

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

JUSSARA SILVA NEGROMONTE

A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE TRABALHO,
EMPREGO E RENDA: A experiência internacional, os desafios do Brasil e o
papel do Governo de Minas Gerais

Belo Horizonte

2011

JUSSARA SILVA NEGROMONTE

A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE TRABALHO,
EMPREGO E RENDA: A experiência internacional, os desafios do Brasil e o
papel do Governo de Minas Gerais

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública. Área de concentração: Administração Pública
Orientador: Alexandre Queiroz Guimarães

Belo Horizonte

2011

Negromonte, Jussara Silva.

N393c A Construção do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda: a experiência internacional, os desafios do Brasil e o papel do Governo de Minas Gerais / Jussara Silva Negromonte. – Belo Horizonte, 2011.

Monografia (Especialização em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientador: Alexandre Queiroz Guimarães

1. Política de Trabalho. 2. Emprego. 3. Política de Pleno Emprego. 4. Mercado de Trabalho I. Guimarães, Alexandre Queiroz. II. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Fundação João Pinheiro. III. Título

CDU 331.6

Folha de Aprovação

Jussara Silva Negromonte.

A construção do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda: A experiência internacional, os desafios do Brasil e o papel do Governo de Minas Gerais.

Monografia de conclusão apresentada ao Curso Superior de Administração Pública (CSAP), promovido pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro (FJP).

Aprovada na Banca Examinadora

Alexandre Queiroz Guimarães, orientador, Fundação João Pinheiro

Raimundo de S.Leal Filho, avaliador, Fundação João Pinheiro

Joseane de Souza Fernandes, avaliadora, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte

Junho de 2011

AGRADECIMENTOS

Agradecimento especial aos meus pais pelos anos de atenção, carinho, exemplo e incentivo ao estudo, e por me ensinarem que o conhecimento é o bem de maior valor que eu posso conquistar.

Aos colegas da Fundação João Pinheiro por me ensinarem a leveza da vida e me abriram um novo mundo, amplo em possibilidades.

Aos meus professores pela paciência e dedicação, em especial ao meu orientador Alexandre Queiroz, pelo apoio e incentivo que me fizeram admirar ainda mais o seu trabalho.

Aos meus queridos amigos pelos momentos alegres que compartilhamos e que tanto me engrandecem, e por torcerem comigo pelo sucesso deste trabalho.

Ao Cristiano por acreditar em mim desde o início e pelo companheirismo durante o percorrer dessa trajetória.

Aos queridos colegas da SEDESE, em especial a Lara e Gustavo, pela paciência, exemplo e por me darem a oportunidade de viver uma importante experiência profissional.

“O esforço é vida; é um constante provar a capacidade de produzir, de fazer, de realizar. É a expressão da vontade que derruba obstáculos e permite que sejam alcançados os objetivos do saber que se aspira.”

(Da Logosofia)

RESUMO

A inserção produtiva do trabalhador no mercado de trabalho tem sido amplamente debatida, principalmente após a década de 1980, diante dos altos níveis de desemprego observados. Uma série de políticas foram estruturadas em todo o mundo buscando garantir possibilidades de geração de renda aos trabalhadores. No entanto, os resultados dessas políticas quanto a sua capacidade de incluir socialmente e produtivamente o cidadão dependem de uma série de fatores, cuja compreensão ainda não é consistente. Os desafios para a construção de um serviço público de emprego são ainda maiores para o Brasil, dadas as características marcantes do cenário nacional, de heterogeneidade das ocupações e grande parcela da população em atividades precárias e informais. Dessa forma, este trabalho procura responder qual a importância da consolidação de um serviço público de emprego para o mercado de trabalho brasileiro. Busca-se também discutir qual o caminho deve ser traçado pelo Brasil para a construção do seu Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda. De forma mais específica, focaremos nosso olhar sobre a experiência de Minas Gerais, visando apreender quais os avanços o Estado já alcançou e quais os limites e possibilidades que se apresentam para o melhor desenvolvimento de suas políticas.

Palavras-chave: políticas de mercado de trabalho; políticas de emprego; serviço público de emprego; sistema público de trabalho, emprego e renda; emprego; trabalho; mercado de trabalho.

ABSTRACT

The inclusion of productive workers in the labour market has been widely debated, especially after the 1980s, given the high levels of unemployment observed. A series of policies have been structured around the world seeking to assure opportunities for generating income to workers. However, the results of these policies regarding their ability to include citizens socially and productive depend on a number of factors, whose understanding is still not consistent. The challenges for the construction of a public employment service are even bigger for Brazil, given the striking features of the national scene, the heterogeneity of occupations and a large part of the population in precarious and informal. Thus, this paper attempts to answer how important is the consolidation of a public employment service for the Brazilian labour market. Search also discuss how the path should be traced to Brazil for the construction of its Public System of Labour, Employment and Income. More specifically, we will focus our attention on the experience of Minas Gerais, which aimed to seize the progress the state has already achieved and what limits and possibilities are presented for the optimal development of their policies.

Keywords: labour market policies; employment policies; public employment; public system of labour; employment and income; employment; labour; the labor market.

LISTA DE QUADROS, GRÁFICOS E TABELAS

Título	Página
<u>Quadros</u>	
Quadro 2.1 – Principais programas federais de trabalho, emprego e renda.	60
<u>Gráficos</u>	
Gráfico 2.1 – Evolução do Patrimônio do FAT segundo seus principais componentes. Brasil, 1990-2005.	65
Gráfico 2.2 – Distribuição da arrecadação do PIS/PASEP. Brasil, 1995-2005 (em %).	66
Gráfico 2.3 – Evolução do número de operações de crédito com recursos do FAT e respectivos valores anuais. Brasil, 1995-2005.	76
Gráfico 3.1 – Evolução da taxa de admissão do SINE. Minas Gerais, 2007-2010.	99
<u>Tabelas</u>	
Tabela 2.1 – Evolução do número de inscritos, das vagas, dos colocados, taxa de aderência e taxa de admissão. Brasil, 1990-2004 (em %).	70
Tabela 3.1 – Evolução do total de beneficiários do seguro-desemprego e do total de desligamentos do setor formal da economia. Minas Gerais, 2007-2011.	95
Tabela 3.2 – Evolução do número de inscritos, das vagas e dos colocados pelas unidades de atendimento do SINE. Minas Gerais, 2007-2010.	98
Tabela 3.3 – Execução das ações do Planteq. Minas Gerais, 2010 e 2011	103
Tabela 3.4 – Execução das ações do Projeto Usina do Trabalho. Minas Gerais, 2008-2011.	107

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1	14
O SERVIÇO PÚBLICO DE EMPREGO NO MUNDO: SURGIMENTO, EVOLUÇÃO E MUDANÇAS RECENTES	14
1.1 Introdução	14
1.2 Surgimento e evolução até a década de 1970	15
1.3 A crise da década de 1970 e os novos paradigmas para os serviços de emprego	20
1.4 As políticas públicas de mercado de trabalho e a consolidação do serviço público de emprego	24
1.5 Tendências modernas para o serviço público de emprego	33
1.6 Considerações finais	41
CAPÍTULO 2	43
A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NA CONTRUÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA	43
2.1 Introdução	43
2.2 As iniciativas até a década de 1970: políticas pontuais em um contexto de crescimento econômico	44
2.3 A crise da década de 1980 e a emergência das políticas de mercado de trabalho	53
2.4 O Sistema Público de Trabalho Emprego e Renda brasileiro: problemas, avanços e desafios	65
2.4.1 Limites e desafios ao financiamento do FAT	65
2.4.2 Seguro Desemprego	68
2.4.3 Intermediação de mão-de-obra	70
2.4.4 Informações sobre o mercado de trabalho	73
2.4.5 Qualificação Social e Profissional	74
2.4.5 Programas de Geração de Emprego e Renda	76
2.4.5 Programas para os Jovens	79
2.4.6 Economia Popular Solidária	80
2.5 Considerações finais: um novo desenho para o SPTEP brasileiro	82
CAPÍTULO 3	91
A CONTRIBUIÇÃO DE MINAS GERAIS PARA A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA BRASILEIRO	91
3.1 Introdução	91
3.2 O SPTEP no Estado de Minas Gerais	93
3.2.1 Seguro Desemprego	95

3.2.2 <i>Intermediação de mão-de-obra</i>	99
3.2.3 <i>Qualificação Social e Profissional</i>	103
3.2.4 <i>Economia Popular Solidária</i>	110
3.3 Considerações finais	112
CONCLUSÃO	114
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	116

INTRODUÇÃO

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho, desde sua fundação, o emprego é um direito, e como tal os países devem buscar instrumentos que garantam sua consecução de forma ampla e irrestrita. Os anos de 1970 representaram um estímulo para o desenvolvimento desses instrumentos, na medida em que as economias de todo o mundo se viram sob novas condições de estruturação do comércio internacional e nacional, que exigiram novas respostas para a organização da produção, dos mercados e do trabalho. É a partir desse momento que os países passam a conviver com altos níveis de desemprego e toda a estruturação das leis, instrumentos, garantias e arranjos locais passa a ser questionado. Algumas respostas são rapidamente levantadas, como adaptações às mudanças no paradigma de produção e o abandono da política de pleno emprego, porém, restaram ainda muitas dúvidas sobre quais os caminhos a serem traçados com vistas a possibilitar aos trabalhadores reais condições de geração de renda e inclusão produtiva e social. Nos anos seguintes, políticas foram tentadas para enfrentar os novos desafios, propiciando, ao longo de algumas décadas, um amadurecimento nas políticas de mercado de trabalho capazes de enfrentar os novos desafios.

Essa discussão é mais recente ainda em países em desenvolvimento como o Brasil e tem sua gravidade acentuada uma vez que o país conta com uma trajetória de políticas fragmentadas em torno da questão do emprego e da organização do mercado de trabalho. O cenário que se apresenta ao país hoje é de heterogeneidade de ocupações, grande parcela de trabalhadores na informalidade e sob precárias condições de trabalho. Assim, o desafio do Brasil é ainda maior que a dos países desenvolvidos, pois tem que estruturar suas políticas de mercado de trabalho buscando incorporar essas características marcantes do cenário nacional, e aprender a usar a herança dos países desenvolvidos ao seu favor, sem copiar as políticas criadas e pensadas para cenários tão distintos do seu.

Nesse estudo trataremos do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda brasileiro, procurando responder suas questões centrais. Em primeiro lugar, buscaremos conceituar as políticas concernentes a esse Sistema, as chamadas políticas de mercado de

trabalho, focando em seu papel, seus objetivos e sua localização em meio às políticas mais amplas de emprego. Enquanto as últimas envolvem desde as políticas macroeconômicas até a legislação trabalhista, ou seja, o conjunto amplo de políticas com capacidade de influenciar no nível de emprego da economia, as primeiras envolvem um conjunto mais limitado de ações, tais quais: seguro desemprego, intermediação de mão de obra, qualificação profissional, programas de geração de emprego e renda, dentre outras ações focadas no trabalhador. Ou seja, são políticas que visam contribuir para a organização e melhor funcionamento do mercado de trabalho, podendo até influenciar no nível de emprego geral da economia, porém, de forma mais limitada.

Em segundo lugar, procuraremos analisar como o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda pode colaborar para a organização do mercado de trabalho nacional e para ampliar as condições de geração de renda e vida digna aos trabalhadores. Finalmente, como objetivo principal dessa monografia, pretende-se contribuir com a discussão acerca dos desafios que se colocam a estruturação do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda em uma país como o Brasil, marcado pela heterogeneidade e precariedade das ocupações e com grande parcela de trabalhadores na informalidade. De forma mais específica, pretende-se avançar com essa discussão para a experiência de Minas Gerais, visando contribuir para a construção e execução das políticas de mercado de trabalho no Estado.

O trabalho está estruturado em três capítulos. No primeiro apresentamos as linhas gerais da evolução do serviço público de emprego nos países de industrialização avançada ao longo do século XX, visando compreender o papel desempenhado pelo serviço de emprego no mercado de trabalho dessas economias até o final da II Guerra Mundial e no período que se seguiu até meados dos anos setenta. Concentramo-nos, contudo, nas mudanças mais recentes que os serviços de emprego e as políticas de mercado de trabalho têm passado desde a crise do modelo de desenvolvimento do pós-guerra, para apreendermos o sentido dessas mudanças. Para isso, analisamos as experiências dos países avançados no desenvolvimento de instrumentos e políticas em torno da idéia da “Flexiguridade”.

Assim, a proposta desse primeiro capítulo é mostrar o surgimento das políticas de mercado de trabalho no mundo e reforçar a importância do debate atual em torno de sua melhor execução. A importância de olharmos essas experiências está no fato de terem servido como modelo para as políticas implementadas no mercado de trabalho brasileiro. Além do mais, as

reformas das políticas e dos serviços de empregos naquelas nações têm pautado o debate sobre as reformas e a constituição do serviço público de emprego no Brasil.

No segundo capítulo voltamos o olhar para o caso brasileiro. Procuraremos recuperar a trajetória das políticas destinadas para o mercado de trabalho desde a experiência da política de imigração, passando pelo período de industrialização do país entre 1930 e 1980, chegando enfim às iniciativas advindas com a crise do modelo desenvolvimentista a partir de 1980. Procuraremos mostrar que, até o começo da década de 1980, as várias medidas que foram introduzidas atenderam somente a uma parcela diminuta do mercado de trabalho nacional.

Com a crise da década de 1970, o país, assim como as economias industriais, sofre uma queda brusca em suas estruturas de produção, e nas décadas seguintes, não tendo condições internas e externas suficientes para sustentar o modelo de desenvolvimento adotado, vê-se obrigado a abrir mão da sustentação dos níveis de crescimento econômico. Assim, veremos que a crise do modelo de crescimento e o aumento dos números de desemprego abrirão caminho para o surgimento de demandas em torno da organização da questão do emprego no cenário nacional.

As décadas de 1980 em diante, são marcadas pela tentativa da criação no Brasil de políticas e instrumentos que possibilitem diminuir os números de desemprego então apresentados. Dessa forma, apresentaremos as políticas de mercado de trabalho brasileiras que foram surgindo e se consolidando, formando o que hoje conhecemos como o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda. Veremos que, apesar do considerável avanço, o SPTER brasileiro enfrenta ainda diversos problemas. Sofre, por um lado, com dificuldades de financiamento e de operacionalização e, por outro, com as consequências da sua implementação tardia e de forma imitativa. Além disso, o fato de ter sido implementado nos anos 1980 em diante, em um contexto de reformas econômicas restritivas, comprometeram ainda mais os seus resultados.

Assim, o que se observa é que o desafio do país na construção de seu Sistema de políticas de mercado de trabalho é muito maior que o dos países desenvolvidos, uma vez que o mercado de trabalho brasileiro se apresenta com uma heterogeneidade de ocupações e grande parcela da população na informalidade, características essas que precisam ser internalizadas no desenho de suas políticas. Advogamos que, diferentemente das economias desenvolvidas, as características do mercado de trabalho brasileiro exigem que as políticas de mercado de trabalho

desempenhem funções diferenciadas, uma vez que uma proporção expressiva dos trabalhadores encontra-se em atividades não-organizadas. Dessa forma, analisaremos nesse capítulo as possibilidades e limites para a construção do SPTER no Brasil, apresentando algumas proposições da literatura nacional e internacional, principalmente as oriundas do II Congresso Nacional do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda. Defendemos também que o atual momento de retomada do crescimento sustentado pelo país em muito pode contribuir para a maior eficiência e efetividade das políticas de mercado de trabalho brasileiras, uma vez que se estabeleça uma relação de complementaridade entre ambas, ao invés de uma sobreposição das políticas macroeconômicas pelas últimas, como parece ter acontecido no passado.

No terceiro e último capítulo avançamos com essa discussão para Minas no sentido de apreender os avanços que o Estado tem alcançado na execução de suas políticas de mercado de trabalho, e como pode contribuir para o intercâmbio nacional de idéias em torno do assunto. Da mesma forma, utilizaremos os avanços alcançados com o II Congresso e a experiência internacional para colocar luzes sobre a construção do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda em âmbito estadual, seus desafios e possibilidades. Como será possível observar, o cenário em Minas em muito reflete as condições do cenário nacional, de precariedade nas relações e condições de trabalho e grande parcela da população alocada em atividades informais. Assim, a experiência em Minas em muito pode contribuir para se pensar os avanços nos outros estados, e vice-versa.

CAPÍTULO 1

O SERVIÇO PÚBLICO DE EMPREGO NO MUNDO: SURGIMENTO, EVOLUÇÃO E MUDANÇAS RECENTES

1.1 Introdução

As políticas para o mercado de trabalho como as conhecemos hoje, de vero ainda um pouco distantes de se constituírem verdadeiras garantias de inclusão produtiva e social para os trabalhadores, possuem um corpo que teve o início de sua construção há dois séculos.

O cenário que temos hoje na política social mundial é de muita discussão. De conselhos municipais a fóruns mundiais, as sociedades discutem quais as melhores formas de promover a inclusão produtiva dos trabalhadores. Existe um entendimento generalizado sobre a necessidade da criação de ferramentas efetivas que possam aumentar as chances dos trabalhadores de todo o mundo de se inserirem no mercado de trabalho e proverem seu sustento de forma a se tornarem independentes de políticas de assistencialismo do Estado.

Como nota Azeredo no capítulo introdutório de seu livro “Políticas Públicas de Emprego: a experiência Brasileira” pode-se afirmar que a dependência de trajetória foi rompida quando se trata das políticas sociais voltadas para o mercado de trabalho. Mais do que continuar o caminho traçado pelas políticas de mercado oriundas do contexto pós-segunda guerra mundial, as políticas atuais incorporaram uma nova concepção ideológica, pelo menos no debate, de que as respostas para o desemprego devem ir muito além de suprir a assimetria de informações do mercado ou garantir subsídios financeiros em caso de perda do emprego (AZEREDO, 1998).

A “nova questão social”, na leitura feita por Filgueiras, é um termo intrinsecamente relacionado a esse atual entendimento da questão, na qual considera-se que o trabalho e a geração de renda são fatores principais da exclusão social, que por sua vez permeia alguns outros elementos. Como explica a autora:

Essa nova questão está relacionada às vulnerabilidades decorrentes das transformações no mundo do trabalho e nos sistemas de proteção social, à degradação dos princípios organizadores da solidariedade e ao enfraquecimento da concepção tradicional de direitos sociais. Essa situação revelou a falta de adaptação dos métodos de gestão social frente aos novos problemas da sociedade pós-industrial e da economia globalizada (FILGUEIRAS, 2004, p.25).

Como se pode perceber, ainda existem lacunas a serem preenchidas pelos Estados, em maior ou menor grau, em relação às políticas de cunho social, na qual se inserem com relevância as políticas para o mercado de trabalho. Faltam respostas mais efetivas à questão no que diz respeito à implantação de serviços que sejam transversais e possam oferecer um tratamento mais completo e individualizado ao trabalhador, que supra suas necessidades e consiga reinseri-lo em uma posição adequada. Enfim, cabe as sociedades atuais descobrir a melhor forma de executar políticas para o mercado de trabalho, entendendo a questão como algo que vai além da necessidade de se garantir prosperidade econômica, mas sim de garantir integridade a cada cidadão e oportunidades de crescimento individual.

Tendo em vista essa discussão, o objetivo desse primeiro capítulo é mostrar as origens dos serviços públicos de emprego no mundo. Pretendemos demonstrar a evolução que estes sofreram ao longo dos anos e que mudanças adquiriram nos principais momentos de transição, quais sejam, as crises das décadas de 1930 e 1970 e o decorrer das décadas de 1980 e 1990 até os dias atuais. Ao final, uma seção especial procurará contextualizar em que patamares as políticas de mercado de trabalho se encontram hoje, se distantes ou bem próximos da concepção da “nova questão social” discutida acima, para então traçarmos um paralelo com o contexto brasileiro e mineiro nos capítulos seguintes.

1.2 Surgimento e evolução até a década de 1970

As origens dos sistemas públicos de emprego e das políticas de mercado de trabalho estão ligadas intimamente ao desenvolvimento do capitalismo industrial. É o surgimento da classe operária com a grande empresa industrial o marco inicial para a implantação de um serviço público de emprego nos países desenvolvidos.

O nascimento do movimento industrial na segunda metade do século XIX imprimiu características à produção que representaram uma grande e profunda revolução na história humana. A unificação dos mercados locais em mercados únicos e nacionais levou a concentração da produção. O ambiente das fábricas possibilitava o encontro de um grande contingente de trabalhadores no mesmo espaço de trabalho, propiciando o intercâmbio de idéias, a disseminação de informações e o surgimento da solidariedade entre os trabalhadores da mesma classe social. As más condições de trabalho nas indústrias, a utilização da mão-de-obra feminina e infantil e a falta de regulamentação das condições de trabalho se tornaram o alvo de críticas por parte dos trabalhadores. Melhores condições de trabalho e remuneração começaram a ser alvo dos diversos movimentos sindicais que se desenrolaram. Contribuiu para intensificar esse processo a I Guerra Mundial, que tinha exposto para os trabalhadores as injustiças e desigualdades sociais vigentes à época (MORETTO, 2007).

Fruto da organização social dos sindicatos, da força dos partidos políticos de esquerda e das idéias marxistas, a criação da Organização Internacional do Trabalho – OIT em 1919 representa um marco no movimento trabalhista. A criação da OIT decorreu do reconhecimento dos países desenvolvidos de que o trabalho deveria ser tratado como condição para o desenvolvimento econômico e social das populações. Assim, instituiu-se a necessidade da regulamentação das formas de trabalho e sua contratação, estabelecimento das horas de labor e garantia de um salário justo. Surge nesse momento uma primeira proposta para a constituição de um serviço público de emprego nacional, cujo objetivo seria garantir a consecução dos marcos a que se propôs a entidade.

Apesar de alguns avanços na consolidação de diretrizes regularizadoras das condições trabalhistas, é importante chamar a atenção para o contexto em que se insere a criação da OIT. Pode-se dizer que a criação da Organização e o funcionamento das primeiras regras normatizadoras do mercado de trabalho surgiram em um contexto de um grande embate de idéias, entre o pensamento liberal e a visão humanista da Igreja, somada ao crescimento dos movimentos de esquerda e a ampliação das lutas por melhores condições de vida. Em síntese, pode-se dizer que nesse primeiro momento de evolução das condições de trabalho, as diretrizes da OIT estavam em grande medida influenciadas, ou até controladas, pelo pensamento liberal sobre o mercado de trabalho.

No que diz respeito a esse pensamento, chamado também de Clássico, supõem-se que o livre funcionamento dos mercados permite com que os salários reais sejam os responsáveis pelo equilíbrio entre a oferta e a demanda de mão-de-obra, viabilizando o pleno emprego. Essa proposição básica se complementa com a dedução de que do equilíbrio do mercado de trabalho se originam em cascata os outros equilíbrios nos outros mercados, como se em uma escala de hierarquia o mercado de trabalho estivesse no topo. Assim, no mercado de trabalho e emprego se determinam os salários reais que, via função de produção, determinará a oferta de bens e serviços dessa economia.

Aonde se encaixam, então, as situações de desemprego nessa teoria? O desemprego surgia como uma resposta a esse sistema de oferta e demanda: se os salários reais eram muito elevados a oferta de trabalho era superior à demanda e o desemprego se instaurava. Políticos de esquerda que lutavam por salários mínimos e a atuação dos sindicatos contra a queda real dos salários tornavam os salários reais rígidos à queda e impediam que os mercados se auto-regulassem, o resultado era o desemprego e sua persistência no tempo. Já se os salários fossem flexíveis, o excesso de oferta se auto-corrigia através dos mercados. Assim, era a mão-invisível do próprio mercado a responsável por auferir seu equilíbrio, cabendo aos governos manterem-se afastados dessa sistemática (RAMOS, 2003).

Como dito anteriormente, a criação da OIT deu-se em um contexto de turbulentas mudanças em que o pensamento liberal era hegemônico. Apesar de sua hegemonia, faziam frente a ele diversas outras correntes de pensamento, sendo a principal delas a corrente Marxista, responsável por representar alguns avanços sociais como a própria criação da Organização. Entretanto, como salientado, deve-se destacar o avanço ainda incipiente experimentado nesse momento em relação à consolidação de leis trabalhistas e de um sistema de amparo ao trabalhador, justamente em decorrência da hegemonia da corrente liberal.

Somente na década de 1930 é que se verifica uma mudança na postura dos governos, que passam a adotar políticas voltadas para a busca do pleno emprego. Essa situação está relacionada à Crise de 1929 e a incapacidade da teoria vigente em explicar e apontar soluções para o desemprego massivo que se tornou um problema mundial. Tornou-se necessário estabelecer mecanismos que assegurassem a criação de novos postos de trabalho e ao mesmo tempo a garantia de sustento ao trabalhador que estivesse desempregado.

Amparados pela Teoria Keynesiana, os Estados Unidos foram os primeiros a implantar medidas que buscassem minimizar o desemprego e trazer a economia de volta ao rumo do crescimento. A recuperação ocorreu de forma lenta e com a participação ativa do Estado na criação de empregos públicos, no fomento a construção civil, no aumento dos gastos públicos e na criação do sistema previdenciário. Todas essas medidas se inseriam no pacote que ficou conhecido como “*New Deal*” e que foi implementado com outros nomes em diversos países desenvolvidos do continente Europeu, como Alemanha, Inglaterra e França.

Essa mudança de paradigma nas ações dos governos dos países de primeiro mundo se explica pela mudança hegemônica de concepções sobre o funcionamento dos mercados e da economia. Diferentemente da teoria clássica, a teoria Keynesiana, que inicia seu reinado na década de 1930, afirma que a determinação do nível de atividade de uma economia no curto prazo é dada pela demanda, isto é, a demanda determina a oferta e não o contrário como no modelo clássico. O nível de ocupação por sua vez é determinado pelo produto e não pelos salários reais. Isso significa dizer que por maior que seja o poder de um governo ou sindicato a determinação do salário real se dá através do nível de atividade da economia, podendo governos e sindicatos somente determinar os salários nominais através de seu poder de barganha. Dessa forma, pode-se dizer que os problemas do desemprego nas economias de mercado não são oriundos do mercado de trabalho, mas sim das restrições macroeconômicas. Isso implica afirmar que o mercado de trabalho ocupa uma posição subordinada à dimensão macroeconômica e aos governos cabe, então, intervir nas variáveis macroeconômicas (através de políticas monetárias e fiscais) para induzir o sistema a operar próximo do pleno emprego (RAMOS, 2003).

Ao longo dos anos 30 e 40 a teoria Keynesiana se consolidou nos países desenvolvidos. Os Estados passaram a exercer maior controle sobre a economia e sobre o mercado de trabalho, executando medidas que visavam estimular a produção e elevar o nível de emprego. Variáveis monetárias e fiscais eram utilizadas para administrar o nível de atividade, evitando pressões inflacionárias, no caso do nível de atividade estar muito acima do pleno emprego, e patamares de desemprego elevados, no caso do nível estar muito abaixo. Além disso, construiu-se um conjunto de normas e regras que passaram a regular as relações de exploração da força de trabalho, como a duração da jornada de trabalho, trabalho infantil e da mulher e horas extras, além dos mecanismos que garantiam a sobrevivência do trabalhador na situação de

desemprego, como é o caso da aposentadoria, auxílio-acidente, auxílio-saúde e seguro-desemprego.

Vale destacar que, embora importantes, essas conquistas no campo trabalhista ficaram inicialmente restritas aos grupos de trabalhadores pertencentes ao movimento sindical, não envolvendo o restante da população, o que só vai acontecer após a II Guerra Mundial. Porém, não deixaram de ser conquistas valiosas para a classe trabalhadora, na medida em que possibilitaram-na incorporar direitos que vão além da remuneração pelo trabalho realizado. Como salienta Castel: “Essa mudança permitiu a esses trabalhadores participarem de um mercado de consumo, ainda que fosse um consumo para as camadas populares, mas significou a integração social desse conjunto de pessoas, ainda que fosse de forma subordinada” (CASTEL, 1998 *apud* MORETTO, 2007, p.31).

O período que vai desde o fim da II Guerra Mundial até os anos 70 é marcado pela prosperidade econômica dos países desenvolvidos, pela ampliação dos direitos dos cidadãos e melhora nas condições de vida. Origina-se nesse momento, em diversos países, o chamado Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), que se caracterizou por uma ampla atenção às políticas sociais garantidoras de patamares mínimos de saúde, educação, alimentação e renda. Ganham destaque nesse novo cenário as políticas de pleno emprego, que passam a ser o objetivo principal a ser alcançado pelo novo Estado (ANDRADE, 2010).

Como um marco do desenvolvimento do serviço público de emprego no mundo tem-se nesse período a Convenção n° 88 e a recomendação n° 83 da OIT. Nessa convenção o serviço público de emprego ganha uma forma mais completa; além das diretrizes para sua organização, explicitam-se os seus objetivos e funções. Nas palavras de Moretto:

Nessa convenção, em seu artigo primeiro, definiu-se como a principal função do SPE a melhor organização possível do mercado de trabalho como parte integrante de uma política nacional que visa assegurar e manter o pleno emprego bem como desenvolver e aproveitar os recursos produtivos (MORETTO, 2007, p.35).

De acordo com a recomendação, o serviço público de emprego seria organizado sob a forma de uma rede nacional, com unidades locais e regionais para atingir todas as localidades do país, sob a égide de uma direção federal. Essas unidades teriam a incumbência de diagnosticar o

mercado de trabalho através da análise de informações coletadas por pesquisas e favorecer a intermediação e colocação dos trabalhadores no mercado de trabalho formal, além, é claro, do provimento do benefício do seguro-desemprego.

Interessante observar como as mudanças que vão se sobrepondo no século XX transparecem o entendimento comum que se generalizava de que o desemprego era um resultado do mau funcionamento da economia e não mais uma adversidade do indivíduo, retirando a responsabilidade do trabalhador pelo desemprego e passando-a para os Estados. As normas editadas pela OIT, além de traduzirem esse consenso geral, ainda representam um verdadeiro avanço ao seu tempo, uma vez que muito do que é considerado nessa época baliza as discussões na área de trabalho, emprego e renda até os dias atuais.

1.3 A crise da década de 1970 e os novos paradigmas para os serviços de emprego

A “Era de Ouro” da economia, como ficou conhecido o período de prosperidade da economia mundial, que vai do fim da II Guerra Mundial até o início da década de 1970, começa a ver o fim de seu reinado com o declínio do Modelo de Crescimento adotado pelos países em todo o mundo. Esse cenário começa a se desenhar desde o fim da década de 1960, no qual muitos países começam a dar mostras da falência do modelo de crescimento e expansão dos gastos públicos.

A crise que assolou a quase totalidade dos países na década de 1970 foi, em um primeiro momento, atribuída aos choques do petróleo. Nos países industrializados, os efeitos mais imediatos do choque foram o aumento dos juros e a contração da atividade econômica. Havia uma suposição generalizada de que, uma vez adaptadas às novas configurações de preços ditadas pelo mercado mundial, as economias retornariam às performances que vinham registrando desde o fim da II Guerra Mundial. Porém, o que se percebeu foi que as tentativas de aquecimento mediante as clássicas ferramentas monetárias e fiscais levavam a maiores taxas de inflação e reduzidos impactos sobre o nível de atividade (RAMOS, 2003).

O que não ficou claro para os países em um primeiro momento é que a crise na verdade representava um esgotamento do modelo de crescimento com intervenção do Estado,

gastos públicos elevados e a excessiva rigidez do mercado de trabalho. A realidade era que os investimentos na capacidade produtiva excederam aquilo que o mercado poderia absorver. Nesse quadro, as tentativas dos governos em retomar os investimentos por meio do gasto público só resultaram em elevação dos preços e crescimento da inflação.

Como conseqüência da crise, o desemprego tornou-se um problema central no mundo desenvolvido. As baixas taxas de desemprego dos “anos dourados”, sustentadas pela consolidação do Estado de Bem Estar Social, agora marcavam a prosperidade de décadas anteriores. A combinação entre progresso econômico e justiça social foi substituída pela combinação entre desaceleração econômica, inflação e desemprego com o desenrolar da crise. O nível de emprego não poderia mais ser recuperado mediante a utilização das ferramentas macroeconômicas identificadas por Keynes, como os gastos governamentais e a política de juros baixos. Políticas de aquecimento da economia se traduziam em desequilíbrios internos e externos (GUIMARÃES, 2010).

Justamente nesse momento observa-se o esgotamento do Keynesianismo, o modelo que havia sido seguido pelas economias desenvolvidas desde o fim da Segunda Guerra. O Keynesianismo começa a perder adeptos, o modelo de intervenção estatal na política macroeconômica deixa de ser eficaz.

Paralelo a esse esgotamento observa-se também o ruir de estruturas de produção que perduravam por décadas: a empresa nos moldes Taylorista-Fordista. Originada no contexto pós-II Guerra, marcado pelo pensamento Keynesiano e no qual os Estados Unidos comandavam um processo de abertura dos mercados, a empresa Taylorista-Fordista teve um papel principal na consolidação do mercado internacional. Caracterizada pela produção homogênea e em larga escala, a empresa cumpriu um papel importante na reconstrução das economias, na provisão de oferta para a grande demanda existente após anos de racionamento, no crescimento e desenvolvimento econômico dos países e na redução das taxas de desemprego (ANDRADE, 2010).

Seu reinado, porém, vai chegando ao fim com a intensificação do processo de globalização, o acirramento da competição entre as indústrias, o desenvolvimento de novas tecnologias de produção e com o surgimento de novas necessidades de produtos e serviços, de

maior qualidade, mais individualizados e exclusivos. Com a crise de 1970, o modelo torna-se incompatível com o excesso de oferta na economia e novas formas de produção se desenvolvem, com destaque para as micro e pequenas empresas e as grandes fusões internacionais.

A “Nova Matriz Tecnológica de Produção”, como é chamada a nova indústria marcada pela alta tecnologia, imprime ao mercado de trabalho muitas transformações. Recursos humanos mais qualificados e autônomos se mostram mais compatíveis com os novos postos de trabalho que se vão criando, exigindo do trabalhador o aprendizado de novas capacidades e uma constante atualização e reciclagem. Ao mesmo tempo, a empresa que compete no mercado nacional e internacional necessita de maior flexibilidade para contratar e demitir trabalhadores, combinar jornadas de trabalho, benefícios e salários. O mercado de trabalho rígido não é mais condizente com as novas necessidades das empresas, assim como os trabalhadores com baixo nível de qualificação e escolaridade. Dessa forma, novas respostas começam a ser cobradas dos governos.

Nesse momento, como resposta ao novo contexto, uma nova corrente de pensamento surge, corrente que se convencionou chamar de “Contra-revolução Monetarista”, e que em verdade era o retorno do pensamento clássico ou liberal. O novo modelo retomava a idéia de autoregulação dos mercados, porém, aceitava que em determinadas situações a atuação do Estado era necessária. Em situações particulares, devido à informação assimétrica ou geração de externalidades, por exemplo, a intervenção pública seria justificável. O Estado estaria apto a regular as chamadas “falhas de mercado”. De acordo com o modelo emergente, a elevação das taxas de desemprego no mundo a partir de 1970 tinha que ser combatida por meio de medidas que tinham como escopo de atuação o próprio mercado de trabalho e não através das variáveis macroeconômicas como pensava Keynes (RAMOS, 2003).

A partir desse novo entendimento econômico e político, os estados começam a pensar uma “remodelagem” para o Estado de Bem-Estar Social, na medida em que esse era visto como um dos grandes responsáveis pela crise que se instaurava. No que diz respeito às políticas voltadas ao mercado de trabalho, a adoção de práticas demasiadamente protecionistas aos trabalhadores e que incentivavam sua passividade deveriam ser revistas. Além disso, considerava-se o fato de que as políticas do Estado de Bem-Estar foram pensadas para uma sociedade caracteristicamente homogênea, o que se modificou bastante com o processo de

globalização então em curso. A nova sociedade mais heterogênea e diversificada necessitava de novas respostas para o emprego feminino e juvenil, a flexibilização do mercado, os trabalhos temporários, o microcrédito, enfim, buscava novas respostas para as políticas de caráter universal executadas pelos antigos estados. Assim, diversas estratégias vão ser testadas ao longo da década de 1980 e nas décadas seguintes, quando ocorrem inúmeros movimentos de reforma (AZEREDO, 1998).

De acordo com Ramos (2003), dentro desse novo paradigma se identificam duas vertentes, uma mais radical e outra mais moderada. A alternativa Liberal Radical, seguida por países como Estados Unidos e Inglaterra, consistia em uma estratégia de abandonar o compromisso com a política do pleno emprego e defender políticas de contração monetária e fiscal, com ênfase na estabilidade monetária. A estratégia consistia em enfraquecer o poder dos sindicatos, reduzir o salário mínimo, diminuir os subsídios aos desempregados, enfim, enfraquecer o *Welfare-State* de forma a tornar o mercado o mais concorrencial possível. A idéia que se tinha em mente é que a queda dos salários seria uma boa resposta ao desemprego (ou excesso de oferta) e, mediante os movimentos do mercado de oferta e demanda, o equilíbrio seria retomado novamente.

Por outro lado, a alternativa Social-Democrata tinha uma visão mais social ou de esquerda do novo paradigma e se distinguia da Liberal ao não propor como eixo de sua estratégia uma ofensiva contra os sindicatos e o salário mínimo. A atuação deveria basear-se

[...] nos princípios clássicos do *Welfare State* social-democrata: a harmonização de ideais igualitários, crescimento e pleno emprego; a otimização do emprego e minimização da dependência em relação a políticas de bem-estar (ESPING-ANDERSEN, 1995, p.85 *apud* AZEREDO, 1998, p.8).

Para Ramos, a intervenção da corrente Social-Democrata se baseou, consubstancialmente, em uma série de medidas que se convencionou chamar de **Políticas de Mercado de Trabalho**. Essas políticas, desenvolvidas e aplicadas pioneiramente pelos países escandinavos, com destaque também para a Inglaterra, foram se ampliando gradualmente para o resto da Europa nos anos que se seguiram. (RAMOS, 2003)

Azeredo chama a atenção para um aspecto mais amplo dessa realidade ao afirmar que independentemente das estratégias adotadas, mais ou menos liberalizantes, os países desenvolvidos de forma geral começam nesse momento de crise a demonstrar a importância assumida pela questão do emprego como núcleo central da política social, passando a desempenhar um papel principal na busca de mecanismos compensatórios e, principalmente, na construção de soluções para o problema. Em um contexto de queda do ritmo de crescimento econômico e surgimento do desemprego estrutural, as antigas respostas dadas pelas políticas de mercado de trabalho e pelo *Welfare State*, da forma como elas se colocavam frente ao cidadão, tornando-o acomodado frente a sua situação de emprego, não estavam condizentes com a nova realidade. Surge a necessidade de ampliar e integrar o serviço de políticas voltadas para o mercado de trabalho, tanto no sentido de torná-lo mais eficiente quanto objetivando conter os gastos crescentes com as políticas de trabalho característicos do antigo modelo de *Welfare State* (AZEREDO, 1998).

1.4 As políticas públicas de mercado de trabalho e a consolidação do serviço público de emprego

Entende-se por políticas públicas de mercado de trabalho aquelas medidas que “atuam sobre a oferta de trabalho, reduzindo-a ou alterando seu bem-estar, ou sobre o nível de emprego alterando a demanda de forma direta (criação de empregos) ou indireta (formação profissional)” (RAMOS, 2003, p.15).

Os objetivos dessas políticas são facilitar o funcionamento do mercado, garantir subsídios que protejam o trabalhador em caso do desemprego e auxiliá-lo a ocupar uma nova posição. Assim, estão descartadas todas aquelas políticas de nível macroeconômico, como as políticas fiscais e monetárias, as alterações nas leis que regulam as relações entre empregados e empregadores e medidas que buscam aumentar ou diminuir a demanda por mão-de-obra, como o salário mínimo.

No caso dessa dissertação, escolhemos por adotar a distinção feita por Moretto a respeito das “políticas de emprego” e das “políticas de mercado de trabalho”. De acordo com o autor, as políticas de mercado de trabalho são comumente mencionadas utilizando-se a

nomenclatura de “políticas de emprego” sendo que essas possuem um significado mais amplo que as primeiras:

As políticas de emprego são entendidas como desdobramentos das políticas de desenvolvimento regional e de estímulos a certos ramos de atividade prioritários, assim como do perfil do gasto público em áreas prioritárias e da orientação dada pela política macroeconômica, por meio de seus diversos instrumentos (MORETTO, 2007, p.10).

Assim, considera-se que as políticas de emprego sejam aquelas voltadas para a criação de novos postos de trabalho, seja através da utilização dos instrumentos Keynesianos de política macroeconômica ou através de outras medidas como mudanças na legislação trabalhista.

Tendo em consideração essa distinção, pode-se dizer que as políticas de mercado de trabalho ocupam uma posição subordinada frente às políticas de emprego e sua efetividade irá depender muito da complementaridade que se suceder entre ambas. As políticas de mercado de trabalho colaboram para alcançar uma redução nas taxas de desemprego, mas essa redução é limitada pelo nível de atividade de uma economia, que é uma variável exógena ao mercado de trabalho. Azeredo complementa essa idéia da seguinte forma:

Não se pode esperar uma reversão sólida do quadro que hoje apresenta o mercado de trabalho sem uma retomada do desenvolvimento econômico em padrões que permitam a inclusão social e a ampliação da demanda por mão-de-obra. Isso nos leva necessariamente à constatação de que um requisito básico e indispensável para a busca de uma solução definitiva para o agudo problema do desemprego consiste no redirecionamento das políticas macroeconômicas, que hoje, com pequenas variações, são semelhantes em quase todos os países (AZEREDO, 1998, p.41).

Em torno dessa discussão, o que se observa a partir desse momento de crise, e principalmente a partir do entendimento da corrente Social-Democrata, é que as respostas para os problemas de desemprego que preocupavam as economias desenvolvidas deveriam ser buscadas em políticas que tivessem como escopo o mercado de trabalho e suas dinâmicas e não somente na atuação governamental com políticas monetárias e fiscais que focavam o crescimento da economia e abertura de novos postos de trabalho. Porém, não se deixou de considerar a importância dessas políticas como componentes de uma dinâmica econômica que é a verdadeira

base para a garantia do trabalho, sendo as políticas de mercado de trabalho estratégias complementares a essa dinâmica.

Feitas essas considerações, cabe agora delimitar melhor quais as políticas consideradas dentro o *holl* das políticas de mercado de trabalho. As políticas se dividem em passivas e ativas: as passivas são aquelas que tendem a tornar mais tolerável a condição de desempregado ou reduzir a oferta de trabalho. Já as políticas ativas são aquelas que tendem a elevar o nível de emprego atuando sobre o contingente de trabalhadores.

O seguro desemprego se enquadra dentro as políticas passivas. Tendo surgido como um dos instrumentos principais do *Welfare-State*, essa política entende que o desempregado está nessa condição por falta de oportunidades da economia e do mercado de trabalho em oferecer-lhe uma posição, e não por falta de interesse do trabalhador em estar ativo no mercado. Dessa forma, cabe ao Estado amparar esse trabalhador dando-lhe uma renda. Por ser uma política que surgiu em uma época de pleno emprego nas economias desenvolvidas, o seguro-desemprego é uma política que vai sofrer críticas, principalmente ao longo dos anos 80 e 90, devido ao comodismo que gerava no trabalhador ao torná-lo relutante a se reinserir no mercado de trabalho, uma vez que o benefício representava uma fonte de estabilidade. O seguro-desemprego foi pensado para uma economia em que a falta de emprego era pontual, como a falência de uma empresa, por exemplo, e não para economias em que o desemprego atingia grandes contingentes de trabalhadores, como as economias mundiais depois da crise de 1970. Nas palavras de Azeredo:

A persistência da crise no mercado de trabalho, marcada pela emergência de fenômenos novos, como desemprego de longa duração, desempregados localizados no mercado informal e jovens que não chegam a conseguir o primeiro emprego, coloca em cheque um mecanismo pensado para oferecer proteção financeira temporária ao trabalhador, dentro de uma perspectiva de seguro (AZEREDO, 1998, p.18).

Dada a evidência dessas limitações e das pesadas críticas ao seguro-desemprego, a política passará a fazer parte de uma estratégia mais ampla que incorporará mudanças nos critérios do seguro, programas de caráter assistencial e o desenvolvimento de políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho, como será discutido mais a frente.

A extensão dos ciclos escolares é outra política identificada como passiva e seu objetivo é atacar o desemprego ampliando o tempo de permanência dos jovens nas escolas para retardar sua entrada no mercado de trabalho. Dessa forma, a política atua diminuindo a pressão da oferta de trabalho no mercado e, de forma complementar, ainda contribui para aumentar a escolaridade dos jovens e suas chances de conseguir um emprego.

A expulsão dos imigrantes também é uma prática utilizada como forma de política passiva. Ao reduzir os imigrantes habitantes em uma localidade ou dificultar sua entrada no país, o governo altera de forma direta a oferta de trabalho. Essa é uma prática recorrente nos tempos atuais e que permeia diversas discussões no sentido de se constituir como uma prática racista e até mesmo violenta.

Por fim, a aposentadoria precoce é outra política utilizada para diminuir o ônus do Estado no pagamento do seguro-desemprego ou cursos de qualificação. Muito utilizada no passado, essa prática não é tão bem cotada nos dias atuais, tendo em vista as pressões demográficas de envelhecimento da população e dos grandes problemas que se apontam nas sociedades de todo o mundo, dadas as dificuldades financeiras que implicarão para os institutos de previdência social.

Dentre as políticas ativas destaca-se a de formação profissional. Como indica Ramos (2003), esta talvez seja a política mais popular nos países desenvolvidos, como o é no Brasil. Essa política parte do pressuposto de que elevando a formação de um indivíduo, seja essa formação básica ou específica para se aprender uma função, elevam-se as chances de inserção no mercado de trabalho, ou até mesmo garante-se uma maior ocupação por tempo do trabalhador na empresa, no caso da requalificação e aprendizado de novas tecnologias. No esforço em que os países passaram a empreender para enfrentar os desafios do desemprego, a questão da formação ocupou um lugar estratégico, uma vez que a revolução tecnológica então em curso requeria um trabalhador qualificado, apto a trabalhar em multifunções e que possuísse uma formação contínua condizente com a rapidez das mudanças tecnológicas observadas, muito diferente do trabalhador demandado pela empresa Taylorista e Fordista.

Apesar de muito importantes, os programas de formação profissional são alvo de muita discussão até os dias atuais. Em 1993, a OCDE publicou um estudo acerca dos impactos

dos programas de formação mostrando que não se pode afirmar que sempre e em todos os casos os programas de qualificação são eficientes e eficazes para reduzir a vulnerabilidade ao desemprego e elevar os salários dos beneficiários. Azeredo completa essa afirmação ao dizer que os resultados dessa política dependem em grande parte do desempenho da economia e da articulação com as outras ferramentas da política (AZEREDO, 1998). Esta também é a opinião de Kapstein que afirma que:

As políticas microeconômicas, como a expansão do ensino e do treinamento, são necessárias para equipar os trabalhadores com as qualificações que lhes permitam reingressar no mercado de trabalho ou encontrar melhores perspectivas de carreira. Mas essas políticas e programas são de pouco valor se a economia não estiver produzindo bons empregos (KAPSTEIN, 1996, p.3 *apud* AZEREDO, 1998, p.38).

Azeredo chama a atenção, ainda, para o fato de que desde a criação das políticas de qualificação reina uma desarticulação muito grande entre o sistema de ensino formal e o sistema produtivo. A importância da articulação recai na condição necessária para que, em um quadro de retomada do crescimento, haja compatibilidade entre as exigências dos empregadores e o perfil da oferta de mão-de-obra. A autora conclui a idéia afirmando que:

As experiências nos países desenvolvidos evidenciam que, sem uma articulação orgânica entre o mundo do trabalho e o sistema educacional, o mercado de trabalho continuará a apresentar problemas, mesmo onde as taxas agregadas de desemprego não sejam “preocupantes” a curto prazo (AZEREDO, 1998, p.42).

A intermediação também merece destaque dentre as políticas ativas. Essa política consiste em amenizar a assimetria informacional que existe entre as empresas ofertantes de vagas no mercado e os trabalhadores em busca dessas vagas. O serviço da intermediação consiste em realizar um levantamento constantemente atualizado das vagas que existem no mercado, traçando o perfil do candidato ideal para as empresas e consolidando informações a respeito de salários, benefícios e perspectivas profissionais. Ao mesmo tempo, traça-se um perfil dos trabalhadores desempregados, com informações sobre sua escolaridade, formação profissional, experiência, cursos extracurriculares e expectativas profissionais. Enfim, gerencia-se o banco de dados que contenha as informações de ambos, trabalhadores e empresas, buscando unir necessidades de

demanda com a oferta dada, compatibilizando os recursos humanos oferecidos com suas qualificações e as necessidades das empresas.

É a partir dos anos 80 que essa prática ganha ainda maior importância dentre as políticas voltadas ao mercado de trabalho. Com a persistência dos problemas causados pelo desemprego, torna-se imperativa a existência de sistemas de informação sobre a oferta e a demanda de trabalho e mecanismos ágeis que garantam o contato entre trabalhadores e potenciais empregadores. Conforme salienta Azeredo:

A importância desses serviços é ressaltada quando se leva em conta as profundas mudanças no mercado de trabalho, particularmente no que respeita às novas habilidades demandadas e à heterogeneidade dos postos de trabalho, que tendem a aumentar o tempo de procura de emprego. Um sistema de informações eficiente agiria, portanto, no sentido de reduzir esse desemprego friccional (AZEREDO, 1998, p.35).

Ainda dentro das políticas ativas há o apoio a Micro e Pequenos empreendimentos. De uma maneira geral, a partir desses programas são oferecidos aos seus participantes apoio técnico e organizacional e ajuda financeira. Esta última pode ser concedida através de crédito ou através da liberação de várias parcelas do seguro desemprego ao mesmo tempo, visando apoiar a instalação dos negócios (AZEREDO, 1998).

Essa medida tem como justificativa as grandes dificuldades que essas empresas encontram em surgir e sobreviver no mercado devido à dificuldade de crédito, de financiamento para pesquisas de inovação tecnológica e a alta tributação. Somado a isso tem-se que as micro e pequenas empresas são as que mais empregam trabalhadores, dessa forma, ajudar seu desenvolvimento e sustentação no mercado promove, indiretamente, a geração de novos empregos. Traçando um paralelo com o que foi mencionado anteriormente sobre a mudança da matriz tecnológica e a defasagem dos métodos de produção Taylorista e Fordista a partir da década de 1970, observamos que as micro e pequenas empresas também são funcionais a essa nova matriz devido às suas características de produção. Dessa forma, essas unidades de produção merecem atenção por parte dos governos, pois contribuem para acelerar o desenvolvimento do país.

Outra política considerada no grupo das políticas ativas é a de subsídios a contratação de grupos com problemas particulares de desemprego, como jovens, mulheres e pessoas com necessidades especiais. Nesse caso, o governo pode induzir a contratação desses trabalhadores através de incentivos às empresas, como a redução de encargos sociais, tornando a contratação mais atraente.

Por fim, é considerada como política ativa a criação direta de empregos pelo setor público, o que acontece de forma indireta através da contratação de pessoas para trabalhar em obras e serviços públicos. Diferentemente do passado em que essa política era amplamente utilizada pelos países (como pelos Estados Unidos após a crise de 1929), hoje essa política goza de pouco prestígio e só é utilizada em casos emergenciais.

Interessante observar a dinâmica que as políticas ativas e passivas foram adquirindo com o decorrer das décadas de 1980 e 1990. Em um primeiro momento, a desaceleração da economia na década de 1970 foi vista como sendo oriunda de problemas na conjuntura econômica e diante essa realidade as políticas buscavam atenuar os efeitos da crise. Assim, enfatizou-se às políticas de redução da oferta de mão-de-obra, da criação de empregos subsidiados por gastos governamentais e do fornecimento de benefícios monetários para os desempregados.

Porém, a persistência na década de 1980 de altas taxas de desemprego, seguida pela década de 1990 com o agravamento dos problemas abriu espaço para críticas a excessiva proteção que se dava ao trabalhador e que o desestimulava a buscar novas ocupações. A partir dessas críticas, passou-se a defender políticas que estimulassem os trabalhadores desempregados a buscarem uma ocupação, as chamadas políticas ativas, devendo essas ter maior prioridade em relação às passivas. Pode-se dizer, usando as palavras de Guimarães, que a estratégia social democrata foi revisada nesse momento: “A nova direção incluía menores valores para o seguro-desemprego, flexibilização das formas de contratação e a adoção de práticas visando pressionar os indivíduos a voltar ao mercado de trabalho” (GUIMARÃES, 2010, p.5).

Essas novas diretrizes para o serviço público estão contidas em um estudo da OCDE de 1994, que aponta para o fato de que grande parte dos gastos dos países a época era designado para a consecução de políticas passivas. Dessa forma, o estudo mostra a necessidade de

redirecionar o foco das políticas de mercado de trabalho das passivas, prioritariamente aquelas que transferem renda aos desempregados, para as ativas, aquelas que apóiam os desempregados auxiliando-os na reintegração ao mercado (OECD, 1994 *apud* MORETTO, 2007).

A principal diretriz para o enfrentamento do desemprego será a “ativação” das políticas de emprego, isto é, oferecer menores valores para o seguro-desemprego e adotar práticas que visassem pressionar os indivíduos a voltar ao mercado de trabalho. De acordo com Moretto, o sentido de “ativação” das políticas nesse contexto é: “[...] reduzir sistematicamente a renda transferida ao trabalhador, concentrando os recursos orçamentários nas medidas consideradas positivas que são oferecidas ao desempregado” (MORETTO, 2007, p.44). Dessa forma, passa-se a entender que aqueles trabalhadores que não estão “ativamente” em busca de um posto de emprego podem ser eliminados do sistema de benefícios.

Além disso, outra consideração do estudo é a importância de se buscar garantir uma maior proximidade entre as medidas ativas e as medidas passivas. Para tanto, o estudo propõe algumas diretrizes para melhorar o funcionamento do sistema e propiciar uma maior integração entre as políticas de mercado de trabalho. Dentre as diretrizes destaca-se a necessidade da supervisão dos trabalhadores beneficiários do seguro-desemprego para garantir a continuidade de sua busca por uma colocação no mercado, ao mesmo tempo em que se propicie a esse trabalhador assistência durante o tempo de desemprego. Salienta-se também a necessidade de fortalecer os sistemas de informação visando favorecer a política de intermediação e aumentar os números de colocados em postos de trabalho. Outra direção caminha no sentido de traçar planos individuais para atender diferentes tipos de trabalhadores, heterogêneos no que diz respeito a sexo, escolaridade, renda individual e familiar, história de vida e capacitação profissional. Além disso, o estudo também dá ênfase à capacitação permanente, condição para garantir a empregabilidade.

Para se atingir esses objetivos é proposta a criação de centros públicos de emprego (*job centers*) que funcionariam como um espaço de centralização das políticas desenvolvidas na lógica do serviço público de emprego. Esses centros teriam a incumbência de traçar planos de reorientação de volta ao mercado, realizar entrevistas vocacionais e desenvolver estratégias de qualificação e requalificação para públicos vulneráveis, como o juvenil e trabalhadores desempregados por um longo período.

Para atuar de forma complementar as agências estatais, o estudo propõe a quebra de monopólio do setor público na atenção ao serviço e a cooparticipação das agências privadas de emprego, que aumentariam a gama de serviços oferecidos ao mesmo tempo em que garantiriam maior qualidade ao serviço público através da pressão concorrencial que exerceriam sobre o mercado de oferta de serviços a trabalhadores desempregados (OECD, 1994 *apud* MORETTO, 2007).

Essa posição também é defendida pela OIT que, com a convenção n° 181 de 1997, altera sua posição de defensora do monopólio das agências de emprego públicas e passa a apoiar a entrada das agências privadas na oferta dos serviços, a partir do entendimento da importância da flexibilidade para o bom funcionamento do mercado de trabalho. A convenção passa, assim, a permitir o funcionamento das agências privadas nos países, devendo os governos ficar responsáveis por conceder as licenças de autorização para seu funcionamento e regular suas atividades, aplicando sanções no caso de fraudes ou de má prestação dos serviços.

Como se pode observar, as mudanças ocorridas na economia mundial a partir da crise da década de 1970, somadas ao agravamento do desemprego nas décadas de 1980 e 1990, transformam radicalmente as condições de funcionamento do mercado de trabalho ao mesmo tempo em que exigiram novas respostas dos Estados para lidar com os problemas. As próprias circunstâncias de desemprego levaram ao surgimento de cobranças por parte da população e organismos internacionais na direção de obtenção de maior eficiência e eficácia nas ações dos serviços de emprego pelos governos, o que por sua vez se reflete nas novas diretrizes para as políticas de mercado de trabalho apontadas pelos estudos acima mencionados e que são seguidas pelos países em maior ou menor grau a partir da década de 1990.

Dada a importância dessas mudanças para a análise subsequente que se pretende fazer sobre os desafios do serviço público de emprego no Brasil e no Estado de Minas Gerais, pensamos ser interessante explorar um pouco mais a fundo as idéias que permeiam as atuais políticas que vêm sendo desenvolvidas pelos países de primeiro mundo, principalmente os europeus, apresentando a idéia de “Flexigurança”, o que será feito em seguida.

1.5 Tendências modernas para o serviço público de emprego

Estudos recentes têm demonstrado uma evolução crescente na preocupação dos países desenvolvidos, principalmente os europeus, com as políticas de mercado de trabalho. No momento atual, em que a Europa e o resto do mundo ainda se defrontam com altos níveis de desemprego, a necessidade de reduzir o desemprego persistente no longo prazo e a pobreza têm se tornado uma questão muito pertinente. Retomando a discussão introdutória desse capítulo, a “nova questão social” tem chamado a atenção para a importância das políticas de mercado de trabalho, assim como de sua capacidade, apresentarem condições de geração de renda, inclusão produtiva e social, autonomia de políticas assistencialistas e mais do que tudo, a possibilidade do trabalhador garantir uma vida digna para si e sua família.

Ao mesmo tempo, corre em paralelo a necessidade de se garantir políticas assertivas para o mercado de trabalho que garantam a prosperidade econômica dos países e a continuidade dos padrões de produção e comércio internacional. Tem se observado, não é de hoje, a necessidade das empresas que competem em um cenário globalizado de se adaptarem às mudanças constantes observadas no mercado, principalmente no que diz respeito à introdução de novas tecnologias. Isso requer maior flexibilidade dos mercados e também uma adaptação constante dos trabalhadores aos novos padrões empresariais e ferramentas de trabalho.

Tendo em vista essas dificuldades persistentes, algumas respostas têm sido buscadas, entre as quais se destaca a estratégia europeia denominada “*flexicurity*” (flexiguridade). Essa estratégia tem sua origem com os debates na década de 1980 e, principalmente, na década de 1990 sobre as novas respostas necessárias ao desemprego persistente desde a crise de 1970. Tendo seu início em alguns países, como a Dinamarca, na qual obteve muito sucesso, a estratégia agora se encontra disseminada por vários países da Europa. A idéia da flexiguridade consiste na soma da flexibilidade do mercado de trabalho com a preservação das práticas de seguridade social, isto é, a combinação de políticas de segurança de emprego e renda com a organização dos mercados, implicando em relações trabalhistas flexíveis.

Sob essa nova ótica, qual seria então o novo papel das políticas de mercado de trabalho? Quais e como os serviços aos cidadãos seriam prestados? Quais as mudanças necessárias? Para responder a essas e outras perguntas, a Diretoria Geral para o Emprego da

Comissão Européia encomendou um estudo que apontasse quais as novas medidas necessárias ao desenvolvimento de um sistema de flexigurança em toda a Europa e quais as boas práticas já identificadas.

O estudo, realizado por pesquisadores do Instituto de Pesquisa *Danish*, estudantes das Universidades *Tilburg* e *Metropolitan* e pela OSB Consultoria, foi publicado em março de 2009 e traça diversas discussões interessantes acerca da necessidade de tornar o sistema Público de Emprego dos países Europeus em aliados na implementação das novas diretrizes da idéia de flexigurança. O estudo demonstra que os serviços de emprego dos países europeus têm adotado uma série de estratégias e medidas que buscam garantir a flexigurança, de sistemas e procedimentos que melhorem as informações de mercado e aumentam os números de colocação de trabalhadores, até esforços no sentido de uma transversalidade com as políticas de seguridade social, educação e desenvolvimento econômico.

Tendo em vista a subsequente discussão que será traçada nos próximos capítulos sobre as políticas de mercado de trabalho no Brasil e no estado de Minas Gerais, pensamos ser interessante abordar nessa monografia alguns aspectos levantados pelo estudo supracitado, no intuito de analisar quais as novas tendências mundiais de políticas para o mercado de trabalho, para em seguida conseguirmos traçar um paralelo com a realidade brasileira. Nesse sentido, focaremos nosso olhar sobre as boas práticas já adotadas pelos países da União Européia no sentido de implementar as diretrizes da corrente da flexigurança, e que foram levantadas pelo estudo.

O estudo considera três diferentes grupos para análise. Um primeiro grupo é formado por trabalhadores desempregados, beneficiários ou não do seguro-desemprego, e pelos trabalhadores empregados em busca de novas oportunidades de trabalho. O segundo grupo é formado pelos trabalhadores inativos e o terceiro grupo formado pelas empresas. Dessa forma, o estudo tece as considerações acerca das políticas e boas práticas desenvolvidas pelos países em cada um desses três eixos.

No que diz respeito ao primeiro grupo, o estudo identificou boas práticas no sentido de aumentar as informações sobre as atuais necessidades do mercado de trabalho, tanto em

termos de conhecimentos e qualificações exigidos dos trabalhadores, como no sentido da abertura de novos ramos de produção e surgimento de diferentes postos de trabalho.

De forma complementar ao aumento das informações captadas, estudadas e disponibilizadas para os trabalhadores, o estudo mostrou também uma evolução constante na forma de disponibilizar essas informações através do mais diverso número de equipamentos eletrônicos. Celulares, *paggers*, a *internet*, *totens* e outras tecnologias são usadas para disseminar as informações de forma mais atualizada e ágil, evitando o deslocamento do trabalhador para os *job centers*. Isso facilita a revisão das vagas pelos trabalhadores em busca de emprego e aumenta seu contato com os empregadores, tornando mais eficiente o trabalho de intermediação realizado pelos *job centers*.

Ainda dentro desse aspecto, o estudo salienta a importância das iniciativas locais na geração de informações para o serviço público de emprego. Os pequenos povoados ou cidades têm um papel muito importante na geração de informações, uma vez que os centros de promoção de emprego muitas vezes se encontram distantes da realidade das pequenas comunidades e não conseguem identificar com precisão os movimentos econômicos que lá ocorrem. Assim, é papel das pequenas comunidades e dos grandes centros geradores de políticas criar um canal de informações eficiente que propicie subsídios para a implementação de políticas que atendam as necessidades das pequenas cidades. Dessa forma, muitas políticas têm seu surgimento através de iniciativas *bottom-up* (de baixo para cima), ou do local para o governo central.

Um outro ponto interessante levantado pela pesquisa diz respeito à imposição de critérios para o recebimento dos benefícios pelos desempregados. Essa estratégia se relaciona com a percepção desenvolvida pelos países europeus de “ativação” das políticas de emprego. Dentro desses critérios a pesquisa identificou a participação em cursos de qualificação e capacitação, o recadastro e atualização constante de informações nos *job centers*, a participação em seminários e em feiras de empregadores e o limite de recusas de vagas de trabalho dentro do perfil do trabalhador.

Esses condicionantes se encontram em maior ou menor grau nos diversos países europeus. Na Inglaterra, por exemplo, os trabalhadores que requerem o benefício do seguro-desemprego têm que estar disponíveis para comparecer aos *job centers* uma vez a cada duas

semanas para reportar seus passos em busca de novas oportunidades de emprego. Na Romênia, os desempregados devem comparecer pelo menos uma vez ao mês no centro e não podem recusar uma vaga que seja captada nessa visita, somente caso ela não esteja dentro de seu perfil.

Outra estratégia adotada por muitos países e identificada como boa prática pelo estudo é a atuação preventiva e pró-ativa ao trabalhador desempregado. Essa atuação envolve uma atenção personalizada a cada trabalhador através da identificação de suas necessidades e dos riscos de desemprego futuro em que incorre, dadas suas características psicológicas, técnicas e motivacionais. Toda essa análise deve ser estabelecida de forma ágil e recorrente, e aqui está o aspecto principal dessa estratégia, visando garantir um baixo tempo de permanência longe do emprego, manter a motivação do trabalhador e não sobrecarregar o sistema de benefícios.

Essa atuação em curto tempo deve gerar como produto uma gama de serviços que atendam as necessidades observadas, como é o caso da qualificação, do microcrédito, orientação para o trabalho e até mesmo um atendimento de psicologia. Em alguns países como a Áustria e a Finlândia todo o processo de identificação das necessidades e do perfil do trabalhador é feito em até duas semanas, para que logo se dê início à montagem de um programa individual de atendimento.

Outra estratégia observada e que está intrinsecamente relacionada ao atendimento descrito na estratégia anterior é o atendimento individualizado e personalizado. O crescimento da flexibilização do mercado de trabalho gerou uma diferenciação muito grande dos trabalhadores o que por sua vez fez com que os *job centers* encarassem o desafio de administrar vagas que atendessem a empregos temporários e não somente aos empregos de longo prazo como era o usual. Consequentemente a uma aproximação mais flexível é a forma de se tratar os indivíduos oferecendo um tratamento mais próximo e intenso, como acompanhamento psicológico, orientação profissional ou qualificações particularizadas para atender suas deficiências.

Outro aspecto considerado importante pela pesquisa é a atenção a grupos especiais de trabalhadores que, dada suas características, encontram maiores dificuldades de inserção no mercado e por isso têm recebido atenção especial dos centros públicos de promoção do trabalho. Esse “grupo de risco”, como é chamado, é formado pelos trabalhadores já desempregados por longo tempo, os jovens na faixa de 16 a 24 anos, os adultos entre 50 e 74 anos, os imigrantes, os

ex-prisioneiros, as mulheres, pais solteiros, os trabalhadores com algum tipo de deficiência física ou mental, dependentes de drogas ou álcool e trabalhadores desempregados com baixa escolaridade. Para esse grupo de pessoas os *job centers* em toda a Europa, com destaque para a atuação do Francês, oferecem um tratamento especial que vai desde o cadastro minucioso do trabalhador no centro até o redirecionamento para entidades parceiras que desenvolvem trabalhos específicos para cada um desses grupos de risco.

Já no que diz respeito ao segundo grupo, o de trabalhadores inativos, o estudo também teceu algumas considerações. Os inativos são representados por trabalhadores que recebem pensões do Estado devido a incapacidades motoras, que podem ou não terem sido contraídas através dos anos de profissão, e que impedem a continuidade no trabalho; ou por aqueles trabalhadores que se aposentaram precocemente. Tradicionalmente, as políticas de emprego não são dirigidas a esse grupo, mas sim ao grupo de trabalhadores desempregados, principalmente aqueles beneficiários de seguro-desemprego. Porém, observa-se que esse cenário vem se modificando, uma vez que as políticas para o grupo de inativos têm recebido igual atenção atualmente.

Isso vem ocorrendo devido, principalmente, a aspectos demográficos que estão transformando a realidade de muitos países europeus. O envelhecimento da população européia, já em seu último estágio da transição demográfica, faz com que o número de jovens e trabalhadores aptos ao trabalho seja significativamente menor se comparado ao número de pessoas idosas. Dessa forma, há um problema de sustentabilidade da economia e surge, assim, uma pressão para que o grupo de inativos retorne ao trabalho. Interessante ressaltar aqui que essa discussão também é concernente ao Brasil, que iniciou seu processo de transição demográfica na década de 50 e caminha para patamares de envelhecimento populacional semelhantes aos dos países europeus.

As políticas para esse grupo se direcionam principalmente para a captação de vagas especiais que atendam suas especificidades. Assim, os centros de emprego de forma geral se preocupam em captar vagas no mercado que atendam o perfil dessas pessoas, geralmente de idade mais avançada, com problemas motores e algumas limitações. Os inativos participam de reorientação para o trabalho nos centros e as vagas também são notificadas na *internet* e enviadas por *e-mail*.

Por fim, a pesquisa apresenta os avanços que os centros públicos de emprego europeus têm alcançado no que diz respeito à relação com o terceiro grupo, o de empregadores, avanços estes que caminham no sentido da implementação da idéia de flexibilidade. Tradicionalmente, a captação de vagas e a intermediação dos trabalhadores é a relação que permeia *job centers* e empresas, na medida em que existe uma assimetria informacional entre trabalhadores que procuram por uma vaga de emprego e empresas que necessitam de trabalhadores qualificados. Uma vez que nem os empregadores nem os trabalhadores possuem informações completas sobre vagas ou candidatos, a função dos centros de emprego é preencher a lacuna desse canal de informação.

Tendo em vista a nova concepção de flexibilidade, se ampliam os papéis dos centros públicos de emprego na relação com as empresas. É possível observar um movimento incipiente no sentido de um papel mais pró-ativo dos *job centers*, que não esperam simplesmente uma empresa entrar em contato para disponibilizar uma vaga, mas adotam uma série de medidas para atrair os empregadores e tornar mais ágil e constante o serviço. Os novos papéis possibilitam identificar antecipadamente as necessidades das empresas e evitar o desemprego de longa duração.

Dentre as medidas adotadas destacam-se as grandes campanhas feitas em alguns países, como a Alemanha, para divulgar os serviços oferecidos pelos *job centers*, visando tornar as empresas parceiras através de uma mudança na forma de encarar os centros de emprego, isto é, como um de seus importantes clientes ou fornecedores. Outros países, como França, Irlanda e Áustria, possuem profissionais que trabalham diretamente com empresas estratégicas para os mercados locais e nacionais e que acompanham as necessidades de vagas a serem preenchidas de cada uma das firmas, propõem treinamentos e capacitações a novos empregados e auxiliam no processo seletivo. Além desses serviços ainda existem alguns *job centers*, como os da Alemanha, Suécia, Dinamarca e Áustria, que oferecem espaços em seus *websites* para as empresas postarem de forma direta propagandas de vagas abertas.

A pesquisa chama a atenção também para atividades de sensibilização feitas pelos profissionais dos centros públicos de emprego com as empresas, visando facilitar a inserção de trabalhadores pertencentes a grupos vulneráveis como mulheres, jovens, pessoas com deficiência e desempregados de longa duração. Há também as grandes feiras nacionais realizadas em

parceria com as empresas privadas de captação de vagas e que facilitam o contato de empregadores com trabalhadores em busca de emprego. Ainda cabe citar os cursos de qualificação e capacitação que são oferecidos pelos *job centers* em consonância com as necessidades pré-mapeadas das empresas. Assim, se a empresa necessita de um profissional habilitado para trabalhar com uma máquina X, o centro público de emprego oferece a qualificação nos moldes dessa necessidade, facilitando a inserção do trabalhador.

Em casos de falência de empresas e demissões em massa os centros públicos de emprego também têm muito a contribuir. A pesquisa mostrou que a atuação caminha, principalmente, no sentido de manejar os trabalhadores que não serão mantidos nos quadros da empresa. Já em situações como o remanejamento de quadro de pessoal ou a abertura de novas filiais, a atuação dos centros públicos é no sentido de colaborar para a organização da empresa e consequente preenchimento das novas posições.

De forma complementar às considerações sobre as medidas adotadas frente aos três grupos mencionados, o estudo chama a atenção para a necessidade da cooperação dos centros públicos de emprego com os outros atores que desenvolvem papéis na consolidação das políticas de mercado de trabalho, quais sejam, os municípios, governos locais, agências de emprego privadas, organismos promotores de educação, organizações sem fins lucrativos, institutos de ensino e pesquisa, órgãos promotores de políticas assistencialistas, educacionais, econômicas, entre outros. Todos esses atores são de vital importância para que os centros públicos de emprego consigam prover serviços seguindo a linha dos princípios da flexibilidade. Além disso, há que se considerar que a crescente complexidade do mercado de trabalho tem exigido uma diversificação da força de trabalho. Isso imprime aos centros públicos de emprego serviços mais especializados e uma constante transversalidade com os outros atores da política para que se consiga lidar com a diversidade de necessidades apresentadas, evitando a sobreposição de funções e priorizando a complementaridade entre as ações.

Dentro dessa perspectiva o estudo identificou boas práticas nos países europeus no sentido de cooperar com diversos desses atores realizando trabalhos em conjunto e também de subcontratar serviços de muitos deles para aproveitar sua expertise no assunto. Em diversos países a parceria é formalmente acordada e inclui papéis delimitados para os *job centers* e para os parceiros.

Isso tem acontecido muito no caso de políticas voltadas para trabalhadores com necessidades especiais, uma vez que esses precisam de treinamentos exclusivos e profissionais capacitados para trabalhar com eles. Esse é o caso também das parcerias com unidades especializadas em educação básica, nas quais se busca complementar a educação falha do trabalhador, o que muitas vezes não pode ser suprido por uma qualificação, uma vez que essa se dedica a ensinar uma ocupação e não conhecimentos gerais. Em outros casos, busca-se unir as diretrizes de fomento ao crescimento local, levadas a cabo por órgãos públicos de desenvolvimento econômico, com as necessidades de mão-de-obra qualificada, o que pode ser subsidiado pelos *job centers*.

Por fim, cabe ainda trazer um último aspecto levantado pelo estudo que diz respeito a importância de capacitar constantemente os profissionais que trabalham nos centros públicos de emprego. Esses profissionais devem saber prestar um atendimento personalizado frente aos trabalhadores, devem aprender a lidar com as empresas, estar sempre atualizados sobre as notícias e movimentações do mercado de trabalho, ter conhecimento para realizar pequenas pesquisas, analisar dados e saber trabalhar de forma transversal com outros atores envolvidos na política. Para serem capazes de realizar todas essas atividades com eficiência e acerto é necessário que os funcionários adquiram algumas capacitações e também que essas sejam atualizadas constantemente. O estudo mostrou que os países europeus, em sua grande maioria, são conscientes dessa realidade e possuem planos de trabalho e desenvolvimento para seus funcionários.

Os resultados mapeados pelo estudo para todos os diferentes tipos de serviços oferecidos pelos centros de emprego ilustram um desenvolvimento contínuo por que vêm passando os governos e as sociedades no sentido de buscar oferecer serviços que atendam as necessidades emergentes dos trabalhadores, oriundas das modificações constantes por que passam os mercados no atual mundo globalizado. Cada vez mais os países desenvolvidos, como berços das políticas para o mercado de trabalho, buscam fazer uma leitura das realidades que se apresentam a eles e quais as respostas que estes podem dar a elas. O estudo mostra um caminho que vem sendo traçado pelos países desenvolvidos no sentido de adequar técnicas, estruturas, medidas e pessoal para atender de forma mais completa os trabalhadores, através da oferta integrada de cada uma das políticas que o serviço público de emprego pode oferecer, e através de

uma leitura de cada um dos trabalhadores que possa proporcionar respostas individualizadas para cada uma das necessidades apresentadas.

1.6 Considerações finais

O presente capítulo teve por objetivo apresentar, conceituar e mostrar a evolução que sofreram as políticas de mercado de trabalho e os serviços de emprego no mundo. Observou-se que as origens e seu desenvolvimento foram marcados por momentos específicos da história econômica, política e social da humanidade. Nascendo do capitalismo e dos movimentos sociais, as políticas sofreram mutações com a crise da década de 1930 e até a década de 1970 acompanharam as diretrizes Keynesianas de intervenção estatal na economia. Moldadas para atender um mercado com baixos níveis de desemprego e desemprego de curto-prazo, as políticas sofreram grandes modificações depois da crise de 1970, momento no qual as taxas de crescimento diminuem e o desemprego em larga escala se torna marcante no mercado de trabalho.

Diversas reformas se procedem a partir desse momento, com caráter mais ou menos liberalizantes, mas fundadas no princípio de dar maior modernidade ao serviço público de emprego através da “ativação” das políticas voltadas para o mercado de trabalho e da integração e articulação das diversas ações do serviço público de emprego. O conceito de “flexigurança” demonstra a tendência atual de romper com a idéia do “*trade - off*” entre políticas de seguridade social e flexibilidade no mercado de trabalho, na medida em que apresenta uma perspectiva integradora das duas vertentes e que tem sido bem sucedida nos países europeus aonde tem sido implementada, com seus diferentes arranjos (ANDRADE, 2010).

Resta agora saber aonde se insere o Brasil nesse contexto internacional: como se deu no país o surgimento das políticas de emprego, como têm evoluído as políticas desde então, como se encontra hoje o Sistema Público de Emprego, quais políticas o compõe e, finalmente, quais as lacunas e desafios que se apresentam ao Brasil para que ele possa caminhar no sentido apresentado pelos países internacionais de um atendimento mais completo ao trabalhador e de uma transversalidade entre as políticas voltadas para a consolidação dos direitos de inclusão produtiva e social dos trabalhadores.

Interessante ressaltar desde já o caráter repetitivo que se imprime nas políticas de mercado de trabalho adotadas no Brasil. Como afirma Ramos, as políticas brasileiras foram em grande parte copiadas do contexto dos países desenvolvidos sem nenhum crivo crítico ou processo adaptativo, ou diagnóstico que fosse capaz de fundamentar a escolha de uma ou outra política em um contexto tão heterogêneo como o brasileiro. O resultado disso é a ineficiência e a falta de integridade das políticas que permeiam o serviço público de emprego no Brasil na atualidade e os desafios que se colocam ao país para adaptar as políticas à sua realidade econômica e social (RAMOS, 2003).

CAPÍTULO 2

A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NA CONTRUÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA

2.1 Introdução

Semelhante a experiência dos países desenvolvidos, o processo de consolidação das políticas de mercado de trabalho no Brasil acompanhou o desenvolvimento do capitalismo no país. A implantação dessas políticas ocorreu de forma tardia, refletindo o próprio desenvolvimento tardio do capitalismo e do mercado de trabalho brasileiro que, inicialmente, fôra marcado pela grande oferta de mão-de-obra, não colocando o desemprego como um problema principal a ser enfrentado. Apesar disso, pode-se perceber ao longo da história brasileira medidas políticas pontuais que buscaram resolver problemas oriundos de contextos bem específicos da economia e das relações do mercado de trabalho, e que não deixam de ser importantes ao se constituírem como uma trajetória para o que hoje chamamos de Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda – SPTER.

É somente na década de 1980 e, sobretudo, de 1990 quando a construção de um Sistema Público de Emprego ganha destaque no cenário do país, tendo em vista o baixo desempenho da economia e a conseqüente queda na geração de postos de trabalho. O desemprego em massa passa a ser um novo problema a ser enfrentado pelo governo brasileiro, acompanhado de antigos problemas que vêm à tona nesse momento: o grande contingente de trabalhadores ocupados em atividades autônomas, em atividades não remuneradas e sob condições precárias de emprego.

Tendo em vista essa discussão, o capítulo será organizado da seguinte forma: inicialmente se procurará realizar um apanhado histórico dos principais mecanismos de regulação que foram sendo criados para atender necessidades pontuais do mercado de trabalho brasileiro até meados dos anos oitenta. Em seguida, será analisado o contexto de surgimento das políticas de mercado de trabalho brasileiras, caracterizado pela regulamentação do seguro-desemprego e do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, que garantiu condições financeiras para o subsídio do

seguro e o surgimento de outras políticas. A discussão seguinte buscará demonstrar a evolução dessas políticas nos anos subsequentes mostrando como o caráter repetitivo das políticas brasileiras, seguindo os moldes dos países desenvolvidos, e o momento tardio de sua implementação, quando o país observava quedas em suas taxas de crescimento, veio a impor muitos desafios à efetividade dessas políticas. Na sessão final, procuraremos elencar os principais problemas e possíveis oportunidades e soluções que se colocam à consolidação de um Sistema Público de Emprego no país, que seja condizente com as necessidades do mercado de trabalho brasileiro e que possa caminhar, em sua medida, com os parâmetros e boas práticas internacionais discutidos no capítulo anterior.

2.2 As iniciativas até a década de 1970: políticas pontuais em um contexto de crescimento econômico

A ausência de um Serviço Público de Emprego no Brasil durante a maior parte do século XX se evidencia devido a grande facilidade encontrada pelos empregadores em conseguir mão-de-obra no país para trabalhar nas mais diversas atividades o que, somado ao desenvolvimento tardio do capitalismo no país e a existência de um estrutura produtiva mais simples se comparada a dos países desenvolvidos, não colocou a organização do mercado de trabalho e o desemprego na lista de prioridades dos governos até meados da década de 1970. O que se pode perceber através de uma análise histórica é que, quando necessário, o governo brasileiro adotou medidas que desobstruíram os gargalos que bloqueavam o desenvolvimento econômico e industrial do país.

A política de imigração é identificada pela literatura nacional como a primeira dessas iniciativas. Em meados do século XIX o café era o principal produto de exportação brasileiro, tendo na mão-de-obra escrava um dos pilares de seu desenvolvimento. Com a promulgação da Lei Eusébio de Queiróz, em 1850, por meio da qual se determinava a supressão definitiva do tráfico de escravos, o preço da mão-de-obra se elevou. A elevação do preço dos escravos, em função da inelasticidade da oferta de mão-de-obra, constituía um entrave à expansão da cafeicultura. O fim inevitável da escravidão, condenada que fora pela extinção do tráfico, exigiu a elaboração de uma política imigrantista. Diversas medidas se seguiram buscando solucionar o problema da mão-de-obra, tendo o Estado participado ativamente do processo, inclusive

financiando a imigração e responsabilizando-se pelo transporte e distribuição dos trabalhadores, o que ficou conhecido como imigração subvencionada.

A partir da década de 1930, o Brasil passou por uma rápida transformação em suas estruturas econômicas e sociais, deixando de ser uma economia baseada na produção agrária para a exportação para constituir-se em uma economia industrial. Apesar da existência de um movimento industrial incipiente antes de 1930, com algumas pequenas indústrias de produção de tecidos e alimentos, é a partir desse momento que a indústria brasileira ganha condições institucionais e financeiras para seu desenvolvimento, o que é levado a cabo por Getúlio Vargas.

A política monetária expansionista é a marca desse período, assim como a política tarifária, que passou a se voltar não só para a garantia de certa fonte de receita ao governo, mas também para a promoção da indústria nacional, possuindo um caráter nitidamente protecionista. Outras medidas tomadas pelo Governo passam pela preocupação com a rede de transportes do país, a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil para financiar a indústria nascente, a política na área energética, com a criação da indústria nacional de combustíveis, e a necessidade de racionalizar a agricultura, o que implicou na adoção de novas técnicas e o cultivo de novos gêneros.

A industrialização promovida pelo governo Vargas gerou muitos impactos econômicos e sociais e, principalmente, no mercado de trabalho brasileiro. A predominância da indústria e a introdução de novas tecnologias na produção agrícola impuseram a migração de muitos trabalhadores para o ambiente das cidades, o que levou a formação do trabalho urbano com oferta crescente de mão-de-obra. Os trabalhadores negros libertos, os imigrantes e seus descendentes e os trabalhadores livres, agora excedentes na produção em decorrência da crise da economia cafeeira e da introdução de novas tecnologias no campo, foram obrigados a buscar outras possibilidades de trabalho. Alguns optaram por buscar terras em áreas fronteiriças que lhes possibilitassem uma produção para sua subsistência, porém, a grande maioria procurou ocupação nos centros urbanos, juntando-se a massa de trabalhadores que lá se encontrava.

Como consequência desse processo de urbanização, a grande maioria dos empregados das indústrias passa a ser constituído por imigrantes europeus que possuíam experiências nos ambientes das fábricas e com o movimento operário ligado ao pensamento socialista. Em

decorrência disso, já começam a se observar reivindicações por melhorias nas condições de trabalho e vida dos operários, discurso que gradualmente vai ganhando espaço e legitimidade dentre os diversos trabalhadores das indústrias.

Dadas as características da economia e da política brasileiras, marcadas pelo desenvolvimento tardio do capitalismo no país, até o início do século XX não se observa uma organização de normas para as relações do mercado de trabalho. Isso porque não era do interesse das classes dirigentes, altamente influenciadas ou até compostas pela oligarquia agrária, a implementação de regulações que pudessem diminuir seu poder sobre suas terras ou atrapalhar o rendimento dos negócios. Também não havia se formado no país uma classe operária consistente que pudesse reivindicar mudanças, e os trabalhadores dispersos nos campos, em sua grande maioria escravos, se encontravam subjugados pelas “leis” de cada patrão. Assim, no Brasil não havia pressão social e nem institucional para que o Estado fizesse a regulação das atividades do mercado de trabalho, e nem era uma necessidade econômica, dada a grande oferta de mão-de-obra (AZEREDO, 1998).

Moretto (2006) destaca, ainda, que a Constituição de 1891, que vigorou até 1934, tinha uma concepção liberal e assim entendia que prevalecia a qualquer outra necessidade o direito ao livre exercício de qualquer profissão. Em decorrência dessa liberdade, todas as tentativas de regular o mercado eram barradas, com a pretensão de que representariam entraves ao livre exercício desse direito.

Porém, no decorrer da década de 1920, como resposta às primeiras manifestações grevistas de 1917 e 1919 e à assinatura do Tratado de Versalhes, que previa a adoção de algumas normas para o mercado de trabalho, o Governo passa a aprovar diversas leis que regulamentam as relações trabalhistas: a Lei Elói Chaves de 1923, que cria as Caixas de Aposentadoria e Pensão, o Conselho Nacional do Trabalho, do mesmo ano, e as leis sobre acidentes de trabalho, férias e regulamentação do trabalho de menores, de 1926.

Apesar desses avanços, é com o Governo Vargas que se tomarão medidas para a consolidação de um mercado de trabalho nacional, na medida em que, ao centralizar no Estado o papel de industrializar o país, este passa a se responsabilizar pela regulação pública do trabalho. Assim, uma das primeiras medidas aprovadas pelo governo foi a lei dos dois terços, que obrigava

as indústrias nacionais a terem no seu quadro dois terços dos trabalhadores nascidos no país. Ainda em 1931 regulamentou-se o trabalho da mulher, proibindo-se a discriminação salarial para homens e mulheres que desempenhassem as mesmas tarefas, e o trabalho juvenil, proibindo o trabalho para menores de 14 anos. No mesmo ano foi decretada a Lei de Sindicalização, permitindo ao Ministério do Trabalho aprovar os estatutos das entidades sindicais e controlar seu funcionamento. Em 1932 é promulgada a Lei das convenções, que dispunha sobre as condições de negociação coletiva entre empregadores e empregados. Até 1936 foi regulamentada a jornada diária, a noturna e o descanso semanal remunerado, além da introdução da Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS. Todo esse arsenal legislativo, produzido ao longo das décadas de 1920 e 1930, foi reunido e sistematizado resultando na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), promulgada em 1934.

Com as incumbências de acompanhar e impulsionar o projeto de industrialização, apoiar a construção de um mercado urbano e mediar os conflitos entre trabalhadores e empregadores, foi criado, em 1930, o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Buscando arcar com a responsabilidade de fazer cumprir a legislação trabalhista, o ministério estruturou-se com a criação das delegacias Regionais do Trabalho (DRTs), que fiscalizavam as empresas e o cumprimento das exigências legais. De forma a complementar o trabalho do Ministério, introduziu-se também a Justiça do Trabalho, um novo ator capaz de dirimir os conflitos entre empregados e empregadores

A regulamentação dessa legislação para o mercado de trabalho significou um avanço no papel do Estado nas políticas voltadas ao mercado. Porém, ainda que essas mudanças introduzissem muito do discurso e dos anseios das classes trabalhadoras, elas cumpriam, sobretudo, o papel de conter a desarmonia social e manter o controle sobre a organização dos trabalhadores, auxiliando o processo de industrialização. Daí o papel estratégico dos sindicatos criados por Vargas que, por serem atrelados ao Estado, garantiam certo controle sobre as atividades dos operários, ao mesmo tempo em que davam voz e representatividade para suas demandas, contendo seu fervor revolucionário.

Interessante ressaltar a discussão levantada por Moretto (2007) no que diz respeito ao padrão não-homogêneo de intervenção das políticas para o mercado de trabalho durante todo o período de industrialização. O autor chama a atenção que todo o arsenal legislativo produzido

cobria de forma fragmentada os trabalhadores urbanos e praticamente não cobria os trabalhadores rurais. Os benefícios de previdência social, saúde e, em alguns casos, habitação se dirigiam somente para os trabalhadores que possuíam vínculo em carteira, cobrindo uma pequena parcela da população. Os trabalhadores autônomos, assalariados sem registro em carteira e trabalhadores rurais não tinham acesso a esses benefícios. Conforme será discutido mais a frente, essa situação se perpetua até os dias de hoje e tem sua nocividade acentuada uma vez que o mercado de trabalho brasileiro ainda se configura com grande parcela da população na informalidade.

O autor destaca, ainda, que o movimento de transição dos trabalhadores rurais para as cidades, até mesmo por ter acontecido de forma tão rápida, não teve apoio por parte dos governos, o que gerou diversos problemas que se fazem sentir hoje, como a informalidade e as precárias condições de trabalho. Nesse sentido, pode-se dizer que um serviço de emprego bem estruturado poderia ter dado uma contribuição importante para organizar o deslocamento da população e a busca por oportunidades de emprego (MORETTO, 2007).

O desenvolvimento da indústria nacional e a incorporação de novas tecnologias, somados a urbanização e a utilização da mão-de-obra rural nas indústrias, tornaram obrigatória a criação de mecanismos que garantissem a qualificação dos trabalhadores para ocuparem os novos postos de trabalho criados. Assim, em 1942, visando responder a essa necessidade, é criado pelo governo o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), que se configurou como a primeira tentativa do governo em formar profissionais especializados para atender as demandas do mercado emergente. Dando sequência a essa iniciativa, em 1943 é criado o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), em 1991 o Serviço Nacional de Formação Rural Profissional (SENAR), em 1993 o Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes (SENAT) e em 1998 o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SEESCOOP). Todas essas entidades, somadas ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), de 1990, se configuram hoje no Sistema S.

Paralelo ao Sistema S, a outra fonte de formação de mão-de-obra qualificada desenvolvida pelos governos foram as escolas técnicas, vinculadas ao sistema educacional das redes federais, estaduais e municipais. Essas escolas cumprem hoje um papel muito importante ao lado do Sistema S, pois enquanto o Sistema forma operários especializados, as escolas técnicas formam quadros técnicos de nível médio para a indústria, o comércio e o setor agropecuário.

De forma complementar ao ensino provido pelas escolas técnicas e pelo Sistema S, outros programas dirigidos à qualificação foram sendo criados visando atender a necessidade crescente de profissionais especializados. Em 1963 é criado o Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-obra (PIMPO), com cursos oferecidos nos ambientes de trabalho das próprias indústrias e empresas. Já em 1982, em meio a crise da dívida externa e com o surgimento do desemprego em níveis até então nunca registrados, o governo elabora uma política de formação de mão-de-obra que se insere dentro do III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND). A nova política tinha o objetivo de contribuir para a efetividade dos diferentes setores da economia, o aumento da renda do setor informal e o incentivo ao setor privado para a qualificação de seus funcionários.

Azeredo destaca como a lacuna de participação social na discussão das políticas voltadas ao ensino levou a estruturação de um sistema educacional que não foi capaz de atender com qualidade e em número suficiente as necessidades de todas as empresas e trabalhadores. Os setores com maior poder de barganha, principalmente as empresas mais modernas, foram as mais privilegiadas recebendo grande atenção e maior volume de recursos por parte dos governos. Com isso, não foram atendidas as necessidades mais gerais do mercado de trabalho, tendo as políticas se focado nos aspectos apontados pelos setores e técnicos mais especializados e influentes (AZEREDO, 1988).

No que se refere aos aspectos de proteção financeira do trabalhador desempregado, é tardia sua implementação como direito factível de ser usufruído. Desde a década de 1930, a legislação já sinalizava a necessidade de uma assistência, tendo a Constituição de 1934 versado sobre a indenização do trabalhador demitido sem justa causa e a Carta de 1937 previsto a estabilidade do empregado e a indenização por tempo trabalhado. A Constituição de 1946 é a primeira a colocar de forma explícita a assistência ao trabalhador desempregado, além de garantir a estabilidade no emprego e a indenização no caso de demissão. Porém, a Lei Maior não foi regulamentada, não permitindo garantir o direito de fato.

Na década de 1960, a mesma Lei que institui o Cadastro Permanente de Admissões e Dispensa de Empregados (Lei 4.923/65) autorizou a criação de um plano de assistência aos desempregados. O custeio das assistências foi provido com a criação do Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD) com recursos provenientes das empresas e da contribuição sindical.

Entretanto, o Decreto que instituiu o fundo restringiu seu acesso somente aos trabalhadores que fossem demitidos pelo fechamento total ou parcial da empresa, tendo o plano ficado bastante limitado no alcance aos trabalhadores desempregados. A Lei 4.923 ainda previa a criação de uma comissão tripartite e partidária com a incumbência de elaborar um anteprojeto de lei de seguro desemprego. O anteprojeto não chegou a concretizar-se e o auxílio desemprego foi limitado ainda mais após a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em 1964, que eliminou a contribuição sobre a folha de salários reduzindo bastante os recursos do FAD.

O FGTS veio substituir o regime de trabalho vigente nos anos 60, que garantia estabilidade no emprego após dez anos de serviço no mesmo estabelecimento. As empresas ganharam o direito de demitir funcionários a qualquer momento sob a condição do pagamento dos montantes depositados mensalmente na conta do trabalhador, na ordem de 8% dos respectivos salários. A idéia era de que a flexibilização do mercado de trabalho, permitida pelo fundo, não estimularia as demissões, mas sim as contratações de empregados, na medida em que diminuía os riscos e os custos de longo prazo do emprego para os empregadores. Porém, na prática, o que pode-se dizer é que esse instrumento serviu como uma política nociva ao trabalho, uma vez que estimulou a rotatividade de mão-de-obra e o emprego temporário. O impacto do FGTS foi nocivo ainda, como já mencionado, para o incipiente auxílio-desemprego que estava sendo criado, uma vez que reduziu os recursos que eram direcionados ao FAD e as possibilidades de consolidá-lo como instrumento de financiamento do seguro-desemprego (CARDOSO JR. *et alli*, 2006).

Será na constituição de 1967 que o seguro-desemprego aparece expressamente como um direito do trabalhador. Na carta o seguro é colocado dentre os benefícios da previdência social, que englobava remuneração nos casos de velhice, doença, maternidade, invalidez e morte. Porém, a ausência de regulamentação que normatizasse sua implementação fez com que o direito não se assegurasse, sendo somente em 1986 que o seguro se tornará uma realidade, como será visto em seguida.

Em 1970, são criados o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio Social do Servidor Público. O PIS é dirigido aos trabalhadores do setor privado e o Pasep aos servidores públicos, tendo ambos os objetivos de formação de patrimônio para o trabalhador e de estímulo a poupança interna. A Administração das contas individuais, formadas

a partir da contribuição na folha de salários, ficou a cargo da Caixa Econômica Federal (CEF) e do Banco do Brasil (BB), sendo de incumbência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES) desenvolver projetos através da aplicação unificada dos recursos. Os trabalhadores teriam acesso aos recursos desses fundos por ocasião de casamento, aposentadoria, invalidez ou morte. Com a criação dos fundos instituiu-se também o pagamento adicional de um salário mínimo por ano aos trabalhadores formalizados que recebiam até dois salários mínimos mensais, benefício esse que denominou-se abono salarial. Em 1975, procedeu-se a unificação dos fundos PIS/Pasep.

Para o trabalhador, entretanto, esses fundos trouxeram poucos benefícios uma vez que seus recursos não propiciaram a formação de um montante considerável de poupança. De fato, o único benefício advindo dos fundos foi o abono salarial, que ainda assim, permaneceu completamente isolado de qualquer outro programa ou serviço público (CARDOSO JR. *et alli*, 2006).

Quando o dinamismo da economia brasileira já começava a dar os primeiros sinais de inflexão, o governo lança na segunda metade de 1974 o II PND. O modelo adotado no segundo Governo Geisel tratava-se de um ousado plano de ajustes internos e externos. Os novos investimentos eram dirigidos aos setores identificados como os grandes pontos de estrangulamento que explicavam a restrição estrutural ao crescimento da economia brasileira: infra-estrutura, bens de produção, energia e exportação. Diante da magnitude e do longo prazo dos investimentos planejados, e da inexistência de mecanismos privados de financiamento de longo prazo no Brasil, a viabilização do II PND dependia, basicamente, de fontes de financiamento público e externo, sendo este último bastante facilitado dada a ampla disponibilidade de liquidez no mercado internacional naquele momento.

É nesse contexto que, em 1975, é criado o Sistema Nacional de Emprego (SINE), como decorrência da necessidade do Brasil, altamente embutido no cenário internacional, em atender as determinações da Convenção nº 88 da OIT, que dispunha sobre a organização e funções dos Serviços Públicos de Emprego no mundo. A instituição introduziu no país, ainda que de forma tardia, um serviço público de emprego. Sua estruturação se dava através do Ministério do Trabalho, que tinha a incumbência de coordenar e supervisionar todas as atividades providas através dos postos de atendimento erguidos em todo o país. O sistema tinha por objetivo prover

serviços de intermediação de mão-de-obra, orientação profissional, qualificação profissional e geração de informações sobre o mercado de trabalho. Seu financiamento se daria com recursos do FAD.

Devido a fragilidade da fonte de financiamento do SINE e do caráter descentralizado de sua implementação, os resultados inicialmente alcançados foram bastante limitados e heterogêneos entre os estados, tendo somente a atividade de intermediação de mão-de-obra se consolidado. Após um período inicial de expansão do sistema entre os anos de 1975 a 1982, seguiu-se um período marcado por incertezas econômicas, instabilidade de financiamento governamental e falta de continuidade política (1983-1993), o que provocou a desarticulação do SINE e queda brusca do número de trabalhadores colocados no mercado de trabalho. Além da desarticulação das ações, a descontinuidade marcante do período imprimiu outros problemas ao Sistema, como a desestruturação das equipes técnicas e a perda de grande parte do conhecimento e experiência acumulados ao longo do período anterior (CARDOSO JR. *et alli*, 2006).

O SINE só virá a ganhar novo dinamismo a partir da década de 1990, quando passa a apresentar crescimento no número de trabalhadores intermediados e colocados no mercado formal. Em grande medida, esse fato decorre da introdução de garantias legais e financeiras para a expansão e consolidação do seguro-desemprego e de outras políticas de mercado de trabalho, o que se deu com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Até a introdução do FAT e a consolidação do seguro-desemprego, pode-se dizer que as políticas de mercado de trabalho tiveram uma contribuição marginal para a estruturação e organização do mercado de trabalho brasileiro. Como se pôde observar, até então as medidas haviam sido pontuais e não atingiam a todos os trabalhadores.

As políticas públicas de emprego elaboradas nos anos 1960 e 1970 se orientaram muito mais no sentido de indenizar o trabalhador demitido do que em fornecer uma proteção efetiva e reais condições de inclusão produtiva ao trabalhador desempregado. O entrave fundamental ao seu desenvolvimento foi o fato de não contarem como uma base de financiamento estável e segura. A escassez de políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho não foi, por outro lado, um impeditivo para que o país se industrializasse e apresentasse, até a década de 1980, altas taxas de crescimento econômico. Dado o grande contingente de mão-de-obra, investimentos públicos na economia e medidas pontuais que desobstruíram diversos

entraves, o crescimento e o desenvolvimento da indústria e da economia foram salvaguardados, passando o país, inclusive, por um período que ficou conhecido como “Milagre Econômico” na segunda metade da década de 1970, com altos índices de crescimento acompanhados de queda na inflação.

Com a crise dos anos 1980, no entanto, a realidade do mercado de trabalho mudou completamente. As taxas de desemprego cresceram ao mesmo tempo em que se observou uma estagnação do emprego formal e o alargamento das ocupações informais. A crise da dívida externa e a falência da capacidade de investimento do Estado minaram as condições de continuidade do crescimento. Tais transformações aconteceram sem que o país contasse com instrumentos consolidados de proteção aos trabalhadores desempregados, o que fez surgir no país a necessidade de se repensar a efetividade do Serviço Público de Emprego.

2.3 A crise da década de 1980 e a emergência das políticas de mercado de trabalho

O choque dos preços do petróleo entre 1973-1974 inaugurou uma longa fase de dificuldades para a economia brasileira, expressa no prolongado quadro de restrição externa. O modelo de ajuste estrutural implementado no governo Geisel (1974-1978) teve o mérito de mudar o estágio de desenvolvimento industrial da economia brasileira, internalizando, em larga medida, os setores de bens de capital e insumos industriais. Desse ponto de vista, o ajuste foi extremamente bem-sucedido, já que reduziu, no sentido estrutural, a dependência externa do país em relação a esses bens, essenciais ao crescimento econômico. Porém, de um ponto de vista mais amplo, pode-se dizer que o preço desse sucesso foi o aumento da vulnerabilidade da economia brasileira em razão do aumento da dependência financeira externa.

Em um momento de crise para a economia mundial, a falta de liquidez do mercado internacional e a ausência de mecanismos internos fortes de financiamento para as políticas brasileiras decretaram o fim do modelo desenvolvimentista levado a cabo pelo Estado desde a década de 1930. Dessa forma, a política econômica nos primeiros anos da década de 1980 se voltou para o enfrentamento da dívida externa e do equilíbrio do Balanço de Pagamentos. A adoção de uma estratégia de ajuste recessivo levou a uma reversão do quadro de dinamismo

econômico marcante no cenário brasileiro nos últimos 40 anos. A queda do Produto Interno Bruto - PIB e o nível elevado do desemprego trouxeram problemas com os quais, até aquele momento, a sociedade brasileira não havia se defrontado.

O surgimento do desemprego em grande escala demonstrou a fragilidade das políticas de mercado de trabalho brasileiras. O trabalhador desempregado se viu compelido a buscar atividades no setor informal, uma vez que a única garantia que possuía era a indenização no momento da demissão por justa causa, dada a precariedade do auxílio-desemprego então vigente. A ausência de um mecanismo de proteção adequado no momento de desemprego fez surgir no contexto brasileiro um espaço para o debate sobre a constituição e efetivação de um seguro-desemprego (AZEREDO, 1998).

A recuperação econômica se deu a partir de 1984 com aumento das taxas de crescimento, acompanhado, porém, do aumento do nível de preços. Ao longo dos cinco primeiros anos do Governo da Nova República (1985-1989), comandado por Jose Sarney, foram lançados três planos de estabilização: Plano Cruzado, Plano Bresser e Plano Verão. Embora frustrantes do ponto de vista da inflação e da piora das contas fiscais externas, esses planos conseguiram introduzir algumas mudanças positivas, que colaboraram para que se verificassem momentos de rápido crescimento. Essa recuperação econômica, mesmo que suave, permitiu a recuperação dos níveis de emprego.

É nesse contexto de retorno democrático e recuperação econômica que o Governo Federal instituiu o seguro desemprego (Decreto-Lei nº 2.284/1986) como parte do Plano Cruzado. “A finalidade era prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa ou paralisação total ou parcial das empresas, sendo financiado com recursos do FAD” (CARDOSO JR. *et alli*, 2006, p.11). Para sua organização diversos órgãos e instituições foram mobilizados, desde o Ministério do Trabalho, responsável por administrar o seguro, até a Caixa Econômica Federal, agente pagador. Também faziam parte dessa sistemática as DRTs, os postos do SINE e os Correios.

Apesar de todo esse esforço, a ausência de uma fonte de financiamento estável e específica para o seguro e os restritivos critérios para seu recebimento fizeram com que o programa alcançasse uma cobertura muito pequena em seus primeiros anos de implementação.

Os trabalhadores menos qualificados, e que em geral sofrem mais com a instabilidade do mercado, não conseguiam satisfazer as regras para a obtenção do benefício, dessa forma, o programa acabou não cumprindo com seus objetivos formais de implementação (AZEREDO, 1998).

Essas limitações só foram solucionadas com a Constituição de 1998, que definiu em seu artigo 239 das disposições Constitucionais Gerais que a receita proveniente da arrecadação PIS/Pasep passaria a financiar o seguro-desemprego e o abono salarial. Adicionalmente, instituiu-se que pelo menos 40% da arrecadação dessas contribuições seria destinada ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico por meio do BNDES. A regulamentação da nova estrutura institucional de financiamento do seguro só ocorreu em 1990, por meio da Lei nº 7.998/90, que criou o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Conselho Deliberativo do FAT (Codefat).

A Lei nº 7.998/90 também estendeu as atribuições do programa do seguro-desemprego, ampliando a utilização dos recursos do fundo para além da assistência financeira ao trabalhador. Assim, o programa passou a ter por finalidades prover o seguro, auxiliar os trabalhadores na busca por novas oportunidades de emprego e promover sua reciclagem profissional. Pela primeira vez associava-se o benefício à intermediação de mão-de-obra e à programas de qualificação profissional, aproximando o Brasil dos moldes dos sistemas adotados nos países desenvolvidos.

A criação do FAT apresentou-se como novidade no financiamento das políticas de mercado de trabalho. A existência de um fundo específico para o financiamento de uma lei de seguro-desemprego que permitia, ainda, o uso dos recursos para as atividades de intermediação e reciclagem profissional, representou a possibilidade de um avanço sem precedentes para o serviço público de emprego no país. Para Azeredo “A instituição do seguro-desemprego e de um fundo específico para seu financiamento representaram o eixo para a organização do conjunto de benefícios e serviços oferecidos pelas políticas de mercado de trabalho executadas no país” (AZEREDO, 1998, p. 91).

O fundo, vinculado ao ministério do Trabalho e gerido pelo Codefat, tem como fonte de financiamento: i) a arrecadação do PIS/Pasep; ii) receitas financeiras provenientes dos

repasse constitucionais ao BNDES, de depósitos especiais pagos pelos agentes executores e da aplicação de recursos no BB extramercado; iii) multas e juros devidos ao FAT pelos contribuintes, pela inobservância de suas obrigações; e iv) a contribuição adicional pelo índice de rotatividade (medida que nunca foi efetivada).

A Lei nº 8.352/91 foi a responsável por salvaguardar esses recursos na medida em que determinou que parte das disponibilidades financeiras do FAT formassem a Reserva Mínima de Liquidez, destinada a garantir o montante necessário ao pagamento das despesas referentes ao seguro-desemprego e abono salarial. A Lei também trouxe uma contribuição inovadora para a utilização dos recursos do fundo ao permitir que o montante das disponibilidades financeiras que excedesse o valor da Reserva Mínima de Liquidez pudesse ser aplicado em depósitos especiais remunerados nas instituições financeiras oficiais federais, sendo o resultado dessas remunerações de uso corrente do FAT. Para Azeredo:

A Lei representou um marco na legislação do FAT, na medida em que instituiu um mecanismo de defesa dos recursos do fundo e dos programas por ele financiados e ampliou a possibilidade de utilização dos recursos do FAT através das remunerações financeiras (AZEREDO, 1998, p.102).

Buscando garantir integridade ao Sistema de políticas que estava se constituindo, o governo cria também o Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego (SIGAE), ferramenta de gestão, monitoramento e transparência dos recursos do FAT. O SIGAE constitui-se em um sistema informatizado contendo a base de dados de todas as informações inerentes às ações que integram o SPTER, tais como dados de identificação dos trabalhadores e empresas, curso de qualificação e vagas abertas no mercado.

Outro importante avanço do sistema foi o Codefat, instância privilegiada de representação de interesses e de resolução de conflitos no âmbito do MTE, para a gestão dos recursos do FAT. O conselho possui uma composição tripartite e partidária, com igual número de representantes de três esferas sociais, quais sejam, governo, trabalhadores e empresários. É uma instância decisória com poder de deliberação, e exerce controle e fiscalização sobre a aplicação dos recursos do fundo em programas e ações.

Seu surgimento, no bojo do processo de redemocratização da política nacional, ao longo das décadas de 1980 e 1990, não se configurou como um movimento isolado, mas como uma resposta dos governos a um contexto de demandas sociais em torno da descentralização e do alargamento das instâncias de participação e de representação social nas decisões governamentais (CARDOSO JR. *et alli*, 2006, p.35).

Ao longo da década de 1990 e dos primeiros anos do novo século, o seguro-desemprego foi ampliando sua cobertura no país, assim como as demais políticas sob o financiamento do FAT. A Lei nº 8.352/91, além de dar suas contribuições para a Reserva Mínima de Liquidez e as remunerações financeiras do fundo, ainda flexibilizou os critérios de elegibilidade do programa, passando a aceitar os trabalhadores que comprovavam carteira assinada nos últimos seis meses. O objetivo era cobrir, em especial, os trabalhadores sujeitos a maior instabilidade do vínculo empregatício e com baixa proteção no momento do desemprego. A Lei nº 8.900/94, por sua vez, tornou permanente essa regra de acesso e, além disso, promoveu uma diferenciação no número de parcelas recebidas condizente com o tempo que o trabalhador permanecia empregado no mercado de trabalho formal. Mas o ponto a ser destacado nessa lei é seu artigo 2º, inciso II, que ampliou as ações de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional para todos os trabalhadores desempregados, e não mais somente para aqueles beneficiários do seguro. Assim, os recursos do FAT, a partir de então, puderam ser utilizados para auxiliar todos os trabalhadores que batessem a porta do serviço de emprego, independente de sua condição anterior no mercado. Como salienta Moretto:

A extensão do atendimento não foi sem razão, uma vez que as condições do mercado vinham se deteriorando desde o início da década, quando o plano Collor mergulhou a economia na recessão. A busca da estabilidade da economia às custas da sobrevalorização da moeda nacional jogou as empresas nacionais em uma ferrenha concorrência com os produtos estrangeiros (MORETTO, 2007, p. 161).

O processo de reestruturação produtiva com novas formas de organização e gestão, resposta dada pelas empresas ao novo contexto de competição nacional, deixou muitos trabalhadores sem emprego e implicou na queda da remuneração. Intensificava-se, dessa forma, o movimento de desestruturação da economia e do mercado de trabalho iniciado na década de 1980, com a interrupção dos números crescentes de emprego com vínculo formal

Como resposta às mudanças observadas no mercado de trabalho, sobretudo com o crescimento do desemprego, e também o movimento de reestruturação produtiva das empresas, o Ministério do Trabalho passou a enfatizar a política de qualificação profissional. Amparados pela Lei nº 8.900/94, que permitia o acesso às políticas de intermediação e qualificação por não-segurados, o governo cria, em 1995, o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor). Seu objetivo consistia em aumentar a oferta de educação profissional, de forma que atingisse pelo menos 20% da População Economicamente ativa (PEA) por ano. O público-alvo seria composto por trabalhadores desempregados, formais e informais, micro e pequenos produtores urbanos e rurais, jovens em busca do primeiro emprego, mulheres, portadores de deficiência, dentre outros. Cabe ressaltar aqui, a introdução nas políticas de emprego, pela primeira vez, da preocupação com grupos marginalizados e em situação de vulnerabilidade social.

O modelo de implementação do Planfor representou uma importante experiência de descentralização das políticas de emprego, uma vez que sua estruturação se dava por meio dos Planos Estaduais de Qualificação coordenados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho. Embora tenha significado um avanço nesse sentido, o problema das fraudes encontradas no Distrito Federal, em 1999, revelou uma deficiência no controle do MTE sobre a utilização dos recursos pelos estados. Apesar de algumas medidas do Codefat terem sido implantadas para tentar melhorar a transparência dos gastos estaduais, os problemas de má utilização dos recursos continuaram, levando a substituição do Planfor pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), em 2003, em vigor até os dias atuais (AZEREDO, 1998).

O PNQ introduziu o aumento do monitoramento e controle das ações das secretarias estaduais pelo MTE e o estabelecimento de uma carga horária mínima e conteúdos pedagógicos específicos para os cursos de qualificação. Estruturou-se em três eixos de atuação: os Planos Territoriais de Qualificação Social e Profissional (Planteqs), os Projetos Especiais e os Planos Setoriais de Qualificação Social e Profissional (Planseqs). Os Planteqs focam-se no atendimento de demandas de qualificação de estados e municípios, os Projetos Especiais dirigem-se para o desenvolvimento de metodologias na educação profissional, enquanto os Planseqs buscam fomentar o desenvolvimento regional através da introdução de novos ativos potencializadores de cadeias produtivas e arranjos produtivos locais.

Em termos quantitativos, a mudança do Planfor para o PNQ não significou um aumento do número de treinandos, devido à escassez de recursos dirigidos ao programa. Por outro lado, cabe ressaltar a importância de uma mudança de concepção introduzida pelo PNQ no que diz respeito a entender a qualificação não somente como uma necessidade de adequar os trabalhadores para conviver com as novas tecnologias, mas sim de contemplá-lo com uma formação integral através do desenvolvimento de habilidades necessárias ao exercício profissional, familiar e social, entendimento este que está contido no termo “qualificação social e profissional” das siglas Planteq e Planseq.

A implantação do Planfor, depois o PNQ, completou a introdução dos instrumentos clássicos de um serviço público de emprego: o seguro-desemprego, a intermediação da mão-de-obra e a qualificação social e profissional. De forma adicional, juntaram-se a essas políticas os Programas de Geração de Emprego e Renda. Isso foi possível graças a Lei nº 8.325/91, que determinou que as disponibilidades financeiras do FAT pudessem ser aplicadas em depósitos especiais remunerados, a cargo das instituições financeiras oficiais federais, possibilitando o uso dos recursos do FAT para ampliar e incrementar as políticas de mercado de trabalho executadas no país.

Assim, os depósitos especiais abriram espaço para a implementação de políticas voltadas à geração de emprego e renda “[...] cujo objetivo é a oferta de alternativas de inserção no processo produtivo para trabalhadores desempregados, por meio de estímulos a capacidade empreendedora e a busca de auto-sustentação dos empreendimentos” (MTE, 2011). Os programas de geração de emprego e renda compõem-se de um conjunto de linhas de crédito disponíveis para o investimento no crescimento ou modernização dos negócios e para o custeio das atividades que os trabalhadores quiserem desempenhar. O financiamento das micro e pequenas empresas, cooperativas e associações se viabilizou através da implementação de linhas de crédito especiais do Banco do Brasil e do Banco do Nordeste, tendo sido ampliadas gradualmente com a introdução de outros agentes financeiros.

Nesse sentido, em 1994 é criado o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), voltado a atender trabalhadores do setor urbano, sendo estendido em 1995 para o setor rural, o que ficou conhecido como Proger Rural. Também alocaram-se recursos do FAT para o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) cuja finalidade é fornecer apoio

financeiro ao pequeno empreendimento agrícola e familiar. Além do Proger e do Pronaf, foram criados outros programas na área de geração de emprego e renda com recursos do FAT. A partir de 1996, o Codefat liberou recursos ao BNDES para a criação do Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego), que pretendia financiar empreendimentos de maior porte e com potencial de geração de empregos. Nos mesmos moldes do Proemprego implementou-se, em 1998, o Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na região Nordeste e Norte de Minas (Protrabalho). Nesse mesmo período também surgem programas voltados diretamente à concessão de microcrédito, como o Programa de Crédito Produtivo Popular, em vigor até 2003, o FAT Empreendedor Popular, de 2002, e o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, criado em 2004.

Em 2002 começaram a funcionar também o FAT Habitação, que busca a geração de empregos na área da construção civil, e o FAT Pró-inovação, em apoio às empresas nacionais. Em 2003, mais quatro novos programas são abertos: FAT Revitalização, para a recuperação de imóveis em centros urbanos degradados e lugares históricos; FAT Exportação, para empresas exportadoras de produtos nacionais; FAT Fomentar, para pequenas e médias empresas; e FAT Infra-estrutura.

Buscando alcançar segmentos da população cobertos de forma insuficiente pelas políticas públicas então vigentes, o governo cria, em 2003, duas novas políticas, a serem financiadas com recursos do orçamento federal: O Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para a Juventude (PNPE) e o Programa Economia Solidária. Dirigido para jovens de faixa etária entre 16 e 24 anos, com baixa renda familiar, ensino médio incompleto e sem experiência de vínculo formal, o PNPE promove ações de qualificação profissional, estímulo financeiro às empresas contratantes e apoio à construção de empreendimentos coletivos autogestionados pelos jovens. Já o Programa Economia Solidária, busca fortalecer os empreendimentos autogestionados através da articulação de redes de incubadoras e o apoio a fóruns de redes de economia solidária, alcançando um público vulnerável que muitas vezes não consegue se inserir no mercado de trabalho formal.

Um resumo da situação atual concernente às políticas de mercado de trabalho no Brasil operacionalizadas a partir do MTE pode ser visto no quadro 2.1:

Quadro 2.1

Principais programas federais de trabalho, emprego e renda

Nome	Descrição	Ano de início
Abono Salarial	Benefício no valor de um salário mínimo anual, assegurado aos empregados que percebem até dois salários mínimos de remuneração mensal, desde que cadastrados há cinco anos ou mais no PIS/Pasep e tenham trabalhado pelo menos trinta dias em um emprego formal, no ano anterior.	1989 (1970 para contas individuais)
Intermediação de mão-de-obra/SINE	Captação de vagas nas empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego.	1977
Seguro-desemprego	Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa. Concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco dependendo do número de meses trabalhados nos últimos 36 meses, para um período aquisitivo de 16 meses, ou seja: - três parcelas, se trabalhou pelo menos seis dos últimos 36 meses; - quatro parcelas, se trabalhou pelo menos doze dos últimos 36 meses; - cinco parcelas, se trabalhou pelo menos 24 dos últimos 36 meses.	1986: trabalhador formal 1992: pescador artesanal 2001: trabalhador doméstico 2003: trabalhador resgatado
Qualificação profissional	Oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e microempreendedores.	1995
Geração de Emprego e renda	Concessão de crédito produtivo assistido a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos.	1995
Primeiro emprego para a juventude	Promoção do ingresso do jovem no mundo do trabalho por meio da qualificação profissional, estímulo financeiro às empresas contratantes, parcerias para contratação de aprendizes e apoio à constituição de empreendimentos coletivos pelos jovens.	2003
Economia Solidária	Apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários, pelo fomento direto, mapeamento das experiências e constituição de incubadoras.	2003

Fonte: Cardoso JR. *et alli*, 2006.

Em resumo, com a criação do FAT, em 1990, o país passou a dispor de um conjunto abrangente de políticas de emprego, como aquelas implementadas pelos países desenvolvidos entre as décadas de 1940 e 1970. A constituição de um conjunto de políticas de mercado de trabalho e a sua consolidação nos anos recentes refletem a importância da criação do FAT no contexto brasileiro, como representante de uma fonte de recursos para a implantação e continuidade das políticas.

Apesar dos avanços experimentados pelo Serviço Público de Emprego nos últimos 40 anos, a discussão atual aponta para a insuficiência das políticas de mercado de trabalho brasileiras em dar respostas efetivas aos problemas específicos do país. Moretto afirma que as melhorias no desempenho e instrumentalização dessas políticas não foram suficientes para reorganizar o funcionamento do mercado de trabalho e muito menos para reduzir os níveis de desemprego. O autor argumenta que grande parte dessa insuficiência é explicada pela política macroeconômica

desenvolvida no país a partir da década de 1980, de caráter nitidamente restritivo ao crescimento. Esse conservadorismo econômico em muito responde às diretrizes das instituições multilaterais, cujas relações financeiras com o Brasil permitiram o ditar de algumas regras econômicas. Na visão dessas instituições, as políticas de mercado de trabalho são suficientes para melhorar o funcionamento do mercado, sendo colocadas como protagonistas da dinâmica econômica, em detrimento das políticas de desenvolvimento econômico e crescimento. Dessa forma atribuiu-se uma capacidade às políticas de mercado que elas não possuíam, colocando-se de lado o caráter potencializador que as mesmas poderiam ter em um contexto de dinamismo econômico. Assim, o desemprego no Brasil era visto como um problema de desajuste entre oferta e demanda no mercado e não como um resultado da baixa geração de postos no mercado de trabalho decorrente da política macroeconômica restritiva praticada pelo governo (MORETTO, 2007).

De forma complementar ao entendimento de Moretto se coloca o argumento de Ramos. O autor afirma que a maior ênfase dada às políticas de mercado de trabalho, como resposta ao quadro de agravamento do desemprego, responde às diretrizes internacionais adotadas a partir da década de 1970, principalmente, as relacionadas à OCDE. Em sua visão, o Brasil acabou por internalizar as causas do desemprego que atingiam as economias desenvolvidas, acreditando ser semelhante o diagnóstico para o país, sobretudo na necessidade de qualificação dos trabalhadores para lidar com as novas tecnologias de produção. Ramos afirma que não havia diagnósticos que apontassem que o problema do desemprego brasileiro era de cunho educacional, mas em uma atitude de mimetismo, a política acabou sendo incorporada no país porque era popular nos países desenvolvidos (RAMOS, 2003).

Cardoso Jr. *et alli*. apontam que o desenvolvimento das políticas de mercado de trabalho no Brasil se deu em um contexto de queda do dinamismo econômico, quando a consolidação da indústria chegara ao fim e novas respostas eram exigidas para o crescimento econômico, principalmente no sentido estrutural. Nessas condições, a implementação das políticas de mercado teve seu desdobramento prejudicado, uma vez que sua contribuição para a melhor dinâmica do mercado não condizia com a queda dos níveis de emprego (CARDOSO JR. *et alli*, 2006)

Há que se considerar que nos países desenvolvidos a adoção dessas políticas ocorreu após a II Guerra Mundial, em um momento de retomada do crescimento econômico e geração de

postos de trabalho financiados em larga escala por gastos governamentais. Dessa forma, o problema era fazer o cruzamento dos trabalhadores o mais rápido possível com as vagas disponíveis e emergentes no mercado. O desemprego era, assim, de caráter friccional e o seguro-desemprego atendia esse contingente que estava em transição para um posto de trabalho.

No momento em que as economias dos países de industrialização avançada começam a sofrer a inflexão decorrente da crise da década de 1970, a eficácia das políticas de mercado de trabalho é posta a prova e, não apresentando resultados satisfatórios, são criticadas, sobretudo o seguro-desemprego. Nesse contexto, os países começam a reformar suas políticas de mercado de trabalho, ganhando força as propostas de redução do subsídio do seguro-desemprego e a necessidade de interlocução dessa política com a qualificação e a intermediação de mão-de-obra. Desenvolvem-se novas metodologias informacionais de alcance ao trabalhador desempregado, como a utilização da *internet* e *totens* para a oferta e busca de vagas, além do acompanhamento contínuo dos trabalhadores beneficiados pelo seguro, buscando garantir maior rigidez às possibilidades de recusa às vagas. Por outro lado, no Brasil as políticas foram implementadas tardiamente, ganhando evidência na década de 1980, momento no qual o modelo desenvolvimentista adotado entra em crise. Portanto, é quando o desemprego torna-se um problema preocupante que a discussão sobre as políticas de mercado de trabalho ganham destaque no cenário nacional, o que explica em parte o desenvolvimento ainda incipiente dessas políticas no país.

Enfim, quando se pensa nas políticas de mercado de trabalho executadas no país hoje percebem-se muitas falhas. Há que se considerar que o momento por qual passava o Brasil na década de 1980, e também grande parte das economias mundiais, anunciava a necessidade de medidas restritivas para conter os problemas que se acumulavam, o desemprego, dívidas, inflação. O mundo todo estava fazendo ajustes restritivos, em grande medida porque eram realmente necessários. Tendo surgido nesse contexto, as políticas de mercado de trabalho acabaram se posicionando como protagonistas de uma dinâmica de emprego que necessita de outros atores para sua consecução, o que não significa que elas tenham se colocado nessa posição propositalmente. A questão é que o Brasil acabou fazendo o que teve condições de fazer para promover o emprego, em meio a decisões macroeconômicas restritivas que visavam encarar um cenário mais sério de ajustes fiscais.

Tendo em vista essas considerações, conclui-se que se torna fundamental que as políticas de mercado de trabalho brasileiras sejam reformuladas para responder às especificidades do mercado nacional e que, principalmente, sejam colocadas em seu devido plano, não se posicionando em patamares superiores às políticas de desenvolvimento e crescimento econômico, mas sim complementares a elas. Quanto a esse último ponto cabe uma interposição pertinente no sentido de observar que, mesmo com o crescimento observado na economia brasileira e nas taxas de emprego formal nos últimos anos, questiona-se ainda o papel que vêm cumprindo as políticas de mercado de trabalho brasileiras. A questão é que, destarte o crescimento experimentado, as políticas continuaram ficando a margem de cumprir seu verdadeiro papel de estruturar e organizar o mercado de trabalho brasileiro e garantir condições de inclusão produtiva para todos. Em essência, a questão é que ainda não existem no Brasil políticas públicas de geração de trabalho emprego e renda que atendam segmentos expressivos da população, estejam os trabalhadores desempregados por longo período, ou submetidos à precárias condições de trabalho. As políticas tradicionalmente executadas pelo nosso Sistema têm se mostrado pouco eficazes para enfrentar essa situação de heterogeneidade e precariedade do mercado nacional, sendo esse, justamente, o desafio posto para a nova geração de políticas e programas governamentais no campo do trabalho e emprego.

Caminhando na direção de dar respostas a esses questionamentos, o II Congresso sobre o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda, de 2005, levantou o contexto atual das políticas brasileiras de mercado de trabalho, seus limites e desafios, e reforçou a necessidade de alteração no formato das políticas para sua correta adequação ao cenário do país e a melhor colocação no contexto econômico atual. O II Congresso teve o propósito de elaborar resoluções para a normatização do SPTEP nacional, englobando as políticas de seguro-desemprego, qualificação profissional, intermediação de mão-de-obra, geração de emprego e renda e a inserção de grupos vulneráveis no mercado de trabalho, como deficientes, mulheres e jovens.

As resoluções aprovadas dizem respeito à melhoria na performance das políticas, à integração das funções do SPTEP, à repactuação de competências e responsabilidades entre os níveis federais, estaduais, municipais e organizações da sociedade civil, à participação social e fortalecimento da gestão tripartite do Codefat, ao financiamento do sistema e à integração do SPTEP com políticas educacionais e de desenvolvimento econômico. Assim, é possível extrair

algumas direções claras de ação imediata para melhorar o SPTE, bem como alguns entraves mais sérios que devem ser pensados em uma perspectiva de longo prazo. Dessa forma, como conclusão do capítulo, essas e outras discussões serão abordadas na sessão seguinte e algumas respostas e diretrizes serão levantadas visando colocar luz no debate sobre o caminho a ser traçado pelo Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda brasileiro.

2.4 O Sistema Público de Trabalho Emprego e Renda brasileiro: problemas, avanços e desafios

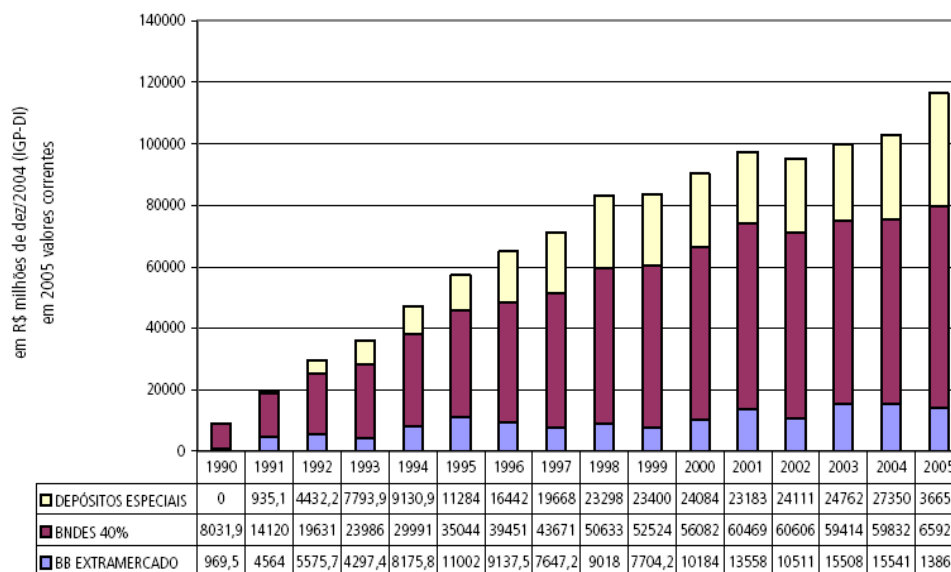
Nessa seção procederemos a análise das diversas questões que concernem ao Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda brasileiro, buscando destacar os problemas, possíveis soluções, perspectivas e possibilidades para as políticas de mercado de trabalho, tanto no ponto de vista de sua eficácia na prestação dos serviços e de sua efetividade em dar condições de geração de renda para os trabalhadores, quanto na perspectiva de uma atuação integrada das políticas. Para facilitar a análise, a abordagem será feita em tópicos.

2.4.1 Limites e desafios ao financiamento do FAT

Como pode ser visto através do gráfico 2.1, o patrimônio do FAT tem crescido de forma praticamente contínua ao longo dos anos. No período entre os anos de 1995 e 2005, sua taxa de crescimento foi de 8,8% ao ano, o que se mostra surpreendente uma vez que a taxa média de crescimento do período foi de 2,4% do Produto interno Bruto (PIB). Tendo em vista que a arrecadação do PIS/Pasep cresceu 2,9% no período, pode-se afirmar que foram as receitas secundárias, isto é, o retorno financeiro dos ativos que permitiram essa grande valorização. Assim, pode-se dizer que o FAT tem crescido ancorado em uma lógica de valorização, em grande medida financeira e, em segundo plano, no próprio aumento da arrecadação do PIS/Pasep.

Gráfico 2.1

Evolução do patrimônio do FAT segundo seus principais componentes. Brasil, 1990-2005



Fonte: Cardoso JR; Gonzalez, 2007.

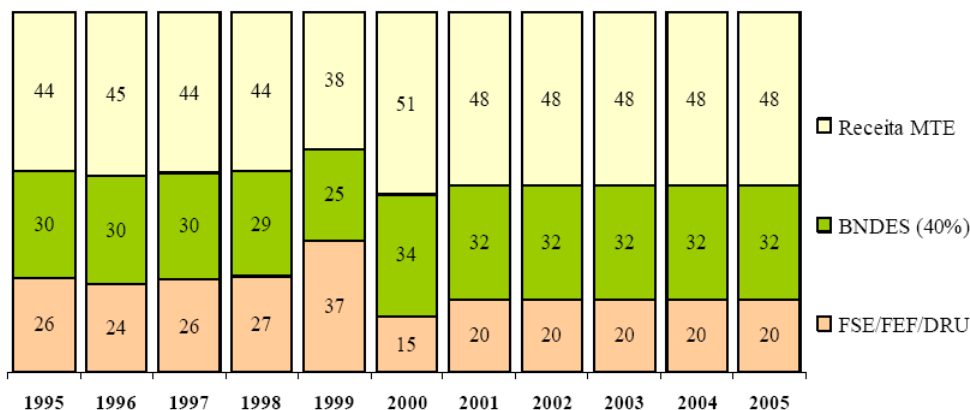
O problema que se coloca aqui é que, apesar desse crescimento, a capacidade do fundo em realizar novos investimentos encontra-se, atualmente, exaurida. Isso porque a receita primária do FAT não corresponde ao total de arrecadação PIS/Pasep, como deveria ser, porque desde 1994 vigora a desvinculação de recursos do fundo pelo instrumento do Fundo Social de Emergência (FSE), hoje conhecido como Desvinculação de Receitas da União (DRU), que visa a formação de superávits primários para o governo. Como pode se observar no gráfico 2.2, a parcela de recursos da arrecadação PIS/Pasep que fica efetivamente disponível para a execução das políticas de mercado de trabalho são inferiores a 50%.

Dessa forma, o que tem acontecido é que a receita do FAT tem sido suficiente para cobrir somente os gastos constitucionais vinculados com seguro-desemprego e abono salarial, ficando os demais programas na dependência de outras fontes, como as receitas financeiras, caso dos programas de qualificação e intermediação, e de recursos do orçamento federal, caso dos programas Primeiro Emprego e Economia Solidária. Esses aspectos evidenciam um dos problemas centrais a serem encarados na reestruturação do SPTER brasileiro, uma vez que quaisquer tentativas de melhorar o sistema, alargar a cobertura de suas políticas e até mesmo criar políticas para atender outras frentes ver-se-ão limitadas pelas condições financeiras do fundo. A

própria questão da integridade do sistema fica prejudicada, considerando-se que as políticas de geração de renda, intermediação de mão-de-obra e qualificação têm ficado em segundo plano.

Gráfico 2.2

Distribuição da arrecadação do PIS-PASEP. Brasil, 1995-2005 (em %)



Fonte: Cardoso JR. *et alli*, 2006.

Buscando soluções para o problema, Moretto destaca a necessidade de se evitar, ou pelo menos diminuir, o contingenciamento dos recursos do fundo. Defende ainda a importância do governo central pactuar com estados e municípios a previsão de recursos em seus respectivos orçamentos para o atendimento das políticas concernentes ao SPTEP, atuando de forma complementar aos recursos federais. O autor chama atenção, ainda, para a utilização de duas outras fontes de recursos, as direcionadas ao Sistema S e as do FGTS, que apesar de se constituírem em montantes menores que o do FAT, podem somar forças ao fundo em uma lógica de coordenação para o alcance de objetivos comuns (MORETTO, 2007).

Cardoso Jr. e Gonzalez (2007) contribuem com esse debate apresentando a proposta de incremento da receita primária do FAT por meio da instituição do adicional da contribuição do PIS/Pasep pelas empresas que apresentam maior rotatividade de funcionários, dispositivo este previsto no artigo 239 da Constituição, mas que nunca foi regulamentado. Os autores também relembram a proposta lançada no II Congresso do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda de vincular 8% da arrecadação PIS/Pasep para as funções do Sistema que não sejam seguro-desemprego e abono salarial, uma vez que essas já estão seguras por se constituírem como

despesas constitucionais. Segundo os autores, uma proposta mais vantajosa ainda seria propor a revinculação de uma parte dos recursos subtraídos do FAT por meio da DRU, retornando, parte dessas receitas, sob a forma de receitas financeiras. De acordo com os autores, essa medida possibilitaria cobrir parte das despesas correntes não-obrigatórias do MTE, como a qualificação, intermediação e Programas de Geração de Emprego e Renda.

2.4.2 Seguro Desemprego

Em 1986, o governo instituiu o seguro-desemprego como uma das estratégias principais do Plano Cruzado. Tendo em vista a ausência de uma fonte de pagamentos estável e os restritivos critérios de acesso ao benefício, o seguro-desemprego apresentou baixa cobertura em seus primeiros anos de implementação, consolidando-se somente em 1990, com a criação do FAT e a resolução do seu problema de financiamento. Quanto ao desempenho e eficácia do programa no correr dos anos, verifica-se que o número de segurados aumentou continuamente, de cerca de 4,7 milhões, em 1995, para mais de 6,2 milhões de pessoas em 2007. Em relação à taxa de reposição da renda, observa-se uma melhora nos anos, indo de 51,0% em 1995, para 68,3% em 2007 (CARDOSO JR; GONZALES; MATOS, 2009).

Apesar dos avanços, o seguro desemprego ainda cobre apenas uma pequena parte da população. Sua taxa de cobertura (segurados/demitidos sem justa causa no setor formal) girava em torno de 64,4% em 2007, patamar esse que seria ainda menor se levasse em conta todos os desempregados da economia informal no dado momento. Alguns fatores explicam esse situação, como o caráter tardio de implementação do SPTER no país e a capacidade exaurida dos recursos do FAT, como já foi tratado anteriormente. Por outro lado, um dos aspectos principais e talvez mais complexos dessa discussão é a utilização do vínculo formal do trabalhador como acesso ao benefício. Sabe-se que essa condição é necessária e importante, tendo em vista a necessidade de valorizar o vínculo formal no mercado assim como propiciar um melhor monitoramento do programa. No entanto, quando se observa o cenário que vêm se compondo desde a década de 1990, com a elevação da taxa de desemprego e a crescente proporção de trabalhadores sem carteira assinada, conclui-se que um programa centrado no atendimento aos trabalhadores do setor formal estaria limitando os benefícios somente a um subconjunto de trabalhadores do mercado de trabalho do país (CARDOSO JR; GONZALES; MATOS, 2009).

Ao longo da década de 1990, a despeito dos problemas de financiamento anteriormente citados, algumas medidas foram sendo tomadas para tentar enquadrar no benefício segmentos do mercado antes descobertos. Tendo em vista esses esforços, o número de beneficiários subiu de 4 milhões, entre 1993 e 2002, para 5,5 milhões em 2005. Além disso, o seguro passou a compor-se com novas modalidades: o seguro para pescadores artesanais (1993), para trabalhadores domésticos (2001) e para trabalhadores resgatados de relações de trabalho análogas as de escravo (2003). Apesar desses avanços, essas três categorias correspondiam, em 2005, a menos de 4% do total de trabalhadores, o que demonstra que o seguro continua voltado basicamente para trabalhadores elencados no setor formal. Além disso, quando comparamos o crescimento do número de segurados no período 1995-2005, de 13%, percebemos que está muito aquém do crescimento da população desocupada no mesmo período, de 111%, o que também evidencia a baixa cobertura do seguro (CARDOSO JR; GONZALEZ, 2007).

Tendo em vista essa discussão, conclui-se que é necessário pensar em formas de ampliar a cobertura do seguro-desemprego, caminhando no sentido já traçado com os trabalhadores domésticos, pescadores e trabalhadores resgatados. Há que se considerar a realidade do mercado de trabalho brasileiro, marcada por um grande contingente de trabalhadores alocados no setor informal e ainda sob precárias condições de trabalho. Dessa forma, as políticas públicas não podem atuar “dando as costas” a essa realidade, mas sim buscando incorporar as características marcantes no cenário do país nos moldes das políticas criadas e pensadas no contexto dos países desenvolvidos.

Moretto (2007) levanta, ainda, outro aspecto importante da discussão sobre o seguro-desemprego. O autor afirma que o caminho a ser traçado pelo Brasil deve ser o inverso do que tem sido feito nos países desenvolvidos. Nestes últimos, as diretrizes da política do seguro-desemprego vão na direção de manter o trabalhador com uma postura ativa frente ao recebimento do seguro, e o bloqueio ou suspensão do benefício é passível de ser realizado em alguns países, caso o trabalhador não mostre interesse em procurar um novo trabalho. Já no Brasil, não existe um mecanismo de assistência de desemprego como nos países desenvolvidos. Não temos aqui um movimento de acompanhamento do desempregado que recebe o benefício, e uma vez quitadas as parcelas a que o trabalhador tem direito, este deixa de receber qualquer ajuda por parte do estado, devendo cumprir os prazos definidos em lei para voltar a ter condições de receber o benefício.

No Brasil não faz sentido falar em restrição ao pagamento de parcelas como nos países europeus, uma vez que o tempo médio relativo ao número de prestações mensais pagas é muito menor que o tempo que um desempregado leva para se reinserir no mercado. Assim, conclui-se que o diagnóstico para o país passa por aumentar o tempo de cobertura do seguro-desemprego ao mesmo tempo em que se atue na integração das políticas componentes do Sistema, como a qualificação, a intermediação e o assessoramento, visando dar condições para que os trabalhadores consigam se reinserir no mercado.

2.4.3 Intermediação de mão-de-obra

Em 1975, atendendo a determinação da OIT, criou-se o Sistema Nacional de Emprego (SINE), com os objetivos de prover serviços de intermediação de mão-de-obra, orientação profissional, qualificação profissional e geração de informações sobre o mercado de trabalho. Dos serviços previstos para ocorrerem nos postos de atendimento, somente a intermediação consolidou-se em um momento inicial, sendo somente na década de 1990, com o estabelecimento do FAT, que o Sistema experimenta progressiva ampliação e melhoria de suas políticas.

Como se pode ver na tabela 2.1, a partir de 1994 o total de inscritos nas unidades do SINE de todo o país dá um salto, apresentando crescimento contínuo até 2000. Após uma queda em 2001, volta a crescer nos anos seguintes, tendo um pico em 2003. O número de vagas captadas e de trabalhadores colocados pelo serviço também cresce no período, porém, como se pode observar, cresce em um ritmo inferior que o número de inscritos até 2000, e a partir desse ano, cresce a um ritmo superior. Dessa forma, observamos que a taxa de aderência (colocados/vagas captadas) passa de uma média de 43% na segunda metade da década de 1990, para 52% a partir de 2000, o que demonstra uma melhoria do desempenho das ações de captação de vagas e intermediação de trabalhadores pelas unidades do SINE. Apesar dessa melhoria, não se nega a existência de um grande espaço para o crescimento desses serviços.

Tabela 2.1**Evolução do número de inscritos, das vagas, dos colocados, taxa de aderência (1) e taxa de admissão (2). Brasil, 1990-2004 (em %)**

Ano	Evolução Inscritos⁽³⁾	Evolução Vagas⁽³⁾	Evolução Colocados⁽³⁾	Taxa de Aderência	Taxa de Admissão
1990	18,3	36,2	31,0	41,5	2,3
1991	20,6	31,8	31,1	47,5	2,5
1992	22,1	24,7	24,8	48,8	2,6
1993	23,3	29,0	28,3	47,3	1,5
1994	28,6	41,1	33,7	39,7	1,7
1995	43,3	48,5	39,2	39,2	1,7
1996	50,7	49,1	40,6	40,2	1,9
1997	71,4	57,6	55,1	46,5	2,5
1998	119,9	83,2	75,4	44,0	3,3
1999	144,5	133,0	110,8	40,5	5,0
2000	184,5	163,2	152,6	45,4	6,5
2001	179,9	182,8	194,9	51,8	7,8
2002	196,5	210,0	228,1	52,7	8,9
2003	209,0	198,8	221,6	54,1	8,6
2004	187,3	210,8	232,8	53,7	7,9

Fonte: Moretto, 2007.

(1)Taxa de Aderência: razão percentual entre colocados e vagas

(2)Taxa de Admissão: razão percentual entre colocados e admitidos no Caged

(3)Base 100 = média do período

Já quando observamos a taxa de admissão, que mostra a participação do SINE na inserção dos trabalhadores nas vagas abertas pelo mercado, percebemos uma atuação ainda bastante diminuta do serviço, não alcançando nem 10% no período 1990-2004. Isso mostra que o serviço prestado pelo SINE ainda está muito aquém do que é desenvolvido pelos departamentos de recursos humanos dos diversos estabelecimentos, por empresas de colocação do setor privado, pela procura dos próprios trabalhadores, entre outros. O IPEA assim se posiciona sobre os indicadores supracitados:

Esses indicadores [Taxa de Admissão e Taxa de Aderência] sugerem que, conquanto o serviço de intermediação alcance uma fatia razoável do mercado de trabalho formal, sua contribuição para reduzir o desemprego, mesmo que apenas seu componente friccional, é na melhor das hipóteses limitada. De fato, atualmente o MTE encara as agências do SINE mais como “porta de entrada” para outros serviços de emprego do que exclusivamente como provedoras do serviço de intermediação (IPEA, 2007, p.211).

Apesar dos indicadores mostrarem uma ampliação nos cadastros de trabalhadores e, de forma mais tímida, no número de vagas captadas e colocação de trabalhadores no mercado, ainda são números muito pequenos perto do serviço que o SINE poderia prestar. Hoje, a estrutura do SINE no Brasil ainda é muito fraca, somente 1/5 dos municípios do país possuem uma unidade de atendimento, sendo que dessas poucas são informatizadas. A estrutura ainda tem muito que crescer passando, inclusive, a oferecer serviços através de *totens* ou pela *internet*, facilitando o contato dos trabalhadores com as políticas oferecidas pelo Sistema.

Quanto a esse último aspecto, há que se pensar, todavia, que a implantação e utilização de novas tecnologias têm que caminhar conjuntamente com a melhoria no atendimento de balcão nas unidades. Isso porque, dada a lacuna de escolaridade da população brasileira, muitos trabalhadores não saberiam manipular os instrumentos disponibilizados, necessitando serem atendidos de forma presencial. Dessa forma, a melhoria do serviço passa, também, por qualificar os funcionários do balcão de atendimento. A capacitação dos funcionários é uma das ações mais estratégicas na tentativa de se melhorar os serviços prestados pelas unidades do SINE, uma vez que, atualmente, o serviço atua basicamente na intermediação e na habilitação do benefício do seguro-desemprego. Pouco ou nada se faz com relação à orientação profissional ou ao trabalho de informação sobre o mercado de trabalho, em grande parte, porque os funcionários não são capacitados para atender a essas funções que o SINE deveria desempenhar (MORETTO, 2007).

A melhoria dos serviços prestados pelo SINE passa, ainda, por um contato mais direto com as empresas do mercado. O que acontece é que a grande maioria das unidades do SINE, por diversos motivos como a falta de pessoal, falta de treinamento dos funcionários, falta de estrutura, de recursos ou mesmo de diretrizes, acaba por acatar a postura de esperar com que as empresas entrem em contato com a unidade para postarem uma vaga aberta. Por outro lado, um contato mais direto com as empresas, através do telefone, *internet* e, principalmente visitas *in loco*, possibilitaria aumentar o número de vagas captadas, inclusive no sentido de melhorar a qualidade dessas vagas, e criar um canal informacional mais efetivo com os empregadores, possibilitando uma troca de informações sobre novas vagas, novos investimentos, vagas já preenchidas, respostas aos encaminhamentos realizados, etc. Pode ser interessante, ainda, ampliar gradualmente essa atividade de prospecção para o nível de assessoramento às empresas,

principalmente às micro e pequenas empresas, levando informações importantes sobre o mercado e colaborando com sua estruturação.

Por fim, outro aspecto para se pensar a melhoria das ações do SINE diz respeito ao seu desenho, oriundo de diretrizes externas com foco no trabalho assalariado, o que traz implicações ao ser transportado para a realidade brasileira, na qual um grande contingente de trabalhadores está fora do mercado de trabalho formal e muitas vezes sob precárias condições de trabalho. Há que se pensar em serviços que possam atender a essas parcelas da população, a partir do entendimento de que fazem parte do contexto do mercado de trabalho brasileiro, e como tal, devem ser incorporadas no desenho das políticas públicas. Dessa forma, como elemento inovador, o SINE poderia oferecer serviços como a certificação e a intermediação de autônomos. Outra estratégia seria a articulação de serviços do SINE com programas de microcrédito e economia solidária, principalmente através dos serviços de orientação, consultoria e encaminhamento para cursos de qualificação e capacitação. Essas atividades, no entanto, ainda precisam ser desenvolvidas (ANDRADE, 2010).

2.4.4 Informações sobre o mercado de trabalho

A atividade de informação sobre o mercado de trabalho tem utilidade não somente para o desenvolvimento das funções do sistema público de emprego como também para a formulação de políticas públicas de forma geral. O sistema público de emprego pode ser um produtor de informações e estatísticas de mercado através do resultado de suas diversas funções, principalmente a intermediação. Agregando aos seus dados primários informações sobre o mercado de trabalho recolhidas de outras fontes, o sistema pode produzir relatórios que sejam úteis aos trabalhadores, às empresas e aos formuladores de políticas públicas.

Observa-se que no Brasil há uma grande base de dados disponibilizados por diversas fontes. Através do MTE obtêm-se dados sobre os trabalhadores demitidos e admitidos mensalmente (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Caged), e sobre o estoque de pessoas empregadas a partir da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Além dessas, sob responsabilidade do SINE estão as informações sobre a intermediação de mão-de-obra e seguro desemprego. Realizadas pelo IBGE temos a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

(PNAD), a Pesquisa Industrial Mensal, a Pesquisa Anual de Comércio, a Pesquisa Mensal dos Serviços e a Pesquisa Mensal de Emprego (PME). Por fim, a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), que é realizada por diversos órgãos de pesquisa estaduais a partir de metodologias desenvolvidas pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados - SEADE e pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE.

Como aponta Moretto (2007), o problema não está na falta de dados, mas sim da subutilização desses dados pelo SINE e pelos demais formuladores e executores das políticas de mercado de trabalho. Isso se deve, em parte, à falta de pessoal capacitado para esse tipo de atividade, e por outro, à ausência de uma política de informação que baseie a concepção de ações a partir de análises e diagnósticos. Nesse sentido, o autor salienta a necessidade da criação de um “Observatório do Mercado de Trabalho”, que possa articular todo esse conjunto de informações existentes e produzir conhecimento, colaborando na elaboração de políticas públicas que possam atingir cenários específicos da realidade brasileira.

2.4.5 Qualificação Social e Profissional

Com a substituição do Planfor pelo PNQ em 2003, a política de qualificação ganha nova força no contexto nacional. Entretanto, apesar dos indicadores positivos quanto ao seu novo formato do ponto de vista qualitativo, o PNQ tem sido muito fraco do ponto de vista numérico, apresentando grande diminuição de recursos comparativamente ao seu predecessor. Uma explicação para esse fato, já tratada anteriormente, deriva do esgotamento dos recursos do FAT, com a concentração de recursos para a política de seguro-desemprego e constantes desvios para outras finalidades. Para Ramos (2003) outra explicação caminha no sentido de perda de relevância desse tipo de política em um cenário de aquecimento da economia. Desse modo, poderia estar ocorrendo no Brasil o que ocorreu entre os países da OCDE que, diante da volta do emprego nos anos 2000, somado aos resultados decepcionantes com as políticas de qualificação anteriores, diminuíram sua ênfase nessas ações. Andrade (2010) destaca, ainda, os constantes desvios de finalidade que vêm sofrendo as políticas de qualificação nos âmbitos estaduais e municipais. As diretrizes que chegam do âmbito federal têm sofrido muitas distorções em decorrência de barganhas políticas, principalmente nos municípios menores, assim, a política tem

se tornado mais frágil e os recursos federais para sua consecução têm se tornado cada vez mais escassos.

Apesar dos maus resultados e das dificuldades operacionais, dos problemas de implementação e de financiamento, a qualificação profissional continua tendo um papel muito importante no contexto do país. Além de se constituir como uma ação essencial na atual economia globalizada, oferecendo condições aos trabalhadores de acompanharem as mudanças tecnológicas cada vez mais constantes, a qualificação pode ser usada como ferramenta estratégica para se pensar a abertura de novas empresas, desenvolver outros ramos de negócios, potencializar cadeias produtivas locais e proporcionar condições de geração de renda para trabalhadores autônomos. Dessa forma, há que se pensar em formas para se trabalhar nos gargalos que permeiam sua consecução e implementação.

Para além das questões de financiamento dessas políticas, que já foram discutidas em outra seção, um dos problemas que atinge sua execução hoje é a falta de focalização nas reais necessidades das empresas e dos trabalhadores. A oferta dos cursos tem se dado sem uma integração com os principais *stakeholders* da política, quais sejam, as comissões de emprego, os trabalhadores e as empresas. Assim, grande parte dos cursos respondem às orientações das entidades de educação profissional, ao invés das demandas das empresas, os anseios dos trabalhadores ou o planejamento de atuação estratégica de desenvolvimento local das comissões de emprego.

Dessa forma, são necessários avanços no sentido de integrar a qualificação às demais políticas para o mercado de trabalho, com especial atenção ao SINE, a quem caberia realizar o contato com empresas e trabalhadores apontando necessidades específicas de treinamento. Um outro avanço seria no sentido de capacitar as comissões estaduais e municipais de emprego e as prefeituras, responsáveis por encaminhar as demandas dos trabalhadores, empresas, cooperativas e associações aos gestores estaduais. Essa capacitação vai no sentido de fortalecer seu papel na construção conjunta, democrática e deliberativa das ações de qualificação, buscando identificar necessidades locais de qualificação, o surgimento de novas empresas e potencialidades de produção no mercado autogestionado, propiciando uma participação ativa da população na decisão sobre os cursos a serem ministrados nos municípios.

Outro aspecto a ser considerado para se pensar a qualificação é que no caso do Brasil existe um complicador adicional que é a baixa escolaridade da população, tanto em termos de anos de estudo como da qualidade da educação oferecida. O problema da educação se insere no bojo dos problemas estruturais que ainda não conseguiram ser resolvidos de forma eficiente por nenhum governante brasileiro, constituindo-se como um dos principais elementos que explicam a grande diferença de renda da população brasileira. Diante disso, não se trata apenas de oferecer ao trabalhador um curso que possa sanar sua defasagem em relação às tecnologias recentes adotadas nas empresas, mas sim de dar-lhe condições de suprir a falta de conhecimentos de base que não possui e que não são supridos com um curso de qualificação. Portanto a questão passa por repensar a própria política educacional de forma ampla, dando condições aos trabalhadores de entrarem e se manterem no mercado por um longo-prazo (MORETTO, 2007).

Ao observar-se a concepção do PNQ, percebe-se que nela está embutida a idéia de “qualificação social e profissional”, concepção essa que caminha no sentido de integrar a qualificação às políticas de educação, dando aos trabalhadores não somente os conhecimentos técnicos que necessitam para entrar no mercado, mas também os conhecimentos gerais e de fortalecimento pessoal, dentro de uma perspectiva do trabalho como fundamental à realização plena do cidadão. O problema que se coloca hoje é a dificuldade para a realização, na prática, desses conceitos, tendo em vista a lacuna informacional existente entre as diversas políticas de governo. As políticas não dialogam, não atuam em parceria e, como já foi mencionado, os dados e estatísticas que poderiam balizar e colaborar na coordenação dessas atividades conjuntas não são utilizados. Dessa forma, cabe-se pensar em formas de integrar as políticas públicas, fazer com que conversem, evitando a sobreposição de ações e facilitando um trabalho sinérgico, que possa potencializar os resultados para o cidadão.

2.4.5 Programas de Geração de Emprego e Renda

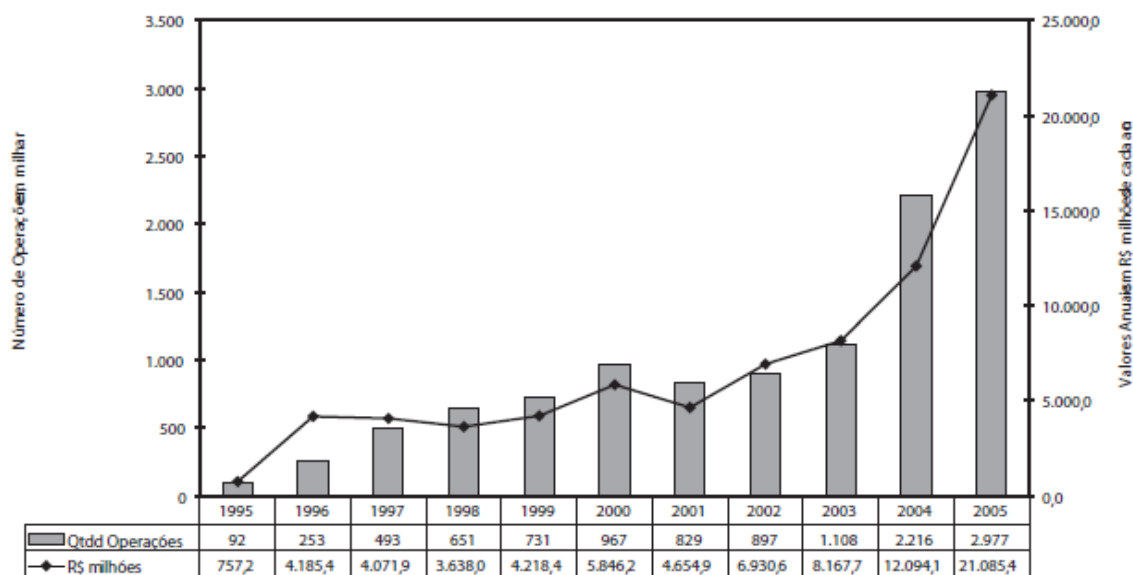
Com o objetivo de desobstruir gargalos estruturais da economia brasileira e garantir condições de produção aos micro e pequenos empreendedores, os Programas de Geração de Emprego e Renda são criados em 1994, complementando as demais políticas de mercado de trabalho já executadas pelo Serviço Público de Emprego. Como se pode observar no gráfico 2.3, o montante global de empréstimos pelos diversos programas vêm evoluindo desde 2002, tanto no

número de linhas, quanto no volume financiado, o que vêm suprindo, de alguma forma, a escassez de crédito em alguns setores da economia.

Como apontam Cardoso Jr. *et alli* (2006), embora esses programas venham representando uma expressiva injeção de crédito na economia, eles possuem uma constituição bastante confusa de suas linhas de financiamento, com a sobreposição de ações que geram desperdícios e dificuldades de monitoramento. É possível inclusive questionar o uso político desses recursos, uma vez que muitas linhas de crédito são abertas e mantidas por longo período sem a conexão com diagnósticos ou estudos que sustentem sua adequada utilização. Observa-se, ainda, que a execução dos programas é feita com pouca ou nenhuma participação dos atores da política de emprego, cabendo somente às unidades de atendimento do SINE acompanhar os empreendimentos financiados.

Gráfico 2.3

Evolução do número de operações de crédito com recursos do FAT e respectivos valores anuais. Brasil, 1995-2005



Fonte: Cardoso JR. *et alli*, 2006.

Dessa forma, vale questionar se os recursos do FAT estão sendo bem empregados e a que interesses estão servindo. Destaca-se, assim, o papel dos governos estaduais e municipais na

constituição e manutenção das comissões de emprego, buscando fortalecer a rede de controle baseada na sociedade civil. Dessa forma, atuar-se-ia contra o predomínio de interesses de grupos que detêm melhor acesso à informação e maior influência política na determinação dos recursos, possibilitando o atendimento aos setores populares mais necessitados. Isto posto, conclui-se sobre a importância de um melhor planejamento para essas políticas, planejamento esse que deve buscar considerar as necessidades específicas de desenvolvimento de cada região, sinalizando aos agentes financeiros as prioridades estratégicas locais.

Outro aspecto levantado por Moretto (2007) se refere a uma melhor definição dos programas de geração de emprego e renda, buscando relacionar àqueles que realmente estão de acordo com os objetivos propostos por essa iniciativa. Nesse sentido, o autor exemplifica que o FAT Exportação, financiado com recursos das políticas de geração de emprego e renda, situa-se em outra esfera de políticas públicas, e por mais que possa contribuir para a geração de empregos, talvez seja preferível que os recursos saíssem de outras fontes públicas que não o FAT, deixando os recursos do fundo para atividades mais diretamente ligadas às políticas de mercado de trabalho. Dessa forma, há que se rever qual direcionamento tem se dado para os recursos do fundo, se estão de acordo com os objetivos propostos para os programas de geração de emprego e renda ou se estão servindo a outros fins.

Outro problema que tem se apresentado é o fechamento precoce dos empreendimentos financiados, fator que mesmo estando ligado às oscilações normais de uma economia, tem sua raiz intrinsecamente relacionada à falta de capacitação e qualificação dos micro e pequenos empresários em gerenciar os novos negócios. Dessa forma, coloca-se como essencial a integração do SINE nesse processo, oferecendo cursos de qualificação e capacitação para os trabalhadores beneficiados com os financiamentos, visando potencializar os recursos empregados e garantir perspectivas de maior prazo para os empreendimentos.

Por fim, outro gargalo se refere à dificuldade de acesso aos empréstimos pelos pequenos tomadores em função dos restritivos critérios para a liberação dos financiamentos. Essa situação tem acontecido devido, principalmente, à falta de diretrizes mais claras às instituições financeiras sobre as políticas de geração de emprego e renda. As instituições têm trabalhado focadas muito mais em uma lógica de mercado do que no sentido de colaborar para a consecução de uma política que vise atingir os trabalhadores e empreendimentos com mais dificuldade de

acesso ao crédito. Assim, reforça-se mais uma vez a necessidade de uma atuação mais eficiente das comissões de emprego e do SINE, visando monitorar as ações das instituições financeiras.

2.4.5 Programas para os Jovens

Não se pode dizer que o problema do desemprego juvenil recorrente nos tempos atuais seja uma questão a ser enfrentada somente pelos países subdesenvolvidos. Como vimos no capítulo anterior, diversas políticas têm sido implementadas pelos países desenvolvidos visando diminuir o desemprego juvenil. A desestruturação da economia, o surgimento de novas formas de produção, a globalização e a crise econômica que assolou as economias a partir da década de 1970, produziram profundas mudanças no mercado de trabalho de todos os países, sendo os jovens os que mais sofreram com essas mudanças.

Nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, como o Brasil, essa questão possui um caráter ainda mais sério, tendo em vista a condição de pobreza de muitas famílias brasileiras e a necessidade do jovem ter que ingressar no mercado de trabalho de forma precoce para ajudar no sustento de sua família. Nesse sentido, o problema se agrava na medida em que esse jovem tem que aceitar precárias condições de trabalho ou uma atividade na informalidade, o que não favorece o aprendizado, além de não favorecer o aprofundamento da educação básica, uma vez que esta é deixada de lado na maioria das vezes.

Segundo um estudo de Agosto de 2007, realizado pelo DIEESE, a taxa de desemprego aberto da população adulta do país diminuiu levemente na década passada, chegando a cair 6,1% em 2005, mas o desemprego dos jovens aumentou no mesmo período, apresentando em 2005 uma taxa de crescimento de 19,1%, impedindo uma queda da taxa geral de desemprego. Esses dados demonstram o desafio a ser encarado pelo governo brasileiro na promoção de mais e melhores oportunidades de trabalho, emprego e geração de renda para os jovens (MTE, 2011).

Visando atacar essa realidade, é criado, em 2003, o Programa Nacional do Primeiro Emprego. A estratégia inicial dos governos foi oferecer incentivos financeiros às empresas para contratarem os jovens, responsabilizando-se por metade do salário no primeiro ano de trabalho. No entanto, devido ao grande número de restrições estipuladas contratualmente para demitir os jovens, o programa acabou ganhando pouca adesão por parte das empresas. Assim, o

governo passou a adotar outra estratégia baseada na qualificação juvenil, na intermediação e no fomento ao trabalho comunitário, o que foi desenvolvido pelos Consórcios Sociais da Juventude (CSJ). Ocorre que o programa ficou bastante semelhante ao ProJovem, programa desenvolvido pela Secretaria Geral da Presidência da República. Dessa forma, decidiu-se unificar os dois programas no “Programa ProJovem Trabalhador”, a cargo do MTE, o que possibilitou a ampliação das ações e a previsão de metas bastante ambiciosas de execução.

Esses programas têm sido muito importantes no sentido de fomentar na postura dos governos, das empresas e da sociedade a necessidade de um tratamento diferenciado aos jovens, integrando vários serviços e políticas para dar condições do jovem de se inserir no mercado de trabalho com condições necessárias à maior permanência no emprego e geração de renda. Contudo, alguns avanços ainda são necessários para que essas políticas possam realmente cumprir com seus objetivos.

De forma mais ampla, há que se considerar que a política mais estratégica é manter os jovens na escola o maior tempo possível, dando-lhe condições de aprendizado, crescimento pessoal e amadurecimento, que lhe propiciarão melhores condições no futuro em ingressar e permanecer no mercado de trabalho. Dessa forma, há que se pensar em ações integradas entre as políticas voltadas ao ensino escolar e as políticas de mercado de trabalho para jovens, visando a transição do jovem da escola para o mundo do trabalho. De forma mais específica, Moretto (2006) aponta uma necessidade de se melhorar as ações de qualificação para jovens, que muitas vezes, por tentarem abarcar conteúdos juvenis que agradem ao público específico, não se focam nas necessidades do mercado, constituindo-se como um desperdício de recursos públicos.

2.4.6 Economia Popular Solidária

Encerrando a discussão proposta por esse capítulo, cabe abordar sobre as políticas voltadas ao desenvolvimento da economia popular solidária. Mesmo não se inserindo, inicialmente, no rol das políticas do SPTER brasileiro, a economia popular solidária constitui-se hoje como uma ação muito estratégica no contexto brasileiro, tendo em vista o grande contingente de trabalhadores em situação de vulnerabilidade social e, principalmente, executando

tarefas no setor informal da economia, que hoje representa praticamente metade da população economicamente ativa. Guimarães aborda bem essa questão ao firmar que:

Uma lacuna dos programas oficiais de emprego e renda é a sua concentração no setor formal da economia e, portanto, sua dificuldade em chegar aos mais pobres. Como destacado, os indivíduos mais pobres sentem falta de requisitos básicos, sem os quais não se qualificam aos programas de governo. Uma alternativa é oferecida pelos empreendimentos de economia solidária, empreendimentos que se distinguem pela ausência da distinção entre capital e trabalho e pela presença de formas participativas de autogestão e de distribuição de resultados (GUIMARÃES, 2010, p.12).

Entende-se, assim, que a economia solidária vem se apresentando, nos últimos anos, como inovadora alternativa de geração de trabalho e renda e uma resposta a favor da inclusão social. Essa prática se constitui por uma diversidade de atividades econômicas e sociais organizadas sob a forma de cooperativas, associações, clubes de troca, empresas autogestionárias, redes de cooperação, entre outras, que realizam atividades de produção de bens, prestação de serviços, finanças solidárias, trocas, comércio justo e consumo solidário. Nesse sentido, “Compreende-se por economia solidária o conjunto de atividades econômicas de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito, organizadas sob a forma de autogestão” (MTE, 2011).

Antes de se constituírem como políticas públicas, as atividades voltadas a economia popular solidária já se desenvolviam no país, através do incentivo de Igrejas, ONGs, movimentos sociais e sindicatos à consolidação de diversos aparatos produtivos em forma de associações ou cooperativas. Outras ações referem-se aos assentamentos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) organizados sob a forma de cooperativas autogestionárias, e às ações de universidades através de incubadoras que buscam atender grupos comunitários que desejam trabalhar em conjunto sob a forma de cooperativismo.

A atuação governamental no campo da economia solidária inicia-se somente em 2003, com a criação da Secretaria Nacional de Economia Popular Solidária (SENAES), sob responsabilidade do MTE. Apesar de apresentar propostas promissoras para o país, como a criação do Programa Economia Solidária, hoje realizado através das Secretarias Municipais de Emprego, a Secretaria conta com um aporte muito pequeno de recursos que, como já foi discutido, não possui sua origem no FAT. Dessa forma, destaca-se que a execução da Secretaria

tem sido muito pequena, atendendo poucos empreendimentos e ainda assim de forma insuficiente. Dessa forma, retoma-se a discussão anterior a respeito da ampliação das formas de financiamento do FAT, o que poderia contribuir para uma maior difusão das práticas da economia solidária beneficiando um número maior de trabalhadores.

Além da questão do financiamento, cabe citar as considerações de Pochmann sobre os pontos a serem trabalhados em torno dessas políticas. O autor chama a atenção para a necessidade de regulação pública do estatuto da economia solidária visando, dentre outras coisas, combater as empresas que se adéquam a forma jurídica de cooperativas somente para diminuir o pagamento de encargos trabalhistas. Outro ponto importante é garantir os recursos necessários ao início dos negócios e o capital de giro para a sobrevivência dos empreendimentos, atuando-se, nesse sentido, na aproximação dos bancos às políticas de economia solidária e na criação de cooperativas de crédito. Um terceiro aspecto levantado pelo autor relaciona-se à importância da difusão de tecnologias de produção e informação que possam inovar constantemente os empreendimentos criados, adequando-os às constantes mudanças do mercado. Por fim, ressalta a qualificação dos trabalhadores como essencial para o aprendizado de técnicas de produção, vendas, análise de mercado, contabilidade, *marketing*, *design* de produtos, entre outras ferramentas essenciais ao bom andamento dos negócios. Quanto a essas duas últimas ações, poderiam se desenvolver através da integração com universidades, centros de pesquisa e a atuação das próprias unidades de atendimento do SINE (POCHMANN, 2004 *apud* ANDRADE, 2010).

2.5 Considerações finais: um novo desenho para o SPTER brasileiro

Como pôde ser visto nesse capítulo, em muito se avançou na consolidação de um Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda para o país. Ganham destaque nesse contexto o desenho integrado, pelo menos no papel, das funções básicas do Sistema - seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e qualificação social e profissional; a consolidação do FAT como fundo capaz de garantir subsídios para às ações e programas do Sistema; a criação do SIGAE visando integrar as funções do Sistema em nível municipal, estadual e federal, propiciando transparência e controle das ações do FAT; a institucionalização do Codefat, órgão responsável

por garantir representação social e focalização das demandas atendidas pelos programas; e a criação de equipamentos públicos que garantem a execução das ações, como as unidades de atendimento do SINE, bancos públicos e entidades educacionais.

Entretanto, há ainda enormes entraves a serem tratados, principalmente ao se considerar o papel bem mais amplo que o SPTER poderia estar realizando no mercado de trabalho brasileiro. Como foi visto, o II Congresso do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda procurou trabalhar em cima desses entraves apontando direções para melhorar a atuação das políticas atualmente desenvolvidas e ampliando o entendimento sobre o SPTER, no sentido de expandir suas funções para atender às especificidades da organização do mercado de trabalho do país.

Nesse sentido, os congressistas definiram princípios que deveriam nortear a construção do SPTER brasileiro. Esses princípios incluem aspectos gerais como a erradicação da pobreza e das desigualdades sociais e regionais; o fortalecimento da participação dos atores sociais; a articulação do sistema com entidades governamentais e não-governamentais que atuam na área social; o acesso universal às ações do sistema com ações focalizadas nos segmentos mais vulneráveis; integração com as políticas sociais, especialmente aquelas voltadas para a elevação do nível de escolaridade; descentralização e integração de todas as funções.

Com base nesses princípios, foram definidas as diretrizes que deveriam nortear a construção do SPTER. Essas diretrizes relacionam-se às funções do sistema, à gestão, à integração com outras instituições e políticas, às competências entre os atores envolvidos e às questões normativas e de funcionamento. Em seu conjunto, essas diretrizes buscaram dar condições estruturais e institucionais para a consolidação de um SPTER mais eficaz e eficiente em seu papel de colaborar para a organização do mercado de trabalho brasileiro e garantir formas de geração de renda para os trabalhadores.

No que diz respeito às **funções** do Sistema, as diretrizes enfatizam a necessidade de integração entre as várias políticas e programas, para que funcionem realmente de forma sistêmica:

trabalhador acessa diretamente cada um dos serviços, não tendo uma via de acesso integrada a todos eles. Por consequência, a falta de integração debilita a efetividade potencial das políticas e suas funções, já que não é proporcionado ao trabalhador o conhecimento e acesso fácil às suas ações disponíveis. A superação do quadro estrutural de fragmentação é decisiva para a construção do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (MTE, 2005).

Azeredo (1998) salienta que a evolução das políticas de mercado de trabalho brasileiras se deu de forma fragmentada, com suas ações tendo um caráter restrito e com ausência de articulação entre elas. A autora reforça ainda que essa fragmentação foi alimentada pela manutenção nos governos anteriores de critérios precários de elegibilidade quanto ao uso dos recursos do FAT, provocando baixa eficiência e eficácia das ações. Dessa forma, o desafio que está posto é transformar esse conjunto de políticas num sistema que seja capaz de definir uma estratégia comum de ação frente aos problemas do mercado de trabalho brasileiro. Moretto complementa bem o argumento da autora ao afirmar que:

A articulação das várias políticas é considerada um ponto estratégico para responder a heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro, tanto pelo fato de que somente uma parcela se insere no trabalho formal, como pelas marcadas desigualdades regionais (MORETTO, 2006, p.228).

Dessa forma, se consideramos o serviço de colocação de mão-de-obra, percebemos que este pode melhorar sua efetividade se tiver a capacidade de encaminhar o trabalhador para uma atividade de reciclagem profissional ou atualização profissional, facilitando seu direcionamento para um posto de trabalho. Já quando pensamos no benefício do seguro-desemprego, percebemos que a “ativação” dessa política, no sentido que é levado a cabo pelos países desenvolvidos, só será possível se a intermediação de mão-de-obra e a qualificação forem capazes de dialogar com os beneficiários do seguro, garantindo-lhes informações, condições e oportunidades de retorno ao emprego.

Nesse sentido a introdução de procedimentos que possibilitem a articulação dessas várias políticas é fundamental para criarem-se canais de comunicação entre elas. O Sistema SIGAE, por exemplo, encontra-se atualmente defasado e não tem conseguido cumprir esse papel. Mesmo com a implementação de um novo sistema (como tem sido feito agora com o *Sigae Web*),

há que se pensar em sua real capacidade instalada nas unidades de atendimento do SINE e na correta utilização das ferramentas e dados pelos funcionários.

As diretrizes correlatas às funções ainda enfatizam a necessidade de se ampliar a cobertura do seguro-desemprego, inclusive para trabalhadores que hoje não são atendidos, como trabalhadores temporários, sem registro em carteira e autônomos. Salientam, ainda, a importância de se realizar o acompanhamento dos beneficiários e garantir condições aos desempregados de se reinserirem no mercado. As diretrizes abrangem também o fortalecimento do contato das unidades de atendimento do SINE com os empregadores e a melhora da imagem do SINE frente às empresas de mercado; a informatização das ações para a ampliação do atendimento aos trabalhadores; e a criação de ações específicas para os segmentos em condições de vulnerabilidade como jovens, mulheres e deficientes.

Dentre as diretrizes, cabe destacar as que atendem às especificidades brasileiras, como a estruturação de atividades de intermediação de autônomos, a certificação profissional e a preocupação em ampliar e facilitar o acesso ao crédito aos trabalhadores mais vulneráveis. Essas propostas visam beneficiar um segmento de trabalhadores que tem dificuldades de se inserir no mercado de trabalho formal, ampliando suas chances de encontrar um trabalho e preocupando-se em ampliar e facilitar o acesso ao crédito para a abertura e consolidação de novos negócios, seja sob a forma de cooperativas, associações ou micro e pequenas empresas.

No que se refere à **gestão**, as diretrizes apontam o fortalecimento das funções de controle social através dos conselhos municipais e estaduais e da composição tripartite do Codefat. “Apesar da definição legal dessas representações estarem claramente definidas, elas não têm se mostrado suficientes para suprir o vazio da efetiva representatividade de seus membros nas Comissões e também o baixo controle social exercido” (MTE, 2010). As representações municipais não se articulam com seus pares nos estados e esses, por sua vez, também não o fazem com as representações instituídas no Codefat. Dessa forma, tanto a função de planejamento como a de controle ficam esvaziadas e os recursos públicos acabam por serem mal gastos.

Apesar desse direcionamento dado pelo Congresso, constata-se que cabe definir, ainda, de quem seria o papel e a responsabilidade por recompor essas instâncias deliberativas dotando-as das condições necessárias para cumprirem seus verdadeiros papéis. Cabe levantar

também a necessidade de qualificação dos representantes que compõem os conselhos. Um dos problemas mais graves das comissões de emprego hoje é a falta de preparo dos conselheiros para responderem às suas atribuições. Nesse sentido, reforça-se a importância de um órgão de nível federal, com representações estaduais ou municipais, capaz de reunir e sistematizar informações sobre os diferentes aspectos do mercado de trabalho brasileiro, compondo estatísticas e estudos que possam balizar as discussões nos conselhos atribuindo maior valor e veracidade às decisões tomadas.

Ainda dentro da gestão, as diretrizes caminham no sentido de estabelecer uma padronização física e legal para as unidades de atendimento do SINE, passando por denominá-las, inclusive, por centros públicos integrados de trabalho. Esses centros funcionariam como a “porta de entrada” do trabalhador para o Serviço Público de Emprego, nos moldes dos *job centers* dos países desenvolvidos, evitando com que o trabalhador tenha que procurar agências diferentes para habilitar-se ao seguro desemprego, fazer a inscrição para um curso de qualificação, obter financiamento para seu negócio ou conseguir uma orientação profissional.

Cabe salientar, todavia, que a homogeneização pretendida por essa diretriz deve levar em conta as características heterogêneas dos estados brasileiros. Há que se considerar que as unidades de atendimento do SINE estão alocadas em cenários diversos no que diz respeito à economia, geografia, clima, mercado de trabalho, relações sociais, culturais etc. Dessa forma, a padronização das ações deve levar em conta os diferentes níveis de trabalho das unidades do SINE o que poderia ser feito, inclusive, através de uma padronização por níveis de serviço, como é feito pelo estado do Paraná. Assim, as unidades de atendimento seriam credenciadas conforme o nível de serviço que têm condição de oferecer, isto é, quais políticas podem oferecer a população e com que nível de qualidade e abrangência, sendo avaliadas dentro daquele determinado nível.

Outra consideração concernente é avaliar a própria questão dos recursos humanos que compõe o quadro das unidades de atendimento. Como propor uma homogeneização se as condições de trabalho e remuneração dos funcionários são tão variáveis ao longo do território nacional? Enfim, há que se pensar na melhor forma de estabelecer essa padronização.

Em relação à **integração com outras instituições e políticas**, as diretrizes destacam a necessidade do MTE articular-se com o Ministério da Educação, bem como com o Sistema S visando estabelecer ações conjuntas para amplificar as ações de formação e qualificação profissional focando-se nos grupos mais vulneráveis, especialmente os jovens. A definição de uma política educacional, ainda que seja de competência da área educacional, não pode ser isolada e deve internalizar as informações e necessidades que as políticas de mercado de trabalho podem fornecer.

As diretrizes assinalam também a importância de se integrar as ações do Sistema aos programas sociais e econômicos nos três níveis de governo, dando prioridade, inclusive, para o fortalecimento e desenvolvimento de arranjos produtivos locais e de redes de empreendimentos autogestionários.

As diretrizes sobre **as competências dos atores envolvidos no Sistema** apontam para a descentralização da execução das ações do Sistema e a centralização no MTE das funções de monitoramento, controle e avaliação das atividades executadas. Nesse sentido, sobressai-se a preocupação em se evitar a sobreposição de ações e o interesse em firmar-se uma lógica de “relação intergovernamental cooperativa”. Quanto a esse último elemento, cabe salientar que hoje a lógica baseia-se muito mais na competição entre as esferas do que na cooperação, tanto no sentido informacional como na pactuação de convênios e liberação de recursos, o que tem trazido grande morosidade para o planejamento e execução das ações em nível local.

Por fim, com respeito ao **financiamento do Sistema** as diretrizes reforçam o FAT como a principal fonte de recursos das ações do Sistema e apontam para a necessidade de tornar todas as despesas do SPTER obrigatórias, e não somente às referentes ao seguro-desemprego e abono salarial. As diretrizes também enfatizam a realização da meta de 8% dos recursos do PIS/Pasep serem destinados para os gastos com a políticas e programas do Sistema e a importância da pactuação com estados e municípios de uma previsão de recursos para o SPTER em seus orçamentos anuais.

Visando dar forma legal a todas essas diretrizes, o II Congresso definiu a elaboração de dois documentos que foram instituídos no mesmo ano de realização do Congresso: O Plano Plurianual Nacional e Estadual e o Convênio Plurianual Único. O objetivo dos documentos é

integrar as várias funções do Sistema no território Nacional e definir o âmbito de atuação de cada uma das esferas públicas participantes na atuação das políticas de mercado de trabalho brasileiras. É de responsabilidade do MTE elaborar o termo de referência do Plano Plurianual Nacional e Estadual, que é encaminhado aos estados para que estes possam consolidar suas propostas de atuação nos municípios. Assim, cada estado encaminha ao MTE o plano contemplando a distribuição regional das ações, a forma de aplicação dos recursos, o planejamento para execução das ações, os cronogramas de execução e desembolso, as metas, entre outros aspectos. Finalmente, é a partir desse plano que se elaborará o Convênio Único a ser celebrado entre o MTE e os estado, válido por quatro anos.

Os convênios únicos plurianuais são, assim, os instrumentos que visam permitir a integração das ações primordiais do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda, quais sejam:

- i. Habilitação do seguro desemprego
- ii. Intermediação de mão-de-obra
- iii. Qualificação social e profissional
- iv. Orientação profissional
- v. Certificação profissional
- vi. Pesquisa e informação do trabalho
- vii. Fomento a atividades autônomas e empreendedoras

Para estarem aptos a celebrar o convênio, estados e municípios precisam executar no mínimo as ações primordiais do SPTER: a habilitação ao seguro, a intermediação e a qualificação social e profissional. Para além dessa exigência, os gestores deverão primar pela condução da integração dessas políticas, visando direcionar o trabalhador ao mercado de trabalho. Os convênios únicos também exigem a operação dessas ações por um único conveniado no território, nele não devendo existir outro. Com isso, as estruturas de atendimento ao trabalhador mantidas pelos governos estaduais não irão de encontro às mesmas estruturas das prefeituras de capitais e dos municípios com mais de 300 mil habitantes, caso estas venham a celebrar os referidos convênios.

Os convênios únicos plurianuais, hoje em estágio de implementação, ainda encontram alguns entraves para sua real efetivação. De acordo com a Avaliação Externa do Seguro-Desemprego, realizada no ano de 2010, os atores e agentes estaduais e municipais têm reiterado com muita veemência a necessidade de uma liderança mais clara para esse processo, colocando, na maioria das vezes, o MTE e o Codefat como responsáveis por animarem a condução dessa implementação e de seu monitoramento. Apesar desses desafios, esses instrumentos representam o resultado das discussões atuais sobre as políticas de mercado de trabalho brasileiras e demonstram a tentativa nacional de melhorar a efetividade dessas políticas no país e garantir reais condições de geração de renda e vida digna para os trabalhadores brasileiros.

Enfim, podemos dizer que o desenho institucional resultante do Congresso é um avanço em relação à situação anterior e em muito busca adequar as características do país ao desenho das políticas para o mercado de trabalho. Apesar de grande parte dos instrumentos não estar em funcionamento e os resultados serem ainda incipientes, pode se dizer que no âmbito do debate o governo, as empresas, os conselhos e a sociedade civil têm caminhado para o entendimento de que a “nova questão social”, mencionada no capítulo anterior, é a lógica atual e deverá ser atendida em menor ou maior prazo. O Serviço Público de Emprego abre-se, assim, como uma possibilidade para estruturar um mercado de trabalho mais civilizado, reduzindo as desigualdades entre os trabalhadores e dando a todos melhores condições para o exercício da cidadania e o trilhar de uma trajetória profissional.

Observando o formato das diretrizes formuladas pelo II Congresso, concluímos quão importante tem sido a experiência dos países desenvolvidos para a consolidação de um Serviço Público de Emprego mais efetivo no país. A estrutura funcional dos centros públicos integrados de trabalho nos moldes dos *job centers*, a estratégia de “ativação” das políticas, a introdução dos instrumentos de certificação e orientação profissional, a qualificação focada na demanda de mercado e a preocupação em atender públicos vulneráveis são alguns exemplos de como essas experiências têm ajudado o país a pensar, formular e reformular suas políticas, adequando-as às características do cenário nacional. Não se pretende, como já foi feito em períodos anteriores, que as políticas no Brasil tenham um caráter imitativo ao que ocorre externamente. Contudo, a experiência internacional mais recente serve para confirmar o papel estratégico destas estruturas. A herança das experiências internacionais só tem a contribuir com o desenvolvimento nacional,

sabendo como utilizá-la só temos a ganhar com o aprendizado de países que começaram antes o percorrer dessa trajetória.

De forma a concluir a análise proposta por essa monografia, o capítulo seguinte tratará sobre a composição do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda no Estado de Minas Gerais. Ressalta-se que, com a criação da Secretaria Estadual de Trabalho e Emprego no atual ano-exercício, ampliou-se o espaço para a discussão das políticas de mercado de trabalho que vêm sendo executadas no Estado, emergindo a necessidade de se traçar quais os papéis que devem cumprir o Estado e mais propriamente a Secretaria para a organização do mercado de trabalho do país.

CAPÍTULO 3

A CONTRIBUIÇÃO DE MINAS GERAIS PARA A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA PÚBLICO DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA BRASILEIRO

3.1 Introdução

No Estado de Minas Gerais, é da competência da Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego - SETE a execução das políticas do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda. Antiga Subsecretaria de Trabalho, Emprego e Renda da Secretaria de Desenvolvimento Social - SEDESE, a SETE passa a constituir-se, no início do ano atual, como uma nova Secretaria de Estado. Essa desvinculação em muito se explica pela estratégia do novo governo em dar um enfoque maior à questão do emprego, ampliando e potencializando as políticas de mercado de trabalho executadas no Estado.

Em uma entrevista para o programa “Palavra do Governador”, o Governador do Estado de Minas Gerais Antônio Anastasia assim se manifesta sobre o assunto:

Como disse nos últimos meses, a maior obsessão de meu governo será a geração de empregos. Por que motivo? Quando uma família tem o chefe - o pai ou a mãe - empregado, bem empregado, toda a situação daquela casa funciona bem (ANASTASIA, 2011).

O Governador continua a entrevista se pronunciando sobre a criação da Rede Mineira do Trabalho, uma estratégia que se insere no seu plano de governo que prevê, por sua vez, a construção de redes integradas de políticas que possam articular a atuação conjunta das secretarias de estado, setor privado e sociedade em torno de temas e problemas específicos do cenário mineiro:

A idéia da Rede Mineira do Trabalho é toda Minas Gerais trabalhando harmonizada, unida, coesa, a favor do emprego: o governo, as empresas, os sindicatos, as universidades, todas as formas da sociedade civil. Nós temos uma grande capacidade de gerar empregos. Estamos precisando articular isso, melhorando sempre a qualificação

dos nossos mineiros, para termos os melhores empregos, e ao mesmo tempo ajudando na intermediação, apontando aqueles empregos que estão disponíveis. A Rede Mineira pretende, portanto, costurar todas essas ações que são fundamentais para termos bons empregos em Minas Gerais (ANASTASIA, 2011).

Tendo em vista essas recentes diretrizes, buscou-se elaborar o Decreto de Competências da nova secretaria de forma a abarcar ao máximo o planejamento do novo governo. O Decreto, em seu artigo 2º, aponta, assim, as diretrizes a serem perseguidas nos próximos anos, elencando os objetivos e campos de atuação da SETE:

A SETE tem por finalidade planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado voltadas ao fomento das políticas públicas de trabalho e emprego, competindo-lhe:

- i) formular e coordenar a política estadual relacionada com o trabalho, a geração de emprego e de renda, a colocação e recolocação no mercado de trabalho;
- ii) fomentar as políticas voltadas para a inclusão produtiva;
- iii) manter atividades de pesquisa, desenvolvimento de metodologias e acompanhamento de cenários de trabalho e emprego;
- iv) promover e facilitar a intersetorialidade com o governo, a iniciativa privada e federações para a implementação das políticas públicas sob sua direção;
- v) desenvolver ações de captação de recursos para fundos sujeitos à sua gestão e para projetos específicos;
- vi) formular planos e programas, na sua área de competência, em articulação com as demais Secretarias de Estado, observadas as diretrizes gerais do Governo;
- vii) apoiar ações e projetos com vistas à interiorização do desenvolvimento na área do trabalho;
- viii) promover a articulação das ações voltadas para a qualificação e formação profissional, buscando o incremento das políticas públicas para a geração de emprego e renda no Estado; e
- ix) exercer atividades correlatas (MINAS GERAIS, 2011a).

Como se pode perceber, o texto constituinte do Decreto de Competências da Secretaria em muito engloba as diretrizes apontadas pelo II Congresso Nacional do SPTER realizado em 2005. O Decreto aponta diretrizes no sentido de integrar as ações de qualificação, intermediação de mão-de-obra e seguro-desemprego; aponta também para a realização de parcerias com outras secretarias de estado e o setor privado na busca pela primazia das ações públicas; foca o papel estratégico da qualificação e das ações voltadas à inclusão dos grupos de trabalhadores não formalizados; e ainda aponta no sentido de manter constante a ação de captação e disseminação de informações sobre o mercado de trabalho.

Tendo em vista o local de destaque em que se encontra a Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego, podendo valer-se tanto da visão estratégica que virtua sua criação, como do contexto amplamente favorável a discussão dos temas das políticas de mercado de trabalho no país, cabe discutir nesse último capítulo qual o papel que se coloca ao Estado de Minas Gerais e mais propriamente à Secretaria no planejamento, organização e execução das políticas de mercado de trabalho no estado. Argumenta-se, ainda, que o país e, principalmente, o Estado de Minas Gerais, encontra-se em um momento muito favorável a uma maior atenção às políticas de emprego. A perspectiva de crescimento sustentável e geração de empregos pela economia possibilitam automaticamente maior eficácia e efetividade às ações voltadas ao trabalhador, tornando este momento único como perspectiva para maior organização, estruturação e maior eficiência do mercado de trabalho e da economia como um todo.

Dessa forma, a análise que se segue buscará destrinchar as políticas componentes do Sistema, passando também pelas políticas desenvolvidas com recursos estaduais e que em muito complementam a estratégia de atuação federal. Além de mostrar a organização e o desenvolvimento das políticas nos anos recentes, buscar-se-á elencar os principais gargalos e desafios que se colocam ao Estado de Minas Gerais para executar com maior efetividade as políticas de mercado de trabalho, contribuindo para o alcance de melhores resultados em nível federal.

3.2 O SPTER no Estado de Minas Gerais

É através do Convênio Plurianual Único que o Ministério do Trabalho e o Estado de Minas Gerais estabelecem os termos de cooperação técnica e financeira mútua, para a integração, operacionalização e manutenção das funções e ações do SPTER. O Plano de Trabalho, por sua vez, é o instrumento que fornece subsídios para a celebração e/ou renovação do convênio. O Plano contém o detalhamento das ações, do monitoramento e da prestação de contas de cada uma das unidades do SINE do Estado.

Para a operacionalização das ações do SPTER nos municípios, a SETE optou pela utilização de instrumentos semelhantes aos celebrados com o MTE. Cabe deixar claro aqui que não existem modelos, cada secretaria de trabalho do país tem liberdade para escolher como

administrar e instrumentalizar os recursos do convênio federal para executar as políticas voltadas ao mercado de trabalho em seu território de jurisdição. No caso do Estado de Minas Gerais, a SETE celebra com as prefeituras municipais um convênio de cooperação técnica que também é subsidiado por um plano de trabalho.

A composição de recursos é variável entre os municípios do Estado e acompanha, em certa medida, as diferenças estruturais e nos níveis de serviço prestados pelas unidades. A Secretaria tem discricionariedade para decidir como serão divididos os recursos entre os municípios, cabendo justificativas quanto a essa divisão no relatório de prestação de contas enviado ao MTE anualmente. Cabe a Secretaria: fornecer equipamentos e materiais de consumo permanente para as unidades; responsabilizar-se pela divulgação dos serviços prestados pelas unidades do SINE de todo o Estado; promover o treinamento dos funcionários; fornecer formulários padronizados para o desenvolvimento das atividades; analisar e aprovar, quando for o caso, as propostas de modificação no plano de trabalho sugeridas pelos municípios; orientar técnica e administrativamente os trabalhos da unidade; e supervisionar o alcance de resultados.

O município por sua vez se responsabiliza por intermediar os trabalhadores, encaminhá-los para os cursos de qualificação e proceder o atendimento com vistas à habilitação para o recebimento do seguro-desemprego. Para além dessas atividades básicas as unidades municipais do SINE devem solicitar e emitir a carteira de trabalho; promover o fomento a atividades empreendedoras, bem como promover a preparação dos trabalhadores cadastrados com vistas a sua empregabilidade por meio de ações de elevação de escolaridade, inclusão digital, competências básicas para o trabalho, dentre outras; disponibilizar um imóvel adequado para a implantação da unidade do SINE; disponibilizar funcionários para o trabalho nas unidades e responsabilizar-se pela sua remuneração; e apresentar mensalmente à Secretaria os resultados da intermediação de mão-de-obra, do atendimento ao seguro-desemprego, solicitação de carteira de trabalho, das ações de geração de emprego e renda e qualificação profissional.

O Estado de Minas Gerais conta hoje com 121 unidades do SINE espalhadas por todas as suas regiões de planejamento: Alto Paranaíba; Central; Centro-Oeste de Minas; Jequitinhonha e Mucuri; Mata; Noroeste de Minas; Norte de Minas; Rio Doce; e Sul de Minas. Para o ano de 2011 a previsão é que se possa contar com mais algumas unidades no Estado, uma vez que existe uma unidade pronta para inauguração, uma em processo de treinamento para

inauguração, quatro novas unidades já previstas e autorizadas pelo MTE e 16 unidades propostas em processo de análise pelo Ministério.

As unidades de atendimento do SINE em Minas Gerais realizam, hoje, obrigatoriamente, os serviços de intermediação de mão-de-obra, habilitação para o seguro-desemprego e encaminhamento para os cursos de qualificação social e profissional. Algumas unidades, como o SINE-Floresta, possuem espaços especiais para o atendimento às empresas, oferecendo a possibilidade da empresa realizar o processo seletivo dentro da própria unidade contando, inclusive, com o apoio de psicólogos do SINE. Algumas unidades também dispõem de espaços nos quais se realiza a instrução de candidatos. Assim, antes do seu encaminhamento, o trabalhador recebe palestras de orientação para o mercado de trabalho e cursos de competências básicas que oferecem informações quanto à apresentação para entrevista de emprego, e abordam questões como: cidadania, empreendedorismo, saúde, segurança no trabalho, administração do próprio negócio, planejamento familiar, prevenção contra as drogas, relações humanas, dentre outros temas.

A seguir, analisaremos os resultados que as unidades de atendimento do SINE em Minas Gerais têm alcançado nos últimos anos. Focaremos principalmente nas principais políticas do SPTER executadas no Estado, apresentando sua organização, a composição dos recursos, suas perspectivas e desafios.

3.2.1 Seguro Desemprego

O serviço de habilitação do seguro-desemprego no Estado de Minas Gerais tem apresentado crescimento nos últimos quatro anos. Como se pode observar através da tabela 3.1, o número de trabalhadores beneficiados praticamente dobrou de 2007 para 2010, e passará a ser de quase três vezes maior, caso se alcance a meta de 2011. Esse crescimento demonstra a ampliação do trabalho do SINE no Estado nos últimos anos, e também seu crescimento físico e estrutural ao largo do território. Há que se considerar também que os números expressos na tabela refletem o próprio crescimento populacional do período e evidenciam o resultado do esforço político dos últimos anos em aumentar os postos de emprego formal no país.

Por outro lado, apesar do crescimento experimentado, quando se compara o número de beneficiários com o número total de desligamentos nos anos analisados percebe-se quão distante o seguro-desemprego ainda se encontra de beneficiar grande parcela da população economicamente ativa desempregada. Há que se considerar que parte desse número de desligamentos não pode ser computado para essa análise, uma vez que ele engloba pessoas que foram demitidas por justa causa e pessoas que foram desligadas sem justa causa mas que não cumpriram as condições mínimas para o recebimento do seguro. Mesmo assim, a proporção entre desligados e beneficiários do seguro ainda continuaria baixa.

Tabela 3.1

Evolução do número de beneficiários do seguro-desemprego e do total de desligamentos do setor formal da economia. Minas Gerais, 2007-2011

Ano	Beneficiários seguro-desemprego	Total de desligamentos
2007	259.125	1.652.157
2008	159.059	1.938.698
2009	446.985	1.899.592
2010	586.508	2.070.594
2011	713.692 (meta)	-

Fonte: SIGAE. CAGED. Elaboração própria.

Existe ainda um agravante que é a grande parcela de trabalhadores que se encontra na informalidade. No Estado, esse número tem girado em torno de 51%, o que significa que se considerássemos todos os trabalhadores desempregados em um dado momento (setor formal e informal), a diferença entre beneficiários do seguro e total de desempregados cresceria ainda mais. Dessa forma, a situação do Estado reflete o que acontece no cenário nacional: muitos trabalhadores mineiros não têm acesso ao benefício do seguro-desemprego. Logicamente que as respostas para essa questão são complexas e envolvem medidas no sentido de ampliar a cobertura do seguro e o tempo de recebimento do benefício, como já foi explorado mais detalhadamente no capítulo anterior. Há que se ter em vista também que grande parte dessas diretrizes são de escopo nacional, sendo pequeno o poder de mudança de Minas Gerais isoladamente. Dessa forma, em

uma perspectiva de médio prazo, existem mudanças que cabem ao Estado de Minas Gerais resolver internamente e que muito podem colaborar para minimizar esses problemas, enquanto não se suceda uma ação mais definitiva para essas questões.

Uma dessas mudanças, e talvez a mais estratégica de todas, se refere ao cenário que o SINE mineiro enfrenta hoje de falta de treinamento dos funcionários para executarem suas funções nas unidades. Como será observado mais a frente, a falta de qualificação dos funcionários tem consequências sobre todos os serviços prestados pelo SINE. A qualificação tem se mostrado falha sobre dois aspectos. O primeiro deles é no momento de contratação dos novos funcionários, que muitas vezes exercem suas funções por longo tempo sem terem recebido um treinamento oficial, aprendendo no dia-a-dia com os colegas, de maneira informal, as atividades concernentes à sua função. Assim, abre-se espaço para a ocorrência de falhas por parte dos funcionários que, no caso específico do seguro-desemprego, ocorrem no cálculo do número de parcelas e valores do benefício.

Uma vez ministrado o treinamento, cabe ressaltar, ainda, que ele geralmente se foca somente nos aspectos mecânicos do trabalho, isto é, em como atender os trabalhadores, como gerenciar o Sistema, etc. Falta a esse treinamento uma visão sistêmica do SINE, de suas políticas, de seus objetivos, o que impede com que muitos funcionários possam dar uma contribuição maior para o trabalho. Moretto oferece-nos um argumento muito bom para esses aspectos:

A questão da qualificação do pessoal acentua-se quando se avalia a qualidade do atendimento do trabalhador. Se no momento de maior pressão, o atendimento não explora todas as possibilidades de inserção ou de necessidades do trabalhador, pode-se estar adiando para um momento posterior esse atendimento mais qualificado, o que implica nos resultados do próprio serviço, uma vez que isso pode ampliar o tempo de desemprego do trabalhador. O fato de o atendente concentrar-se, exclusivamente em sua tarefa, sem que o mesmo envolva-se mais intensamente com a missão do sistema, parece remeter à necessidade de se ter um quadro de carreira claro, que motive o trabalhador a se envolver com todas as questões que dizem respeito ao sistema (MORETTO, 2007, p.268).

Em relação ao segundo aspecto, ressalta-se a falta de treinamentos recorrentes durante o tempo de permanência do funcionário no cargo de atendente do SINE. Como lidar com um mercado tão dinâmico, com empresas cujas demandas são tão heterogêneas, com tecnologias

que cada vez se apresentam mais complexas se o funcionário não recebe um treinamento que o capacite a acompanhar essas mudanças, a ler e entender o mercado, as necessidades das empresas e dos trabalhadores? Está aí um grande gargalo do SINE mineiro que precisa ser encarado. A qualificação dos funcionários constitui-se hoje como uma das principais estratégias para a melhoria das ações do SINE no Estado de Minas Gerais.

Dando prosseguimento a análise, observamos que o acompanhamento dos beneficiários do seguro-desemprego é feito através da rotina de recusa. O trabalhador que recebe o seguro tem a possibilidade de recusar até duas vezes a vaga que lhe foi disponibilizada e que esteja dentro do seu perfil. Caso a vaga possua salário inferior à sua última remuneração e ocupação distinta da ocupada anteriormente o trabalhador não precisa aceitá-la. Se for encontrada uma vaga com salário e ocupação similar a anterior, o trabalhador é encaminhado e seu seguro-desemprego fica suspenso até o retorno da empresa.

A integração que se estabelece entre o serviço do seguro-desemprego e a intermediação de mão-de-obra ainda é muito falha. Realizados os procedimentos legais para o recebimento do seguro, imediatamente é adotado o procedimento de busca de vagas para intermediação do cidadão. Porém, caso não se encontre uma vaga no perfil do trabalhador, este é liberado e o SINE passa a ter pouco ou nenhum controle sobre aquele trabalhador. Não há um acompanhamento do trabalhador beneficiário do seguro, tanto no sentido de orientá-lo profissionalmente quanto de acompanhar sua procura por um novo emprego. Não há orientação sobre a possibilidade de abertura de um negócio próprio, sobre condições de microcrédito ou dos programas de geração de renda. Também não existe uma integração com os programas de qualificação. Na maioria das vezes não se busca levantar as necessidades de qualificação do trabalhador que está requerendo o benefício e mesmo quando isto é feito não existe uma sistemática que utilize essas informações para gerar demandas de cursos de qualificação.

Dessa forma, ressalta-se a necessidade de fortalecer a integração do seguro-desemprego com as demais políticas do SPTER, visando garantir aos trabalhadores maiores condições de retorno ao mercado de trabalho. Cabe a rede de atendimento do SINE em Minas Gerais a constante articulação com a intermediação, acompanhando a evolução dos trabalhadores inclusive através de relatórios quinzenais ou mensais como é feito em alguns países desenvolvidos. Cabe também a articulação com programas de qualificação que possam gerar

novas oportunidades àquele desempregado, bem como a orientação profissional do trabalhador, visando assegurar a sua inserção e permanência no mercado como cidadão produtivo.

3.2.2 Intermediação de mão-de-obra

Semelhante ao desempenho do seguro-desemprego, o serviço de intermediação de mão-de-obra tem apresentado crescimento nos últimos anos. Como pode ser observado pela tabela 3.2, os números de inscritos nas unidades, vagas captadas e colocados no mercado de trabalho cresceram ao longo do período 2007-2010.

Tabela 3.2

Evolução do número inscritos, das vagas e dos colocados pelas unidades de atendimento do SINE. Minas Gerais, 2007-2010

Ano	Inscritos	Vagas	Colocados
2007	356.091	105.446	63.587
2008	464.247	162.484	96.452
2009	539.829	162.682	94.452
2010	595.917	222.121	101.683

Fonte: SIGAE. Elaboração própria.

Apesar de demonstrar a evolução dos serviços do SINE nos últimos anos, observa-se que esse crescimento não tem sido homogêneo para todos os seus aspectos. Como pode ser observado, o número de colocados pelo SINE ainda é bem distante do número de vagas captadas, o que demonstra o mau aproveitamento das vagas de mercado pelo SINE.

Quando se observa o gráfico 3.1 constata-se, ainda, que, semelhante à situação do cenário nacional, as unidades de atendimento do SINE de Minas Gerais apresentam baixas taxas de colocação se comparado às admissões totais executadas no mercado. A taxa de admissão do SINE no Estado, que representa a razão percentual entre colocados pelo SINE e admitidos no CAGED, foi de 4,36% em 2010, número ainda menor se comparado ao resultado do ano de 2007, de 6,8%.

Estes dados apenas confirmam que a participação do serviço público de intermediação do desempregado à vaga de emprego é ainda bastante limitada. As unidades do SINE em Minas Gerais têm ainda muito por se desenvolver para chegar a cumprir com seus objetivos reais de implantação.

Gráfico 3.1

Evolução da taxa de admissão do SINE. Minas Gerais, 2007-2010



Primeiramente cabe analisar a própria disposição física das unidades de atendimento ao cidadão no Estado. A baixa capilaridade destas unidades no território nacional e sua existência apenas em uma minoria dos municípios mineiros, somados a exclusividade do atendimento presencial para a prestação do serviço resultam na baixa cobertura das ações prestadas pelo SINE aos cidadãos mineiros.

Quando se observa a experiência internacional, percebe-se quanta importância os países desenvolvidos têm dado para esses aspectos. Para citarmos um exemplo, temos a Inglaterra que foi pioneira ao possibilitar mais autonomia na procura por vagas pelo cidadão, por meio de totens computadorizados com toque na tela (*jobpoints*) e serviços telefônicos e de internet. Destaca-se também o cuidado com a localização dos *jobcenters* em áreas nobres da cidade e com a estrutura física impecável. Tanto a autonomia oferecida ao trabalhador, quanto a preocupação com um *lay out* moderno das estruturas, visam atingir aspectos subjetivos do desempregado, relacionados à auto-estima e estigma social.

Dessa forma, destaca-se a importância do Estado de Minas Gerais desenvolver tecnologias que propiciem ampliar as ações de intermediação de mão-de-obra prestadas pelas unidades de atendimento, através do uso da *internet*, telefonia e *totens* para o alcance aos trabalhadores. O atendimento presencial além de ser caro para os trabalhadores retira-lhes sua autonomia e os distancia cada vez mais SINE. Além disso, esse aspecto torna-se estratégico também para o contato com as empresas. Hoje, uma empresa que queira postar uma vaga aberta no SINE não consegue fazê-lo através da *internet*, somente através do telefone ou por uma visita presencial a unidade. Essa limitação em muito desfavorece a imagem do SINE frente às empresas e a captação de vagas de maior qualidade.

Destarte a necessidade de ampliação das ações do SINE nos municípios mineiros, destaca-se a importância de criar critérios mais bem definidos que possam nortear a abertura de novas unidades. Hoje, a falta desses critérios técnicos tem gerado gastos com a instalação de novas unidades sem qualquer capacidade operativa e que não se sustentam no tempo. Aqui cabe citar a experiência do Estado do Paraná que é exemplo de trabalho na tentativa de melhorar a prestação de serviços pelas unidades do SINE. O Estado elaborou critérios técnico-administrativos para a gestão das unidades que incluem a definição dos parâmetros de qualidade das unidades, sua estrutura programática, competências e responsabilidades na gestão e custeio das unidades, planejamento, acompanhamento e avaliação dos critérios e fluxos e procedimentos para abertura e fechamento das unidades. Todos esses critérios foram sistematizados em uma resolução que embasa legalmente a abertura de novas unidades no Estado.

As novas unidades abertas podem se enquadrar em três níveis diferentes, de acordo com as políticas que têm condições de oferecer. O primeiro nível é para os serviços básicos de intermediação e habilitação para o seguro-desemprego e os níveis seguintes vão se compondo com as políticas de qualificação, orientação, geração de emprego e renda, economia solidária, microcrédito, entre outras. Essa divisão possibilita um monitoramento diferenciado para as unidades e um trabalho mais focado nas necessidades específicas de cada uma.

Quanto a esse aspecto do monitoramento, cabe também uma ressalva para Minas. O monitoramento realizado pela SETE, hoje, busca acompanhar o número de vagas, inscritos e colocados pelas unidades do SINE, apontando diretrizes de trabalho específicas para cada unidade de acordo com suas falhas. Uma das ferramentas de controle que a Secretaria utiliza hoje

é o acompanhamento por metas. Anualmente são traçadas metas de número de trabalhadores colocados e número de trabalhadores encaminhados, que compõe, ao final do ano, um ranking geral das unidades. A falha no alcance das metas não possui impactos de curto prazo, mas pode impactar as unidades em uma perspectiva de longo prazo como na diminuição dos recursos repassados pelo Estado ou até mesmo a interrupção dos convênios.

Cabe chamar a atenção para um aspecto importante a ser considerado na composição dessas metas. Apesar de constituir-se como uma importante ferramenta de planejamento e controle, a composição de metas tem representado, por outro lado, uma porta de entrada para a realização de fraudes pelas unidades. Para conseguirem cumprir as metas anuais muitas unidades fraudam seus números de intermediação e de colocação utilizando listas de empregados pelas empresas do Estado, como se essas pessoas tivessem sido colocadas nos postos de trabalho através dos serviços prestados pelo SINE. Assim, ressalta-se desde já a necessidade da SETE rever a melhor forma de criar, colocar e monitorar essas metas, para que possam representar verdadeiras ferramentas de incentivo e controle.

Seguindo com a discussão, um outro aspecto a ser trabalhado pelo SINE no Estado de Minas é a melhoria na captação de vagas. Primeiramente, constata-se a baixa qualidade da captação de vagas, que não atua prospectivamente e em conjunto com todo o mercado de trabalho (demanda de mão-de-obra), senão que possui uma atuação reduzida e responsiva a algumas parcelas específicas deste mercado. Nesse sentido, a criação da Rede Mineira de Trabalho é estratégica ao propor a atuação conjunta de vários atores da política de trabalho, emprego e renda no Estado, no sentido de mapear com mais eficiência as vagas abertas no mercado de trabalho.

Para além dessas considerações de aspecto mais abrangente, cabe chamar a atenção para a necessidade de ampliar a captação externa de vagas. Hoje, o que se observa é que a captação obedece a um caráter de passividade. As empresas é que procuram o SINE na maioria das vezes e não o contrário. Falta ao SINE ir a campo e manter um contato mais próximo às empresas, no sentido de acompanhar os fluxos de emprego mais de perto, propiciando a captação de um maior número de vagas e garantindo uma maior qualidade das vagas captadas.

Um outro aspecto importante a ser trabalhado pelo SINE do Estado é a baixa qualidade no atendimento dos usuários, que não traça um perfil adequado dos cidadãos capaz de

identificar suas demandas e necessidades e subsidiar seu encaminhamento efetivo. O SINE deveria atuar como a “porta de entrada” dos trabalhadores para as políticas de trabalho, emprego e renda. Tendo seu perfil traçado, o trabalhador poderia ser direcionado para àquelas políticas que mais atendessem suas necessidades, sejam elas políticas educacionais, de microcrédito, de geração de emprego e renda, de qualificação, de economia solidária, políticas específicas para os jovens, seguro-desemprego, entre outras.

As unidades do SINE são responsáveis pelo contato direto das políticas públicas com os cidadãos mineiros e devem atuar não somente reduzindo a assimetria informacional existente entre oferta e demanda de mão-de-obra no mercado de trabalho, mas também conhecer o usuário que as procura e prestar-lhe a devida assessoria e acompanhamento de modo que este conheça suas oportunidades e possa inserir-se produtivamente em um tempo satisfatório.

Assim, constata-se que o SINE não logrou cumprir o direcionamento de integração dos vários serviços, que atualmente ocorrem de maneira isolada, chegando ao cidadão de forma descontraída e desarticulada. Em muito, essa situação se explica pela própria falta de treinamento e informação por parte dos atendentes do SINE, que não são preparados para oferecer esse tratamento aos trabalhadores. Em grande parte, essa situação se explica também pela falta de alinhamento da atuação do SINE com a estratégia do Governo de Minas Gerais, que é reflexo da falta de uma gestão estratégica destas unidades. Dessa forma, reforça, mais uma vez, a necessidade de qualificar os atendentes do SINE no sentido de envolvê-los e torná-los atores co-participantes nesse processo de melhora dos serviços prestados pelas unidades do SINE no Estado. Por outro lado, reforça-se a necessidade de diretrizes mais específicas por parte do Governo e, principalmente, da Secretaria, que possam nortear os novos caminhos a serem percorridos, e que essas diretrizes sejam conhecidas e apropriadas por todos os atores envolvidos nessa política.

3.2.3 Qualificação Social e Profissional

No Brasil, o crescimento da economia e do emprego fez aumentar a demanda por maior qualificação. O período atual tem colocado em evidência uma questão que no país apresenta um caráter ainda mais complicado e antigo, pois se relaciona a questões estruturais não

resolvidas, como o fraco ensino fundamental e médio, além da pouquíssima formação técnica. Para dar um exemplo, de acordo com a Confederação Nacional das Indústrias (CNI), a falta de mão de obra qualificada atinge 69% das empresas, afetando todas as áreas e categorias profissionais, principalmente o setor de produção (AGÊNCIA ESTADO, 06 de abril de 2011). Esse problema, além dos efeitos sociais decorrentes, constitui um gargalo à elevação da competitividade nacional, com efeitos deletérios sobre toda a economia.

Em Minas Gerais o problema é similar, uma vez que o PIB mineiro cresceu 10,9% em 2010. A indústria cresceu 15,6%, além do bom crescimento do setor agropecuário e de serviços. Assim, verifica-se no Estado grande necessidade de qualificação em diversos setores da economia. Apesar do fato de o Estado ter tido avanços na área do trabalho por meio da ampliação dos programas de qualificação, há ainda grande espaço para sua ampliação, principalmente por meio de políticas mais bem desenhadas, integradas e transversais.

Atualmente, o Estado de Minas Gerais conta com os recursos do Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional para qualificar os trabalhadores de todo o Estado. A composição de recursos se dá com a contrapartida estadual, com totais girando em torno de R\$ 3.000.000 milhões. A tabela 3.3 mostra alguns dados atuais sobre a execução dessas ações:

Tabela 3.3
Execução das ações do Planteq. Minas Gerais, 2010 e 2011

Ano	Municípios atendidos pelo Planteq	Trabalhadores qualificados	Investimento
2010	83	4.192	R\$ 2.875.600,00
2011	60 (meta)	4.192 (meta)	R\$ 3.151.480,00

Fonte: Sistema Mundo do Trabalho. Elaboração própria.

Conforme se chamou a atenção no capítulo anterior, os recursos hoje providos para os cursos de qualificação do Planteq são muito escassos, sendo de baixo impacto suas ações nos números de desemprego e incremento na renda dos trabalhadores mineiros. Apesar de possuir uma metodologia interessante, que envolve o contato com a prefeitura dos municípios e a

participação de atores sociais na deliberação dos cursos, o Planteq tem se mostrado insuficiente para cobrir a carência de qualificação social e profissional dos trabalhadores mineiros e as necessidades das empresas e indústrias instaladas no Estado.

Foi visando sanar essa lacuna de qualificação da população mineira que a Secretaria de Desenvolvimento Social - SEDESE criou, em 2008, o **Projeto Usina do Trabalho**. A história do Usina do Trabalho confunde-se com a criação de outra política pública no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social: o Programa Travessia, um dos projetos estruturadores do Governo do Estado de Minas Gerais. Este Programa, cujo objetivo é desenvolver ações de melhoria integradas nos municípios do Estado, atua de maneira intersetorial por meio da articulação de seis eixos de intervenção local: saneamento, habitação, gestão social, educação, saúde e renda. Para executar as ações desse último eixo, especificamente, foi criado em 2008 o Projeto Usina do Trabalho.

Entretanto, ainda que decorrente de uma necessidade originária de outro Programa da SEDESE, o Usina do Trabalho constituiu um marco na Política Estadual de Qualificação Social e Profissional. Pela primeira vez rompia-se com o *status* institucional de dependência de trajetória (*path dependence*) da SEDESE ao planejamento exercido pelo Plano Nacional de Qualificação. O investimento de recursos do tesouro estadual para a consecução das ações de qualificação social e profissional representou um grande avanço para o desenvolvimento das políticas de mercado de trabalho executadas em Minas Gerais.

Ainda no ano de 2008, contudo, percebeu-se que as potencialidades do Projeto Usina do Trabalho ultrapassavam o escopo do Programa Travessia. É nesse momento que o Projeto expande seu escopo para além deste Programa, passando a atuar também em outros municípios mineiros em um eixo denominado **Investimento Produtivo**. A partir desse ponto, o Usina do Trabalho cresceu e se estabeleceu como uma política estadual de qualificação social e profissional com características próprias, em um movimento de constante ascensão tanto no alargamento de seu escopo de atuação e abrangência, como na incorporação de novas atividades e ações.

O objetivo precípua do Projeto Usina do Trabalho é a promoção de oportunidades reais de geração de renda para o trabalhador desempregado, que deve ser atingido por sua

inserção produtiva no mercado de trabalho formal ou autônomo. Isso significa, em outras palavras, que não basta a qualificação social e profissional se esta não for acompanhada de uma consequente geração de renda. Parte-se, portanto, do conceito de que a qualificação social e profissional nada mais é que um meio, dentre tantos outros possíveis, para que o qualificando possa gerar sua própria renda, e nunca um fim em si mesmo. O Usina do Trabalho busca atuar justamente com o público que mais necessita da geração de renda, tendo como destinatários necessariamente cidadãos desempregados e expostos a situações de vulnerabilidade social. Além disso, são atendidos prioritariamente os beneficiários de programas assistenciais do Governo Federal.

Interessante ressaltar um aspecto inovador do Projeto que é a qualificação voltada para a geração de renda, independentemente dessa geração de renda ocorrer no mercado formal ou informal. Principalmente nos municípios menores o que se observa é uma realidade em que não existem muitos postos no mercado de trabalho formal da economia. A promoção do desenvolvimento econômico pelo Projeto se dá, assim, muitas vezes, através do investimento em atividades autogestionadas pelos trabalhadores, invertendo a lógica das políticas de qualificação tradicionalmente executadas no país e representando uma resposta importante para as características específicas do contexto nacional.

Devido ao surgimento do Projeto Usina do Trabalho a partir do Programa Travessia e a posterior ampliação em seu escopo, o Projeto atualmente possui dois eixos de atuação: como executor das ações do eixo renda do Travessia e como Investimento Produtivo.

No intuito de promover a geração de renda no Programa Travessia, o Usina do Trabalho desenvolve ao menos quatro distintas ações nos municípios em que atua para esse Programa: i) Qualificação Social e Profissional para a área da construção civil; ii) Qualificação Social e Profissional para Mulheres em Travessia; iii) Qualificação Social e Profissional para Jovens em Travessia; e iv) Capacitação em gestão, formalização e comercialização.

A primeira ação é desenvolvida por meio do curso para a área de construção civil, que se justifica devido à grande carência desses profissionais no mercado mineiro. Além disso, dentre as intervenções do Programa Travessia nos municípios, sempre se inclui pelo menos uma obra, cuja escolha cabe à administração local. Dessa maneira, tem-se a oportunidade de já se

inserir os trabalhadores nessa obra e assim oferecer-lhes uma possibilidade de renda e experiência profissional.

Os cursos voltados especificamente para mulheres e jovens, por sua vez, justificam-se devido ao fato de que, frequentemente, esse público se encontra entre aqueles mais expostos a situações de vulnerabilidade social, possuindo mais dificuldade de inserção produtiva e equiparação remuneratória quanto ao exercício de uma função. Para estes dois vértices, vale dizer, não existe nenhuma restrição de escolha quanto a qual curso será oferecido, desde que se enquadre na categoria de qualificação profissional. Cabe a prefeitura municipal, em consonância com os empresários, comerciantes, assistentes sociais e líderes comunitários locais deliberarem os cursos a serem ministrados no município.

Já quanto ao último eixo de intervenção, este se justifica devido a necessidade de atribuir valor aos produtos e serviços vendidos pelos trabalhadores. Assim, não basta ensinar a produzir, há que se ensinar a vender, a administrar os negócios, a conseguir crédito, a desenvolver novas tecnologias, garantir design e beleza aos produtos e adequar a produção às normas da vigilância sanitária. Existe uma preocupação também em estimular e colaborar com os trabalhadores para a formalização dos negócios, sendo o SEBRAE um grande aliado nesse processo.

Atuando de forma autônoma, pelo eixo do Investimento Produtivo, o Usina do Trabalho pôde desenvolver uma metodologia de intervenção específica, focada nas necessidades de mercados de trabalho existentes, bem como ampliar sua área de abrangência para regiões não contempladas pelo Programa Travessia e que, contudo necessitavam de mão-de-obra qualificada. Nesse sentido, o Projeto começou a atuar promovendo a qualificação de acordo com a necessidade demandada de empresas, no mercado formal, e posteriormente de associações e cooperativas, no mercado formal ou informal. Assim, o curso é ministrado em parceria com as empresas de mercado, atendendo especificidades de qualificação das vagas que serão ocupadas. Tendo a empresa como aliada, esta se responsabiliza por encaminhar todos os egressos dos cursos para o seu processo seletivo, sendo auxiliada pelo SINE nesse ofício. Não existem instrumentos legais que possam garantir a contratação obrigatória de todos os trabalhadores qualificados pela empresa que requisitou o curso, mas, trabalhando-se dentro da lógica de parcerias, a Secretaria

tem a liberdade de cortar os laços com a empresa que não se mostrar comprometida com o Projeto.

A metodologia da ação do Investimento Produtivo tem se mostrado para a SETE, hoje, como uma das ferramentas mais efetivas para a qualificação e inserção dos trabalhadores no mercado mineiro. Caminhando no sentido do que tem sido feito no cenário internacional, uma qualificação voltada para as demandas de mercado, com um intercâmbio constante de idéias e informações entre a Secretaria e as empresas, tem sido a estratégia mais interessante vislumbrada para a qualificação social e profissional no Estado. Comparando-se os dados de inserção no mercado de trabalho dos alunos egressos dos cursos do Planteq com os alunos egressos das ações do Investimento Produtivo, observa-se uma inserção de aproximadamente 20% dos alunos do Planteq contra aproximados 70% do Investimento Produtivo, o que comprova, em certa medida, a efetividade dessa iniciativa (SISTEMA MUNDO DO TRABALHO, dezembro de 2010).

Além de possuir uma metodologia estratégica, o Usina do Trabalho tem contado nos últimos anos com um aporte de recursos significativos do Governo Estadual, que têm ajudado a somar forças ao Planteq na constituição de uma política de qualificação realmente efetiva para Minas. Como se pode observar pela tabela 3.4, o aporte de recursos tem alcançado a casa dos R\$ 9.000.000 milhões, e a intenção da SETE é que esses recursos possam crescer ainda mais.

Tabela 3.4

Execução das ações do Projeto Usina do Trabalho. Minas Gerais, 2008-2011

Ano	Municípios atendidos pelo Usina do Trabalho	Trabalhadores qualificados	Trabalhadores capacitados	Investimento
2008	80	10.562	0	R\$ 8.300.000,00
2009	188	11.263	3.801	R\$ 7.907.537,00
2010	186	4.511	1.735	R\$ 5.311.000,00
2011	35	9.000 (meta)	1.735 (meta)	R\$ 9.165.000,00

Fonte: Sistema Mundo do Trabalho. Elaboração própria.

Apesar desses avanços já alcançados, observa-se como é necessário desenvolver para o Estado uma política de qualificação que seja capaz de se antecipar as demandas futuras de

profissionais. Um problema que a SETE tem enfrentado é a dificuldade de qualificar o trabalhador em tempo hábil para que o mesmo ocupe uma vaga aberta, mesmo nos casos em que se formaliza uma parceria com a empresa. As empresas querem um trabalhador qualificado para o momento em que for aberta a vaga e não querem esperar até que se qualifique o trabalhador para ocupá-la. Dessa forma, como salienta Moretto:

É necessário se pensar em uma política de qualificação que tenha condições de se antecipar às demandas futuras de profissionais como aspecto fundamental para qualificar o trabalhador desempregado e abrir-lhe a oportunidade de reintegrar-se no mercado de trabalho (MORETTO, 2007, p.252).

Nesse sentido, à criação da Rede Mineira de Trabalho pode se colocar como fator chave para a qualificação profissional, no sentido de promover a união entre diversos atores envolvidos com as políticas de mercado de trabalho para pensarem e agirem juntos em torno de uma estratégia de qualificação para Minas Gerais. A Rede Mineira de Trabalho poderá contribuir muito para esse papel de introspecção no mercado, colaborando para o planejamento das ações de qualificação voltadas a atender demandas emergentes no cenário estadual. Assim, poder-se-á somar-se a estratégia reativa ao mercado à indutiva, induzindo ondas de investimento para o Estado, fomentando a produção autogestionada e atraindo empresas e preparando-se para qualificar os futuros profissionais que lá trabalharão.

Para além dessas considerações, cabe levantar ainda a necessidade de articulação entre essas políticas e as ações de intermediação de mão-de-obra e seguro-desemprego. Neste ponto, ganha destaque o papel das unidades de atendimento ao trabalhador, tanto na seleção prévia dos beneficiários, quanto no seu acolhimento e acompanhamento posterior, garantindo a sua efetiva colocação em um posto de trabalho. Como exemplo, no caso dos jovens, enfatiza-se a importância das ações que possibilitem ganho de experiência de trabalho, um dos grandes impedimentos à contratação desse público.

Existe ainda um outro gargalo a ser superado quanto a integração entre essas ações. Hoje, quando um trabalhador procura uma unidade de atendimento do SINE no Estado ele não consegue informar-se sobre os cursos de qualificação disponíveis para seu perfil, não existe essa sistemática. Os cursos são mapeados pela SETE com a participação das empresas, cooperativas,

associações e as unidades do SINE de todo o Estado e os trabalhadores só ficam sabendo do curso quando as primeiras turmas estão sendo formadas para o início das atividades. Com isso, perde-se muito no sentido de não se poder oferecer respostas mais rápidas e diretas aos trabalhadores que se dirigem a uma unidade a procura de uma vaga, ou para habilitar-se a receber o seguro-desemprego. Moretto assim se manifesta sobre essa falha, também de caráter nacional:

O oferecimento desse serviço [qualificação social e profissional], no entanto, precisa estar disponível para quando o serviço de emprego detecta um demandante cujo perfil indique a necessidade de qualificação profissional. O curso oferecido deve satisfazer às necessidades do demandante de emprego, ou seja, não se pode encaminhar o indivíduo para um curso qualquer, mas sim para um que atenda ao seu perfil e que lhe amplie suas habilidades e respeite seus anseios profissionais (MORETTO, 2007, p.252).

Não existem no Estado de Minas instrumentos que possibilitem conectar os dados do perfil dos trabalhadores com os cursos ministrados, formando turmas de alunos cujo interesse pelo tema ou experiência anterior tenha sido demonstrado no momento de sua inscrição no SINE. Pelo contrário, qualquer trabalhador pode se inscrever para fazer um curso. E aqui entra outra função importante e que ainda não é oferecida por Minas, a informação e orientação profissional. Esse serviço pode ajudar a detectar com maior rapidez os interesses, necessidades e potencialidades dos trabalhadores que estão em busca de emprego, podendo encaminhá-los para um curso de qualificação, quando for este o caso, que seja mais adequado para o seu perfil, evitando com que o trabalhador faça um curso que em nada somará para sua capacitação e trajetória profissional. Ou até mesmo, em determinados casos, possa orientar o desempregado para uma atividade autônoma, o que pode significar seu encaminhamento para programas de economia solidária, serviços de microcrédito, entre outros.

3.2.4 Economia Popular Solidária

Desenhado nos mesmos moldes do Programa Federal de Economia Popular Solidária, o Programa Estadual de Economia Popular Solidária é executado pela SETE desde 2008, contando somente com recursos do tesouro estadual. O Programa tem por objetivo:

[...] a promoção da geração de trabalho e renda por meio de ações integradas nas áreas de capacitação, formação, assessoria e apoio à comercialização com o intuito de

consolidar e fortalecer os empreendimentos da economia popular solidária no Estado (MINAS GERAIS, 2011d).

O Programa atua focado em algumas regiões de planejamento do Estado, cujas populações se encontram em maior situação de vulnerabilidade social: Jequitinhonha e Mucuri; Zona da Mata; Noroeste de Minas; Norte de Minas; Vale do Rio Doce; e Sul de Minas. As ações principais do Programa são mapear os empreendimentos a serem atendidos e qualificar os trabalhadores nas práticas autogestionárias e de comercialização. Os cursos são moldados para atender as necessidades dos empreendimentos mapeados e se focam tanto na qualificação dos trabalhadores, aprimorando suas aptidões, ensinando novas técnicas de produção e atribuindo valor aos produtos através do *design*, como também na capacitação dos trabalhadores em gestão de negócios e comercialização.

A ação foi implantada em 2008, quando foram qualificadas 1.336 pessoas em 55 cursos realizados. Em 2009 foram 26 cursos realizados, totalizando 704 qualificados, e em parceria com o Projeto Usina do Trabalho outros 21 cursos, atingindo 525 pessoas. O ano de 2010 contou com a qualificação de 50 empreendimentos e a meta de 2011 é qualificar 180 empreendimentos. O Programa conta hoje com um aporte de recursos anual que gira em torno de R\$ 500.000,00 reais.

De forma complementar a essa iniciativa, a SETE executa o Programa Estadual de Apoio às Feiras Regionais da Economia Popular Solidária. Os objetivos desse Programa caminham no sentido de dar visibilidade à produção dos empreendimentos apoiados pelo Programa Estadual de Economia Popular Solidária, buscando garantir a viabilidade financeira e sustentabilidade dos mesmos. As feiras são realizadas regionalmente e em diferentes meses do ano, buscando aliar prefeituras e comunidade no apoio aos empreendimentos locais. Essa ação começou a ser implementada em 2008 com a realização de 3 feiras regionais ampliando-se para 10 feiras realizadas em 2009, com apoio direto a 327 empreendimentos. Em 2010, cerca de 225 empreendimentos foram beneficiados diretamente. A meta para 2011 é realizar 10 feiras regionais, beneficiando 300 empreendimentos. A parcela de recursos direcionada para esse Programa tem girado em torno de R\$ 300.000,00 reais.

Ambos os programas apresentam-se como extremamente importantes e estratégicos para o Estado de Minas, pois atendem a um público-alvo que tem dificuldades para se inserir no mercado formal de trabalho, mercado esse que hoje representa 49% da PEA do Estado. Dessa forma, esses programas têm o mérito de estarem possibilitando a geração de trabalho e renda para famílias em situação de exclusão social e de renda, e o desenvolvimento de regiões do Estado que ainda apresentam baixos índices de crescimento e renda per capita.

Apesar de sua importância, constata-se como tem sido pequeno o investimento de recursos para os dois programas. Dessa forma, há que se buscar ampliar o aporte de recursos para as ações da economia solidária no Estado, inclusive através do convênio com o Ministério do Trabalho para a consecução do Programa Federal de Economia Popular Solidária, que ainda não foi formalizado. Ressalta-se, ainda, a necessidade da Secretaria aumentar sua capacidade de execução desses programas, uma vez que conta hoje com uma equipe reduzida e poucos instrumentos e diagnósticos que embasem o planejamento das ações.

Constata-se também que a participação do SINE no planejamento e execução das ações de ambos os programas tem sido muito pequena, ou quase nula, o que em grande parte se explica pela própria capilaridade reduzida dos Programas no Estado. As unidades de atendimento do SINE não possuem um cadastro dos empreendimentos de economia popular solidária existentes no município onde atuam, o que poderia contribuir muito para o planejamento e execução dos programas pela SETE. A atuação do SINE poderia contribuir também para a organização das ações de qualificação social e profissional, para a formalização dos trabalhadores e para o aporte de recursos essenciais ao crescimento dos empreendimentos, através do contato destes com os programas de qualificação, geração de emprego e renda e microcrédito.

3.3 Considerações finais

Concluimos que a baixa efetividade do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda em Minas não tem refletido o seu potencial. O caminho a ser trilhado pelo Estado deve ir no sentido de otimizar as estruturas de atendimento ao trabalhador já existentes, desenvolver novos serviços que complementem as atividades de intermediação e buscar a integração das ações do SPTER. Argumenta-se que um atendimento de qualidade, com maior captação de vagas

e melhor delineamento do perfil do trabalhador, terá grande impacto sobre as taxas de colocação. Somado a isso, ao melhorar as atividades de informação e geração de conhecimento sobre o mercado mineiro, as atividades de qualificação e encaminhamento para outras ações mais associadas à realidade brasileira, como aquelas destinadas a setores mais vulneráveis, serão, em consequência, também otimizadas.

Considerando-se aspectos específicos do Brasil e de Minas, o serviço de emprego deve ampliar o seu alcance para o setor informal (cerca de 50% da PEA), antes negligenciado, por meio de atividades de seleção e encaminhamento para programas de microcrédito, apoio a economia solidária, ou mesmo serviços de intermediação e certificação de autônomos. As estruturas de atendimento ao trabalhador devem ser uma referência de credibilidade a todos os desempregados que desejam se inserir ou se re-inserir no mercado de trabalho, assim como o deve ser para o empregador que procura por mão-de-obra.

O objetivo a ser perseguido por Minas Gerais e mais propriamente pela Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego é, portanto, melhorar a performance e qualidade do atendimento aos usuários das políticas mineiras de trabalho, emprego e renda, visando, finalmente, o aumento da eficiência e organização do mercado de trabalho, e redução do tempo de desemprego. Em linhas gerais, essa melhora se dará pela expansão e integração dos serviços oferecidos pelas unidades de atendimento de Minas Gerais, pelo aperfeiçoamento metodológico do atendimento, pela maior qualidade na captação de vagas, pelo conhecimento do mercado e seus movimentos, pela capacitação dos servidores que trabalham nas unidades e pela criação de um quadro de incentivos alinhado a um planejamento estratégico que inclua plano de ação, metas e indicadores bem definidos para estas unidades.

CONCLUSÃO

Nesse trabalho procurou-se demonstrar a importância estratégica da constituição de um Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda para a organização e o bom funcionamento das economias mundiais, buscando-se entender quais os papéis que cumprem as políticas de mercado de trabalho dentro de uma composição ampla das políticas de emprego. Verificou-se que a montagem desse Sistema no Brasil acompanhou o desenvolvimento dos Sistemas das economias desenvolvidas o que, apesar de ter servido de importante base para as políticas do país, representou, por outro lado, um limite, ao passo que o Brasil não foi capaz de incorporar nesse desenho as características marcantes de seu cenário. Salienta-se que o Brasil apresenta-se como uma economia ainda em estágio incompleto de desenvolvimento industrial, com grande parcela da população na informalidade, convivendo com condições precárias de trabalho, desigualdade de renda e exclusão social.

Assim como nas economias desenvolvidas, o Brasil teve em seu momento de crise da dívida externa e queda nos números de emprego o influxo principal para pensar e constituir as políticas de mercado de trabalho. Porém, esse momento ocorreu com um atraso se comparado aos países de industrialização avançada. Enquanto nos últimos as décadas de 1980 e 1990 representaram tentativas de melhoria do Sistema, principalmente através da “ativação” das políticas e da implantação da idéia de “flexiguidade”, o Brasil ainda estava nos estágios iniciais de criação do seu serviço público de emprego. Assim, constata-se que além de não ter incorporado as características específicas do cenário nacional, o país ainda desenvolveu-se de forma tardia nesse sentido.

Com a recuperação dos níveis de crescimento e emprego nos últimos anos, novas perspectivas se abrem sobre o potencial das políticas que compõe o serviço público de emprego, possibilitando-as assumir um papel mais ativo, tanto na sua função precípua de organização do mercado de trabalho, com vistas a modernizá-lo, quanto no atendimento da grande massa de trabalhadores heterogêneos que caracterizam o mercado de trabalho brasileiro. Como salienta Moretto:

Na perspectiva de uma reorganização econômica capitaneada pelo pleno emprego é que a instituição do sistema público de emprego abre-se como possibilidade de ser um dos

instrumentos para estruturar um mercado de trabalho mais civilizado, reduzindo as desigualdades entre capital e trabalho e entre os próprios trabalhadores (MORETTO, 2007, P.284)

Porém, para que as políticas de mercado de trabalho consigam cumprir com esse papel de complementaridade com as políticas macroeconômicas, muitos dos limites que se apresentam hoje precisarão ser superados, tais quais: o financiamento das políticas, a definição clara de competências entre os entes da federação, a recomposição das instâncias participativas e deliberativas dos conselhos e do Codefat, a falta de integração das políticas do Sistema e também com políticas de cunho educacional, sociais e econômicas. Percebemos quanto se avançou com a realização do II Congresso e a elaboração de instrumentos que definiram e organizaram melhor a execução das políticas nos planos nacional, estadual e municipal. Porém muito se há por fazer para que as políticas do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda alcancem a todos os cidadãos e ofereçam reais possibilidades de geração de renda.

Por fim, focamos nosso olhar sobre as políticas executadas por Minas Gerais e observamos que o Estado tem encarado problemas semelhantes aos de nível nacional. A desarticulação entre as políticas do Sistema, a falta de alcance aos trabalhadores, a imagem ruim do SINE frente às empresas de mercado e a incipiente oferta de serviços para o setor autogestionado da economia são alguns exemplos desses entraves. Apesar disso, o Estado tem buscado se inserir na discussão nacional em torno dos avanços necessários ao SPTER e em muito tem a acrescentar, apresentando, com a atual criação da Rede Mineira de Trabalho, seu interesse em colocar de forma estratégica as políticas de mercado de trabalho no plano de governo do Estado. Além disso, a experiência do Usina do Trabalho e, principalmente, das ações do eixo Investimento Produtivo, demonstram a tentativa do Estado em absorver informações do mercado para a construção de suas políticas, aliando empresas, setor privado e público no planejamento e execução das políticas do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda. Além disso, essas ações demonstram a preocupação do Estado em formular políticas que atendam as características do cenário mineiro, com grande parcela da população no setor informal da economia, através do incentivo aos programas que colaboram para a produção autogestionada e solidária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA ESTADO. “Falta de mão de obra qualificada atinge 69% das empresas, diz CNP”. 06 de abril de 2011.

ANASTASIA, Antônio. Belo Horizonte: Palavra do Governador, 2011. Entrevista concedida a Emerson Siqueira em 19/05/11. Informação verbal. Disponível em: <<http://www.agenciaminas.mg.org.br>>. Acesso em: maio, 2011.

ANDRADE, Lucas Silva Borges. As políticas públicas de mercado de trabalho nos países desenvolvidos e no Brasil: para além de seu caráter compensatório? Tese (mestrado) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte: 2010.

AZEREDO, Beatriz. Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira. Associação Brasileira de Estudos do Trabalho - ABET. São Paulo: 1998.

CARDOSO JÚNIOR, J. C *et alli*. Políticas de emprego e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo. Brasília: IPEA, 2006.

CARDOSO JÚNIOR, J. C; GONZALEZ, Roberto. Dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil. Brasília: IPEA, 2007.

CARDOSO JÚNIOR, J. C; GONZALES, R; MATOS, F de. Políticas públicas de trabalho e renda em contexto de baixo crescimento econômico: a experiência brasileira recente. Emprego, trabalho e políticas públicas./ Júnior Macambira e Liana Maria Frota Cardeal (Orgs.). - Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, Banco do Nordeste do Brasil, 2009.

CASTEL, R. Metamorfoses da Questão Social. Petrópolis: Vozes, 1998.

ESPING-ANDERSEN, G. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. Lua Nova (Revista de Cultura e Política), n.º. 35, São Paulo, 1995.

EUROPEAN COMMISSION. The role of the Public Employment Services related to ‘Flexicurity’ in the Euro-pean Labour Markets. Directorate General for Employment, Social Affairs & Equal Opportunities. Final Report, march 2009.

FIGUEIREDO, Rubens; LAMOUNIER, Bolivar. (Org). A Era FHC: um balanço. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Exclusão, Risco e Vulnerabilidade Social: desafios para a política social. In: ____ Gestão Social: o que há de novo? Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

FONSECA, Pedro Dutra. Vargas: O Capitalismo em Construção – 1906-1954. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1989.

GIAMBIAGI, Fábio; VILLELA, André. (Org). Economia Brasileira Contemporânea. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

GIAMBIAGI, Fábio; BARROS, Octavio. (Org). Brasil Pós-Crise: agenda para a próxima década. Rio de Janeiro: Campus, Elsevier, 2009.

GUIMARÃES, Alexandre Queiroz. Desenvolvimento e Geração de Emprego e Renda -políticas de emprego e renda, a economia solidária e o papel dos governos locais. Projeto de Pesquisa submetido e aprovado pela Fapemig. Belo Horizonte, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Políticas Sociais - acompanhamento e análise, 12, fev. 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Políticas Sociais - acompanhamento e análise, 13, edição especial. 2007.

KAPSTEIN, E.B. Os trabalhadores e a economia mundial. Foreign Affairs. Editora brasileira, publicação da Gazeta Mercantil, 11/10/1996.

MENDONÇA, Igor Coura. A política pública de qualificação social e profissional: uma análise da percepção dos gestores responsáveis pela implementação do PNQ em MG. Monografia de conclusão de curso – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte: 2008.

MINAS GERAIS. Decreto de Competências da Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego. Belo Horizonte, 2011a.

MINAS GERAIS. Minuta do Convênio de cooperação Técnica celebrado entre o Estado de Minas Gerais, através da Secretaria de Trabalho e Emprego, e os municípios mineiros para a instrumentalização das ações do SPTER. Belo Horizonte, 2011b.

MINAS GERAIS. Pesquisa de Emprego e Desemprego da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Boletim Mensal: Ano 17/ n° 03/ março, 2011. Disponível em: <<http://www.fjp.org.br>>. Acesso em: maio, 2011c.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego: Plano de Trabalho do Programa Economia Popular Solidária. Belo Horizonte, 2011d.

MORETTO, Amilton José. O sistema Público de Emprego no Brasil: uma construção inacabada. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, SP: 2007.

MTE. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Construção de um Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda Participativo e Integrado. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: março-abril-maio, 2011.

MTE. Termo de Referência para a Elaboração do Plano Plurianual do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda. Brasília: 2006. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: março-abril-maio, 2011.

MTE. Políticas Públicas de Emprego no Brasil. Avaliação externa do programa seguro-desemprego. Brasília: 2010. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: março, 2011.

POCHMANN, Marcio. Economia Solidária no Brasil: possibilidades e limites. Mercado de trabalho, IPEA, nº 24, ago. 2004.

OECD. The OECD jobs study: facts, analysis, strategies. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1994.

RAMOS, Carlos Alberto. Políticas de geração de emprego e renda: justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira. Texto para Discussão nº 277. Brasília: Universidade de Brasília – Departamento de Economia, 2003.

REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria. (Org). Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2003.

VALADARES, Lara Farah. Uma reflexão acerca das condicionantes dos resultados das políticas de qualificação social e profissional: subsídios para aplicação em Minas Gerais. Monografia de conclusão de curso – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte: 2008.

Fontes Eletrônicas:

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em:
www.mte.gov.br, acesso: fev-mar-abr-maio, 2011.

SEDESE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Disponível em:
www.social.mg.gov.br, acesso: fev-mar-abr-maio, 2011.