Holanda (1916), Finlândia (1917), Bélgica (1920), Suíça (1924) e Suécia (1934). Em 1911, a Inglaterra tornou-se o primeiro país a introduzir um programa compulsório de proteção ao desempregado, com recursos financiados por contribuição tripartite.

A partir de 1919, com a experiência da Itália, da Áustria (1920), da Irlanda (1923), da Alemanha (1927), dentre outros países, ocorreu um movimento de transformação dos fundos originalmente constituídos com financiamento voluntários para compulsórios. Assim, teve início uma nova fase de envolvimento de recursos compulsórios com a problemática do desemprego nas economias de mercado.

De certa forma, as medidas pretéritas de serviços direcionados aos sem-emprego buscavam limitadamente contra-arrestar os tradicionais mecanismos nefastos de funcionamento do mercado de trabalho para a mão-de-obra. As antigas bolsas de trabalho e os fundos mútuos de solidariedade, bem como formas intermediárias de alocação privada de mão-de-obra, passaram a ser gradualmente institucionalizadas, abrindo a possibilidade nacional de, gradualmente, o poder público passar a responder mais diretamente pelos problemas do emprego nos países capitalistas avançados.

Todavia a crise de 1929 e, por consequência, a permanência de grande parcela da população ativa na situação de desemprego terminaram por colocar na agenda governamental as demandas políticas por intervenções ativas no mercado de trabalho. Com o abandono dos pressupostos liberais de não-intervenção no mercado de trabalho, passou a haver condições concretas de ingresso numa fase abrangente de políticas públicas direcionadas ao combate do desemprego.

Em especial, no segundo Pós-Guerra, as medidas de intervenção no mercado de trabalho assumiram elevada centralidade nas políticas governamentais dos países desenvolvidos. Ações de estímulo à demanda e de contração da oferta de mão-de-obra mostraram-se satisfatórias à permanência de baixas taxas de emprego, consagrando a influência direta do Estado na modificação e na regulação do diferencial de poder existente entre compradores e vendedores de força de trabalho.⁸

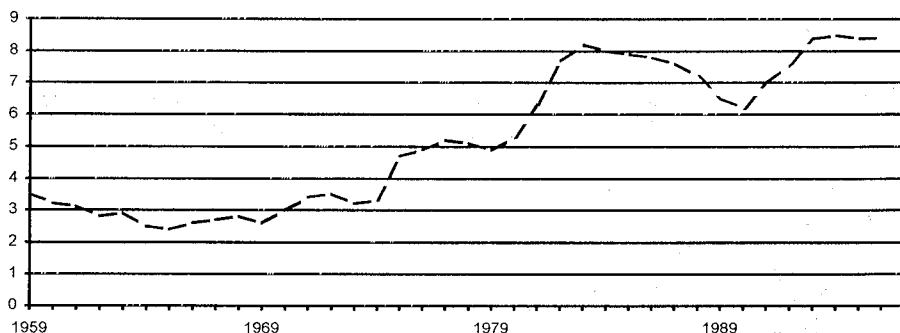
⁸ Sobre o papel das políticas públicas sobre o emprego no Pós-Guerra, ver Przeworski (1986), Offe (1989) e Holzman (1997).

As políticas ativas e compensatórias, junto com os demais elementos-chave de determinação do emprego, tiveram grande importância na definição do padrão de uso e de remuneração da força de trabalho do Pós-Guerra. O funcionamento do mercado de trabalho passou a expressar, em geral, um movimento dicotômico entre a situação de emprego e de desemprego para toda a população ativa. Para os empregados, havia condições adequadas de vida, e, para os desempregados, existiam medidas de garantia de renda que impediam o rebaixamento do padrão de vida.

Com isso, houve a confirmação de uma nova etapa das políticas de emprego, que compreendia a legitimação econômica e política dos serviços públicos de emprego. Estes se apresentavam como pressupostos básicos das políticas que atuavam sobre a demanda e a oferta de mão-de-obra no mercado de trabalho, possibilitando que as instituições públicas fossem estruturadas para dar conta dos serviços de apoio à geração de emprego e de proteção aos desempregados, através das funções de intermediação, distribuição de benefícios e qualificação e treinamento da mão-de-obra.⁹

Gráfico 1

Evolução das taxas de desemprego nos países do G7 — 1959-96



FONTE: BLS, 1994.

NOTA: Os dados foram atualizados pelo autor.

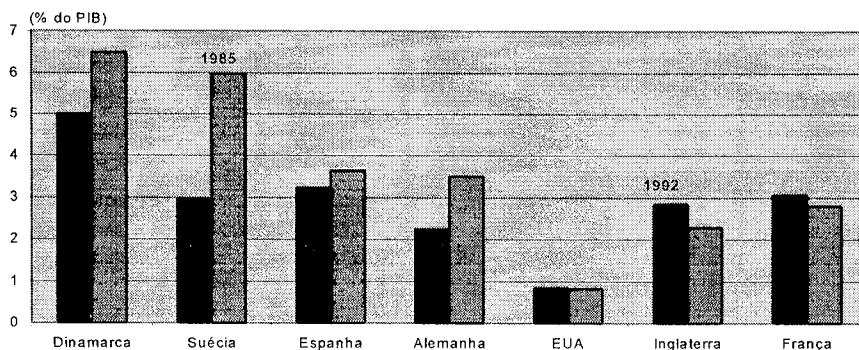
⁹ Sobre as funções das políticas de emprego, ver Ricca (1983), François (1986), DIEESE (DESEMPREGO..., 1994), Pochmann (1996), Dares (1996) e Freyssinet (1997).

Entretanto, com a crise das economias avançadas nos anos 70, e com a difusão das políticas deflacionárias, houve profundas alterações no funcionamento do mercado de trabalho. O compromisso estabelecido no final do Pós-Guerra em torno do pleno emprego foi colocado em xeque, ao mesmo tempo em que os elementos-chave de determinação do emprego foram perdendo funcionalidade a partir do predomínio das políticas neoliberais e da maturação da Terceira Revolução Industrial e Tecnológica. Dessa forma, terminou confirmando-se uma saída da crise dos anos 70 pelo lado conservador, o que tornou o ingresso em uma sociedade tecnologicamente mais avançada parcial, com o maior enfraquecimento da classe trabalhadora.

Além disso, observou-se que, para cada situação de atividade, deixou de existir apenas a posição dicotômica entre o emprego e o desemprego, pois surgiram novas formas de ocupação que subutilizam a força de trabalho de tal forma que não se pode mais distinguir facilmente pelas metodologias tradicionais de pesquisa a situação característica do desemprego aberto ou do emprego regular. Ao mesmo tempo, a incapacidade dos governos de manterem programas universais de garantia de renda para a totalidade da força de trabalho desempregada e no longo prazo levou à geração de ocupações irregulares. Entre 1980 e 1996, por exemplo, o volume total de emprego nas sete principais economias capitalistas cresceu 1,0% em média ao ano, enquanto a quantidade de desempregados aumentou 2,8% em média ao ano (OCDE..., 1997).

Gráfico 2

Gastos com as políticas de mercados de trabalho como percentagem do PIB, em países da OCDE — 1985 e 1992



FONTE: PERSPECTIVES de l'emploi (1994). Paris: OCDE.

Diante das altas taxas de desemprego e da escassa oportunidade de geração de emprego regular, as múltiplas formas de ocupações precárias foram utilizadas pelos liberais como parâmetro de emprego possível. Com isso, passou a ser colocada freqüentemente a necessidade de modificação não apenas do marco regulatório do mercado de trabalho, mas também do papel das políticas públicas de emprego. Em outras palavras, significava o incentivo à flexibilização das regras de contratação e de demissão da mão-de-obra (contratos atípicos, temporários e independentes), a restrição nos programas de indenizações de desemprego e pré-aposentadoria, a focalização do gasto público no mercado de trabalho, dentre outros.

Entre as décadas de 80 e 90, o gasto com as políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho ampliou-se para muitos países, chegando a ultrapassar, por exemplo, a 6% do PIB na Finlândia. Para outros países, contudo, o gasto com as políticas públicas para o mercado de trabalho foi rebaixado como percentagem do PIB, como no caso da Inglaterra.

No período recente, os serviços públicos de emprego sofreram importantes alterações organizacionais e funcionais. Ganharam maior relevância as ações públicas direcionadas à compensação dos problemas gerados no mercado de trabalho, muito mais do que os incentivos à geração de novos postos de trabalho. Com isso, aumentou a possibilidade de maior expansão dos serviços privados nas áreas de qualificação e treinamento.¹⁰

Paralelamente, as empresas especializadas em segmentos específicos do mercado de trabalho ganharam maiores espaços, com serviços de colocação para ocupações temporárias, empregos no nível de gerência, capacitação de auto-emprego, etc. Os serviços públicos, responsáveis por cerca de 80% e 90% do total das colocações, moveram-se rumo às ações descentralizadas, com ampla articulação entre os atores sociais.¹¹ Em síntese, pode-se concluir que a atual experiência das economias avançadas concentra-se em dois tipos básicos de políticas de emprego, conforme o Quadro 1 permite observar.

¹⁰ Sobre a mudança no conteúdo das políticas de emprego, ver, especialmente, OCDE (INFLATION..., 1970) e OCDE (POLITIQUES..., 1997), Gazier *et al.* (1996), Ramos (1997), Carpenter e Wielgosz (1987), Jones e Schweke (1986), Bienvenu (1987) e Gautie e Lefresne (1997).

¹¹ Sobre as mudanças mais recentes nos serviços públicos de emprego, ver Mark (1987), Carpenter e Wielgosz (1987), Jones e Schweke (1986) e Bievenu (1987).

Quadro 1

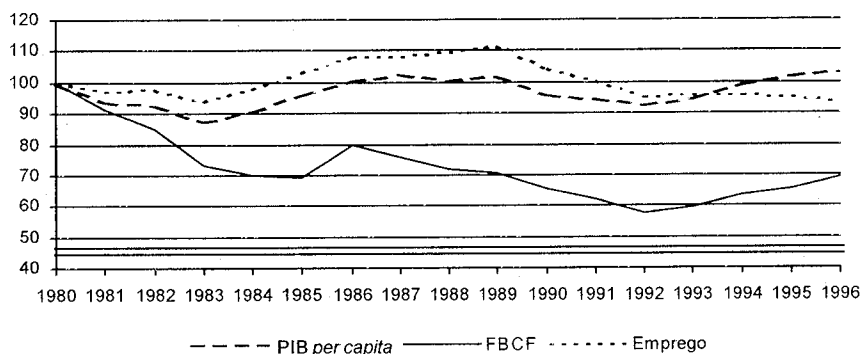
Características das políticas de emprego

POLÍTICAS DE EMPREGO	CONTEÚDO
Ativas	Representam um conjunto de medidas direcionadas à elevação da quantidade de postos de trabalho, principalmente as que atuam sobre os fatores determinantes da demanda da mão-de-obra, como a expansão das atividades econômicas que usam mais intensivamente o trabalho. Medidas: redução da carga fiscal, elevação do crédito, aumento do gasto público, direcionamento do orçamento público para maior ocupação, subvenção no custo do trabalho e da produção, ampliação de programas sociais, complementação de renda, melhor distribuição da renda, redução da jornada de trabalho, redistribuição da propriedade fundiária, abertura de cooperativas de trabalho, estímulo à exportação e contenção das importações, aumento do emprego público (gastos sociais), frentes de trabalho urbano e rural, pré-aposentadorias e ações para segmentos específicos do mercado de trabalho (deficientes, jovens, mulheres), dentre outras;
Compensatórias	São as ações que objetivam impedir a redução do nível de emprego e favorecer o tratamento social dos que não possuem um emprego. Medidas: preparação da mão-de-obra para os requisitos profissionais, intermediação da mão-de-obra, garantia de renda básica de sobrevivência, ampliação da idade mínima para o jovem ingressar no mercado de trabalho, diminuição dos limites de aposentadoria, adicionais para o ato de rompimento do contrato de trabalho, restrição à mobilidade ocupacional regional, dentre outras.

3 - As experiências das políticas de emprego no Brasil

O tema políticas de emprego passou a ser discutido de forma generalizada no Brasil somente no período recente, sobretudo a partir do final dos anos 80, com o movimento de desestruturação do mercado nacional de trabalho.¹² Talvez, por isso, possa ocasionar algum grau de frustração a atual análise de resultados a respeito da baixa eficácia das várias medidas identificadas como políticas de geração de emprego e renda diante da ampliação do desemprego e das ocupações precárias nos anos 90.

¹² Sobre o movimento de estruturação e desestruturação do mercado de trabalho brasileiro, ver Pochmann (1997).

Gráfico 3**Índices do emprego formal, Produto Interno Bruto *per capita* e taxa bruta de investimento — 1980-96**

FONTE: IBGE.
MTb.

No passado, durante o ciclo da industrialização nacional (1933 a 1980), que se caracterizou pela escassez de medidas definidas como políticas de emprego, ocorreu um movimento de estruturação do mercado de trabalho (forte expansão do emprego assalariado com registro), sendo o desemprego reduzido, não obstante a presença recorrente dos problemas tradicionais do mercado de trabalho, tais como: baixos salários, informalidade da mão-de-obra, heterogeneidade dos postos de trabalho e subemprego. Conforme se procurou destacar nas páginas anteriores, as políticas de emprego não devem ser identificadas como um elemento-chave isolado na definição da quantidade e da qualidade dos empregos nas economias capitalistas contemporâneas. As políticas de emprego mostram-se necessárias, porém não suficientes para, de maneira isolada, responderem por uma melhora na performance do emprego nacional.

Nos anos 90, o comportamento do emprego tem sido débil, marca indelével de uma fase de baixos investimentos produtivos e estagnação das atividades que acompanha, fundamentalmente, o crescimento da população. Nessa situação em que o emprego sofre as consequências de uma política desfavorável à

ocupação, da ausência de políticas adequadas de bem-estar social, de um sistema democrático de relações de trabalho e da introdução parcial de um novo paradigma técnico-produtivo, as políticas de emprego passaram a ganhar maior relevância na agenda governamental. Em virtude disso, convém procurar identificar, nas estratégias de políticas de emprego nacionais, as semelhanças e as diferenças com as dos países desenvolvidos, sem perder de vista que, no Brasil, elas se encontram ainda em fase de desenvolvimento e descoladas, de certa forma, da articulação com os demais elementos-chave de determinação do emprego.

No caso brasileiro, deve-se chamar atenção, antes de mais nada, para o fato de que se trata de um país ainda em construção, apesar de possuir uma planta industrial complexa e diversificada, que se destaca ainda hoje como uma das mais avançadas da periferia do capitalismo mundial. Em síntese, está por ser desenvolvida toda a infra-estrutura material (portos, habitação, saneamento, transporte, etc.) que se constitui numa peça básica de geração de empregos para a mão-de-obra excedente e de baixa escolaridade.

Por dispor, ainda, de uma população jovem, o País necessita, também, que sua economia cresça por intermédio de altas taxas, ao contrário da realidade das economias avançadas. Além disso, o Brasil mostra-se carente, por exemplo, de um atendimento público universal e adequado nas áreas de saúde e educação, que demanda um contingente expressivo de mão-de-obra para sua execução.

Por outro lado, a economia brasileira ainda possui um sistema de relações de trabalho com características autoritárias, com ausência de confiança e transparência entre os atores, sem organização por local de trabalho e predomínio do contrato individual. Nos países desenvolvidos, o sistema democrático de relações de trabalho possibilita condições mais favoráveis à geração de compromissos entre os atores sociais, podendo, por exemplo, dificultar a difusão de ocupações com baixa qualidade.

Em relação ao funcionamento do mercado de trabalho, podem-se perceber distinções significativas, como as caracterizadas pela escassez de homogeneidade no uso e na remuneração da força de trabalho. A inexistência de taxas elevadas de assalariamento também confere especificidade ao mercado de trabalho, que ajuda a distinguir a realidade nacional da dos países desenvolvidos. As diferenças regionais do mercado de trabalho são grandes, permitindo identificar razões explicativas para o fenômeno da subutilização do trabalho completamente distintas entre os vários estados brasileiros.

Quadro 2

Estratégias de emprego em economias avançadas e no Brasil

ITENS	ECONOMIAS AVANÇADAS	BRASIL
Padrão de desenvolvimento	Economias maduras, com medidas voltadas para a sustentação do crescimento econômico.	Economia em construção, com medidas voltadas para a sustentação do crescimento econômico.
Pesquisas e desenvolvimento tecnológico	Concentradas nas grandes empresas transnacionais, porém com gastos de recursos pelas empresas estatais e algumas empresas privadas nacionais e montagem de um núcleo de mão-de-obra qualificada	Cada vez mais dependente e subordinado à tecnologia estrangeira (corporações transnacionais), com escassos gastos pelo poder público e empresas privadas nacionais e desmobilização do núcleo qualificada.
Políticas de bem estar social	Estado de bem estar social completo, com elevado grau de inclusão social;	Estado de bem estar social incompleto, com elevado grau de exclusão social;
Sistema de relações de trabalho	Democrático, com organização por local de trabalho e sustentado pelo contrato coletivo do trabalho	Autoritário, sem organização por local de trabalho e sustentado pelo contrato individual de trabalho.
Políticas de emprego	Mercado de trabalho homogêneo, altas taxa de assalariamento e pleno uso de variadas políticas de emprego.	Mercado de trabalho heterogêneo, média taxa de assalariamento e escasso uso de políticas de emprego.

As políticas de emprego, ademais de seu inicial e restrito uso no Brasil, são aplicadas, muitas vezes, sem levar em consideração as especificidades nacionais, regionais, setoriais e locais. Um grande esforço parece estar sendo realizado nos anos 90, porém com resultados pouco satisfatórios frente aos desafios do alcance do pleno emprego no Brasil. Nesse sentido, torna-se interessante observar comparativamente o grau de articulação dos elementos-chave da determinação do emprego no País em dois períodos: o padrão de industrialização nacional e o de especialização competitiva.

A seguir, são apresentados os principais traços das recentes medidas de políticas de emprego adotadas no Brasil. Como será possível perceber, essas políticas, além de estarem desarticuladas dos demais elementos-chave de determinação geral do emprego, encontram-se em um estágio incompleto de desenvolvimento.

Quadro 3

Elementos-chave de determinação do emprego no Brasil,
em períodos selecionados

ITENS	1933-80	1990-97
Políticas macro-econômicas	Projeto de construção nacional, através da industrialização e da urbanização, garantido por forte apoio estatal (altas taxas de crescimento econômico).	Projeto de especialização competitiva nacional, com desintegração produtiva interna e integração à economia mundial, e desmobilização do patrimônio estatal (estagnação econômica).
Paradigma técnico-científico	Introdução e desenvolvimento incompleto do padrão de produção fordista. Aliança de capitais (estado e privado nacional e internacional) para absorção de tecnologias, com uso generalizado de mão-de-obra com baixa escolaridade e restrito de nível superior.	Introdução parcial do novo padrão produtivo pós-fordista. Rompimento da aliança de capitais (privatização e desnacionalização e fechamento de empresas privadas nacionais), com renovação da estrutura ocupacional com base na maior escolaridade e na redução das vagas de classe média.
Políticas de bem-estar social	Construção limitada do Estado de Bem-Estar Social, através da ação lenta e gradual de políticas sociais centralizadas no poder público, e voltadas para a universalização.	Interrupção das políticas de universalização do Estado de Bem-Estar Social, com redução, descentralização e focalização dos recursos.
Sistema de relações de trabalho	Autoritário, sem organização por local de trabalho, com baixa sindicalização e fraco número de greves, quase sem presença de negociação coletiva e ampla participação da Justiça do Trabalho.	Autoritário, com baixa organização por local de trabalho, decrescente sindicalização, queda no número de greves, fragmentação das negociações coletivas de trabalho e permanência de forte atuação da Justiça do Trabalho.
Políticas de emprego	Emprego subordinado ao crescimento econômico, com diferenças regionais e heterogeneidade do mercado de trabalho e adoção de políticas de emprego parciais e desarticuladas (formação profissional, elevação do custo do trabalho, débil intermediação de mão-de-obra e frentes emergenciais de trabalho).	Emprego desassociado da estratégia de crescimento econômico, com crescentes diferenças regionais, maior heterogeneidade do mercado de trabalho e dependente das políticas isoladas de emprego (educação profissional, redução e flexibilização do custo do trabalho, débil intermediação da mão-de-obra, seguro-desemprego parcial e medidas de popularização do crédito para micro-empresas e autônomos).

3.1 - Serviço público de emprego

O Brasil não possui um sistema público de emprego propriamente, conforme a experiência internacional, com capacidade de reunir um conjunto articulado de atividades voltadas para o desempregado (intermediação de mão-de-obra, formação profissional e assistência financeira). Apesar da inexistência de um sistema, o País possui alguns serviços que operam desarticuladamente e com baixa eficácia, buscando responder às necessidades de alocação de mão-de-obra, de educação profissional, de seguro-desemprego e de geração de emprego e renda. A seguir, busca-se, rapidamente, apresentar os serviços públicos existentes que são oferecidos para os que não possuem emprego.

Intermediação de mão-de-obra

Criado em 1975, o Sistema Nacional de Emprego (Sine) encontra-se, atualmente, presente na maior parte dos estados brasileiros, exercendo as atividades de alocação de mão-de-obra. Com montagem institucional complexa, marcada por uma relação entre o Governo Federal e os governos estaduais, o Sine registra, recorrentemente, uma descontinuidade administrativa, que termina interferindo em suas ações e no seu desempenho.

Apesar disso, o Sine tem apresentado sinais de crescimento quantitativo nas duas últimas décadas, conforme se pode observar na Tabela 1. Todavia a expansão quantitativa (administrativa) não terminou sendo acompanhada pela melhora da qualidade dos serviços prestados. Pelo contrário, pode-se constatar uma perda de eficácia ao se compararem as informações relativas a dois anos selecionados (1978 e 1995).

Tabela 1

Indicadores do Sine no Brasil — 1978 e 1995

SINE	1978	1995	VARIAÇÃO %
Estados da Federação organizados	22	27	22,7
Número de postos	117	570	387,2
Quantidade de inscritos	600 000	1 127 436	87,9
Número de colocados	207 000	149 399	- 27,8
Taxa de aproveitamento	34,5	13,3	- 61,4
Inscritos por posto	5 128	1 978	- 61,4
Colocados por posto	1 769	262	- 85,2

FONTE: MTb/DIESEG.

CACCIAMALLI, M., SILVA, G. (1997). **Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual**. São Paulo: USP/FEA.

Não é demais ressaltar que o resultado do desempenho apresentado pelo Sine expressa, fundamentalmente, os serviços de intermediação de mão-de-obra. Estes, conforme indica a experiência internacional, são complementares à geração de emprego, não substituem os elementos-chave da determinação do emprego (papel das políticas macroeconômicas, das políticas sociais, do paradigma técnico-produtivo e do sistema de relações de trabalho).

Tabela 2

Indicadores de intermediação de mão-de-obra em países selecionados

ITENS	BRASIL (1)	ESPAÑA (2)	INGLATERRA (2)	JAPÃO (2)	NORUEGA (2)
Estrutura de Funcionamento					
Agências	570	675	1 100	479	120
Funcionários		15 322	38 400	15 284	2 800
Resultado do Funcionamento					
Demandantes de emprego (2)	0,01	4,27	1,03	0,49	1,51
Desempregado/funcionário		713	53	83	68
Admissões	0,002	0,28	0,52	0,18	0,33
Responsabilidade no encontro do novo emprego (3)	0,2	10,0	25,0	29,0	22,0

FONTE. PERSPECTIVES de L'emploi (1994). Paris: OCDE

(1) Em 1995 (2) Fluxo mensal médio em 1990 como percentual da PEA (3) Percentual das declarações dos admitidos

A simples comparação entre dois anos (1978 e 1995) esconde o essencial: a débil performance do mercado de trabalho em dois anos muito distintos, talvez uma das principais explicações para a perda de eficácia da atuação do Sine. Por outro lado, os serviços de alocação de mão-de-obra em um país com dimensão continental e com tanta disparidade regional e setorial mereceriam uma profunda reorganização, com uma estrutura federal, maior quantidade de recursos, representação municipal (pelo menos nos mais relevantes do ponto de vista populacional e do desemprego) e expansão do número de funcionários qualificados, além de sua plena articulação com os demais serviços de emprego.¹³

Em países desenvolvidos, os serviços de intermediação de mão-de-obra são responsáveis por cerca de um quarto das oportunidades de encontro de um novo posto de trabalho para o desempregado. No Brasil, termina sendo quase insignificante a responsabilidade do Sine no encontro de uma ocupação para o

¹³ A respeito do debate do serviço de alocação de mão-de-obra, ver Cacciamali e Silva (1997), Assine (PROGRAMA ..., 1994) e Ramos (1997).

desempregado, ainda que precisassem ser incorporadas aos números do Sine as informações referentes às agências privadas de colocação de mão-de-obra.

Por fim, restaria ressaltar que, no Brasil, não existe propriamente uma cultura plenamente desenvolvida de procura de trabalho através do serviço de intermediação de mão-de-obra. Parece ser mais comum a procura individual de trabalho por intermédio da interferência de amigos, família, meios de comunicação, praças públicas e pesquisa direta em domicílio e/ou estabelecimento.

Formação profissional

Com as recentes transformações no mercado de trabalho (redução na demanda de trabalho e ampliação nos requisitos de contratação), a qualificação, a requalificação, o treinamento e a educação profissional passaram a ganhar maior importância nas decisões governamentais de financiamento das políticas compensatórias de emprego. Paralelamente, pode-se observar um leve crescimento dos gastos nas atividades de qualificação e treinamento da mão-de-obra por parte dos empresários, atividade quase restrita às grandes empresas.

Nos países desenvolvidos, são as agências públicas de emprego que ainda continuam sendo as principais responsáveis pelo oferecimento dos serviços de qualificação e treinamento profissional. No Brasil, há carência de informações globais sobre esse aspecto.

Já é de longa data, diga-se de passagem, a experiência empresarial de formação profissional no Brasil, pois desde o início do século (1909) — originalmente, com a formação das Escolas de Aprendizes e Artífices e, posteriormente, com a gradual montagem do sistema S (Senai, Senac, Senat e Senar), a partir dos anos 40 — o Brasil desenvolveu programas de educação para o trabalho em paralelo à educação geral.

De fato, a existência de duas vertentes no processo de educação (aos filhos de pobres a possibilidade da educação para o trabalho, e aos bem-nascidos a educação geral) marca, até hoje, um certo preconceito quanto à qualificação profissional por estar associado ao trabalho manual.¹⁴ Mesmo com o ensino nas escolas técnicas, essa característica não foi superada.

Além dos sistema S, que opera com recursos parafiscais (contribuição sobre o custo de contratação do empregado), as escolas técnicas (federais,

¹⁴ O tema da educação profissional no Brasil pode ser encontrado em Paiva (1997), Fogaça (1997), Casali *et al.* (1997), Lucio *et al.* (1997) e Alves e Vieira (1995)

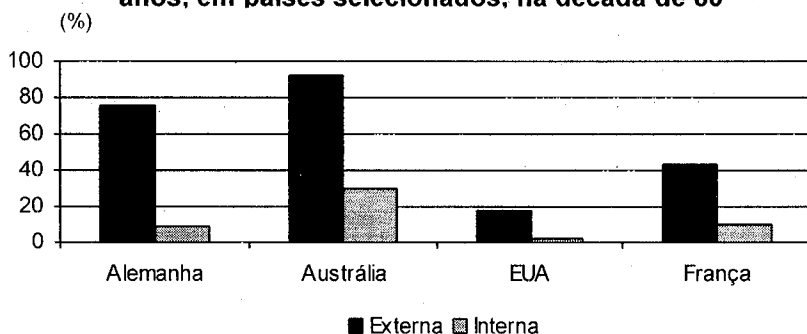
estaduais e municipais) são financiadas com recursos públicos. De certa forma, os empresários brasileiros não possuem experiência na qualificação de seus empregados.

A existência de um mercado de trabalho muito flexível inibe a estabilidade nos postos de trabalho e, portanto, desincentiva a formação profissional generalizada dos trabalhadores pelos empregadores. O empregador dispõe, por sua vez, de condições para optar por um processo de seleção contínua de mão-de-obra melhor qualificada, quando necessário, através da contratação e da demissão de trabalhadores.

Conforme o Gráfico 4, pode-se observar a presença predominante do poder público na educação profissional, externa às atividades das empresas. Especialmente para jovens, a atividade de formação profissional ocorre fora do local de trabalho.

Gráfico 4

Taxa de formação profissional de assalariados, na faixa de 15 e 19 anos, em países selecionados, na década de 80



FONTE: PERSPECTIVES de l'emploi (1994). Paris: OCDE.

NOTA: Externa é a atividade de formação fora do local de trabalho; interna é a atividade de formação no local de trabalho.

No Brasil, um maior apelo à educação profissional passou a ocorrer somente nos anos 90, quando o País passou a contar com uma nova experiência de qualificação dos trabalhadores. O Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor) representa uma estratégia de qualificação desenvolvida de forma descentralizada e em parceria com diversas instituições, que tem o apoio

financeiro do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT). A sua operacionalização, que contou com a reestruturação da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor), do Ministério do Trabalho, tornou-se possível com a participação do Conselho Deliberativo do FAT (Codefat) e das Comissões Tripartites de Emprego nas esferas estadual e municipal.

Por intermédio do Codefat, órgão tripartite e paritário, bem como das comissões de emprego (estaduais e municipais), em articulação com a Sefor e as secretarias do trabalho de estados e municípios, desenvolve-se, desde 1994, um significativo esforço de envolvimento de atores sociais no tema da educação profissional.

Em 1996, por exemplo, quase 1,2 milhão de trabalhadores receberam algum tipo de curso de formação profissional, sendo 24% dos cursos para o Setor Primário da economia, 10% para as atividades do Setor Secundário da economia e 66% para o Setor Terciário da economia. Para o ano de 1999, é meta do Planfor qualificar cerca de três milhões de novos trabalhadores.¹⁵ Se considerada a totalidade de pessoas assistidas pelo sistema S, escolas técnicas e o Planfor, no ano de 1996 alcançou-se 6,4% da População Economicamente Ativa, ou seja, 4,9 milhões de pessoas com algum tipo de formação profissional. Seguindo a meta do Planfor, em 1999 deverão ser cerca de 15 milhões de pessoas (20% da PEA) com acesso a algum tipo de curso de educação profissional, com recursos do FAT (20%) e públicos e parafiscais (80%).

Conforme a Tabela 3, pode-se constatar que os cursos oferecidos possuem quantidade de usuários e gastos distintos para o ano de 1996. Salvo a experiência recente do Planfor, que apresenta programas de avaliação dos cursos de formação profissional, o País não possui tradição de acompanhamento de resultados das políticas públicas. Indiretamente, pode-se observar que o Brasil possui uma média de escolaridade dos trabalhadores das mais baixas da América Latina, e, apesar dos esforços em torno da educação profissional, o mercado de trabalho aponta no sentido da abertura de vagas que exigem reduzida qualificação (SALM, 1997).

Por outro lado, o Brasil parece ter um desempenho não desprezível no que diz respeito aos gastos e aos usuários dos cursos de formação profissional, principalmente quando comparados com os de outros países. Esse contraste quantitativo precisaria ser analisado melhor, com base na eficiência e na eficácia dos cursos oferecidos, ou seja, a realização de uma análise de resultados, cujas informações são ainda insuficientes.

¹⁵ Sobre o Planfor, ver Sefor (SISTEMA..., 1996) e Sefor (EDUCAÇÃO..., 1997).

Tabela 3

Indicadores da educação profissional no Brasil — 1996

EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	ESCOLAS TÉCNICAS	SISTEMA S	PLANFOR	TOTAL
Usuários (1 000 pessoas)	700,0	3 000,0	1 193,1	4 893,1
Gastos (em R\$ mil)	1 000 000,0	2 000 000,0	269 000,0	3 280 000,0
Horas/usuário (h)	...	83,7	102,8	93,2
Gasto/usuário (R\$)	1 428,57	666,67	225,5	669,4

FONTE: MTb.

Tabela 4

Recursos e usuários de cursos de formação profissional
em países selecionados — 1990

PAÍSES E PRINCIPAL ORGANISMO RESPONSÁVEL	% DO PIB GASTO COM FORMAÇÃO PROFISSIONAL	% DA PEA ASSISTIDA
Alemanha - Instituto Federal do Trabalho	0,5	4,1
Brasil (1) - MTb/MEC/S	0,4	6,4
Dinamarca - Ministério da Educação	0,6	7,8
Espanha - Ministério de Educação e Ciências ...	0,1	1,2
EUA - Departamentos de Trabalho e Educação	0,1	0,9
França - Ministério do Trabalho	0,3	4,1
Grã-Bretanha - Ministério do Emprego	0,2	1,1
Suécia - Ministério do Trabalho	0,6	2,2

FONTE: POLITIQUES de marches de travail (1997). Paris: OCDE.

(1) Em 1996.

3.2 - Indenizações do desemprego

No âmbito das políticas compensatórias de emprego, as indenizações aos desempregados compreendem importante função. A possibilidade de o trabalhador permanecer na situação de sem emprego e, por consequência, sem renda, pode ser contra-arrestada por intermédio dos programas de garantia de renda.

Embora possam existir diferenças nos programas de indenização aos desempregados dos países avançados, percebem-se, na Tabela 5, regras gerais de funcionamento nos procedimentos de concessão de garantias de renda. Países como França, Inglaterra e Espanha caracterizam-se por fornecer maior duração dos prazos de garantia de renda.

Tabela 5

Estrutura e resultado do funcionamento dos programas de indenização do desemprego
em países selecionados da OCDE — 1990

ITENS	CANADÁ	EUA	ESPANHA	FRANÇA
Condições de acesso	27 semanas	20 semanas	24 semanas	24 semanas
Duração da indenização	52 semanas	26 semanas	96 semanas	120 semanas
Tempo de espera para receber a indenização	2 semanas	1 semana	sem prazo	sem prazo
Declaração de desemprego	mensal	semanal	trimestral	mensal

ITENS	INGLATERRA	JAPÃO	BRASIL	SUÉCIA
Condições de acesso	192 semanas	24 semanas	28 semanas	20 semanas
Duração da indenização	92 semanas	30 semanas	18 semanas	60 semanas
Tempo de espera para receber a indenização	3 dias	1 semana	sem prazo	sem prazo
Declaração de desemprego	semanal	mensal	sem declaração	bimensal

FONTE: POLITIQUES de marches de travail (1997) Paris: OCDE.

No Brasil, o programa do seguro-desemprego é muito novo, pois conta com apenas 11 anos. Criado em 1986, somente a partir de 1990 começou a vigorar significativamente, passando de 150 mil segurados em 1986 para 2,8 milhões em 1990 e 4,3 milhões em 1996. Em função disso, a taxa de cobertura dos benefícios do seguro-desemprego sobre o total de assalariados com registro demitidos saltou de 4,7% em 1986 para 39,3% em 1990 e 66,0% em 1996.¹⁶

O seguro-desemprego possui tempo reduzido de assistência financeira ao desempregado, não exigindo declaração do desempregado que se encontra nessa situação. Como o seguro-desemprego se refere apenas e tão-somente aos trabalhadores assalariados com registro em carteira, há uma boa porção de brasileiros sem qualquer benefício financeiro.

A relação entre o valor do seguro-desemprego e o último salário do trabalhador pode ser identificada na Tabela 6. Os Estados Unidos, a Alemanha e a Inglaterra possuem uma relação entre o valor do seguro-desemprego e o último salário do trabalhador menor que a do Brasil, ao contrário de outros países selecionados.

¹⁶ A respeito do programa de seguro-desemprego no Brasil, ver Azeredo e Chahad (1995), Azeredo (1997) e Azeredo e Ramos (1995).

Tabela 6

Desempregados e percentual do PIB gasto com seguro-desemprego
em países selecionados — 1990

PAÍSES	QUANTIDADE DE DESEMPREGADOS	RELAÇÃO ENTRE VALOR DO SEGURO-DESEMPREGO E ÚLTIMO SALÁRIO (%)	% DO PIB GASTO COM SEGURO-DESEMPREGO
Alemanha	1 689,0	38	1,5
Brasil	(1)4 252,3	46	0,4
Dinamarca	264,0	75	3,5
Espanha	2 466,0	68	2,5
EUA	8 427,0	26	0,6
França	2 313,0	59	1,3
Inglaterra	2 241,0	28	1,4

FONTE: PERSPECTIVES de l'emploi (1994)

(1) Em 1996

3.3 - Indenizações ao aposentado

Os mecanismos de indenizações aos aposentados mostram-se favoráveis à contenção de níveis mais elevados de atividade para segmentos com idade mais avançada da população. Com o aumento da expectativa média de vida, o surgimento de programas de pré-aposentadoria possibilita retirar do mercado de trabalho parcela de trabalhadores mais debilitados e sujeitos ao risco do desemprego de longa duração, especialmente para as faixas etárias acima de 50 anos.

Tabela 7

Estrutura e resultado do funcionamento dos programas de pré-aposentadoria
em países selecionados da OCDE — 1990

ITENS	ALEMA- NHA	CANADÁ	EUA	ESPA- NHA	FRANÇA	INGLA- TERRA	SUÉCIA
Condições de acesso (anos)	58	60	62	60	55	62	60
Indenização média/salá- rio médio anterior (%)	70	62	43	65	63	42	73

FONTE: PERSPECTIVES de l'emploi (1994) Paris. OCDE

Em geral, os programas de pré-aposentadoria têm por objetivo propiciar às pessoas com idade próxima aos 60 anos o acesso antecipado aos benefícios de pensões sem que ainda tenham completado os requisitos dos programas de aposentadorias tradicionais. O valor médio do benefício tende a ser superior ao valor das indenizações de desemprego.

O Brasil não conta com um programa de auxílio financeiro nos moldes do pré-aposentadoria. Embora não exista pesquisa ampla, são conhecidos casos de aposentadorias precoces acompanhadas da permanência do aposentado ocupando uma vaga no mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que tem crescido a participação de pessoas mais velhas na composição do desemprego de longa duração. Talvez o programa de garantia de renda (um salário mínimo) para o trabalhador com mais de 70 anos sem direito à aposentadoria pudesse, em alguma medida, ser associado aos programas de pré-aposentadoria dos países desenvolvidos.

3.4 - Programas de geração de auto-emprego através de crédito e auxílio técnico

Os programas de auxílio ao desenvolvimento de auto-emprego, de abertura de pequenos negócios e de geração de emprego e renda possuem diferenças interessantes entre os países desenvolvidos e o Brasil. Além dos incentivos especiais à expansão de emprego tradicional, como os programas de ajuda às pessoas com deficiências físicas (varia de R\$ 250,00 na Nova Zelândia a R\$ 7,0 mil na Alemanha), de estágios e empregos temporários no setor público (varia de R\$ 650,00 na Grécia a R\$ 13,8 mil na Alemanha), de ocupações no setor privado (varia de R\$ 2,6 mil na Irlanda a R\$ 13,7 mil na Suécia), destacam-se as experiências relativamente recentes de estímulo ao auto-emprego como alternativas aos desempregados.

Ao invés de pagamento de algum subsídio monetário ao desempregado ou estímulos à formação profissional, vários países desenvolvidos têm procurado orientar parte dos recursos públicos para a assistência de desempregados que desejem promover o sua própria ocupação. Os recursos por participantes não são elevados e tampouco representam, até o momento, o envolvimento de grandes parcelas de desempregados nas economias avançadas.

No Brasil, onde o fenômeno do desemprego e da precarização das relações e do mercado de trabalho assume, tradicionalmente, grande relevância, com inserções ocupacionais muito heterogêneas, passaram a ganhar importância recente os programas de popularização de crédito público. A ausência de acesso facilitado ao crédito para a maior parte da população tem sido contrabalançada pela presença de linhas de crédito apropriadas às pessoas de baixa renda.

A experiência de países como Índia, Sri Lanka e Bangladesh assemelha-se, em parte, aos antigos programas de desenvolvimento de Bancos de Trabalhadores para fomento de recursos apropriados às necessidades de crédito a baixo custo para famílias de baixa renda, os quais se procurou difundir, sem sucesso, na

América Latina nos anos 60.¹⁷ Mais recentemente, o desenvolvimento de fundos de solidariedade atende muito mais à recomendação de focalização, descentralização e racionalização dos recursos sociais para segmentos específicos da população carente, conforme recomendação do Banco Mundial. Somente entre 1988 e 1993, foram criados, em 12 países, programas de fundos de solidariedade, com a finalidade do financiamento popular para determinadas partes do setor informal.¹⁸

Tabela 8

Ano de criação, número de participantes e custo médio por participante dos programas de auto-emprego em países da OCDE — 1990 e 1992

PAÍSES	PROGRAMAS	ANOS DE CRIAÇÃO	NÚMERO DE PARTICIPANTES EM 1992	CUSTO MÉDIO POR PARTICIPANTE EM 1990 (US\$)
Alemanha	Überbrückungsgeld	1986	31 587	2 000
Austrália	New Enterprise Incentive Scheme (NEIS)	1985	3 349	10 700
Brasil	Programa de geração de emprego e renda	1994	(1)326 613	(1)7 323
Canadá	Self Employment Assistance Component (SEAC)	1992	4 129	7 800
Dinamarca	Enterprise Allowance Scheme (EAS)	1985		13 500
Estados Unidos	Self Employment and Enterprise Development Demonstration (2)	1989	755	5 400
França	Aide aux Chômeurs Créateurs ou Repreneurs d'Entreprise (ACCRE)	1990	600	6 700
		1979	49 337	4 400
Irlanda	FÁS Enterprise Programme	1987	1 642	6 600
Países Baixos	Bijstandsbesluit zelfstandigen (Bz Scheme)	1985	1 300	19 000
Inglaterra	The Business Star-up Scheme	1983	40 500	3 300

FONTE: WILSON S. ADAMS A (1994) *Self - employment for the unemployed* Washington: The World Bank (Discussion paper, 263)

POLÍTICA pública de emprego e renda (1997) Brasília. MTb

(1) Em 1996 (2) Em 1989. em Washington e, em 1990, em Massachusetts

¹⁷ Sobre os programas de promoção de bancos com interesse social na América Latina, ver CEPAL (BANCA, 1977)

¹⁸ Sobre a experiência recente dos programas de fundos de solidariedade, ver Martinez (1996).

Em 1996, o Brasil contou com 326 mil operações de crédito, perfazendo um total de R\$ 2,4 bilhões (3,2% do PIB), sendo 69% dos recursos direcionados para o crédito agrícola (Proger rural, Pronaf).¹⁹ São cinco os agentes financeiros responsáveis pelo oferecimento de crédito: BNB, BB, Finep, CEF e BNDES. Por fim, cabe ressaltar que a experiência brasileira de oferecimento de linhas de crédito popular se encontra, atualmente, fortemente concentrada em algumas regiões, sobretudo no Nordeste, responsável pela absorção de 66% do total dos recursos.

Considerações finais

Conforme se procurou destacar nas páginas anteriores, as políticas de emprego apresentaram, nestas duas últimas décadas do século XX, profundas transformações nos seus objetivos e conteúdos. Com ações descentralizadas e recursos cada vez mais focalizados em parcelas específicas da população desempregada ou pertencentes ao chamado setor informal, as políticas de emprego terminaram assumindo um papel mais passivo na geração de ocupações, pois encontram-se desarticuladas dos elementos-chave de determinação do emprego.

No Pós-Guerra, as políticas de emprego foram concebidas de maneira sistêmica com o conjunto da política macroeconômica comprometida com o pleno emprego. Mas no período recente, contudo, houve um certo abandono do objetivo das políticas macroeconômicas de alcançar o pleno emprego. Salvo algumas exceções nacionais, as políticas de emprego passaram a ser reduzidas a ações sobre o mercado de trabalho.

No Brasil, a experiência das políticas de emprego é muito recente. Durante o ciclo de industrialização nacional, a ausência de políticas de emprego não impediu que o País apresentasse uma dinâmica positiva de geração de emprego, mesmo sem ter resolvido os graves problemas tradicionais do mercado de trabalho (baixos salários, subemprego, informalidade e heterogeneidade nas ocupações).

Mas nos anos 90, com a difusão de várias experiências de políticas de emprego, o resultado do ponto de vista ocupacional não se tornou generalizadamente positivo. Pelo contrário, com o abandono do projeto de industrialização nacional e o ingresso numa fase de especialização competitiva, tem havido um movimento de desestruturação do mercado de trabalho, com o aumento sistemático do desemprego, do desassalariamento e de ocupações precárias.

¹⁹ Ao que tudo indica, os bancos substituíram recursos tradicionalmente utilizados no financiamento de crédito agrícola por recursos provenientes do crédito popular

Observa-se, também no Brasil, que a maior desarticulação entre os cinco elementos-chave de determinação do emprego no capitalismo contemporâneo (políticas macroeconômicas, paradigma técnico-produtivo, políticas de bem-estar social, sistema de relações de trabalho e políticas de emprego) compromete sensivelmente as possibilidades de ampliação do emprego e da renda de modo satisfatório. Levando-se em conta essa situação, torna-se conveniente encerrar o tema sobre os desafios e os limites das políticas de emprego no Brasil apontando caminhos alternativos de geração de emprego e renda.

Pelo menos cinco alternativas de políticas ativas e quatro de políticas compensatórias poderiam ser implementadas com sucesso do ponto de vista ocupacional. A primeira alternativa de política ativa do trabalho diz respeito à construção de um projeto nacional capaz de definir as linhas gerais do crescimento econômico sustentado com justiça social, tendo o emprego como uma questão central na agenda nacional.

A reforma agrária compreende uma segunda alternativa importante da política ativa do trabalho, já que, no Brasil, a sua realização permitiria a difusão de efeitos extremamente positivos na geração de emprego e renda no campo. Ao contrário dos países industrializados, que possuem menos de 5% da população ocupada no campo, o País ainda apresenta grande parcela de sua mão-de-obra vivendo no meio rural. Por isso, a reestruturação fundiária poderia contribuir para evitar o maior êxodo rural, que pressiona os mercados de trabalho urbanos, enquanto a implementação de uma política agrícola adequada poderia influenciar a geração de emprego e renda no Setor Primário e de agroindústrias em várias regiões.

Uma terceira alternativa fundamental de políticas do trabalho refere-se à desconcentração da renda, que não apenas permite o surgimento de novos consumidores, como também estimula a geração de mais empregos nos Setores Secundário e Terciário da economia. Como no Brasil os salários são baixos em geral, especialmente o mínimo legal, e a renda se concentra em poucas famílias, os empregos gerados pelo setor produtivo voltam-se apenas para restritos segmentos da população. O adicional de renda para esses segmentos poderia influenciar a geração de emprego e renda para uma quantidade expressiva de pessoas nos serviços pessoais e de pequenos negócios (barbeiros, encanador, eletricista, etc.).

Além disso, a retomada dos investimentos em infra-estrutura material, com o objetivo de renová-la e completá-la no Brasil, representa uma quarta alternativa de política ativa do trabalho. Esses investimentos, por serem geradores de muitos empregos, são portadores de efeitos multiplicadores sobre o nível de atividade em vários setores econômicos. As estradas, o saneamento básico, a habitação popular, os hospitais, as escolas, as creches, os portos, os viadutos, os aeroportos, as telecomunicações e a energia, dentre outros itens de infra-estrutura,

constituem investimentos que, se generalizados, trariam por consequência impactos diretos e imediatos sobre a geração de emprego e renda.

Uma quarta alternativa de política ativa do trabalho diz respeito ao serviço social, que, por ser ainda pouco desenvolvido no País, possibilita que a sua renovação e a sua ampliação gerem renda e emprego adicionais. Constituem exemplos de atividades a serem desenvolvidas no âmbito do serviço social os programas de trabalho de utilidade coletiva (frentes de trabalho urbana e rural), a melhora na qualidade e eficiência dos serviços públicos, a ampliação das atividades de parceria entre as comunidades de assistência e de prestação de serviços, bem como os programas de estágios, de garantia de renda, de educação, saúde e previdência. A efetiva melhora do serviço social envolveria a ampliação dos recursos, através de uma reforma tributária e da redução sensível da evasão fiscal, da racionalização e da moralização dos gastos (diminuição do grau de corrupção, nepotismo, etc.), da universalização das atividades e dos serviços de boa qualidade para todos (educação, saúde, assistência social, etc.) e da promoção de novos mecanismos de garantia de renda.

Em relação às políticas compensatórias do trabalho, pode-se destacar o objetivo de contribuir, por um lado, para impedir o aumento do desemprego e, de outro, o de favorecer o tratamento social dos que não possuem emprego. As medidas de formação e qualificação profissional, as agências públicas de intermediação de mão-de-obra e os subsídios aos desempregados podem ser elencados, pelo menos, como fortes componentes voltados para a manutenção do nível de emprego. Em síntese, a preparação da mão-de-obra para os requisitos profissionais, a intermediação da mão-de-obra e a garantia de renda básica de sobrevivência caracterizam o perfil do sistema público de emprego que necessitaria ser construído no Brasil.

Outras medidas constitutivas das políticas compensatórias no Brasil seriam as ações voltadas para a redução da oferta de mão-de-obra. Isto é, a ampliação da idade mínima para o jovem ingressar no mercado de trabalho (fim do trabalho do menor), com a elevação dos requisitos educacionais, a diminuição dos limites de aposentadoria, as dificuldades adicionais para o rompimento do contrato de trabalho, a restrição da mobilidade ocupacional regional, etc.

A reformulação do sistema do seguro-desemprego também poderia apresentar melhor resultado para uma mesma aplicação de recursos. Seria necessária, para isso, uma diferenciação dos benefícios conforme o perfil do desempregado (chefe de família, idoso, sem qualificação, etc.), assim como a criação de um novo programa de integração salarial para as vítimas diretas do processo de reestruturação produtiva, que parece ser irreversível, porém não deveria ocorrer centrado no maior ônus sobre o trabalho. Programas de treinamento associados seriam fundamentais

Uma quinta alternativa de política compensatória do trabalho diz respeito à introdução de um sistema democrático de relações de trabalho, que poderia contribuir para evitar a precarização ainda maior dos empregos e condições de trabalho, a rotatividade e os escassos compromissos na ocupação com as metas de produção e venda. A contratação coletiva de trabalho o mais centralizada possível tenderia a impor maior responsabilidade às entidades empresariais e sindicais, sobretudo no que se refere à qualificação profissional, à ampliação do tempo de serviço na mesma empresa e à redução da informalidade.

Por tudo isso, pode-se considerar que o Brasil reúne condições técnicas apropriadas para melhor enfrentar a situação de ampliação crescente das inseguranças do trabalho. O entrave, no entanto, parece residir nas condições políticas necessárias e suficientes para a superação dos limites e dos desafios das políticas de emprego no País.

Bibliografia

- ALBER, J. (1982). Government response to the challenge of unemployment. In: FLORA, P., HEIDENHEIMER, A., orgs. **The development of welfare state in Europe and America**. New Brunswick : Transaction Books.
- ALVES, E., VIEIRA, C. (1995). Qualificação profissional. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília : IPEA, n.12.
- AZEREDO, B. (1997). **Políticas públicas de emprego no Brasil**. Rio de Janeiro : UFRJ/IE.
- AZEREDO, B., CHAHAD, J. (1995). **Descentralização do programa de seguro - desemprego**. Rio de Janeiro : CEPP.
- AZEREDO, B., RAMOS, C. (1995). Políticas públicas de emprego. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília : IPEA, n.12.
- BANCA de interés social en America Latina, La (1997). Costa Rica : CEPAL.
- BEVERIDGE, W. (1948). **Full - employment in a free society**. London : Allen and Unwin.
- BIENVENU, G. (1987). **Politiques de l'emploi en Europe en 1986**. Paris : Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi.
- CACCIAMALI, M., SILVA, G. (1997). **Sistema Nacional de Emprego: desempenho interestadual**. São Paulo : USP/FEA.

- CARPENTER, S., WIELGOSZ, J. (1987). The effectiveness of alternative methods of searching for jobs and finding them. **American Journal of Economics and Sociology**, New York.
- CASALI, A. et al. (1997). **Empregabilidade e educação**. São Paulo : EDUC.
- CASTEL, R. (1995). **Les métamorphoses de la question sociale**. Paris : Fayard.
- DARES (1996). **40 ans de la politique de l'emploi**. Paris : La Documentation Française.
- DESEMPREGO e as políticas de emprego e renda, O (1994). São Paulo : DIEESE.
- DUNLOP, J. (1958). **Industrial relations systems**. New York : Holt.
- EDUCAÇÃO profissional (1997). Brasília: MTb/SEFOR.
- FLORA, P., HEIDENHEIMER, A., orgs. (1982). **The development of welfare state in Europe and America**. New Brunswick : Transaction Books.
- FOGAÇA, A. (1997). **Educação profissional no Brasil**. Campinas : CESIT/UNICAMP/IE.
- FRANÇOIS, A. (1986). Nuovi organi et procedimenti: per una politica attiva dell'occupazione. **Previdenza Sociale**, Roma : INPS.
- FREEMAN, C. (1982). **The economics of industrial innovation**. London : Pinter.
- FREYSSINET, J. (1997). **Le temps de travail en miettes**. Paris : Les Editions Ouvrières.
- GAUTIÉ, F., LEFRESNE, F. (1997). La politique de l'emploi et la représentation de l'entreprise. **La Revue de L'IREs**, Paris, n.23.
- GAZIER, B. (1996). La politique de l'emploi dans les pays de L'OCDE: une perspective de longo terme. **Cahier Travail et Emploi**, Paris.
- GLYN, E. (1995). A social - democracia e o pleno emprego. **Politica Externa**, São Paulo : Paz e Terra, v.4, n.2.
- HOLCMAN, R. (1997). **Le chômage, mécanismes économiques**. Paris : La Documentation Française.
- INFLATION, probleme actuel, La (1970). Paris : OECD.
- INTRODUCCIÓN a la economia (1991). México : OIT/ Alfaomega.

- JONES, D, SCHWEKE, W. (1986). European job creation in the wake of plant closing and layoff. **Monthly Labor Review**, Washington : BLS.
- KALECKI, M. (1943). **Political aspects of full employment**. PQ,4.
- KEYNES, J. (1982). **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo : Atlas.
- LABINI, P. (1993). **Neuvas tecnologías y desempleo**. Mexico : FCE.
- LANGE, P. (1984). Unions, workers and wage regulation: the rational bases of consent. In: GOLDTHORPE, J., org. **Order and conflict in contemporary capitalism**. Oxford : Oxford University.
- LUCIO, C. et al. (1997). **As experiências e as propostas do sindicalismo brasileiro frente à profissional**. São Paulo : DIEESE.
- MARK, J. (1987). Technological change and employment: some results from the bureau of labor statistics research. **Monthly Labor Review**, Washington: BLS.
- MARTINEZ, A. (1996). **Costos laborales y competitividad industrial**. Genebra: OIT.
- MATTOSO, J. (1995). **A desordem do trabalho**. São Paulo : Scritta.
- OFFE, C. (1989). **Capitalismo desorganizado** . São Paulo : Brasiliense.
- PAIVA, V. (1997). **Os recursos técnicos e metodológicos para o desenvolvimento do Plano Nacional de educação profissional**. Campinas : CESIT/UNICAMP/IE.
- POCHMANN, M. (1995). **Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança**. São Paulo : LTr.
- POCHMANN, M. (1996). Políticas de emprego e renda no Brasil: algumas considerações. In: PAULINO, A., BOGÚS, L., orgs. **Políticas de emprego, políticas de população e direitos sociais**. São Paulo : EDUC.
- POCHMANN, M. (1997). Traços gerais do movimento de desestruturação do mercado de trabalho brasileiro no período recente. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 25., Recife. **Anais...** Recife.
- POLANYI, K. (1980). **A grande transformação**. Rio de Janeiro : Campus.
- POLITICA pública de emprego e renda (1997). Brasília : MTb.
- POLITIQUES de marches de travail (1997). Paris : OCDE.

- POLITIQUES de marches de travail en annés 90 (1990). Paris : OECD.
- PROGRAMA de reestruturação do SINE (1994). Brasília : ASSINE.
- PRZEWORSKI, A. (1985). **Capitalism and social democracy**. Cambridge.
- RAMOS, C. (1997). **Notas sobre políticas de emprego**. Brasília : IPEA.
(Texto para discussão, 471).
- RICCA, S. (1983). **Los servicios del empleo**: sua naturaleza, mandato, funciones y administración. Ginebra : OIT.
- ROBINSON, J. (1979). **Contribuições à economia moderna**. Rio de Janeiro: Zahar.
- ROBINSON, J. (1980). **Introdução à teoria do emprego**. Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- SALM, C. (1997). Educação e formação profissional. **Boletim de Conjuntura**, Rio de Janeiro : UFRJ/IEI, v.17, n.2.
- SISTEMA público de emprego e educação profissional (1996). Brasília : MTb/ /SEFOR.
- WEBB, S., WEBB, B. (1897). **Industrial democracy**. London : Longmans Green.
- WILSON, S., ADAMS, A. (1994). **Self - employment for the unemployed**. Washington : The World Bank. (Discussion paper, 263).

Abstract

This paper examines the employment worsening problem in the capitalism. This presentation is conter-placed to the employment policy and your recent reorientation. In the second part, the national practives of the recent employment policy experience in Brazil and the alteration of labor markets are analised