



**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO NO BRASIL: UMA ANÁLISE
DA TRAJETÓRIA DO PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E
RENDA**

Banca examinadora

Professora Orientadora: Edith Seligmann Silva

Professora Anita Kon

Professor Claudio Salvadori Dedecca

*A memória de minha mãe, que tinha o maior
coração do mundo, e aos meus avós queridos
Maria, Amélia e Amaro*

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

CRISTIANE DA COSTA FERNANDES

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA
TRAJETÓRIA DO PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-
Graduação da FGV/EAESP
Área de Concentração: Políticas de Governo
como requisito para obtenção de título de mestre
em Administração Pública.

Orientador: Prof. Edith Seligmann Silva



Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração
de Empresas de São Paulo
Biblioteca



44/2000



1200000044

São Paulo
2000

| | |
|-----------------------------|-------------|
| Escola de Administração do | |
| S. Emancipação de São Paulo | |
| 01.02 | 31.05.024.5 |
| | (81) |
| | F3638 |
| 44/2000 | Dis. |

e-2

FERNANDES, Cristiane da Costa. Políticas públicas de emprego no Brasil: uma análise da trajetória do Programa de Geração de Emprego e Renda. São Paulo: EAESP/FGV, 2000. 175 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Políticas de Governo).

Resumo: Analisa a trajetória do Programa de Geração de Emprego e Renda, entre 1995 e 1998, apontando seus acertos e suas inconsistências. Aborda as políticas públicas de emprego no contexto das transformações do mundo do trabalho e dos processos de reestruturação dos sistemas de bem-estar social nos países da OCDE e as especificidades no caso brasileiro.

Palavras-Chaves: desemprego – mercado de trabalho - políticas públicas

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DO PROGRAMA DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA

SUMÁRIO

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Parte I: Introdução ao Estudo das Políticas Públicas de Emprego | 01 |
| Introdução | 02 |
| 1. Nova Dinâmica Produtiva e Mercado de Trabalho | 07 |
| 1.1. Introdução: o mal do fim do século | 07 |
| 1.2. Do fordismo à acumulação flexível | 18 |
| A crise do fordismo | 21 |
| A acumulação flexível | 23 |
| Redes de subcontratação | 24 |
| 1.3. As transformações no mundo do trabalho: flexibilidades e precarização | 30 |
| A questão salarial | 33 |
| 1.4. A questão social | 35 |
| 2. Os possíveis caminhos para além da crise: o papel do Estado | 40 |
| 2.1. Regulamentação x Desregulamentação | 40 |
| A defesa da desregulamentação | 41 |
| A defesa da regulamentação | 45 |
| 2.2. As formas de intervenção | 47 |
| As políticas públicas de emprego | 53 |
| 3. As políticas públicas de emprego | 56 |
| 3.1. Introdução | 56 |
| 3.2. Contexto histórico da estruturação das políticas públicas de emprego nos países da OCDE | 58 |
| Consolidação das políticas do <i>welfare state</i> | 59 |
| As políticas públicas de emprego no período de consolidação do <i>welfare state</i> | 63 |
| Reestruturação das políticas do <i>welfare state</i> | 64 |
| As políticas públicas de emprego no período de reestruturação do <i>welfare state</i> | 67 |
| 3.3. As políticas públicas de emprego: principais programas e | |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| características | 68 |
| Políticas ativas x políticas passivas: conceituação e principais programas | 69 |
| Características dos sistemas públicos de emprego | 72 |
| 3.4. Desafios recentes e novos caminhos | 74 |
| Modificações das normas trabalhistas | 78 |
| Revisão dos instrumentos tradicionais de políticas públicas de emprego | 82 |
| Parte II: Políticas Públicas de Emprego no Brasil e o Programa de Geração de Emprego e Renda | 87 |
| 4. Políticas públicas de emprego no Brasil | 88 |
| 4.1. Introdução: especificidades para o caso brasileiro | 88 |
| O mercado de trabalho brasileiro | 88 |
| Aumento e heterogeneidade do desemprego | 89 |
| Informalização e redução da taxa de assalariamento | 94 |
| Sistema de proteção social | 96 |
| 4.2. Nota sobre a reforma da legislação trabalhista | 98 |
| Banco de horas | 102 |
| 4.3. Breve histórico das políticas públicas de emprego no país | 103 |
| Seguro-desemprego | 105 |
| Intermediação | 107 |
| Formação Profissional | 108 |
| Geração de Emprego e Renda | 110 |
| 5. Programa de Geração de Emprego e Renda - Proger | 112 |
| 5.1. Introdução | 112 |
| 5.2. O Programa: concepção, lógica e desdobramentos | 113 |
| A expansão do Programa: Proger Rural e Pronaf | 116 |
| Os agentes financeiros | 119 |
| 5.3. Organização institucional e funcionamento dos programas | 119 |
| 5.4. Resultados Globais | 122 |
| Distribuição por tipo de programa | 124 |
| O desempenho dos bancos | 129 |
| Distribuição geográfica | 134 |
| O papel das Comissões Municipais de Emprego | 140 |
| Considerações Finais | 146 |
| Anexo I | 153 |

| | |
|--------------|-----|
| Anexo II | 158 |
| Anexo III | 160 |
| Bibliografia | 162 |

Proger - Programa de Geração de Emprego e Renda

Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

Sine - Sistema Nacional de Emprego

Sudene - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

Parte I

Introdução ao Estudo das Políticas Públicas de Emprego

Introdução

"Pertence-se à sociedade, mais exatamente à sociedade democrática não escravagista e tem-se direito sobre ela, ou ao contrário, está-se parcialmente excluído na medida em que se participe ou não de um processo de produção organizado na escala da sociedade inteira".

Andre Gorz

OK

As transformações pelas quais passa o mundo do trabalho, como as altas taxas de desemprego, a crescente insegurança e precariedade das novas formas de ocupação, a queda dos salários reais e a exclusão social, vem desenhando um cenário muito distinto daquele que prevaleceu nas quase três décadas que sucederam o final da Segunda Guerra Mundial, quando predominou uma situação de quase pleno emprego da força-de-trabalho, de estabilidade dos empregos regulares e de evolução do salário médio real.

A tendência de queda da participação do fator trabalho no processo de produção vem acompanhada da consolidação de uma sociedade cada vez mais desigual: de um lado estão aqueles incorporados pelo sistema produtivo e, de outro, uma crescente população formada pelos que não encontram trabalho no mercado formal e são desempregados ou subempregados.

Além do desemprego aberto, o desemprego por desalento, situação na qual o trabalhador desempregado desiste de procurar uma colocação, e o crescimento do trabalho precário começam a chamar a atenção. Mais notório que a dificuldade em gerar postos de trabalho é a diminuição substancial da qualidade dos empregos gerados. Mais marcante que o desemprego é o fenômeno da precarização das condições de trabalho com o aumento de formas atípicas de emprego: subemprego, trabalho em tempo parcial, contratos por tempo determinado, sem contratos de trabalho.

Essas transformações no mundo do trabalho são usualmente atribuídas à mudança no paradigma de produção - do modelo de produção em massa fordista-taylorista para a combinação de novas formas de organização do trabalho, baseadas na produção flexível de base microeletrônica, na tecnologia da informação e em trabalhadores polivalentes. Por um lado, o novo padrão tecnológico requer um trabalhador mais qualificado que aquele do taylorismo; por outro, a guerra pelo mercado imprime a necessidade de custos mais baixos promovendo uma série de fenômenos no âmbito da administração de recursos humanos. Reengenharia, downsizing e outras inovações acabam por reduzir a quantidade de mão-de-obra diretamente empregada no processo produtivo.

Em outras palavras, a crise de emprego tem sido interpretada como resultado da mudança de um paradigma baseado em produção em massa direcionada para um consumo de massa, cuja lógica dependia do padrão de acesso ao consumo de grande parte da população, para um outro paradigma que é poupador de mão-de-obra.

No paradigma da produção flexível, o pleno-emprego deixa de ser a meta da política macroeconômica. As altas taxas de desemprego sobrecarregam o sistema de proteção social exigindo elevação das contribuições e diminuição dos benefícios concedidos, minando as bases do Estado do bem-estar social e imprimindo a necessidade de reformulação de suas políticas sociais. Nessa reformulação, a questão do emprego ganha um papel central e as políticas públicas voltadas para a esfera do emprego se tornam, como diz Azeredo (1998), o núcleo das políticas sociais de nova geração.

É esse o contexto geral que motivou a elaboração desta dissertação. Guiados por uma meta ampla de estudar uma ferramenta que possa, ainda que parcialmente, fazer frente à complexidade da questão, selecionamos o Programa de Geração de Emprego e Renda como objeto de nossos estudos.

O processo metodológico adotado se baseou, em primeiro lugar, na revisão da literatura sobre crise de emprego e políticas públicas de emprego. A

literatura foi o ponto de partida para a formatação inicial da proposta de dissertação e norteou todo o processo de trabalho, na medida em que a atualidade do tema promove debates permanentes e profícuos.

O próximo passo adotado foi a coleta de material específico sobre o Proger, primeiramente na Secretaria Estadual de Relações do Trabalho, em São Paulo e, posteriormente, na Divisão do Proger, da Secretaria de Políticas de Emprego e Salário, do Ministério do Trabalho e Emprego, em Brasília. O contato com a equipe do Proger no Ministério do Trabalho e Emprego foi um passo fundamental na condução da pesquisa e trouxe contribuições profícuas para a compreensão da problemática. Na análise do material coletado, fazemos uso de construções gráficas e, em alguns momentos, nos apropriamos de instrumental estatístico para melhor estabelecer a relação entre variáveis.

A partir dos primeiros desenvolvimentos da pesquisa referente ao projeto apresentado na qualificação, revelou-se necessária uma modificação na abrangência da análise de nosso objeto de estudo. A princípio, havíamos proposto o estudo das políticas públicas de emprego no Brasil com especial foco no impacto do Programa de Geração de Emprego e Renda junto ao setor informal da Região Metropolitana de São Paulo. A curta maturidade do programa e, principalmente, seu baixo alcance junto ao público que dizia respeito ao nosso projeto e que deveria ser o público-alvo do Proger, impossibilitaram a utilização de seus dados como amostra relevante para a pesquisa e imprimiu a necessidade de uma revisão da proposta.

A percepção do limitado impacto deste programa em São Paulo e, especificamente, sobre o setor informal, lançou luz sobre o que se constitui o problema mais específico que esta dissertação pretende abordar, qual seja, o desvio do programa de seus propósitos iniciais.

Dessa forma, nosso objetivo diz respeito a examinar as possíveis razões que influenciaram a dificuldade de o programa atingir o que estava previsto em suas formulações originais e nossa análise leva em consideração os resultados

parciais obtidos pelo Proger no país do início de sua implementação, em 1995, a dezembro de 1998.

Com o propósito de analisar o Programa de Geração de Emprego e Renda, como um dos programas das políticas públicas de emprego no país, dividimos esta dissertação em duas partes. A primeira, intitulada *Introdução ao Estudo das Políticas Públicas de Emprego*, expõe o contexto no qual se inserem as políticas públicas de emprego. Esse contexto diz respeito basicamente a dois aspectos: de um lado as necessidades derivadas de uma nova organização produtiva e, de outro lado, a forma pela qual as políticas sociais são estruturadas para fazer face a essa realidade.

Essa primeira parte é dividida em três capítulos. No primeiro, discutimos as transformações recentes por que passa a esfera produtiva e seus principais impactos sobre o mundo do trabalho. Para tanto, analisamos os efeitos dos novos rumos dos processos produtivos e da globalização da economia sobre o mercado de trabalho e as principais correntes teóricas que buscam explicá-los.

No segundo capítulo, buscamos descrever, ainda que sucintamente, o debate em torno de qual deva ser o papel do Estado no contexto das crescentes inseguranças no mundo do trabalho. Notamos que para cada interpretação das razões que levaram à crise de emprego, corresponde um diferente receituário para combatê-la, desde proposições liberais que defendem a desregulamentação do mercado de trabalho como principal medida para estimular produção e contratações de mão-de-obra até posições que entendem que a saída para o impasse da crise está em combinar não apenas políticas ativas e passivas de emprego, mas também em combinar políticas sociais e macroeconômicas.

Na sequência, descrevemos, no terceiro capítulo, o contexto histórico da formação e estruturação das políticas públicas de emprego nos países desenvolvidos e analisamos suas principais características. Não pretendemos tratar do conjunto de programas que compõem o rol das políticas públicas de emprego, mas nos concentramos nos programas de seguro-desemprego, de

intermediação de mão-de-obra, de qualificação profissional e nos programas de geração de emprego e renda.

Na segunda parte, *Políticas públicas de emprego no Brasil*, examinamos a questão brasileira. Em primeiro lugar, buscamos, no capítulo 4, lançar luz às especificidades do país no que se refere à necessidade de uma política pública de emprego. Ainda que haja semelhanças na reestruturação do processo produtivo nos países desenvolvidos e no Brasil, tal reestruturação encontra aqui um mercado de trabalho bem diverso daquele observado nos países da OCDE. Adicionalmente, cabe também notar que as experiências em matéria de políticas sociais e políticas de emprego, que nos países da OCDE remontam ao século passado, apenas engatinham em nosso país.

Ainda no capítulo 4, traçamos um breve histórico sobre os programas de políticas públicas de emprego no país e incluímos uma nota sucinta sobre as atuais propostas de reforma da legislação trabalhista. Pretendemos, especialmente, chamar a atenção para a relação entre medidas e propostas e a realidade brasileira.

Cabe observar que nossa atenção está voltada para as ações de políticas públicas organizadas no contexto de um sistema público de emprego em nível nacional. Dessa forma, deixamos de abordar outras iniciativas estaduais ou organizadas por instituições de fomento.

No capítulo 5, procedemos a análise do Proger, nosso objeto de estudo. Nesse capítulo, pretendemos analisar o processo de implementação do Proger *vis à vis* os pressupostos de sua formulação, lançando luz para os possíveis desvios que se podem observar e buscando explicações para sua ocorrência e, dessa forma, contribuir para o debate a respeito da atuação das políticas públicas de emprego no país, assim como abrir caminhos para novas pesquisas a esse respeito.

1. Nova Dinâmica Produtiva e Mercado de Trabalho

1.1. Introdução: O mal do fim do século

*"Vai levando um pé na bunda vai, vai pro olho da rua e não volta nunca mais...vai procurar mais um emprego (não tem nada), olha nos classificados (não tem nada), vai batendo um desespero (não tem nada), vai ficar desempregado."
Gabriel, o pensador, Dança do Desempregado*

A economia capitalista deste fim de século, em oposição ao período dos anos dourados vividos até a década de sessenta, é marcada pelo rompimento com o compromisso social do pós-guerra e pela revalorização do livre jogo das forças de mercado.

O déficit no mercado de trabalho, associado frequentemente à contínua redução do emprego industrial, agrava-se ainda mais na proporção em que diminui o crescimento do setor de serviços, que até os anos oitenta era apontado como potencial absorvedor da mão-de-obra dispensada pela indústria. Além do aumento das taxas de desemprego, o mercado de trabalho é também afetado pelo crescimento de formas atípicas, contingenciais ou precárias de emprego, de remunerações e de contratos, que ampliam as inseguranças do trabalho.

Entre as interpretações recorrentes sobre a crise no mundo do trabalho é possível distinguir várias classes de diagnósticos que atribuem o crescimento do desemprego a:

- a. avanços técnicos, que poupam mão-de-obra por meio da crescente automação;
- b. processos de reorganização administrativa, ou reengenharia, que diminui níveis hierárquicos;
- c. globalização da economia, que transfere empregos para localidades onde a mão-de-obra é mais barata;
- d. adoção de políticas deflacionárias, que para combater inflações altas ou crônicas, promove a depressão econômica, por meio de, por exemplo, altas taxas de juros, inibindo o crescimento da economia e consequentemente a geração de empregos;
- e. excessiva rigidez do mercado de trabalho, que não permite ajustes rápidos o suficiente para garantir a acomodação dos trabalhadores às possibilidades de trabalho existentes, aumentando o tempo e o nível de desemprego.

De acordo com a interpretação adotada, o diagnóstico para o combate à crise assume contornos específicos. Assim, se a causa do desemprego é atribuída à mudança de paradigma tecnológico, por exemplo, defende-se que a qualificação da mão-de-obra é a forma pela qual se pode combater a falta de empregos. Se a crise é atribuída à rigidez do mercado de trabalho, defende-se a desregulamentação e maior flexibilização do mercado.

Comentaremos resumidamente esses diagnósticos, procurando desmistificar as ênfases atribuídas a um aspecto isoladamente. Em seguida, buscaremos agrupá-los como diferentes faces de um mesmo fenômeno. Dessa forma, pretendemos ressaltar a insuficiência de propostas baseadas em diagnósticos parciais e incompletos da crise de empregos.

a. avanço tecnológico

Não se pode negar que a implantação da automação reduza a necessidade de trabalho dado o mesmo nível de produção. Entretanto a história das

revoluções industriais pode ser descrita como a história da transferência de empregos de setores mais atrasados para setores mais modernos. É, pois, notório que o movimento simultâneo de criação e destruição de empregos provocado pela tecnologia é anterior à Terceira Revolução Industrial.

Quanto ao resultado líquido do fenômeno criação/destruição, encontramos em Freeman et alli (1995) tentativa de desmistificar os impactos da introdução de novas tecnologias no mercado de trabalho. Para Freeman et alli são ingênuas tanto as interpretações que consideram a intensificação de novas tecnologias um mero fenômeno de automatização e destruição de postos de trabalho, quanto aquelas que as consideram uma fonte meramente positiva de geração de novos empregos. A partir da tese schumpeteriana de crescimento induzido por inovações tecnológicas, os autores salientam que uma nova tecnologia revolucionária pode se constituir a base de um círculo virtuoso de crescimento, no qual a taxa de investimento seja elevada e a produtividade do trabalho crescente, mas que a produção aumente em um ritmo ainda mais elevado, de modo que o resultado seja um incremento líquido de emprego.

Entretanto a persistência desse círculo virtuoso dependerá da política macroeconômica, da política de emprego e do nível do comércio, assim como das inovações tecnológicas. Dessa forma, de uma combinação harmônica entre tecnologia, políticas públicas e fatores institucionais podem surgir longos períodos de pleno emprego (FREEMANN, SOETE e EFENDIOGLU, 1995, p. 660).

No que se refere aos fatores institucionais há um elemento a mais que deve ser considerado. A relação entre tecnologia e emprego não deve ser analisada no marco tradicional de uma economia fechada, como nas teorias clássicas, neoclássicas ou até mesmo schumpeterianas, mas sim no contexto da rápida internacionalização da produção, da liberalização do comércio e dos fluxos internacionais de investimento e da globalização da informação e da comunicação.

Cabe também notar, como fez Mattoso (1995), que o surgimento de um agrupamento de inovações tecnológicas no processo produtivo não pode ser entendido como uma variável exógena ao sistema produtivo. A procura sistemática por inovações constitui um elemento dinâmico do desenvolvimento capitalista e é impulsionada pela concorrência inter-capitalista, permanente no sistema capitalista de produção. Um novo paradigma tecnológico surge a partir das dificuldades e contradições levantadas ao longo de uma trajetória tecnológica (MATTOSO, 1995, p. 36).

b. reorganização administrativa

Alguns autores, como Gorender (1996) e Rifkin (1995), consideram que uma nova concepção de organização da produção tornou obsoleta a idéia da produção completamente automatizada. Os resultados insatisfatórios das experiências de automação total mudaram a ênfase das revoluções produtivas, do crescimento da produtividade via inovação tecnológica para maior valorização da reorganização administrativa.

Sem negar o papel das novas tecnologias na reestruturação do mercado de trabalho, Gorender (1996) observa que, apesar de não haver razão para duvidar de que a tecnologia informacional e a organização do trabalho segundo a produção enxuta são causas do desemprego estrutural, é difícil estabelecer o quanto cabe a cada um desses fatores. A introdução de dispositivos informatizados elimina postos de trabalho, porém é duvidoso que o faça em maior proporção do que a reengenharia, o enxugamento, a reestruturação organizacional. O fato é que seja por via da automação eletrônica, seja por via da remodelação do layout organizativo da empresa - os empregos somem aos milhares e aos milhares, enquanto aumenta a carga de trabalho sobre aqueles que continuam empregados (GORENDER, 1996, p. 15).

Para Rifkin (1995), a introdução de uma série de novos métodos organizacionais se confunde com a adoção de sistemas automatizados como

causadores do desemprego estrutural deste fim de século, mas é a primeira, e não a segunda, a maior responsável pela economia de mão-de-obra.

O mais dramático para o mundo do trabalho é que essas mudanças estão ainda em curso e que os mecanismos de reestruturação não parecem ter se esgotado. Apesar dos esforços de ajustamento realizados pelas empresas durante a década de 80, que se traduziram em reduções de emprego, menor proteção social e grande incremento de produtividade, os ganhos obtidos foram momentâneos e as empresas continuam demandando uma nova onda de reestruturação e flexibilização das relações de trabalho para enfrentarem a concorrência em seus mercados.

Além de ser um fenômeno ainda em curso, os efeitos da reestruturação administrativa não atingem apenas trabalhadores menos qualificados como no caso da automação - seus efeitos envolvem também os níveis médios de chefia, que passam a não mais existir numa estrutura gerencial horizontalizada. As áreas afetadas tampouco se restringem ao setor industrial - o setor de serviços tem também sofrido processo de reestruturação administrativa no intuito de reduzir gastos, aumentar eficiência e competitividade.

c. globalização

Todos esses elementos - desde a intensificação do uso de sistemas automatizados até a introdução de reengenharias administrativas - estão relacionados a um contexto de crescente globalização, que imprime a necessidade constante de redução de custos.

A escassez de empregos em um determinado país é, dessa forma, associada à emergência de um mercado global. Esse argumento é usual em países onde o custo da mão-de-obra é relativamente alto, notadamente nos países europeus, que além de possuírem os salários mais altos, ainda se caracterizam por possuir amplo sistema de seguridade social que, via de regra, sobrecarrega a folha de pagamentos das empresas.

A concorrência global, fortalecida principalmente pelas recuperações da Europa e do Japão no pós-guerra e as diferenças salariais entre os países acabam por estimular a transferência de firmas para regiões onde o custo da mão-de-obra é menor. Os avanços nas tecnologias de informação sinalizaram para a possibilidade material do desenvolvimento de trocas comerciais em que a distância física é quase irrelevante.

A intensificação da globalização coincide justamente com o período no qual os movimentos sindicais são forçados a mudar suas tradicionais demandas por salários e direitos para uma nova estratégia na qual a principal reivindicação é a conservação de postos de trabalho.

Entretanto, os requerimentos do processo produtivo vão muito além da minimização do custo de mão-de-obra: os trabalhadores não devem ser apenas baratos, mas também qualificados. A nova divisão internacional dos empregos, promovida pela diminuição de barreiras alfandegárias e a liberalização comercial, apontou para o fato de que a globalização da economia beneficiou países cujos mercados de trabalho se caracterizavam por apresentar mão-de-obra qualificada e, ao mesmo tempo, barata.

Dessa forma, apesar de num primeiro momento a flexibilidade externa de deslocamento da contratação ter afetado sobretudo os empregos subqualificados e as empresas tradicionais, tal instrumento foi se ampliando até a produção de produtos mais sofisticados.

Essa lógica explica, em parte, o sucesso econômico de alguns países do Leste Asiático, que oferecem "mão-de-obra de primeiro mundo, a preço de terceiro". Um programa de investimentos públicos maciços em educação, principalmente a partir dos anos 70, é considerado um dos elementos-chave no crescimento acelerado com baixas taxas de desemprego na região. Até a explosão da crise financeira em 1997, o Leste Asiático conseguia estabelecer um círculo virtuoso de forte crescimento da produção, grandes progressos de produtividade e pleno-emprego.

Como resultado da nova configuração na distribuição mundial da produção, na Europa, o aumento da produção tem sido por demais lento para que fosse possível otimizar os ganhos de produtividade derivados do progresso técnico e, por isso, as seqüelas da destruição de postos de trabalho têm sido maiores que a criação de novos postos. Enquanto nos países da América Latina, predominam, de uma forma geral, as consequências negativas de menos e piores empregos.

d. política macroeconômica

As comparações entre as décadas de prosperidade do pós-guerra, de grande crescimento econômico e baixo desemprego, e as décadas de 70 a 90, que apresentaram crescimento medíocre e altas taxas de desemprego, constituem os principais argumentos da tese de que a política macroeconômica voltada para o controle inflacionário, em vez de para o crescimento da produção é a causa da crise de empregos.

Quadro 1.1: Taxas de crescimento médio anual do emprego (N), do PIB e do desemprego* (em %):

| Países | 1968-73 | | | 1975-79 | | | 1979-83- | | | 1983-89 | | |
|------------|---------|-----|------|---------|-----|------|----------|-----|------|---------|-----|------|
| | N | PIB | Des. | N | PIB | Des. | N | PIB | Des. | N | PIB | Des. |
| Alemanha | 0,5 | 4,9 | 0,6 | 0,4 | 3,9 | 3,1 | 0,1 | 0,6 | 7,9 | 0,8 | 2,8 | 6,8 |
| EUA | 2,3 | 3,0 | 4,9 | 3,6 | 4,3 | 5,8 | 0,5 | 0,7 | 9,6 | 2,6 | 3,9 | 5,3 |
| França | 1,1 | 5,5 | 2,7 | 0,5 | 3,9 | 6,0 | -0,2 | 1,5 | 8,4 | 0,2 | 2,6 | 9,4 |
| Inglaterra | 0,2 | 3,3 | 2,1 | 0,4 | 2,9 | 4,5 | -1,6 | 0,5 | 11,2 | 2,0 | 3,4 | 6,2 |
| Itália | -0,3 | 4,6 | 6,4 | 0,7 | 4,9 | 7,8 | 0,4 | 1,7 | 10,0 | 0,4 | 3,1 | 12,1 |
| Japão | 1,0 | 8,8 | 1,3 | 1,2 | 4,9 | 2,1 | 1,1 | 3,3 | 2,7 | 1,1 | 4,6 | 2,3 |
| Suécia | 0,7 | 3,8 | 2,0 | 0,7 | 1,2 | 1,7 | 0,3 | 1,1 | 2,9 | 0,9 | 2,6 | 1,4 |
| UE* | 0,5 | 4,7 | 2,4 | 0,3 | 3,6 | 5,5 | -0,5 | 0,9 | 10,1 | 1,0 | 2,9 | 9,0 |
| OCDE** | 1,2 | 4,2 | 3,2 | 1,6 | 4,4 | 5,2 | 0,3 | 1,3 | 8,6 | 1,6 | 3,9 | 6,4 |

Fonte: Mattoso, págs.79 e 83.

*As taxas de desemprego correspondem ao último ano de cada período

**Correspondem à média dos países que compõem cada grupo

Os dados do quadro 1.1 podem corroborar essa tese, mas lança luz também para outros aspectos. No quadro, vemos de imediato que a períodos de crescimento econômico correspondem períodos de expansão do nível de emprego. Entretanto é possível também concluir que os níveis de crescimento do produto no período são superiores aos níveis de crescimento do emprego e que esses são insuficientes para compensar o crescimento da PEA (População Economicamente Ativa). É por essa razão que a taxa de desemprego sobe em todos os casos, com exceção do caso sueco, se compararmos os períodos inicial e final da amostra.

O desemprego é crescente em todos os períodos apesar da recuperação econômica da segunda metade da década de 80. Na amostra, apenas os EUA e a Suécia, por motivos diferentes, conseguiram no final do período diminuir suas taxas de desemprego para níveis próximos dos observados no início dos anos 70. Nos EUA, onde o baixo desemprego é geralmente atribuído a alta flexibilidade do mercado de trabalho, a maior queda deve ser também atribuída às menores taxas de crescimento da população em idade ativa (MATTOSO, 1995A, p.83). No caso sueco, a explicação para o controle do desemprego parece estar relacionada a investimentos significativos em políticas públicas de emprego.

Embora a política deflacionária tenha um impacto negativo no nível de produção e, logo, no nível de emprego, deve-se considerar que a redução da elasticidade emprego-produto, ou seja, a diminuição da quantidade de empregos gerados para cada unidade de produto ou investimentos realizado, que pode ser verificada a partir dos anos 80, indica que mesmo uma recuperação econômica sustentada não seria, por si só, capaz de manter as taxas de desemprego nos mesmos níveis que os observados nos anos do pós-guerra.

Isso pode ser explicado pela passagem de um regime que se caracterizava pela correlação positiva entre aumento da produtividade de um setor e criação de empregos no mesmo setor a outro regime de correlação negativa entre as mesmas variáveis, como demonstram Appelbaum e Schettkat

(1995). Dessa forma, a geração de emprego não está tão mais intimamente relacionada com o crescimento dos setores dinâmicos da economia, mas passa a depender também do crescimento dos setores em que a produtividade aumenta num ritmo inferior. Segundo os autores, a passagem do pleno emprego ao desemprego nas economias industriais não se deve a fatores exógenos nem a rigidez dos mercados de trabalho nem a erros políticos - ainda que todos esses fatores possam ter agravado o problema -, mas ao próprio processo endógeno de desenvolvimento.

Entretanto, se observarmos a trajetória do Reino Unido na primeira metade da década de 90, podemos ter alguns indicativos de que orientações de política econômica podem influir diretamente no mercado de trabalho apesar das ponderações acima mencionadas, como nos mostra Barbosa (1999). De 1990 a 1992, período em que o Reino Unido participou do Mecanismo Cambial Europeu, o país conseguiu reduzir sua inflação às custas de altas taxas de juros e de um quadro recessivo, com rápido declínio nas taxas de crescimento e aumento no nível de desemprego.

Quando abandonou o Mecanismo Cambial Europeu e promoveu a adoção de um regime flutuante para a libra, em substituição à paridade do mecanismo europeu, orientando a nova estrutura de política monetária de acordo com a meta da estabilidade doméstica, em detrimento de metas cambiais, o país logrou elevar suas taxas de crescimento, mantendo a inflação baixa. As taxas de desemprego foram gradualmente reduzidas, permitindo ao país alcançar um dos mais baixos níveis na Europa (BARBOSA, 1999).

Dessa forma, ainda que o paradigma produtivo atual seja menos favorável à geração de empregos que o anterior, parece haver um papel importante para as políticas macroeconômicas que não deve ser subestimado.

e. rigidez do mercado de trabalho

As diferenças nas taxas de desemprego entre os países levam alguns autores a defender que os níveis de emprego são diretamente afetados pela organização institucional do mercado de trabalho em cada país.

A justificativa estaria no cálculo efetuado pelos empresários quando da decisão de contratar ou não contratar, uma vez que são os custos envolvidos no processo de contratação que subsidiariam tal decisão. Nesses custos estão envolvidos além do salário direto e indireto, os impostos sobre a mão-de-obra e as despesas com indenizações em caso de demissão.

Dessa forma, arranjos institucionais em que o custo de contratação é menor estimulariam taxas mais baixas de desemprego, assim como o contrário estimularia a busca de alternativas por parte do empresariado para diminuir sua dependência com relação à contratação de mão-de-obra.

Como consequência, os adeptos do liberalismo passaram a ver no modelo americano, de baixa regulamentação, a saída para o problema do desemprego, já que a precária proteção social e a livre negociação dos salários tornam a contratação interessante porque pouco onerosa e facilmente reversível. Esse sistema, entretanto, não evita a pobreza em massa, uma vez que estimula o emprego precário.

A Europa, exceto pelo Reino Unido, e sua forte rede de proteção social seriam o contraponto perverso. A rigidez do mercado de trabalho derivada de leis que garantem mais direitos aos trabalhadores e um sistema de previdência social mais generoso evita a pobreza em massa, mas não evita o desemprego em massa.

Cabe observar, entretanto, que as estatísticas devem ser analisadas com certo cuidado. O que representa um posto de trabalho nos EUA não é exatamente o mesmo que representa um posto de trabalho nos países europeus. A maioria dos empregos criados naquele país são de meio-período e no setor de serviços, de baixa remuneração. Trabalhadores que perderam seu posto de

trabalho no setor industrial conseguem colocação em dois ou três empregos de meio-período, cujos salários somados podem corresponder a muito menos da metade do salário anterior (RIFKIN, 1995, p. 183).

Sob essa ótica, temos que quase 10% da força de trabalho americana estava, no início dos anos 90, desempregada, subempregada ou trabalhando em meio-período, pois os empregos em período integral não estavam disponíveis, o que eleva sua taxa de desemprego além da observada na maioria dos países da Europa continental (RIFKIN, 1995).

As cinco categorias de diagnósticos acima expostas aparecem, via de regra, combinadas, atribuindo-se maior relevância a um ou outro aspecto. A nosso ver, entretanto, tais explicações adquirem uma significação mais substantiva quando inter-relacionados entre si e entendidos como facetas diferentes de um mesmo fenômeno, qual seja a mudança na forma de organização social da produção.

De uma forma geral, é possível dizer que a crise atual na esfera do emprego está associada à obsolescência de um modelo de desenvolvimento e ao advento de novos métodos produtivos. O "fordismo", modelo de desenvolvimento predominante no pós-guerra, ou como preferem alguns autores, modo americano de produção, era caracterizado, basicamente, pela linha de montagem para produção em série de produtos razoavelmente homogêneos e pela adoção de políticas macroeconômicas de inspiração keynesiana, que garantiam o crescimento da economia e o pleno emprego dos fatores produtivos.

Como alternativa, imposta pela crise do fordismo, surgem novos modelos de produção que intensificam a automação da produção, tanto na indústria, quanto no setor de serviços, e exigem um trabalhador polivalente e multifuncional, o que torna possível aumentar a produção sem ampliar o número de trabalhadores.

Essa ruptura e a passagem para um novo paradigma produtivo, que inevitavelmente imprime a necessidade de um novo modelo de organização da sociedade são interpretados sob diferentes referenciais teóricos, conforme veremos na próxima seção.

1.2. Do fordismo à acumulação flexível

As transformações produtivas do mundo atual, caracterizadas por contínuas inovações tecnológicas e revoluções administrativas, assim como o aparecimento do debate em torno do papel do Estado na economia, antes inquestionável, são frequentemente associados na literatura com a crise do modelo de produção predominante nos países da OCDE durante grande parte deste século e conhecido como fordismo.

Fordismo, em linhas gerais, é o modelo de desenvolvimento associado ao *boom* econômico dos países da OCDE. Nos países da América Latina e Ásia, esse período foi marcado pelos "milagres econômicos", quando as economias desses países chegaram a crescer a taxas de até 8% ao ano, principalmente durante os anos 60. Impulsionados pela grande oferta de capitais excedentes, esses países contraíram vultuosas dívidas externas para financiar seu crescimento.

A diferença entre o modelo de produção então vigente nos países da OCDE e nos países da América Latina é que o crescimento econômico desses últimos não foi acompanhado por um sistema de proteção social e por melhorias na estrutura de distribuição de renda, o que fez alguns autores adotarem o termo *bloody fordism* para designar o modelo de desenvolvimento do pós-guerra nos países da América Latina, como fez Altvater (1993).

Há diferentes interpretações teóricas sobre o fordismo – que vão desde sua compreensão como simples descrição de um determinado tipo de organização da produção até uma elaboração mais complexa que envolve um sistema de organização societal. Essa última é a da escola francesa da regulação, para quem

um modelo de desenvolvimento coerente se apresenta como a conjunção de três aspectos compatíveis: paradigma industrial, que se refere à forma de organização do trabalho; estrutura macroeconômica, que descreve o regime de acumulação e configura a compatibilidade entre a produção e o uso do produto social; e modo de regulação, que se refere a um conjunto de normas implícitas e de regras institucionais que torna viável o regime de acumulação (LIPIETZ e LEBOURGNE, 1993).

Para a escola da regulação, um modelo de desenvolvimento está estruturado sobre um tripé: o *regime de acumulação* surge como o resultado macroeconômico do funcionamento de um *modo de regulação*, que tem por base um *paradigma de industrialização*. No Fordismo, o *paradigma industrial* correspondente é o taylorismo, que se caracteriza pela padronização rigorosa dos gestos operativos e rígida separação entre concepção e execução manual. O *regime de acumulação* associa produção em massa - propiciada pela forma de organização do trabalho descrita acima - a consumo em massa de bens homogeneizados. Para tanto, aumentos de produção devem ser necessariamente acompanhados de aumentos do poder aquisitivo dos consumidores, notadamente dos trabalhadores industriais assalariados. Esse mecanismo, garantindo produção e consumo elevados, assegura lucros altos e, portanto, acumulação intensiva.

Como *modo de regulação*, o Estado do bem-estar social, através de um modelo intervencionista baseado em políticas keynesianas garante, sobretudo, a efetividade do mecanismo produção em massa / consumo em massa: por um lado, através de políticas de crédito que estimulam a produção e, por outro, através da regulação de salários e mesmo garantindo salários indiretos como forma de sustentar o poder aquisitivo da população e, assim, um nível elevado de consumo.

A contratação coletiva, enquanto forma negociada das condições de trabalho entre trabalhadores e empresários, foi fundamental para assegurar a elevação do poder aquisitivo dos salários segundo o ritmo da acumulação e da

produtividade e para ampliar a segurança no trabalho, além de facilitar o planejamento capitalista, na medida em que o horizonte capitalista ficou menos incerto. O aumento dos salários, além de fruto dos incrementos de produtividade, eram determinados de forma a não permitir o surgimento de crises de subconsumo, posto que a produção em massa exige, como contrapartida, o consumo em massa.

Dessa forma, o salário era antes um determinante da demanda global que exclusivamente um item de custo para as empresas e teve, junto com a legislação do salário mínimo, um importante papel na elevação do padrão de consumo. Nos anos 50 e 60, nos principais países capitalistas avançados, os salários e seu poder aquisitivo cresceram de maneira considerável e quase ininterrupta (MATTOSO, 1995).

A contratação coletiva, um dos componentes-chave do fordismo, apresentava variações segundo as distintas formas da organização sindical, patronal e do Estado em diferentes países. Na Europa, a contratação coletiva valorizou a centralização das negociações, com entidades empresariais e sindicais relativamente fortes, estruturadas nacionalmente. A contratação coletiva mais centralizada favoreceu uma maior solidariedade social, emprego e trabalho relativamente padronizados, distribuição de renda mais igualitária e um desenvolvimento mais homogêneo, com um *welfare* tendencialmente geral e completo, embora com diferenças nacionais. Nos EUA, a organização empresarial horizontal, dedicada ao *lobby* político, os sindicatos enfraquecidos, e ainda os efeitos da Guerra Fria resultaram na negociação setorial, em vez de nacional, e até mesmo restrita ao nível de cada empresa, favorecendo maior heterogeneidade social, maior rotatividade, maior dispersão salarial, distribuição desigual da renda e um sistema de *welfare* menos solidário e generoso (MATTOSO, 1995, p. 39).

A crise do fordismo

A partir dos anos setenta, o impulso de crescimento acelerado dos anos dourados do pós-guerra é revertido, e os países da OCDE começam a experimentar uma retração nos níveis de produção e de emprego. Nos países da América Latina, a crise se torna ainda mais grave nos anos 80, principalmente pelo crescimento do montante da dívida externa, provocado pela elevação das taxas de juros nos países credores, que, por sua vez, tentavam adaptar-se à nova conjuntura internacional de baixa liquidez.

Sobre a crise que então se configurava, é possível distinguir, grosso modo, dois grandes grupos teóricos de interpretação: os que consideram que as causas da crise se relacionam a fatores exógenos ao modelo de produção e os que defendem que elementos constituintes do próprio modelo é que foram responsáveis pelo seu esgotamento.

Aqueles que destacam os elementos exógenos ao modelo de produção frequentemente associam a crise do fordismo aos choques do petróleo. Em Welmowicki et alli (1994), por exemplo, o processo de reestruturação industrial é consequência de dois fenômenos exógenos: a necessidade de aumentar a competitividade da indústria interna frente às pressões competitivas decorrentes do aumento da participação japonesa nos mercados europeu e americano e a recessão mundial provocada, principalmente, pelas crises do petróleo.

No segundo grupo, estão os que interpretam a crise como desdobramento de inconsistências do próprio modelo fordista de produção (LIPIETZ e LEBORGNE, 1993; MATTOSO, 1995A; HARVEY, 1994).

Lipietz e Leborgne (1993), expoentes da escola da regulação, contestam a interpretação que atribui a crise do Fordismo exclusivamente a uma crise de demanda - deflagrada devido à pressão da concorrência internacional e ao caráter volátil da estrutura de demanda (saturação dos mercados consumidores).

A explicação dos autores atribui a deflagração da crise a um duplo aspecto: uma crise pelo lado da demanda agregada e outra crise pelo lado da oferta agregada. Pelo lado da oferta, a crise do paradigma industrial, marcada pela desaceleração da produtividade e pelo crescimento da relação capital/produto conduz à queda de lucratividade. A reação dos empresários provoca, então, uma crise geral do emprego. A crescente demanda por recursos sociais, salário-desemprego, principalmente, leva à crise do Estado do bem estar social. A internacionalização da economia e a estagnação dos rendimentos contribuem para detonar a crise pelo lado da demanda agregada.

Para Matoso (1995A), a crise foi o resultado do esgotamento dos impulsos dinâmicos do padrão de industrialização, com o enfraquecimento da capacidade dinâmica do progresso técnico, a maior saturação de mercados internacionalizados, o sobre-investimento generalizado, a crescente financeirização da riqueza produzida e o enfraquecimento da hegemonia americana. Os choques causados pela elevação dos preços do petróleo viriam, segundo o autor, agravar esse quadro, mas não podem, a rigor, ser apontados como origem da crise.

O fator causal da crise, para Mattoso, é, de forma à primeira vista contraditória, o próprio avanço capitalista do pós-guerra.

O extraordinário avanço capitalista ocorrido no pós-guerra com a consolidação do padrão de desenvolvimento norte-americano, ao mesmo tempo em que produziu novos atores econômicos e um intenso processo de internacionalização dos mercados, dos sistemas produtivo e financeiro, reduziu a hegemonia norte-americana e a eficácia das políticas econômicas dos Estados nacionais, ampliou a precariedade de suas políticas sociais e colocou em xeque o compromisso social construído no pós-guerra. (MATTOSO, 1995, p. 52).

Assim, o início do fim da hegemonia americana, a decrescente confiabilidade no dólar, que resultou no colapso do sistema de *Bretton Woods*, e a crescente competição internacional são, a um só tempo, resultantes do modelo de desenvolvimento do pós-guerra e sinais de seu esgotamento. O resultado

desde processo seria a gestação de uma crise caracterizada pela estagflação, instabilidade financeira e queda de produtividade, que acirrou a concorrência internacional, e a propagação de movimentos na direção da reestruturação industrial e dos ajustes macroeconômicos.

Do ponto de vista do Estado do bem estar social, a crise se configura pela passagem de uma sistema em que os ativos pagavam sobretudo para os ativos, que se cotizavam para si mesmos, para um sistema de solidariedade nacional em que os ativos deveriam pagar sobretudo para inativos, cada vez mais numerosos (CASTEL, 1998, p. 509). O crescimento do desemprego e a expansão do contingente de dependentes das políticas sociais estrangulam o sistema, pois fazem crescer a demanda por recursos ao mesmo tempo em que diminui o universo de origem da receita.

Harvey (1994) destaca que, mesmo durante os anos de auge do fordismo, suas benesses não conseguiam atingir toda a sociedade. O setor moderno, marcado pelo compromisso social fordista, coexistia com insatisfações, não apenas dos países excluídos dos benefícios do fordismo, mas também de uma parcela da população que não tinha acesso a uma inserção - via trabalho - aos setores fordistas de produção. Dessa forma, a crise nada mais é que uma expressão da incapacidade do fordismo de conter as contradições internas do capitalismo, caracterizado pela desigualdade.

A acumulação flexível

As décadas de 70, 80 e 90 se caracterizam como um período de reestruturação econômica, política e social, em que uma série de novas experiências nos domínios da organização da produção começam a tomar forma, no esboço de um novo modelo de desenvolvimento que substitua o fordismo.

Seja qual a forma que as novas organizações da produção venham tomar, alguns de seus traços constitutivos já parecem bem claros. Com poderes ampliados pela flexibilidade e pela mobilidade, além de pressionados pela

crescente competição estimulada pela globalização, os empresários exercem cada vez mais pressões sobre uma força de trabalho enfraquecida pelas altas taxas de desemprego estrutural. Os ajustes microeconômicos recaem, via de regra, sobre a mão-de-obra.

A lógica da competição global, caracterizada por Belluzzo (1996) como a mudança da ética de solidariedade pela ética da eficiência e por Mattoso (1995B) como era da concorrência desregulada, imprime a necessidade de ajustes que reduzam custos, seja pela reestruturação da produção, seja pela redução do pagamento de encargos e benefícios. Além de inovações tecnológicas, as empresas passam cada vez mais por rearranjos administrativos, que lhe confirmam economia nos custos de operação, a partir de processos de reestruturação organizacional.

Redes de subcontratação

Na busca de um sistema que garanta a maximização da racionalidade econômica, que não restrinja sua agilidade no processo de tomada de decisões, as grandes empresas estabelecem uma rede de subcontratação de produtos e serviços. Esses fornecedores diretos, por sua vez, também externalizam para fornecedores menores, criando uma rede complexa de subcontratação, bastante diversa do modelo anterior da grande firma vertical.

A acumulação flexível é, pois, marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Caracteriza-se pelas flexibilidades dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo, que tem valorizado bens seletivos e diferenciados. Ao contrário do fordismo, a produção é voltada e conduzida pela demanda e se sustenta na existência de um estoque mínimo. Há uma inversão do processo de produção: é do final, após a venda, que se inicia o processo de reposição dos produtos.

No que se refere à força de trabalho, para atender às exigências mais individualizadas do mercado foi preciso romper com a relação um homem/uma

máquina do fordismo e exigir maior polivalência do trabalhador, ou seja, maior qualificação, capacidade em operar com várias máquinas e de combinar várias tarefas simples.

A flexibilização do contrato de trabalho se contrapõe à rigidez do contrato de tipo fordista, diminuindo as garantias conquistadas pelos trabalhadores e abrindo espaço para a conformação de um novo regime de acumulação. É importante notar que a tendência que se verifica não é o predomínio de uma ou outra forma de contrato, mas sim um mercado de trabalho marcado pela heterogeneidade, conforme veremos mais adiante.

Ainda que o modelo da acumulação flexível não esteja disseminado a todos os setores da economia e regiões do mundo, a estratégia de desenvolvimento das empresas está, via de regra, voltada para a focalização de sua produção, aprimorando sua capacitação a partir de uma formação organizacional mais concentrada, otimizando o uso de recursos e obtendo vantagens em termos de economias de escala.

Para Harvey (1994), embora as empresas baseadas no modelo fordista pudessem adotar as novas tecnologias e os emergentes processos de trabalho, as pressões competitivas, bem como a luta pelo controle da força de trabalho, levaram ao nascimento de formas industriais totalmente novas, ou à integração do fordismo a uma rede de subcontratação e de deslocamento geográfico para lhe dar maior flexibilidade diante do aumento da competição.

Assim, empresas de porte médio e grande terceirizam parte de sua produção mediante a subcontratação de pequenas e microempresas, com as quais compõem redes mais ou menos estáveis de fornecimento de produtos, componentes e serviços.

Nos esquemas de subcontratação, as empresas contratantes têm as vantagens de economia no uso das instalações, máquinas e equipamentos, redução nos custos referentes à admissão e à gestão da mão-de-obra, redução no custo do trabalho direto (já que as empresas ficam liberadas de encargos

sociais e dos custos de retrabalho) e, especialmente, maior flexibilidade para enfrentar flutuações de demanda, evitando ainda custos de treinamento e de demissão de trabalhadores excluídos em virtude das flutuações da demanda.

Dessa forma, essas empresas se ajustam mais rapidamente à instabilidade do mercado, na medida em que podem proceder ao incremento ou à redução da capacidade produtiva, dispensando alterações substanciais no tamanho das instalações ou no contingente formal da mão-de-obra.

As relações de subcontratação estão presentes nas mais variadas formas históricas de produção, desde a chamada cooperação simples até a produção automatizada. O uso da subcontratação na produção com base microeletrônica vem adotando as mais diferentes combinações, entre as quais, o trabalho a domicílio típico aparece como uma das formas mais rudimentares e as redes de subcontratação, como uma das mais avançadas.

Há, basicamente, dois modelos de redes de subcontratação. No primeiro, as empresas da rede são subordinadas a uma firma principal, e no segundo, firmas independentes cooperam entre si (CACCIAMALI, 1997). O primeiro modelo é exemplificado pela organização das grandes empresas japonesas, marcado por uma hierarquia entre as empresas, onde a empresa-manufatureira principal é o pólo dinâmico e opera por meio de relações de sub-contratação organizadas em sucessivas camadas de fornecedores.

Ao privilegiar um modelo de produção descentralizado, sustentado por lotes pequenos, pela redução do número de máquinas especializadas em operação e pela substituição de máquinas de grande porte por outras menores, a indústria japonesa optou por uma forma de produção dinâmica e flexível, na qual a relação de subcontratação tem papel destacado. Nesse caso, as empresas contratantes procuram estabelecer uma relação estável com seus fornecedores, além de lhes proporcionar uma assistência técnica ampla e contínua. Esse arranjo viabiliza avanços tecnológicos no âmbito das pequenas e microempresas, que

possivelmente não os conseguiriam sem o apoio das redes (CACCIAMALI, 1997; ANTUNES, 1995).

O modelo japonês, ou toyotismo, que deu origem ao processo de produção enxuta, baseia-se na eliminação da tradicional hierarquia gerencial, substituindo-a por equipes multiquualificadas que trabalham em conjunto, diretamente no ponto de produção. Seu princípio básico é combinar novas técnicas gerenciais com máquinas cada vez mais sofisticadas com o objetivo de otimizar a produção. A produção enxuta diferencia-se tanto da produção artesanal quanto da produção industrial - é, pode-se dizer, uma combinação das duas, mas evitando o alto custo da primeira e a inflexibilidade da segunda. O toyotismo se estrutura a partir de um número mínimo de trabalhadores, ampliando-os, através de horas extras, contratações temporárias ou subcontratação, dependendo das condições do mercado (ANTUNES, 1995).

O segundo modelo de redes de subcontratação pode ser observado no norte da Itália, na região da Emilia-Romagna, com suas pequenas empresas especializadas e mão-de-obra qualificada. O modelo italiano tem caráter regional e consiste em uma relação horizontal entre empresas independentes, especializadas em determinadas etapas do processo produtivo e organizadas em um sistema de subcontratação.

Esse modelo é considerado emblemático no estudo da acumulação flexível, uma vez que foi a partir da experiência italiana dos distritos industriais, nos anos 80, em que as empresas estabeleciam uma rede de subcontratações, que alguns autores começaram a elaborar estudos sobre um novo modelo de organização da produção que se tornaria conhecido como modelo da acumulação flexível. A região da Terceira Itália, como é conhecida, mostrava a possibilidade de uma nova forma de estruturação produtiva, substituta do fordismo, enquanto modelo de produção, em que a base dinâmica estaria nas pequenas e médias empresas.

No Brasil, as redes de subcontratação estão concentradas em alguns poucos segmentos da indústria, especialmente nos complexos mecânico e automobilístico. Mesmo assim, essas relações se pautam por contratos de fornecimento com alguma garantia de ambas as partes, porém com mais exigências para o subcontratado, especialmente em termos da qualidade do serviço ou componente fornecido. Relações de mútua colaboração em termos do desenvolvimento tecnológico do produto fornecido, a exemplo do que ocorre em relações mais avançadas nesse tipo de rede, são mais raras no Brasil. Geralmente, as empresas, aqui, deslocam para outras tarefas menos estratégicas e especializadas, demandadoras de mão-de-obra pouco qualificada (MATESCO e LAVINAS, 1996).

O estabelecimento de redes de subcontratação e essa nova articulação entre as pequenas e médias empresas, a grande indústria e a economia informal ou não-organizada produzem uma série de efeitos na relação entre as empresas e na configuração do mercado de trabalho, tanto do lado da demanda como da oferta, marcada pela desarticulação das dinâmicas do período precedente.

No que se refere ao modelo italiano, Dedecca (1994) destaca que, apesar das melhorias observadas nos distritos industriais durante os anos 80, esses mantêm ainda condições de trabalho bastantes precárias. O modelo japonês, por sua vez, caracteriza-se pela intensificação da exploração do trabalho, que pode até chegar ao *karoshi*¹, termo que se refere à morte súbita no trabalho, provocada pelo ritmo e intensidade que decorrem da busca incessante de aumento da produtividade (ANTUNES, 1995).

As relações de subcontratação, em geral, subentendem uma extrema dependência da parte contratada com relação à contratante. Conforme destaca Ruas (1993, p. 33,34), os relatos e análises que deram origem às teorias da

¹ A definição formal do termo é “condição pela qual práticas de trabalho psicologicamente malsãs são toleradas de tal forma que interrompem o trabalho normal e o ritmo de vida do trabalhador, levando a um acúmulo de fadiga no corpo e a uma condição crônica de excesso de trabalho, acompanhados do agravamento da hipertensão pré-existente e resultando, finalmente, num esgotamento fatal” (RIFKIN, 1995, p. 205).

acumulação flexível se concentraram apenas no segmento das empresas progressistas das regiões analisadas. É preciso lembrar que coexistem nessas áreas, ao lado das empresas mais avançadas, uma série de firmas marginais, onde a gestão da mão-de-obra seria muito precária, especialmente no que se refere ao emprego de mulheres e ao estímulo ao trabalho a domicílio.

Essa nova configuração produtiva reordena a estrutura ocupacional por setor e tamanho da empresa. O emprego nas grandes empresas perde importância relativa, ao mesmo tempo em que aumenta o emprego nas empresas de menor porte. O resultado desse processo é a precarização geral da estrutura ocupacional, com predominância do emprego estável apenas nas grandes empresas e uma extensa presença dos contratos por tempo determinado nas pequenas e médias (DEDECCA, 1996).

Para Harvey (1994), essas novas configurações apontam para uma visão sombria da história supostamente progressista do capitalismo. A acumulação flexível e o desenvolvimento de novas tecnologias geraram excedentes de força de trabalho que possibilitaram um retrocesso nas formas de exploração da mão-de-obra, entre as quais se destacam a super-exploração, o trabalho em casa e o inchaço do setor informal.

Mas esse é um processo ainda em curso. Como observou Dedecca (1996), é possível que a fragmentação desses empregos ainda se encontre em estágio embrionário. A globalização financeira e produtiva exige um esforço permanente de aumento da eficiência das empresas que é sistematicamente corroído pela acirrada concorrência intercapitalista. As mudanças na produção e nas relações de trabalho tendem a se tornar recorrentes e, portanto, cada vez mais explícitas serão as exigências feitas pelas empresas por níveis de eficiência do trabalho ainda mais elevados.

1.3. As transformações no mundo do trabalho: flexibilidades e precarização

Fruto das mudanças que se processam no interior da esfera produtiva, as transformações no mundo do trabalho são marcadas pela heterogeneidade tanto das relações de contratação, quanto das formas de desemprego.

A heterogeneidade das formas de contratos está presente na expansão do trabalho parcial, temporário, subcontratado, terceirizado e muitas vezes vinculado à economia informal. Associados a essas formas de contrato, estão os sub-proletários do capitalismo avançado, na definição de Antunes (1995, p. 52).

Com relação à elevação das taxas de desemprego, é preciso lembrar que a taxa de desemprego aberto é apenas uma das faces da questão, havendo porém outras nuances do desemprego que escapam das estatísticas oficiais, tais como a inatividade - caracterizada por pessoas que desistiram de procurar emprego, jovens que voltaram a estudar, mulheres que resolveram cuidar da casa, pessoas que se aposentaram precocemente - e a subutilização da capacidade de trabalho - notadamente pelas dispensas nos esquemas de subcontratação de trabalhadores autônomos ou a domicílio, nos momentos de queda na demanda.

No bojo dessas transformações estão os fenômenos da redução da força de trabalho industrial, que trouxe consigo a diminuição das taxas de sindicalização a partir da década de 80, e da ampliação do setor de serviços - que tradicionalmente oferece remuneração e condições de trabalho inferiores às aquelas oferecidas pelo setor industrial.

A transferência de importância como grande gerador de empregos do setor industrial para o setor de serviços tem promovido a tese segundo a qual estaríamos passando de uma sociedade industrial para uma sociedade de serviços. Embora tal tese já esteja contestada, uma vez que o setor de serviços permanece dependente da acumulação capitalista propriamente dita, e não se

possa caracterizar a sociedade atual como pós-industrial, é inegável que essa mudança na estrutura de emprego traz consequências para o trabalhador.²

Para Harvey (1994), as consequências dessas transformações sinalizam um mercado de trabalho caracterizado pela desigualdade e constituído de um centro em torno do qual gravita uma periferia. O centro - composto pelo grupo que diminui cada vez mais - se compõem de empregados em tempo integral. Esses empregados gozam de maior segurança no emprego, boas perspectivas de promoção e de reciclagem, possuem acesso a um sistema de aposentadoria e outras vantagens indiretas. Esse grupo é formado por trabalhadores que possam ser flexíveis, adaptáveis de acordo com os requerimentos das novas necessidades de cada empresa.

A periferia abrange dois subgrupos distintos. O primeiro consiste em empregados em tempo integral com habilidades facilmente disponíveis no mercado de trabalho, como pessoal do setor financeiro, secretárias, pessoal das áreas de trabalho rotineiro e de trabalho menos especializado. Com poucas oportunidades de carreira, esse grupo se caracteriza pela alta rotatividade. O segundo grupo periférico inclui empregados em tempo parcial, pessoal contratado por tempo determinado, temporários e trabalhadores subcontratados. Esse grupo oferece uma flexibilidade numérica ainda maior e tem ainda menos segurança no trabalho que o primeiro grupo.

Esse desenho parece indicar o retorno de velhas formas de organização da produção surgidas em paralelo à transformação da estrutura do mercado de trabalho. A subcontratação explícita na nova estrutura estimula a formação de pequenos negócios e pode permitir que sistemas mais antigos de trabalho doméstico, artesanal, familiar e paternalista revivam, não apenas como apêndices do sistema produtivo, mas como peças centrais (HARVEY, 1994, p. 145).

² Para uma revisão do debate em torno do fim da sociedade industrial, ver Antunes (1995), Kurz (1993) e Gorender (1996).

Nos países da OCDE, durante as décadas de 70 e 80, formas de produção que envolvem a exploração aumentaram, em vez de diminuir. O rápido crescimento de economias "informais" ou "subterrâneas" também tem sido documentado em todo o mundo capitalista avançado, levando alguns a detectar uma crescente convergência entre sistemas de trabalho "terceiromundistas" e capitalistas avançados (HARVEY, 1994; LIPIETZ, 1991).

O uso dessas formas de processo de trabalho e de produção pequeno-capitalista, estimuladas pelos processos de subcontratação, juntamente com a elevação do exército industrial de reserva, se pudermos nos apropriar desse termo, solaparam a organização da classe trabalhadora e esvaziaram o poder de barganha dos sindicatos.

A título de ilustração, pode-se citar o encolhimento do salário americano. Enquanto entre as décadas de 50 e 70, o salário real médio dos trabalhadores americanos aumentou entre 2,5% e 3% ao ano, na década de 80, a remuneração por hora diminuiu em média 4,9%, para 80% da força de trabalho. Além do salário real, também diminuíram a porcentagem de trabalhadores beneficiados por planos de aposentadoria das empresas, a cobertura de planos de assistência médica e o abono de faltas (RIFKIN, 1995, p. 186).

Embora as mudanças ocorridas no setor industrial são as que ganham maior destaque, a fragmentação do mundo do trabalho extrapola o espaço da produção industrial. O setor de serviços já passa por processos de reestruturação, tanto no que se refere à intensificação da automação quanto aos ajustes administrativos e organizacionais.

A administração pública, impulsionada pela crise financeira dos Estados, também atravessa processos de reestruturação, via enxugamento da máquina - principalmente por meio de "Programas de Demissão Voluntária" e restrições a novas contratações - e crescente terceirização de serviços.

O que cabe aqui enfatizar é que a precarização do emprego, marcada por um complexo mosaico de situações, como a ausência de contrato de trabalho,

menor tempo de permanência no emprego, salários mais baixos etc, deixa de representar manifestações isoladas, marginais de um todo homogêneo e passam a constituir parte central do processo de produção.

Como observou Castel (1998), de agora em diante, é um equívoco caracterizar essas novas formas de emprego como "particulares" ou como "atípicas"; tal representação remete à preponderância, sem dúvida ultrapassada, do contrato por tempo indeterminado. Mesmo porque, torna-se claro que além do desemprego, a precarização do emprego se inseriu na dinâmica atual da modernização. São ambas consequências necessárias dos novos modos de estruturação do emprego. Da mesma forma que o pauperismo do século XIX estava inserido no coração da dinâmica da primeira industrialização, também a precarização do emprego é um processo central, comandado pelas novas exigências tecnológico-econômicas da evolução do capitalismo moderno (CASTEL, 1998, p. 516, 517, 526).

A questão salarial

A heterogeneidade das relações de trabalho é fruto e parte integrante da racionalização econômica, em um contexto de incessante incorporação de novas tecnologias e métodos organizacionais. Essa heterogeneidade, como escreveu Dedecca (1996, p. 56), se manifesta tanto pela perda de importância da relação-padrão de emprego³, que é acompanhada pelo crescimento de empregos precários, como pela fragmentação das relações de trabalho do cada vez mais restrito núcleo de empregos estáveis.

Como já vimos anteriormente, os argumentos apresentados para justificar o processo de flexibilização das relações de trabalho estão relacionados às características particulares que marcam a atual crise econômica e a certas particularidades do padrão de estruturação das relações de trabalho

³ A relação-padrão de emprego é compreendida pelo autor como as formas de trabalho assalariado que cumprem as determinações da legislação vigente, são cobertas pelas negociações coletivas, ocupam plenamente a jornada de trabalho socialmente determinada e propiciam um nível de remuneração adequado.

do pós-guerra. Nos anos dourados, as empresas aceitavam as crescentes formas de regulação, uma vez que a estabilidade do padrão de concorrência tornava a institucionalização um benefício para as empresas, pois a estabilidade da força de trabalho garantia um mercado consumidor potente.

O acirramento da concorrência em uma situação de forte instabilidade econômica promoveu a adoção de estratégias empresariais baseadas na racionalização produtiva com o objetivo de enfrentar não apenas a concorrência, mas também os ciclos de variação de demanda.

A nova racionalização da produção demanda novas relações de trabalho, ou seja, relações mais flexíveis de trabalho. As empresas buscam flexibilizar o uso do trabalho por meio da adoção de formas de gestão e de uso do tempo de trabalho mais flexíveis e modulares e da mudança das regras e normas de determinação dos salários com uma crescente individualização do processo.

Se antes os aumentos salariais eram fruto de negociação coletiva e atingiam a todos os trabalhadores, de uma determinada empresa ou de um determinado setor, de forma linear, agora trabalhadores do topo da pirâmide organizacional negociam individualmente seus salários enquanto os trabalhadores do mercado geral de trabalho - mesmo aqueles pertencentes a setores organizados - contentam-se com acordos que lhes garantam o emprego, mesmo que isso possa representar redução do salário real.

É um processo que Dedecca (1996, p. 62, 63) descreve como de individualização dos salários, já que privilegia a negociação individual e direta entre empresa e trabalhador e o rendimento específico de cada trabalhador na determinação do chamado "salário-eficiência". As mudanças nas regras de determinação salarial afetam todos os trabalhadores, porém o impacto é gradual, dependendo da posição do trabalho na estrutura organizacional das empresas e é mais visível no caso dos trabalhadores não ligados diretamente ao núcleo estável da empresa.

No campo das relações com a regulamentação estatal, as empresas passam a pressionar por duas demandas: rebaixar os encargos sociais e obter maior flexibilização no que se refere a contratações por tempo determinado e criação de jornadas de trabalho adaptadas ao nível de produção, como por exemplo a institucionalização do "banco de horas", adotado por algumas indústrias do setor automobilístico no Brasil e que buscam ajustar a quantidade de horas trabalhadas ao nível de demanda.

As novas formas de gestão, caracterizadas pela flexibilização de contratos e de jornadas, permitem que as empresa diminuam, ou até mesmo eliminem, o pagamento de horas extras, a contratação efetiva de novos trabalhadores em momentos de pico da produção e o trabalho "morto", relativo a horas de trabalho pagas, mas não trabalhadas em momentos de queda do nível da atividade. A modulação da jornada de trabalho torna possível superar vácuos produtivos que impunham uma ociosidade não desejada.

1.4. A questão social

*"...o trabalho é mais que o trabalho e, portanto,
o desemprego é mais que o não-emprego."
Robert Castel*

As mudanças de paradigma na esfera da produção estendem suas consequências a áreas muito além das fronteiras do econômico. No paradigma anterior, marcado pelo Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a trajetória natural vislumbrada pela maioria dos indivíduos era, a partir de uma determinada idade, inserir-se no mercado de trabalho e, no futuro, viver de uma

aposentadoria. O trabalho se constituía, dessa forma, um referencial para as trajetórias individuais.

A situação de desemprego se apresenta, portanto, como uma anomalia do ponto de vista social. Além da evidente caracterização do fracasso pessoal, o desemprego, pode ser descrito uma negação: o não-emprego, a ausência de uma série de rituais e rotinas considerados parte constituinte da vida de um adulto. O emprego imprime à vida do indivíduo uma determinada estrutura temporal, com horários determinados de entrada e saída e um determinado fluxo de atividades, com começo, meio e fim. O não-emprego retira bruscamente esses elementos, sem substituí-los por outros.

Conforme observou Castel (1998), o trabalho é mais que uma relação técnica de produção, se constitui um suporte privilegiado de inscrição na estrutura social. Há uma forte correlação entre o lugar ocupado na divisão social do trabalho e a participação nas redes de sociabilidade, que estabelecem zonas de coesão social. Ter um trabalho estável garante acesso a uma dessas zonas de coesão. Da mesma forma como a ausência de participação em qualquer atividade produtiva produz a exclusão. A inserção precária na atividade produtiva, como o trabalho temporário ou sem contrato, caracterizam uma zona intermediária de vulnerabilidade social (CASTEL, 1998, p. 24).

Como elemento potencializador do desgaste da coesão social, o alastramento das zonas intermediárias e de exclusão, provocado pelo crescimento do desemprego e da precariedade do trabalho, ocorre justamente no momento em que o Estado do bem-estar social é desmontado. Se por um lado, as proteções sociais foram inseridas para cobrir as lacunas deixadas pelas falhas de sociabilidade primária, evidentes numa sociedade em que o desenvolvimento da industrialização e da urbanização fragilizava as solidariedades de proximidade, o Estado do bem estar social aprofunda ainda mais a distância em relação aos grupos de pertencimento que, em último caso,

não têm mais razão de ser para garantir as proteções (CASTEL, 1998, p. 507-508).

Assim, o Estado do bem estar social promove uma sociedade individualista, na medida em que liberta os indivíduos dos laços de solidariedade primária e, por isso, seu desmonte significa deixar os indivíduos com menos do que eles tinham antes.

Destituídos de um papel na estrutura produtiva, sem renda e desprovidos, quase sempre, de quaisquer laços de solidariedade primária, os desempregados adoecem facilmente tanto física quanto psiquicamente (RIFKIN, 1995; SILVA, 1997).

Os efeitos do desemprego de longa duração são analisados por Silva (1997) através de entrevistas com pessoas que perderam o emprego havia mais de seis meses e com profissionais de serviços voltados para recrutamento de pessoal (setor privado), intermediação (setor público) e atenção à saúde (setor público e sindicatos).

Segundo Silva (1997), nos tópicos da entrevista em que o desempregado relata seu cotidiano e sua trajetória na busca de um novo emprego, é possível observar uma dinâmica psicossocial que revela a gênese ou o agravamento de perturbações de saúde, tanto no que se refere à esfera psicossomática quanto a distúrbios cuja origem está na carência alimentar ou em outras decorrências do processo de empobrecimento.

O desemprego de longa duração aumenta a dificuldade em encontrar outro emprego e, portanto, a situação de desemprego prolongado tende a ser sucedido por aquela de pobreza. Para muitos, o desemprego se constitui em uma condição de transição para a exclusão social.

O processo de empobrecimento promove um mecanismo tipo bola de neve que prejudica a procura por emprego, na medida em que a falta de recursos financeiros dificulta o deslocamento e a compra de trajés adequados, além de

poder diminuir a resistência física, no caso de carência alimentar (SILVA, 1997).

A tendência à fragmentação dos empregos atinge os mercados de trabalho nos vários setores da atividade econômica. Entretanto sua consequência atinge de forma especial determinados setores da população, principalmente, jovens e mulheres. De forma crescente, o desemprego atinge pessoas que não foram ainda incorporados ao mercado de trabalho ou que o foram apenas precariamente.

A expansão dessa "anomalia" fere a mais ou menos equilibrada ideologia societal pré-estabelecida, ao menos no que se refere aos países desenvolvidos, e os traços resultantes mais visíveis são o crescimento da violência urbana, de crimes motivados pelo ódio racial e da xenofobia (RIFKIN, 1995, p. 231). As dificuldades materiais alimentam o discurso de partidos xenófobos, que buscam atribuir aos imigrantes a responsabilidade pela carência de empregos.

Mas as consequências sociais das transformações do mundo do trabalho não se resumem apenas às altas taxas de desemprego, como se esse fenômeno por si só já não fosse alarmante. Os que ainda estão empregados, além de muitas vezes não conseguirem garantir sua sobrevivência com o salário que recebem, ainda vivem em constante estresse causado pelo medo de perder o emprego e pela crescente competitividade.

Isso porque não há uma separação nítida entre o contingente de trabalhadores com emprego e os desempregados. Se houvesse, os desempregados poderiam continuar a se valer da proteção social organizada com base no trabalho, e a partir do reconhecimento de sua inadaptabilidade aos "tempos modernos", poderiam ter uma ajuda assistencial garantida (MARQUES, 1996, p. 217).

As novas formas de organização da produção, por sua vez, também contribuem para aumentar o estresse com aceleração do ritmo de trabalho, maior carga de trabalho e gestão flexível do tempo, em que horários

diferenciados, irregulares e noturnos têm gerados problemas de saúde como distúrbios digestivos, dificuldades de sono, maiores possibilidades de problemas cardiovasculares e crescente incapacidade de concentração, além de dificuldades e perturbações sobre a vida familiar e social.

2. Os possíveis caminhos para além da crise: o papel do Estado

"O mercado é o estado de natureza da sociedade, mas o dever das elites é fazer dele um Estado de cultura. Na ausência de normas jurídicas, nas sociedades desenvolvidas como nas outras, ele volta à selva, assimila-se à lei do mais forte e fabrica a segregação e a violência."
A. Minc

2.1. Regulamentação x Desregulamentação

No debate em torno de qual deve ser o papel do Estado no contexto da crise de emprego, podem-se distinguir, à primeira vista, dois grupos. O primeiro grupo acredita que a força dos mecanismos de mercado possa promover uma situação de equilíbrio, por meio de um processo de ajustamento. Dessa forma, o papel do Estado consiste em assegurar o livre funcionamento desses mecanismos.

Já na visão do segundo grupo, o papel do Estado está em evitar, ou minimizar, os custos privados e sociais desse processo de ajuste, diminuindo os riscos de exclusão e promovendo uma sociedade mais igualitária. Cabe ao Estado, adicionalmente, a criação e manutenção de vínculos de solidariedade social, como os programas de seguridade social.

Para situar o debate entre os termos regulamentação e desregulamentação, é útil lembrar as razões pelas quais se pode observar a preponderância de um desses conceitos sobre o outro, como faz Crivelli (1997).

Historicamente, a regulamentação surgiu no momento em que os Estados liberais do século XIX entravam em crise. Tal modelo de Estado não aceitava a

intermediação de corpos sociais nas relações entre os indivíduos. A regulamentação da relação capital-trabalho surgiu sob pressão dos movimentos operários e com o objetivo de criar mecanismos de diminuição das desigualdades sociais. A origem do processo de ruptura com os paradigmas do Estado liberal surgiu com a compreensão do seu papel de instrumento de equilíbrio nas relações sociais (CRIVELLI, 1997, p. 166).

A defesa da desregulamentação, por sua vez, veio à tona com a crise do Estado intervencionista - o *welfare state* nos países da OCDE e o Estado desenvolvimentista na América Latina. A redução do tamanho do Estado é então apontada como mecanismo necessário para resolução da crise de financiamento. Por outro lado, argumenta-se que a retirada do Estado do domínio econômico e social possa propiciar maior vitalidade econômica com a preponderância do livre mercado (CRIVELLI, 1997).

Dessa forma, tanto a regulamentação quanto a desregulamentação estão associadas a momentos históricos claramente definidos e surgiram para dar resposta às necessidades impostas pelas realidades de cada um desses momentos.

A defesa da desregulamentação

As propostas de desregulamentação se apoiam, via de regra, no ideário liberal, segundo o qual, o papel do Estado reside na garantia de que o mercado possa funcionar sem entraves. No tocante ao mercado de trabalho, as propostas que têm caracterizado o discurso pró-desregulamentação dizem respeito à promoção da flexibilização do mercado de trabalho e à redução do custo do trabalho.

Por meio da comparação entre as taxas de desemprego de diversos países, alguns autores, como Pastore (1997) e Dornbusch (1998), defendem que os níveis de emprego são diretamente afetados pela forma de organização institucional do mercado de trabalho em cada país e que a crise de emprego é

resultado da rigidez do mercado de trabalho. Segundo esse argumento é, em última instância, a excessiva regulamentação do mercado de trabalho por parte do Estado a responsável pela imposição de entraves à contratação de mão-de-obra em alguns países.

A flexibilização jurídica dos contratos de trabalho, nesse raciocínio, deve facilitar os processos de contratação e demissão e permitir o trabalho em tempo parcial, o trabalho por tarefas, o teletrabalho e novas categorias de ocupação. Dessa forma, a defesa da flexibilização dos contratos de trabalho implica a defesa de medidas destinadas a afrouxar, adaptar ou eliminar direitos trabalhistas¹.

De fato, atribuem-se a algumas medidas de desregulamentação a responsabilidade pela geração de empregos em alguns países na década de 80 (RAMOS, 1997). Na França, entre 1983 e 1991, o número de assalariados em tempo integral aumentou 1,40%, enquanto que o número de assalariados em tempo parcial cresceu 43,75%; na Holanda, onde se estimula a criação de empregos temporários e de meio-período, esse mesmo número cresceu 103,3% no período em questão (RAMOS, 1997A. p. 96).

Os empregos em tese criados pela flexibilização, entretanto, são de baixa qualificação e a grande maioria para trabalho em tempo parcial (RIFKIN, 1995 e ESPING-ANDERSEN, 1995). Na observação empírica, pode-se notar que a desregulamentação e a flexibilização das condições de trabalho não conduzem necessariamente à diminuição do desemprego, mas certamente à precarização do trabalho. Espanha e Argentina, por exemplo, são países em que o mercado de trabalho foi profundamente flexibilizado e desregulamentado e que apresentam, entretanto, elevadas taxas de desemprego. A Espanha, não obstante possuir o maior número de contratos flexíveis de trabalho e um dos menores custos de mão-de-obra da União Européia, está entre os países com maior taxa de desemprego (SIQUEIRA NETO, 1997).

¹ Para uma descrição do conceito e dos tipos de flexibilidades contratuais ver SIQUEIRA NETO (1997)

Portanto é preciso cuidado antes de concluir, a partir da comparação entre EUA e Europa, que a flexibilização necessariamente implica geração de mais empregos. A flexibilização, no caso espanhol, não reduziu as taxas de desemprego, mas aumentou a precarização das condições e relações de trabalho.

Dessa forma, a opção que se desenha parece então ser muito menos entre um modelo que oferece crescimento e empregos em detrimento de salários e segurança ou um modelo que oferece segurança e salários em detrimento de empregos e crescimento, mas sim, como nas palavras de Génèreux (1998, p.11), entre a pobreza no desemprego ou a pobreza no trabalho.

Em última instância, a flexibilização é apenas uma das propostas que visam a diminuir o custo da mão-de-obra, visto como o grande vilão da atual crise de empregos. Nesse raciocínio, arranjos institucionais em que o custo de contratação - incluindo salário direto e indireto, impostos sobre a mão-de-obra e as despesas com indenizações - é menor, estimulariam taxas mais baixas de desemprego, assim como o contrário estimularia a busca de alternativas por parte do empresariado para diminuir sua dependência com relação à contratação de mão-de-obra.

As propostas de redução do custo do trabalho defendem que a redução dos componentes do custo da mão-de-obra estimularia contratações por parte do empresariado. Como argumento, seus defensores utilizam, via de regra, comparações entre países com diferentes taxas de desemprego e custos de mão-de-obra. Em Pastore (1997), por exemplo, o autor utiliza os casos da Europa, dos Estados Unidos e dos Tigres Asiáticos para corroborar a tese de que quanto menor a carga tributária incidente sobre a mão-de-obra e imposta ao setor produtivo, maior a capacidade de o país gerar novos postos de trabalho.

Quadro 2.1: Salário, encargos e taxa de desemprego em alguns países

| <i>País</i> | <i>Salário / hora (US\$)</i> | <i>Encargos sociais (%)</i> | <i>Taxa de desemprego (%)</i> |
|------------------|----------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|
| Alemanha | 21 | 60 | 12.0% |
| Estados Unidos | 15 | 30 | 5,5% |
| Tigres Asiáticos | 1,04 - 2,08 | 17 | 2,0% |
| Brasil | 2,68* | 102,06 | 8,0%** |

Fonte: Pastore (1997), págs. 32, 48, 52, 71, 73 e 74.

* Santos e Pochmann (1999), p. 280

**IBGE

No quadro exposto, extraído de Pastore (1997), notamos que o grupo de países apontados como aqueles que apresentam maior capacidade de gerar empregos são os que menores encargos apresentam, mas são também países com os mais baixos padrões salariais. O ponto central daí decorrente parece ser, portanto, o custo da mão-de-obra, não apenas no que se refere aos encargos, como também aos próprios salários.

Para ilustrar as vantagens de um sistema mais flexível de contratação, Pastore expõe o caso de um empresário chinês do setor têxtil que encomenda um grande lote de camisas a uma fábrica de médio porte coreana. No exemplo, o empresário chinês fez sua escolha baseado no baixo custo da mão-de-obra, que baratearia o produto final. As empregadas foram subcontratadas em diversos países do Leste Asiático, trabalharam 48 horas semanais, com, no máximo, 15 dias de férias por ano e a um salário mensal de US\$ 200 (PASTORE, 1997, p. 73).

Sem entrar no mérito do alto custo social de propostas desse tipo, apresentamos aqui duas problemáticas a seu respeito. A primeira delas quem nos fornece é o próprio Pastore que reconhece que a flexibilização e o barateamento da mão-de-obra não atrai por si só novos investimentos. Em seu raciocínio, além de flexibilizar os direitos trabalhistas, é preciso garantir

investimentos pesados nos setores público e privado, crescer a uma taxa de 6% a 7% ao ano e ter uma mão-de-obra qualificada e ainda reduzir o papel da Justiça do trabalho, que ao proteger o trabalhador, tornaria onerosa a mão-de-obra e criaria obstáculos institucionais para a contratação de novos trabalhadores (PASTORE, 1997, p. 83).

Dessa forma, flexibilizar, ou seja, reduzir encargos, direitos, salários e o papel da Justiça do trabalho, seria apenas o primeiro passo na tentativa de reduzir os índices de desemprego. Além de penoso socialmente, não garantiria por si só a queda do desemprego.

A defesa da regulamentação

Ao contrário das correntes que defendem a desregulamentação da economia e do mercado de trabalho como forma de impulsionar o crescimento econômico e, conseqüentemente, responder às questões atualmente colocadas pela crise do emprego, as propostas de regulamentação defendem que ao Estado cabe intervir de forma a não apenas promover o crescimento como também garantir que esse ocorra de forma ordenada e corrigir eventuais distorções causadas durante o processo.

Para essa corrente, oferta e demanda de mão-de-obra atuando num ambiente concorrencial podem até reduzir os níveis de desemprego, mas dificilmente podem contribuir para reduzir desigualdades e aumentar a oferta de postos de trabalho de qualidade. Essa segunda posição defende que é preciso reorientar o papel do Estado, para que esse possa implementar efetivamente políticas que atuem no sentido de propiciar uma melhor distribuição de renda e de oportunidade de acesso ao mercado de trabalho.

Sem dúvida, há um variado espectro de opções com relação à intensidade com a qual essa intervenção governamental deva ocorrer. Às políticas macroeconômicas cabem um papel fundamental, uma vez que, quando direcionadas para o crescimento, se constituem em notável instrumento de

geração de empregos. Para alguns autores (POCHMANN, 1998; MATTOSO, 1995B), qualquer tentativa de intervenção pontual sobre o mercado de trabalho tem valor apenas quando associada a decisões de política macroeconômica que estimulem o crescimento. Outros defendem, sem negar a influência fundamental das políticas macroeconômicas, que as políticas públicas de emprego cumprem um papel que não deve ser considerado secundário (CACCIAMALI, SILVA e MATTOS, 1998; AZEREDO, 1998A).

Nesse leque variado de ações e intensidade, há ainda propostas que combinam os espectros da regulamentação e da desregulamentação, como a defesa do fortalecimento das organizações não-governamentais como geradoras de emprego (RIFKIN, 1995). Trata-se, na verdade, de uma proposta de desregulamentação a longo prazo organizada pelo próprio Estado.

Ideologicamente, essa proposta parte do pressuposto de que o papel do Estado na esfera econômica deva diminuir e que, para tanto, deverão emergir novas formas de organização das atividades públicas. O fortalecimento de instituições como as organizações não-governamentais tem o objetivo de retirar do Estado o ônus da implantação de políticas sociais, aliviando sua crise fiscal.

A proposta de Rifkin visualiza a um só tempo a redução do papel do Estado na regulamentação da economia e a importância da regulamentação nesse "ritual de passagem". A saída para a crise de empregos estaria, segundo o autor, na criação de uma rede de proteção formada por organizações não-governamentais. Financiadas pelo Estado, por meio de incentivos fiscais, e pela iniciativa privada, as ONGs, além de prestar diversos tipos de assistência social e fortalecer a cidadania, ainda gerariam empregos pagos por um "salário social" (RIFKIN, 1995, p. 272-281). Não se pode deixar de ressaltar que essa proposta associa uma espécie de terceirização dos serviços públicos a um benefício do tipo assistencialista semelhante ao praticado pela Poor Law inglesa.

2.2. As formas de intervenção

O campo de intervenção do Estado na esfera do emprego está entre os mais difíceis de serem delimitados, uma vez que sofre impactos de praticamente tudo o que acontece na economia e na sociedade, desde políticas macroeconômicas e sociais até o contexto institucional, que estabelece a fixação do salário-mínimo e regula as relações capital-trabalho e os custos fiscais.

Dessa forma, não apenas as políticas diretamente voltadas para o mercado de trabalho, como também as políticas macroeconômicas e as políticas dirigidas à esfera social, cujos objetos centrais não estão relacionados com a questão do emprego, provocam impactos que se refletirão no mundo do trabalho.

As políticas macroeconômicas, cujos principais componentes são a política monetária, a política fiscal e a política cambial, influenciam diretamente no nível da atividade econômica, por meio de seus instrumentos clássicos, a taxa de juros, o nível de gastos públicos, e a taxa de câmbio.

Políticas expansionistas, que impulsionam o crescimento, são importantes promotoras da geração de empregos, uma vez que podem estar direcionadas para a criação de externalidades que atraíam investimentos, fomentando e incentivando atividades intensivas em mão-de-obra, assim como para a desburocratização de procedimentos institucionais para o estabelecimento de pequenos empreendimentos (CACCIAMALI, 1995). Políticas de desenvolvimento, que contemplam ações para expandir investimentos privados, externos e domésticos, podem promover investimentos públicos em infra-estrutura econômica e social, assim como financiar as atividades produtivas regionais e setoriais. Por meio de políticas de investimentos em infra-estrutura econômica e social e em atividades produtivas pode-se estimular o crescimento da economia e, conseqüentemente, expandir as oportunidades de emprego.

Cabe destacar ainda uma outra modalidade descrita como promotora de desenvolvimento e empregos em voga atualmente, a chamada guerra fiscal. Não

é nosso objetivo aqui discutir as vantagens e desvantagens da política de atração de investimentos por meio de renúncias fiscais e outros incentivos. É importante ressaltar, entretanto, que a guerra fiscal pode, no máximo, transferir empregos de uma região para outra, mas não criá-los. Além de provocar restrições orçamentárias que podem fazer com que governos locais precisem reduzir seus investimentos.

Por outro lado, políticas restritivas, que almejam o equilíbrio fiscal, provocam a retração das atividades econômicas e, por consequência, reprimem a demanda por mão-de-obra.

Durante o período áureo de vigência das políticas keynesianas, os trinta anos gloriosos da economia capitalista que sucederam o pós-Segunda Guerra, os instrumentos de políticas macroeconômicas eram direcionados para a promoção do crescimento econômico e para o pleno uso dos fatores produtivos. Dessa forma, a taxa de desemprego correspondia, via de regra, à taxa natural de desemprego, explicada pelo desencontro temporário entre a oferta e a demanda de trabalho. O desemprego existente, chamado desemprego friccional, se referia ao período entre a demissão do trabalhador de um emprego e sua admissão em outro.

A mudança de paradigma na política macroeconômica, entretanto, transferiu a meta das políticas fiscal, monetária e cambial da promoção do crescimento para a garantia de estabilidade.

Em Mattoso (1995B), encontramos exposição do impacto sobre o emprego de uma série de medidas macroeconômicas atualmente em voga, cujo principal objetivo é promover o ajuste econômico, através da diminuição da demanda agregada. A política monetária restritiva, através da elevação das taxas de juros e do arrocho ao crédito, acarretam redução de investimentos e, por conseguinte, queda do nível da atividade econômica e do nível de emprego. Os ajustes fiscais promovidos diminuem os recursos destinados a investimentos do

setor público, o que acarreta atraso na infra-estrutura econômica e compromete os programas sociais.

Nesse novo cenário, a garantia e geração de empregos deixou de ser meta prioritária das políticas macroeconômicas. Muito pelo contrário, as metas de estabilização, ajuste e abertura promovem impactos negativos sobre o nível de empregos. Dessa forma, é ampliada para outras esferas de atuação pública a responsabilidade pela concepção e implementação de medidas e instrumentos que busquem, de alguma forma, contrarrestar os efeitos nefastos do atual modelo de desenvolvimento.

Cabe destacar ainda uma outra modalidade descrita como promotora de desenvolvimento e empregos em voga atualmente, a chamada guerra fiscal. Não é nosso objetivo aqui discutir as vantagens e desvantagens da política de atração de investimentos por meio de renúncias fiscais e outros incentivos. É importante ressaltar, entretanto, que a guerra fiscal pode, no máximo, transferir empregos de uma região para outra, mas não criá-los. Além de provocar restrições orçamentárias que podem fazer com que governos locais precisem reduzir seus investimentos.

Na esfera social, políticas voltadas para os serviços sociais básicos, como saúde e educação, essenciais em qualquer estratégia de desenvolvimento, contribuem também como absorvedoras de mão-de-obra, por meio da expansão do emprego público. Investimentos nesses setores contribuem simultaneamente para a melhoria na oferta de serviços sociais básicos à população e para a geração de empregos. Projetos de habitação, saneamento e infra-estrutura urbana além de estimularem a economia, por meio do incremento nos investimentos públicos, geram empregos diretos e indiretos.

Políticas voltadas para a desconcentração de renda, são mencionadas por Pochmann (1997) como mecanismos capazes de estimular o consumo e, portanto, a geração de mais empregos nos setores secundário e terciário da economia. Para tanto, o autor destaca a necessidade de mecanismos que incluam, além de

uma reforma tributária, instrumentos de garantia de renda, efetivados por meio de políticas públicas voltadas para o estabelecimento de programas como os de renda mínima garantida e de elevação gradual do poder aquisitivo do salário mínimo (POCHMANN, 1997).

Apesar da amplitude do tema, gostaríamos de chamar a atenção para um tipo específico de política social e sua relação com o mundo do trabalho: as políticas de garantia de renda mínima, ou renda de inserção.

A proposta de defesa de um rendimento mínimo é corroborada por defensores e críticos da regulamentação do Estado. Dependendo de seu formato, pode ser caracterizada tanto como uma proposta de desregulamentação quanto de regulamentação.

Como proposta de desregulamentação, os programas de renda mínima são entendidos como condição graças à qual o mercado possa funcionar sem entraves; ou seja, esses programas atuariam como elemento garantidor da ordem num mundo em que, de fato, não há empregos para todos. Está aí implícito, como pressuposto, o esgotamento das possibilidades de o mercado de trabalho conseguir alocar toda a oferta de mão-de-obra disponível e a responsabilidade do Estado em minimizar as consequências do crescente desemprego, principalmente no que se refere aos impactos sociais provocados por uma sociedade desequilibrada, marcada pela segmentação entre aqueles que têm e aqueles que não têm emprego.

A renda mínima é então concebida como mecanismo eficiente para combater a pobreza e o desemprego de longa duração, constituindo-se em um importante suporte para o processo de flexibilização das relações de trabalho.

Historicamente, as raízes da justificativa para a existência de uma renda mínima, segundo o pensamento liberal, podem ser encontradas na teoria utilitarista do século XIX.

No plano pragmático, a idéia básica por trás da garantia de renda mínima, proposta pelos defensores da desregulamentação, significa a redução, ou até

mesmo o fim, dos programas sociais e adoção do imposto de renda negativa como forma de atenuar a pobreza, caracterizada como uma externalidade da economia de mercado (MARQUES, 1996).

As políticas sociais do *welfare state*, nessa lógica, reduzem a eficiência econômica. Seu mecanismo "substitutivo", a renda mínima, expressa uma concepção da função do Estado: oferecer apenas aos desfavorecidos alguma segurança social, necessária para a manutenção da ordem, porém pequena, para não criar desestímulos ao mercado. Desta forma, a política social é concebida num aspecto residual, apenas complementar ao que os indivíduos não podem auferir via mercado ou através de recursos familiares e da comunidade.

A criação de um imposto de renda negativo para os que ganham menos visa substituir todo o vasto arsenal de benefícios em espécie fornecidos pelo Estado - programas de habitação, educação, saúde, alimentação, seguro-desemprego etc - por pagamentos diretos, em dinheiro.

As defesas em favor dessa tese atestam que assim seria possível diminuir o desperdício nos gastos sociais do governo, libertando o Estado da tendência ao desequilíbrio fiscal, implícita no *welfare state*. E ainda, a renda em dinheiro aumentaria o "grau de satisfação" dos beneficiários, sob o ponto de vista da teoria microeconômica (MARQUES, 1996).

A proposta de renda mínima é também concebida, diferentemente do exposto acima, como confirmação da papel regulador do Estado. Nesse caso, pode ser entendida como extensão dos direitos de cidadania ou como a promoção de uma nova forma de distribuição.

Para aqueles que a defendem como extensão dos direitos de cidadania, por exemplo Marshall (1967), a diminuição da quantidade de trabalho de que a sociedade necessita, promovida pela revolução microeletrônica, pode conferir aos cidadãos uma forma de liberação do trabalho, de tal forma que se possa garantir um rendimento que não diminua à medida que a duração média do trabalho diminua. Os incrementos de produtividade poderiam garantir o avanço

do *welfare state*, cujo processo histórico de construção e desenvolvimento está intimamente relacionado com o padrão fordista de produção.

Para Marshall, a tendência moderna em direção à igualdade social traduz-se na evolução do conceito e das conquistas de cidadania. O conceito de cidadania é entendido como um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status* (MARSHALL, 1967).

Neste século, os direitos sociais são incorporados ao *status* de cidadania. Os objetivos desses direitos não é mais mera tentativa de aliviar o pesado ônus da pobreza mais extrema; mas sim, implica modificar o padrão da desigualdade social. O que assinala a tendência contemporânea a uma maior igualdade social e econômica (MARSHALL, 1967).

De acordo com outra visão, a concessão de um rendimento mínimo é o mecanismo através do qual seria promovida uma nova forma de distribuição da riqueza produzida socialmente, quando é cada vez menos necessária a participação do homem no processo produtivo.

Na proposta de Guy Aznar (1995), a combinação entre a introdução de uma renda mínima e a redução da jornada de trabalho seria a solução para, simultaneamente, redistribuir a riqueza crescente e o volume de empregos decrescente. A política de redistribuição contínua do trabalho, do tempo liberado pela produtividade crescente e da riqueza socialmente produzida objetiva muito mais que reabsorver transitoriamente o desemprego existente. Objetiva criar outros vínculos para o rendimento obtido além do salário. Uma vez que o trabalho deixa de ser a principal fonte geradora de riqueza, o direito a um rendimento integral deve deixar de depender da duração de uma jornada de trabalho pré-determinada.

Dessa forma, o rendimento deveria ser composto de duas partes: uma paga pelas empresas em remuneração ao trabalho executado (diretamente

relacionado à quantidade de horas trabalhadas) e outra, o "segundo cheque", paga pela sociedade (AZNAR, 1995).

A proposta de renda mínima, além da compreensão de mecanismo de proteção social ou garantia de cidadania, tem um importante papel na ampliação das chances de reinserção de trabalhadores no mercado de trabalho, principalmente em países onde o seguro-desemprego tem uma abrangência limitada.

Os programas de renda mínima podem dessa forma atuar como um mecanismo de transferência monetária que permita a satisfação das necessidades básicas dos beneficiários, possibilitando-lhes uma vida decente e abrindo possibilidades de acesso ao mercado de trabalho, uma vez que a renda concedida lhe garantiria a compra de roupas, comida e pagamento de transporte, imprescindíveis na promoção de sua reinserção.

Cabe notar aqui, adicionalmente, a visão de Gorz (1990), que critica os programas que simplesmente propõem a concessão de uma renda mínima, sem integrá-los a uma proposta de reinserção e defende que a saída está em dividir os empregos existentes, promovendo a redução da jornada de trabalho. Para ele, a concessão de um rendimento mínimo assemelha-se a programas de cunho assistencialista, uma vez que a renda obtida será somente uma renda outorgada que coloca seus beneficiários na dependência do Estado sem lhe dar nenhum domínio nem direito sobre ele. Estes beneficiários correriam então o risco de se tornarem cidadãos de segunda classe (GORZ, 1990).

As políticas públicas de emprego

Seja qual for o espectro ideológico, há um importante papel para as políticas públicas voltadas para a esfera do emprego no contexto das transformações do mundo do trabalho. Mesmo aqueles países que se notabilizam pelo liberalismo e pela defesa da desregulamentação da economia organizaram um *pool* de medidas diretamente voltadas para o mercado de trabalho, seja com

o objetivo de tornar o desemprego menos oneroso socialmente, seja com a intenção de atuar diretamente nas condições de oferta e demanda do mercado de trabalho.

Num contexto de baixas taxas de crescimento econômico, de enxugamento dos gastos públicos, de maior integração econômica regional e de restrição do campo de intervenção governamental nos indicadores macroeconômicos, as políticas públicas de emprego se constituem o instrumento por excelência de atuação sobre o mercado de trabalho.

A consolidação do uso de medidas de políticas públicas voltadas diretamente para o mercado de trabalho está, dessa forma, diretamente associada ao fim da hegemonia das políticas keynesianas, cujos objetivos macroeconômicos incluíam o pleno emprego dos fatores produtivos, e portanto, manter o desemprego a próximo da taxa natural, e a crescente adoção de medidas anti-inflacionárias, como já mencionamos anteriormente.

A experiência dos países desenvolvidos demonstra como o Estado tem desempenhado um papel estratégico na busca de mecanismos compensatórios e de instrumentos para o equacionamento do problema. Prova disso é que, guardadas as diferenças de ênfases e a despeito do discurso em defesa da redução do papel do Estado, todos esses países apresentam gastos públicos significativos com o que se convencionou chamar políticas públicas de emprego (AZEREDO, 1998, p.15).

É preciso deixar claro, entretanto, que as políticas públicas de emprego atuam a um dado nível da atividade econômica e, portanto, a um dado nível de emprego. Por si só, não têm o poder de gerar postos de trabalho, mas podem potencializar as possibilidades de emprego num determinado ambiente macroeconômico. O impacto dessas políticas depende de um série de outros fatores e, sobretudo, depende do comportamento de outras políticas públicas, como as políticas macroeconômica, tributária e de proteção social.

O conjunto das políticas públicas de emprego não tem como objetivo, nem poderia ter, substituir os efeitos do crescimento econômico sobre o mercado de trabalho, mas complementar e corrigir imperfeições, por meio de suas ações nas área de disponibilização de informações, promoção de cursos de qualificação entre outras (CACCIAMALI, SILVA e MATOS, 1998).

As políticas voltadas exclusivamente ao mercado de trabalho têm um impacto bastante restrito dada a atual conjuntura. Mesmo as políticas de emprego mais amplas, como a redução da jornada, só podem assegurar efeitos significativos sobre o mercado de trabalho, se acompanhadas de políticas reguladoras, em um ambiente de crescimento econômico menos medíocre.

O que fazemos aqui não é, de forma alguma, negar a necessidade de políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho. É fundamental, no entanto, relativizar sua capacidade de, por si só, dar conta da gravidade dos problemas enfrentados pelo mundo do trabalho.

Adicionalmente, as políticas públicas de emprego têm conseguido sobreviver incólumes à onda pró-desregulamentação atualmente em voga. Como veremos no próximo capítulo, elas têm se tornado o centro de um processo de reestruturação das políticas sociais. As políticas de emprego tornaram-se fundamentais para combater os problemas do crescente desemprego e seu perfil vem se modificando nas últimas décadas de estratégias basicamente passivas (como o seguro desemprego) para medidas ativas, que visam principalmente reduzir o tempo no qual um indivíduo permanece fora do mercado de trabalho.

OK

3. As políticas públicas de emprego

3.1. Introdução

A necessidade de estruturação de um conjunto articulado de políticas públicas de emprego decorre das novas especificidades do mundo do trabalho e da necessidade de reorientação do papel do Estado na esfera do emprego, conforme exposto nos capítulos iniciais desta dissertação.

As políticas de emprego se constituem parte de um sistema de proteção social, em que a sociedade se organiza de forma a garantir direitos a grupos específicos, fragilizados por alguma razão, garantindo sua sobrevivência e inclusão social.

Na esfera das políticas sociais, tornou-se evidente que as políticas tradicionais do *welfare state* não podiam responder satisfatoriamente às exigências de um novo cenário. Em primeiro lugar, porque haviam sido formuladas tendo em vista uma outra realidade - a dos anos dourados e a do pleno-emprego. Além disso, deve-se mencionar também o enfraquecimento político das propostas de *welfare*, devido, principalmente, às crises fiscal e financeira que a maioria dos países capitalistas começou a sofrer na década de 70.

A estruturação e fortalecimento de um conjunto de políticas públicas voltadas para a esfera do emprego emerge como um sinal de resistência à tentativa de desmonte desses sistemas de proteção social. O esforço para

encontrar caminhos que permitissem o enfrentamento das questões sociais, tornadas mais dramáticas, está na origem da emergência do que se convencionou chamar de políticas sociais de última geração (AZEREDO, 1998A).

Tradicionalmente, pode-se dividir as políticas públicas de emprego em políticas passivas e políticas ativas. As políticas passivas, cujo instrumento clássico é o seguro-desemprego, têm o objetivo de minimizar os efeitos do desemprego. As políticas ativas permitem ao governo atuar sobre a oferta e demanda por trabalho. Seus principais instrumentos são os serviços de intermediação de mão-de-obra, a criação direta de empregos pelo setor público, subsídios à contratação, oferta de crédito para novos empreendimentos, incentivos ao trabalho autônomo e programas de qualificação.

A intervenção do Estado por meio dessas políticas pretende atuar sobre o mercado de trabalho, melhorando seu funcionamento, quer seja atuando como mecanismo compensatório, quer seja agilizando o processo de ajustamento entre oferta e demanda.

Este capítulo expõe, em linhas gerais, o contexto de formação e reformulação das políticas públicas voltadas para a esfera do emprego nos países da OCDE a partir da lógica do *welfare state*. Em seguida, apresenta as principais características em torno do que alguns autores chamam de sistemas públicos de emprego, organizados no contexto de reestruturação do *welfare state*.

Veremos ainda como o agravamento da crise de emprego vem estimulado experiências inovadoras, que buscam aliar os princípios do *welfare state* com a nova realidade social e econômica, mesclando políticas ativas e passivas, buscando criar políticas de menor custo e com padrões de eficiência e eficácia mensuráveis.

3.2. Contexto histórico da estruturação das políticas públicas de emprego nos países da OCDE

De uma forma geral, a experiência internacional na montagem de políticas públicas de emprego nos países da OCDE pode ser subdividida em duas fases. A primeira fase está associada à consolidação de um sistema de *welfare state*, e a segunda fase, por sua vez, associa-se à revisão e à reestruturação dessa rede de direitos sociais, que começa a ocorrer, notadamente, nos anos 70 (AZEREDO, 1998A e CARDOSO JR e FARO, 1997).

Embora tal reestruturação possa ser por vezes interpretada como desmonte do *welfare state* e retração das conquistas sociais (CARDOSO JR E FARO, 1997), encontramos, na concepção de Azeredo (1998A), a visão de que a reestruturação pela qual vem passando os *welfare states* desde a década de 70 deve ser entendida como uma reforma necessária dada uma mudança estrutural, que impôs estratégias como a focalização e a descentralização como forma de garantir a continuidade e efetividade das políticas sociais.

O primeiro período que se estende, grosso modo, do pós segunda guerra até meados dos anos 70, simboliza os chamados *anos gloriosos* e caracteriza-se pelo vigor do fordismo, como modelo de desenvolvimento, com altas taxas de crescimento econômico e a montagem e consolidação de uma rede institucionalizada de programas sociais nos países desenvolvidos.

O período seguinte, por seu turno, é marcado por crises econômicas e pela necessidade de revisão do sistema de proteção social anteriormente montado e sua reestruturação. O formato de tal revisão em cada país vai depender dos contornos e características que a estruturação do *welfare state* ali desenhou. Dessa forma, o perfil e as principais inclinações dos programas das políticas públicas de emprego em cada país estão intimamente relacionados

ao modelo de *welfare state* por ele desenvolvido e à estratégia de reestruturação adotada, como veremos adiante.

Consolidação das políticas do welfare state

O processo de extensão e consolidação dos direitos sociais à população foi possível graças a uma conjunção de fatores, cujo movimento se materializou em conquistas sociais importantes, combinadas às políticas econômicas voltadas para o crescimento e o pleno-emprego, que tomaram corpo notadamente no período que se seguiu ao fim da Segunda Guerra Mundial. Esse período é caracterizado pela combinação de altas taxas de crescimento econômico, baixos níveis de inflação e uma melhoria na distribuição de renda, ocasionada pelas políticas keynesianas de pleno-emprego e pelas políticas sociais de *welfare state*.

O período de vigência do *welfare state* pode ser historicamente delimitado entre o ano de 1948, que marca o lançamento do Plano Marshall, e o ano de 1973, quando ocorre o primeiro choque de preços do petróleo e torna-se visível a reversão de alguns dos principais indicadores macroeconômicos para os países capitalistas desenvolvidos (CARDOSO JR e FARO, 1997).

Há diversas interpretações recorrentes que buscam explicar a origem dos sistemas de *welfare state*. Em Esping-Andersen (1991), podemos encontrar uma revisão crítica das abordagens clássicas sobre o surgimento do *welfare state* e a interpretação alternativa do autor, construída a partir das críticas formuladas.

Na visão da abordagem estruturalista, o *welfare state* é produto inevitável do desenvolvimento das forças produtivas que torna o sistema de bem-estar social não apenas possível como também necessário. Necessário, porque a industrialização desestrutura os modos de produção anteriores e o advento da modernidade e suas vertentes, como a urbanização, o crescimento

do individualismo e da dependência com relação ao mercado promovem o colapso das instituições tradicionais, e consequentemente, da solidariedade corporativa, responsável pelo auxílio aos pobres e doentes. Como o mercado não é um substituto adequado, a função de provedor do bem-estar social é assumida pelo Estado.

Ao mesmo tempo, o processo de industrialização torna possível o advento dos sistemas de *welfare state*, em primeiro lugar, porque promove as condições materiais (excedente econômico) necessárias ao financiamento desses sistemas, e, em segundo, porque o desenvolvimento das forças produtivas traz, como subproduto, o desenvolvimento da burocracia moderna, como forma de organização racional, universalista e eficiente para administrar tais sistemas.

Entretanto, como nota Esping-Andersen (1991), falta a essa interpretação qualquer componente da esfera política enquanto instituição relevante para a promoção do *welfare state*. Essa tese, portanto, encontra dificuldades para explicar a razão pela qual a política social governamental apenas emergiu 50, ou até 100 anos após a comunidade tradicional ser efetivamente destruída.

Na ótica da abordagem institucional, as instituições democráticas são as responsáveis pela promoção do *welfare state*. Sob regime democrata, grupos de interesse se confrontam, independente de questões de classe, e o produto dessa confrontação são políticas de cunho social.

No entanto, historicamente, as primeiras iniciativas relevantes nessa área não apenas ocorreram antes da conformação da democracia como instituição como também foram fortemente motivadas pelo intuito de impedir sua efetivação, como na França de Napoleão III e na Alemanha de Bismarck. Inversamente, o *welfare state* surgiu mais tardiamente naqueles países em que a democracia surgiu mais precocemente, como nos Estados Unidos, na Austrália e na Suíça (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Uma terceira abordagem, chamada abordagem da mobilização de classe, considera que as classes sociais são os principais agentes de mudança. Em última instância, é o equilíbrio de poder político entre as classes que determina a distribuição da renda. Desta forma, os parlamentos se constituem no instrumento para a tradução de poder mobilizado em reformas e políticas desejadas.

Na crítica de Esping-Andersen (1991), essa abordagem não considera que o *locus* no qual se situa o poder possa mudar do parlamento para instituições neocorporativistas de mediação de interesses e que a capacidade dos partidos trabalhistas influenciarem o desenvolvimento do *welfare state* é limitada pela estrutura do poder partidário da direita. Outro ponto questionado é a visão linear do poder, expressa nessa abordagem, que parece sugerir uma implicação por demais simplista, na qual a ampliação do número de cadeiras parlamentares em nome dos partidos trabalhistas resultaria diretamente na ampliação das políticas de bem-estar social.

Na abordagem alternativa de Esping-Andersen, baseada em sua crítica à abordagem da mobilização de classes, as origens do *welfare state* dizem respeito à capacidade e força dos movimentos da classe trabalhadora no sentido de formarem uma aliança política com outras organizações. A formação do *welfare state* não deve ser entendida, segundo o autor, apenas como fruto determinístico do desenvolvimento ou em termos do embate entre categorias sociais. Mas sim como um esforço de reestruturação nos níveis econômico, político e moral e, sobretudo, como resultado de relações sociais.

Além das condições macroeconômicas favoráveis, o fortalecimento dos partidos social-democrata, a consolidação do fordismo e a adoção de políticas keynesianas foram elementos essenciais para a constituição dos sistema de *welfare*. Entretanto é o resultado das relações sociais que vão determinar em última instância a origem e os diferentes regimes de *welfare* que

caracterizaram os países da OCDE a partir do pós-Segunda Guerra (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Dessa forma, para o autor, as causas dos regimes distintos de *welfare state* são explicadas a partir da interação entre a natureza da mobilização de classe, principalmente a trabalhadora, a estrutura de coalizão política das classes e o legado histórico da institucionalização do regime.

Para classificar os diferentes regimes de *welfare state*, o autor faz uso dos conceitos de desmercadorização e de estratificação social, que dizem respeito, respectivamente, à possibilidade de inversão do processo de mercadorização da força de trabalho - ou seja, à possibilidade de a prestação de um serviço social ser entendida como questão de direito e de cidadania que garanta ao indivíduo a alternativa de manter-se independente do mercado - e à possibilidade do sistema de seguridade social poder alterar substancialmente a estrutura de distribuição de renda de uma sociedade.

A utilização desses conceitos, associados às diferentes relações entre Estado, mercado e família, permitem ao autor classificar os regimes de *welfare state* em liberal, conservador e universalista.

No regime liberal, observado em países de origem anglo-saxã, notadamente nos Estados Unidos, as políticas do *welfare state* assumem caráter assistencialista, baseando-se na comprovação da necessidade. Os benefícios oferecidos são reduzidos e destinados aqueles que, marginalizados pelo mercado, não conseguem garantias de auto-provimento. Esse modelo busca o fortalecimento do mercado estimulando a busca de benefícios privados.

O regime conservador, ou corporativista estatal, observado na Alemanha, França e Áustria, é marcado pela concessão de amplos direitos, porém seu financiamento ocorre via mercado - contribuições anteriores que dependem da inserção do indivíduo no mercado de trabalho. Os direitos são relacionados à classe e ao *status*; não há nenhuma consequência redistributiva,

uma vez que a ênfase é dada à diferença de *status*. Não pode também ser considerado como desmercadorizante, já que não libera os indivíduos de sua dependência em relação ao mercado.

O regime universalista, por sua vez, oferece benefícios básicos e iguais independente de contribuições anteriores. Esse regime foi adotado na Inglaterra e nos países escandinavos com resultados distintos. No caso inglês, o baixo padrão dos benefícios prestados contribuiu para que o sistema não chegasse a representar uma opção ao mercado. Na Escandinávia, o regime buscou uma síntese entre o universalismo e as expectativas gerais, podendo ser considerado o mais desmercadorizante dos modelos. A proposta básica é promover a igualdade com os melhores padrões de qualidade.

As políticas públicas de emprego no período de consolidação do welfare state

Nesse período de consolidação do *welfare state*, a política macroeconômica de cunho keynesiano pode ser descrita como a principal política de emprego, garantindo baixas taxas de desemprego. As políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho se baseavam sobretudo em medidas compensatórias centradas no desemprego friccional. De caráter passivo, tais políticas se caracterizavam pela provisão de renda e de benefícios de cunho assistencialista.

A política macroeconômica prezava pelo crescimento da economia e pela plena utilização dos fatores produtivos. Dessa forma, o pleno-emprego e a manutenção das taxas de desemprego próximas ao índice considerado natural exigia que as políticas públicas de emprego dessem conta apenas de tornar menos doloroso para o desempregado o curto tempo em que permanecesse sem trabalho. Os programas de seguro-desemprego constituem o principal e mais antigo expoente das políticas públicas de emprego, embora houvesse também, a

partir principalmente do pós-Segunda Guerra, iniciativas nas áreas de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional, que foram paulatinamente sendo associadas aos programas de seguro-desemprego, sendo que os programas de formação passaram a funcionar como elo entre o seguro-desemprego e a intermediação.

Na leitura de Pochmann (1995, p. 253), os fatores que contribuíram para a eficácia e eficiência das políticas de emprego durante esse período foram o padrão sustentado de crescimento da produção capitalista, a existência de movimentos sociais organizando pressões a favor de mecanismos de distribuição de renda e o papel do Estado como regulador do funcionamento do mercado e como controlador da renda disponível para o consumo.

Reestruturação das políticas do welfare state

Conforme dito anteriormente, o segundo período da experiência internacional na montagem das políticas públicas de emprego teve início, genericamente, na segunda metade dos anos 70, com a crise do padrão de desenvolvimento até então vigente e o enfraquecimento político das medidas de *welfare state*.

Os problemas de balanço de pagamentos, para os países dependentes do petróleo como principal fonte energética, e a crise fiscal-financeira dos Estados, para os países dependentes do fluxo de capitais externos como importante fonte de recursos ao desenvolvimento, comprometeram a capacidade de financiamento dos Estados e o potencial de atuação das políticas públicas voltadas às áreas sociais.

Com o estrangulamento do potencial de financiamento e o paralelo crescimento da demanda por programas sociais - fruto do crescente desemprego -, as políticas voltadas à esfera do emprego tornaram-se menos eficazes, exigindo uma reestruturação dos modelos de *welfare state* nos países

desenvolvidos, ainda que em ritmos, magnitudes e impactos diferenciados entre eles.

Dessa forma, encontramos em Esping-Andersen (1995) uma classificação dos países da OCDE em três grupos de acordo com o tipo de estratégia adotada na reestruturação de seus *welfare states*.

Notamos que a opção de estratégia adotada quando da reestruturação dos sistemas de *welfare* está intimamente relacionada com o tipo de sistema de proteção social consolidado em cada país. Dessa forma, países onde o modelo de *welfare state* seguia um regime assistencialista, optaram por uma estratégia de desregulamentação, com o objetivo de diminuir as pressões de requerimentos sobre o sistema; países que se caracterizavam por um regime de *welfare state* tipo universalista, preferiram investir em estratégias maciças que buscam promover o emprego, ainda que a um alto custo fiscal; e, por fim, países que apresentavam um *welfare* do tipo conservador, onde a inserção no sistema de proteção social está fortemente relacionado com as contribuições individuais, a estratégia de reestruturação priorizará as medidas de incentivo às aposentadorias precoces.

No primeiro grupo estão os países escandinavos - onde havia se estruturado um sistema de *welfare state* tipo universalista. A estratégia de reestruturação nesses países baseou-se na expansão do emprego público, particularmente direcionado aos serviços sociais, como forma de manutenção do emprego. Esse tipo de estratégia assegura níveis elevados de arrecadação, ao mesmo tempo em que mantém taxas reduzidas de dependência em relação a esquemas de transferência de renda, uma vez que há grande parcela da população inserida no mercado de trabalho (ESPING-ANDERSEN, 1995).

A consequência indesejada desse tipo de estratégia é, no entanto, a segregação por gênero, com a concentração das mulheres em empregos públicos de meio período, em geral, de baixa qualificação e com grande grau de

absenteísmo. Ademais, A viabilidade dessa estratégia está limitada pelo crescente esforço fiscal requerido. Além dessa política de garantia de emprego, os países escandinavos têm adotado um rol variado de políticas ativas, que incluem treinamento, subsídios para a contratação e auxílio para pequenos empreendimentos.

No segundo grupo, na classificação de Esping-Andersen (1995), estão aqueles países onde havia se estruturado um regime liberal de *welfare state*, notadamente os Estados Unidos, e inclui também a Grã-Bretanha, onde o regime universalista não vingou. Na reestruturação dos sistemas de bem-estar social, esses países adotaram estratégias de desregulamentação, combinadas com redução da abrangência das políticas de *welfare state*. A idéia básica por trás desse tipo de estratégia é que a flexibilização do mercado e dos salários, propiciada pela redução dos encargos e da regulamentação de contratos e da jornada, pode conferir ao mercado de trabalho maior dinamismo, estimulando assim mais contratações e desonerando os sistemas assistenciais de proteção social.

A consequência desse tipo de estratégia, comum a todos os países que por ela optaram, notadamente, Estados Unidos, Grã-Bretanha e Austrália, foi o crescimento da desigualdade e da pobreza (ESPING-ANDERSEN, 1995, p.91). Nos Estados Unidos, houve queda significativa do salário-mínimo, do valor dos benefícios de assistência social e da cobertura oferecida pelas empresas, como programas de seguro-saúde, por exemplo (ESPING-ANDERSEN, 1995, p.91; RIFKIN, 1995, p. 184-187).

No terceiro grupo estão os países da Europa Continental, onde o mercado de trabalho é caracterizado pela rigidez dos contratos de trabalho, amplos benefícios aos trabalhadores e altos salários. Esses países, caracterizados pelo *welfare state* do tipo conservador, optaram pela utilização de aposentadorias precoces e por estimular o prolongamento do tempo

destinado aos estudos como alguns dos instrumentos de redução da oferta de mão-de-obra. Mas sua estratégia está ameaçada pelos crescentes requerimentos fiscais por ela exigidos (ESPING-ANDERSEN, 1995).

As políticas públicas de emprego no período de reestruturação do welfare state

A partir da reestruturação do *welfare state* assistiu-se à transformação das políticas de empregos - que segundo a tradição keynesiana encontravam-se articuladas às políticas macroeconômicas comprometidas com o pleno-emprego das forças produtivas - em políticas de atuação focalizada em segmentos específicos da oferta e da demanda de mão-de-obra (POCHMANN, 1998, p. 111).

O seguro-desemprego, até então o programa por excelência das políticas de emprego, começa a revelar seus limites. Em primeiro lugar, porque o aumento do desemprego causa um desequilíbrio fiscal no sistema, com a queda das contribuições e os crescentes requerimentos, e, em segundo lugar, porque as próprias transformações no mundo do trabalho, com a multiplicação de formas atípicas de emprego, reduzem o grau de cobertura do sistema de seguro-desemprego, uma vez que reduz os direitos e a base de contribuição.

Na medida em que se intensifica a percepção de que o seguro-desemprego não corresponde mais ao que lhe é exigido, medidas de incentivo à formação profissional e à intermediação de mão-de-obra começam a ocupar central no rol de políticas públicas de emprego, estimulando, assim, a formulação de políticas ativas.

Na leitura de Castel (1998), as intervenções do Estado, particularmente no domínio do emprego, tornaram-se mais numerosas e variadas nesse período. O papel do Estado nessa esfera foi, segundo o autor, aumentado, mas deve-se notar, sobretudo, sua mudança de foco: a passagem de políticas desenvolvidas

em nome da integração para políticas conduzidas em nome da inserção (CASTEL, 1998, pp. 537-538).

"As políticas de inserção podem ser compreendidas como um conjunto de empreendimentos de reequilíbrio para recuperar a distância em relação a uma completa integração (um quadro de vida decente, uma escolaridade 'normal', um emprego estável etc.)." (CASTEL, 1998, p. 538).

Políticas de integração, para o autor, são políticas voltadas para a busca de grandes equilíbrios, para a homogeneização da sociedade a partir do centro, como as tentativas de universalização do acesso aos serviços públicos e de diminuição das desigualdades sociais. As políticas de inserção, por seu turno, são movidas, antes de mais nada, pela focalização em um determinado público-alvo e obedecem a uma lógica de discriminação positiva.

3.3. As políticas públicas de emprego: principais programas e características

OK

A partir da crise que se iniciou nos anos 70, os países da OCDE - independentemente de sua inclinação ideológica - intensificaram o uso de instrumentos de políticas públicas voltadas para o enfrentamento das questões relativas ao aumento do desemprego. Apesar de diferentes países terem optado por diferentes estratégias na reestruturação de seus *welfare states*, há um núcleo comum de políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho, o que consolidou, segundo a linguagem de alguns autores, a montagem de sistemas públicos de emprego¹.

¹ A nomenclatura é utilizada, entre outros, por Ramos (1997A e 1997B) e Cacciamali (1998). Essa denominação não é aceita por Azeredo, para quem, "não se pode falar ainda de um sistema público de emprego, nem de um modelo, nem mesmo de vários" (AZEREDO, 1998A, p. 42).

Os sistemas públicos de emprego compõem um conjunto de programas com vistas a tornar mais eficaz a alocação de mão-de-obra e constituem o núcleo de implementação das políticas ativas e passivas de emprego. Em geral, estruturam-se em três segmentos: intermediação de mão-de-obra, capacitação e re-qualificação profissional, e desembolso de seguro-desemprego.

Políticas ativas x políticas passivas: conceituação e principais programas

As políticas passivas são aquelas que atuam de forma compensatória sobre a oferta de mão-de-obra e sua principal estratégia diz a reduzir os impactos do desemprego, por meio do seguro-desemprego, por exemplo.

As políticas ativas podem atuar tanto sobre a oferta quanto sobre a demanda de mão-de-obra. Medidas como subsídio a contratações, oferta de crédito a pequenos empreendimentos e incentivo ao auto-emprego atuam diretamente sobre a demanda de mão-de-obra; enquanto medidas como formação e reciclagem profissional e serviços de intermediação têm como foco a oferta de mão-de-obra.

As políticas ativas procuram, em última instância, maximizar o nível de emprego, por meio de medidas que diminuam o desemprego friccional (programas de intermediação de mão-de-obra), que aumentem a empregabilidade dos trabalhadores (programas de formação e reciclagem profissional) e que estimulem o empreendedorismo (programas de auto-emprego).

A divisão entre políticas passivas e ativas não é consensual na literatura especializada. As definições apresentadas acima estão em sintonia com a Organização Internacional do Trabalho e são semelhantes às utilizadas por Ramos (1997), Teixeira e Azeredo (1999) e Azeredo (1998B), por exemplo.

Em Pochmann (1997), entretanto, políticas ativas são aquelas que atuam sobre a demanda por mão-de-obra e, nesse caso, apenas políticas de caráter mais geral poderiam ser consideradas ativas.

As políticas voltadas diretamente ao mercado de trabalho, para o autor, são apenas compensatórias, uma vez que atuam apenas sobre a oferta de mão-de-obra. Dessa forma, os programas de intermediação e qualificação, por exemplo, são considerados pelo autor como elementos de políticas compensatórias no enfrentamento das questões do emprego (POCHMANN, 1997, p. 39).

Urani (1997) apresenta concepção semelhante a de Pochmann (1997) na medida em que apresenta como medidas compensatórias programas de auto-emprego e de treinamento (URANI, 1997, p.48).

Em outro estudo mais recente, Pochmann (1998), entretanto, ensaia uma mudança em sua concepção. Em nota de rodapé que objetiva definir políticas ativas e passivas, Pochmann afirma que as políticas ativas seriam aquelas voltadas para a ampliação do nível ocupacional e para melhorar as chances do desempregado em conseguir uma colocação, por exemplo programas de incentivo à manutenção e promoção de emprego (subsídios à contratação) e estímulo às atividades de formação profissional. As políticas compensatórias seriam, então, aquelas que atuam sobre a oferta da mão-de-obra e incluem medidas de estímulo à aposentadoria, indenização ao desempregado, programas de intermediação (POCHMANN, 1998, p.113).

De qualquer forma, o núcleo clássico de atuação das políticas públicas de emprego compreende os programas de seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional.

Mais antigo instrumento de política de emprego, o seguro-desemprego surgiu nas primeiras décadas deste século e se consolidou à época de formação dos *welfare states*. Concebido num cenário de prosperidade econômica, como já

mentionado anteriormente, a lógica desse programa era atuar como mecanismo compensatório de proteção financeira transitória aos trabalhadores que se encontrassem em situação de desemprego, considerado de natureza temporária ou friccional.

Os programas de intermediação de mão-de-obra se constituem numa tentativa de difusão das informações disponíveis sobre a oferta e a demanda de trabalho e de aproximação entre empregadores e potenciais empregados. Esse programa, dessa forma, visa atuar sobre o desemprego friccional - causado pelo fato de os agentes não deterem informações perfeitas sobre o mercado - e, geralmente, está associado à concessão do seguro-desemprego. Potencializados quando associados a programas de qualificação profissional, os programas de intermediação são fundamentais para reduzir o tempo de desemprego e evitar que o desempregado caia no círculo vicioso do desemprego de longa duração, que afasta possíveis contratantes.

Como forma de garantir a efetividade desse tipo de programa, é essencial a estruturação de um amplo sistema de informação, que permita identificar e monitorar tendências do mercado empregador e que atue como fonte de subsídios para os programas de qualificação profissional.

A importância da formação e qualificação profissional é imposta pela passagem do paradigma produtivo característico no fordismo, que não requeria qualificação profissional dos trabalhadores diretamente ligados à produção para outro paradigma, que, ao contrário, requer um trabalhador mais qualificado e polivalente. As novas características do processo de produção e dos métodos de gestão a ele associados passam a exigir outras qualificações, que não apenas repetir tarefas rotineiras. O preparo para o trabalho em grupo, a politecnia, a capacidade de interpretar instruções, de compreender os processos, de tomar decisões e avaliar riscos e a habilidade para utilizar

equipamentos e materiais sofisticados são características comumente exigidas do novo trabalhador.

Os programas de qualificação profissional inseridos na ótica das políticas públicas de emprego objetivam, dessa forma, aumentar a probabilidade do desempregado de conseguir um novo emprego. Certamente, esse tipo de política não tem o poder de aumentar os postos de trabalho, mas pode atuar na democratização das chances de um desempregado encontrar um emprego de qualidade (AZEREDO e RAMOS, 1995, p. 97).

Características dos sistemas públicos de emprego

Recomendada pela Organização Internacional do Trabalho, a montagem de sistemas públicos de empregos data ainda nos anos 30, após a recessão causada pela crise de 29, mas sua consolidação e generalização para os países da OCDE aconteceram a partir da década de 70.

A Convenção número 88 da OIT, de 1948, trata da Organização do Serviço de Emprego, estabelecendo que cada país membro deve manter um sistema público e gratuito de emprego, formado por uma rede de escritórios locais ou regionais, devendo contar com a participação de entidades representativas dos empresários e trabalhadores, e tendo como principais atribuições:

- intermediar os trabalhadores na busca de emprego;
- orientar e propiciar formação ou readaptação profissional;
- recolher e coletar sistematicamente informações sobre o mercado de trabalho;
- colaborar para a administração do seguro-desemprego e de outras medidas destinadas a amparar os desempregados.

A despeito das diferentes estratégias adotadas, a organização dos sistemas públicos de emprego nos países da OCDE é muito semelhante como notam Cardoso Jr. e Faro (1998)².

Com relação à estrutura organizacional, os autores destacam que a formulação de diretrizes e o estabelecimento de políticas são geralmente elaborados de forma centralizada, enquanto a implementação é descentralizada. A gestão administrativa contempla predominantemente a existência de um conselho deliberativo de natureza tripartite, no qual estão representados os interesses do governo, do setor empregador privado e dos trabalhadores (CARDOSO JR e FARO, 1998).

As diferenças quanto às formas de gestão dos sistemas públicos de emprego estão centradas nas atribuições relativas a cada instância de decisão e implementação de programas. Há graus variados de autonomia decisória quanto à identificação de demandas locais e efetivação de programas especialmente voltados a elas.

A relação público/privado, segundo a metodologia adotada, é medida pela identificação de quem participa da operacionalização dos programas de intermediação. As atividades de intermediação, estão a cargo de entidades públicas e privadas na maioria dos países. As atividades de formação, treinamento e capacitação profissional dividem-se, como regra geral, entre órgãos públicos e privados, ainda que se possa perceber que as entidades de natureza pública ofereçam cursos mais generalistas, enquanto as de natureza privada oferecem cursos mais específicos, certamente voltados às necessidades mais imediatas do mercado de trabalho (CARDOSO JR e FARO, 1998).

No que se refere à forma de financiamento, os programas têm como fonte principal de recursos o orçamento federal, embora, em muitos casos,

² A relação de países da amostra utilizada pelos autores e a que segue: EUA, Canada, Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Noruega, Gra-Bretanha, Suécia, Portugal, Japao.

parte dos recursos venha também de contribuições (seja de empregadores ou de empregados) sobre a folha de salários. Praticamente todos os países dependem de contribuições tanto de empregadores quanto de empregados para compor um fundo.

3.4. Desafios recentes e novos caminhos

Nos anos 90, o prolongamento da crise de emprego e o aprofundamento das mudanças ocorridas no mercado de trabalho, com o crescimento de formas atípicas de emprego, revelaram limites para as políticas públicas de emprego, estruturadas conforme descrito acima e parecem descrever um 'terceiro momento' para o histórico das políticas públicas de emprego.

A avaliação das políticas de emprego, desenvolvidas no contexto dos sistemas públicos de emprego, revela que os programas adotados atingem um papel marginal na presença de desemprego em grandes proporções (RAMOS, 1997A).

Os programas de seguro-desemprego sofrem um agravamento de todos os problemas anteriormente colocados, de forte pressão fiscal e redução de sua abrangência. As transformações ocorridas no mercado de trabalho, notadamente, o fato de o emprego assalariado deixar de ser a forma dominante de ocupação, num cenário caracterizado pelo crescimento da flexibilização e pela expansão de formas atípicas de contratação, limitam o grau de cobertura segundo o qual os programas de seguro-desemprego podem atuar.

A avaliação do impacto de programas de qualificação profissional em diferentes países revela que, embora esses possam apresentar resultados possivelmente favoráveis em alguns casos, seu impacto é incerto na maioria dos

países. Em alguns países, como EUA, Alemanha e Holanda, por exemplo, não foi detectada nenhuma melhoria de emprego quando a formação foi propiciada a desempregados ou empregados sob risco de desemprego (RAMOS, 1997A). Dessa forma, não há evidências de que os programas de qualificação profissional são eficientes e eficazes para reduzir a vulnerabilidade ao desemprego.

A questão da qualificação profissional é bastante complexa e envolve discussões sobre as quais não pretendemos nos alongar nesta dissertação. Entretanto cabe destacar aqui ao menos duas problemáticas sobre as quais se assentam as dificuldades para a efetividade das políticas de qualificação.

A primeira delas diz respeito ao descompasso entre o formato dos programas de qualificação desenvolvidos - de caráter específico, que visam ao treinamento para o desenvolvimento de determinada atividade - e os requerimentos do processo produtivo.

Se é consensual que as novas características do processo produtivo e dos métodos de gestão a ele associados exigem um nível maior de qualificação da força de trabalho, é importante notar que o núcleo de conhecimentos e habilidades requerido está fortemente vinculado ao conjunto de informações adquirido durante todo o processo educacional (SALM e FOGAÇA, 1997; ALVES e VIEIRA, 1995).

Ora, capacidade de auto-aprendizagem, polivalência cognitiva - que compreende a leitura e interpretação de dados, a lógica funcional e a capacidade de abstração -, capacidade de tomar decisões e de avaliar resultados, capacidade para trabalhar em grupo e versatilidade funcional são características/conhecimentos que não se adquirem em um cursinho de curta duração.

Estão muito mais associados a um processo de aprendizagem vinculado à educação formal e, por isso, surge o descompasso entre o perfil de qualificação

exigido pelo mercado e muitos dos programas de qualificação profissional oferecidos pelos sistemas públicos de emprego, que parecem ainda não ter superado a concepção tradicional de formação para o trabalho, mais direcionada ao adestramento para o desenvolvimento de tarefas específicas.

Certamente não se trata de menosprezar os programas de qualificação, mas sim de reafirmar que sua validade está diretamente relacionada com o formato da educação geral. Ou seja, diferentemente da base técnica anterior, para a qual a qualificação do trabalhador era possível independentemente de sua trajetória escolar, no novo modelo, a educação geral é justamente a base sobre a qual se assenta a qualificação profissional.

A efetividade das políticas de qualificação está também relacionada a um fenômeno que diz respeito à relação entre a qualificação da mão-de-obra e o posto de trabalho ocupado. Melhor qualificação pode elevar as chances de encontrar um emprego, mas dessa correlação não se pode deduzir que o posto de trabalho ocupado requeira essa qualificação. O desemprego da mão-de-obra não qualificada parece não ser causado pela ausência de vagas compatíveis com sua reduzida formação e sim devido a um descompasso entre o perfil da oferta e a demanda de trabalho. Assim, vagas que, a princípio poderiam ser ocupadas por trabalhadores pouco qualificados estão sendo ocupadas por profissionais com qualificação superior aos requisitos desses cargos (RAMOS, 1997A, p. 91, 92).

A valorização da superqualificação está provocando uma distorção no mercado de trabalho: profissionais com nível de escolaridade elevado acabam exercendo funções cujos requerimentos estão muito aquém de sua formação e trabalhadores com baixa qualificação têm maior dificuldade de conseguir um emprego. Para isso contribuem dois fatores. O primeiro é a existência de um grande contingente de desempregados que, para não permanecerem desocupados aceitam posições inferiores às aquelas correspondentes à sua

qualificação. O segundo fator diz respeito ao comportamento das empresas, que, por um lado, optam por utilizar a superformação como mecanismo que facilita o processo de seleção e, por outro lado, com a tendência de se precaverem contra futuras mudanças tecnológicas, contratam profissionais superqualificados até mesmo para setores de *status* pouco valorizados (CASTEL, 1998, p. 520).

Dessa forma, é possível questionar a visão de que as políticas de qualificação profissional possam se constituir em panacéia contra o desemprego. Essa é, como nos diz Castel (1998), uma visão otimista da crise e que levou a pensar que, melhorando e multiplicando as qualificações, seria possível precaver-se contra a "não-empregabilidade".

"É verdade que, estatisticamente falando, as 'baixas qualificações' fornecem os maiores contingentes de desempregados. Mas esta correlação não implica uma relação direta e necessária entre qualificação e emprego. [...] Corre-se então o risco de desembocar, mais do que numa redução do desemprego, numa elevação do nível de qualificação dos desempregados." (CASTEL, 1998, p. 520, 521).

Apesar das limitações dos programas de qualificação, deve-se levar em conta que, se por um lado, transferir parte dos custos de formação e treinamento para as empresas desonera o setor público ao repartir responsabilidades com o setor privado, por outro, cria um distanciamento crescente de qualificação entre trabalhadores empregados e desempregados no mercado de trabalho. Esse distanciamento tende a ser ampliado pelas rápidas mudanças tecnológicas e o contínuo acesso dos trabalhadores empregados às novas tecnologias. O desemprego torna-se obsoleto à proporção que aumenta seu tempo de desemprego e progressivamente diminuem suas chances de ser reempregado.

A intensificação do uso de tecnologias informacionais no processo produtivo implica constante qualificação do trabalhador empregado. Dessa

forma, o trabalhador desempregado que não estiver conectado a essas novas tecnologias estará impossibilitado de participar do aprendizado das vias mais modernas e eficazes de produção que servirão de base para os novos avanços técnicos. Cria-se então um círculo vicioso de exclusão para os trabalhadores semi ou não qualificados e que não estão em condições de adquirir a qualificação requerida por estarem fora dos circuitos de aprendizagem (FREEMANN et ALLI, 1995).

Dessa forma, ainda que as políticas de qualificação e requalificação profissional não possam por si só garantir postos de trabalho para seu público-alvo, têm um importante papel no que diz respeito à tentativa de democratização das chances de formação.

Nesse contexto, em que o aprofundamento e a complexidade da crise impõem questionamentos sobre a validade dos instrumentos de políticas públicas de emprego, desenha-se um cenário no qual é possível vislumbrar duas vertentes: de um lado está a transformação dos marcos reguladores do mercado de trabalho e, de outro lado, a revisão dos atuais instrumentos de políticas públicas de emprego (MARTINEZ, 1996).

Modificações das normas trabalhistas

Na transformação dos marcos reguladores, as principais medidas que vêm ganhando relevância referem-se à descentralização das negociações salariais, à flexibilização do padrão de contratação e demissão e à modificação do uso do tempo de trabalho (MARTINEZ, 1996, POCHMANN, 1998).

A descentralização das negociações salariais acaba por reduzir o grau de indexação salarial. O intuito é reduzir o crescimento do salário real, cujo alto índice desestimularia investimentos futuros e contratações. Esse processo

é marcado pela perda de eficiência da regulação pública, com a transferência das negociações trabalhistas para uma esfera mais restrita.

As propostas tendem a reduzir o poder sindical, promovendo mudanças na organização sindical e nas suas formas de financiamento, nível de representação e de negociação., o que vem se somar à chamada "crise do sindicalismo", cuja expressão mais significativa é a redução das taxas de sindicalização, explicada, grosso modo, pela redução do volume de trabalhadores manuais das grandes fábricas -mais propensos à sindicalização -, promovida pela terceirização e pelo aumento da subcontratação, entre outros (RODRIGUES, 1998).

No campo da flexibilização das relações de trabalho, as propostas visam à redução da rigidez no funcionamento do mercado de trabalho, por meio da reforma da legislação em matéria de contratação e dispensa. A regra tem sido a de flexibilizar o marco regulatório com o objetivo de promover um ajustamento em quantidade no mercado de trabalho. As medidas se orientam no sentido de ampliar o período de experiência e de facilitar a contratação por tempo determinado.

O objetivo dessas propostas é permitir ao empregador maior flexibilidade para adequar o tamanho de sua estrutura produtiva às mudanças do nível de atividade da empresa e, dessa forma, estimular mais contratações. Entretanto não há evidências de que os menores custos de demissão estejam contribuindo para a criação de empregos. Ao contrário, as evidências parecem indicar que, em vez de contribuir para a expansão do emprego, a flexibilização dos contratos está promovendo uma transferência de emprego para postos de trabalho temporário ou de duração fixa (MARTINEZ, 1996).

No que se refere ao uso do tempo de trabalho, temos a questão da duração da jornada de trabalho, que a despeito de ser um tema secular, ganhou destaque durante os anos 80 e agora vem assumindo outras nuances. Para seus

defensores clássicos, o progresso técnico poderia promover uma sociedade mais igualitária, na medida em que possibilitaria a redução do trabalho pesado e excessivo das classes operárias.

No debate atual, por um lado, a redução da jornada de trabalho passou a ser defendida como uma alternativa para a manutenção e geração de postos de trabalho, frente às crescentes taxas de desemprego, em parte causadas pela poupança de mão-de-obra promovida pela revolução tecnológica. Os defensores dessa tese argumentam que o desemprego atual tem um forte componente estrutural, fruto de um desequilíbrio entre oferta e demanda da força de trabalho impossível de ser equacionado com o crescimento da produção. A solução passaria, portanto, por uma redefinição da forma de repartição do trabalho (AZNAR, 1995).

Por outro lado, começa a ganhar força a defesa da flexibilização da jornada de trabalho. O ponto aqui é flexibilizar o uso do tempo de trabalho, tornando-o adequado ao ritmo de produção da empresa. A flexibilização da jornada de trabalho viria a responder às demandas colocadas pelo acirramento da concorrência internacional. Essa estratégia desloca o tema da discussão da redução da jornada para a administração do tempo efetivo de trabalho, de forma a promover uma sincronização da jornada com as oscilações da atividade de cada empresa.

A consequência da adoção da flexibilização da jornada de trabalho é a redução do núcleo estável de empregos e elevação da jornada de trabalho global (MARTINEZ, 1996).

Historicamente, o encurtamento das horas de trabalho ocorre à medida que se obtém ganhos de produtividade. Inovações técnicas e administrativas promovem transformações na estrutura produtiva que resultam inevitavelmente em "poupança" de trabalho. O trabalho poupado pode ser distribuído de duas formas: por meio da redução da jornada de trabalho ou por meio da redução do

número de trabalhadores necessários, o que implica aumento do desemprego. A opção por uma ou outra alternativa depende da correlação de forças entre capital e trabalho num contexto histórico específico.

Muito embora a curva da jornada de trabalho apresente um comportamento descendente desde a revolução industrial - entre 1870 e 1980, a jornada de trabalho anual reduziu-se de cerca de 3.000 horas para uma faixa média entre 1.600 e 1.800 horas nos países da OCDE (SILVA et ALLI, 1999) -, deve-se considerar que a curva da jornada de trabalho não representa apenas um momento histórico, tipifica uma relação entre os atores sociais, conforme enfatiza Dal Rosso (1998):

"Trabalhar mais ou menos horas é resultado das relações vigentes entre os agentes sociais. Os momentos em que a força de trabalho está mais enfraquecida política ou economicamente são propícios ao alongamento das horas de trabalho." (DAL ROSSO, 1998, p. 23)

Como nota Dal Rosso, é, de fato, inquestionável que a jornada de trabalho diminuiu de duração nos últimos 150 anos, no entanto, cabe indagar se esse é atualmente a única tendência verificável. Comparando o comportamento da jornada de trabalho estabelecida legalmente e da duração efetiva da jornada de trabalho em diversos países, o autor alerta para a tensão entre a redução da jornada de trabalho e o aumento do tempo efetivo de trabalho e para o ressurgimento das longas jornadas de trabalho.

Uma vertente menos polêmica de redução da jornada de trabalho é o trabalho em tempo parcial, com salário correspondente. A idéia é menos polêmica por que implica a aceitação do empregado, que se dispõe a ganhar menos para ter mais tempo livre disponível, porque suas necessidades básicas podem ser satisfeitas mesmo com um rendimento inferior.

Além da falta de consenso a respeito do tema, a redução da jornada de trabalho como política de tempo de trabalho voltada para a criação de empregos apresenta as seguintes dificuldades:

- sua aplicação exige o controle de diversas variáveis econômicas e sociais, entre as quais, a proporção de horas extras e a intensificação do trabalho;
- quanto mais integrada estiver uma economia, mais as políticas de redução da jornada de trabalho devem estar coordenadas;
- a medida produziria efeitos sobre o volume do emprego numa proporção menor do que a jornada é reduzida.

Revisão dos instrumentos tradicionais de políticas públicas de emprego

No que se refere aos programas clássicos de políticas públicas de emprego, é possível vislumbrar tendências que visam focalizar a ação em grupos-alvo específicos, ampliar o leque de instrumentos tanto no que se refere às políticas passivas quanto às políticas ativas voltadas ao mercado de trabalho e intensificar a interrelação entre diversos programas, de forma a aumentar sua efetividade.

Uma tendência comum a todos os países da OCDE tem sido a tentativa de focalização das ações voltadas ao mercado de trabalho. De uma forma geral, os programas tem sido reformulados a fim de terem uma atuação mais focalizada em grupos de risco, recursos racionalizados e implementação descentralizada. Grupos mais vulneráveis, como jovens em busca do primeiro emprego, mulheres, adultos sem qualificação, estão se tornando o foco principal das políticas públicas de emprego (RAMOS, 1997A).

Para Pochmann (1998), a tendência à focalização é um sinal de que políticas de emprego estão cada vez mais assumindo um caráter apenas

compensatório. Na concepção do autor, a desarticulação entre políticas de mercado de trabalho e políticas macroeconômicas de crescimento, fazem com que as primeiras adquiram um caráter puramente compensatório, uma vez que tratam de amenizar a situação de desemprego e de precarização das ocupações, impedindo que alcancem níveis que comprometam a estabilidade social, econômica e política (POCHMANN, 1998, p. 123). O autor apoia sua tese no fato de os programas de seguro-desemprego apresentarem uma redução gradativa nos índices de cobertura em vários países desenvolvidos. Os requisitos de entrada no sistema têm se tornado mais restritivos e como os beneficiários são quase que exclusivamente aqueles desempregados do setor formal da economia, acentua-se o *gap* em relação aos trabalhadores não protegidos pelas políticas de mercado de trabalho, emprego e seguridade social.

Entretanto, como nota a pesquisa de Azeredo (1998A), as características básicas dos programas de seguro-desemprego evidenciam que esses continuam sendo um importante instrumento de proteção ao trabalhador, a despeito dos movimentos de reforma. Ainda que tenha ocorrido uma taxa de desaceleração nas taxas de incremento, o gasto público com programas desse tipo, como proporção do PIB, aumentou na maioria dos países (AZEREDO, 1998A).

Muitos países combinam um regime contributivo de seguro associado a um esquema assistencial, voltados para aqueles que não cumprem os requisitos de acesso ao seguro ou que já esgotaram o tempo de manutenção do seguro (AZEREDO, 1998A).

Outro mecanismo largamente utilizado nos países europeus é o estímulo à antecipação de aposentadorias. Com o aumento da expectativa média de vida, o surgimento de programas de pré-aposentadoria possibilita retirar do mercado de trabalho parcela de trabalhadores mais debilitados e sujeitos ao

risco do desemprego de longa duração, especialmente para as faixas etárias acima de 50 anos.

Em geral, os programas de pré-aposentadoria são dirigidos a pessoas com idade próxima aos 60 anos e lhes permite usufruir os benefícios da aposentadoria antes de completarem plenamente os requisitos necessários aos programas tradicionais de aposentadoria. O valor médio do benefício tende a ser superior ao das indenizações de desemprego, variando de 42% (Grã-Bretanha) a 73% (Suécia) do salário médio anterior (POCHMANN, 1998).

Dessa forma, políticas de caráter notadamente passivo ampliaram seu enfoque atuando não apenas como mecanismos compensatórios, mas também, como instrumentos redutores da oferta de trabalho.

Adicionalmente, os programas de seguro-desemprego tendem a buscar formas de auto-financiamento, no sentido de que a base de trabalhadores formais, vinculados a relações de trabalho amparadas pela legislação de cada país, sustente um fundo de recursos que financia trabalhadores desempregados desde que esses já tenham feito parte do sistema formal, ou seja, desde que já tenham contribuído durante algum tempo para a composição do fundo (AZEREDO, 1998A).

No campo das políticas ativas, os programas de estímulo ao auto-emprego começam a constituir uma importante opção de política de emprego a partir da segunda metade da década de 80. O estímulo aos pequenos empreendimentos ou à auto-ocupação é intensificado dadas as recentes transformações na esfera produtiva, uma vez que o advento da especialização flexível privilegia a produção em pequena escala e a produção de bens e serviços com ciclo de vida curta.

Em geral, esses programas contemplam a concessão de crédito associado à assistência técnica e gerencial, o apoio à formalização e o estímulo à formação de cooperativas. Os programas são, via de regra, acompanhados por

conselhos tripartites, compostos por representantes do poder público, da classe empresarial e dos trabalhadores e que contribuem em sua gestão (AZEREDO e RAMOS, 1995).

Entretanto os impactos efetivos desses programas, ao menos nos países desenvolvidos, vem sendo questionados, uma vez que seus resultados indicam uma baixa cobertura dos desempregados e uma baixa taxa de sobrevivência dos pequenos negócios financiados (AZEREDO, 1998A; RAMOS, 1997).

Nos países em desenvolvimento, os programas de auto-emprego ganham relevância quando associados a programas de popularização do crédito público, que permite o acesso a financiamento para pessoas de baixa renda, conforme as experiências inovadoras de países como Índia, Bangladesh e Sri Lank (AZEREDO e RAMOS, 1995).

Ainda no que se refere às políticas ativas, outro instrumento que vem sendo utilizado pelos países desenvolvidos diz respeito a incentivos à contratação de grupos específicos mais vulneráveis, como mulheres, jovens e desempregados de longa duração, por meio da redução de encargos sociais. Entretanto a proliferação desse tipo de subsídio tem sido bastante questionada, uma vez que seu impacto no mercado de trabalho diz mais respeito à substituição que à geração de empregos (AZEREDO, 1998A).

No esforço para aumentar a eficácia de cada programa, tem-se buscado cada vez mais intensificar a interrelação entre programas. Desde a associação do pagamento de seguro-desemprego aos programas de qualificação e intermediação, que já era tradicionalmente empregada, até a adoção de programas de qualificação como integrantes dos programas de financiamento a pequenos negócios.

Dessa forma, sem negar a existência dos problemas de baixa efetividade, anteriormente citados, e as dificuldades de atuação em um ambiente macroeconômico pouco aquecido, pode-se dizer que as políticas

públicas de emprego buscam se adequar a um ambiente complexo, promovendo alterações no sentido de aumentar seu impacto e, de certa forma, adquirem uma relevância ampliada, dados o prolongamento da crise e a tendência de transformações nos marcos institucionais, que, temerariamente, aumentam as incertezas no mundo do trabalho.

Parte II

Políticas Públicas de Emprego no Brasil e o Programa de Geração de Emprego e Renda

4. Políticas Públicas de Emprego no Brasil

4.1. Introdução: especificidades no caso brasileiro

Como o referencial para a adoção de políticas públicas de emprego de uma forma ou de outra sempre recai sobre as experiências prévias dos países desenvolvidos, cabe observar que as realidades sociais e econômicas sobre as quais essas políticas incidem são bem diversas no Brasil. Além das especificidades do mercado de trabalho brasileiro, não se pode deixar de considerar o papel que o insuficiente sistema de proteção social representa nesse contexto, assim como a formação tardia de um aparato de políticas públicas de emprego.

Tais particularidades sugerem, portanto, medidas e instrumentos de atuação qualitativamente diferentes daqueles praticados nos países da OCDE. Conforme lembra Teles (1996), os caminhos percorridos historicamente, no caso brasileiro, estão a mil anos luz de distância do que se convencionou chamar, nos países europeus, de Trinta Gloriosos Anos, e tanto a reestruturação produtiva em curso, quanto os ajustes propostos incidem sobre uma base muito distinta daquela do modo de regulação fordista.

O mercado de trabalho brasileiro

Ainda que haja muita semelhança entre o que ocorre nos países desenvolvidos e no Brasil em termos de reestruturação produtiva, a base sobre a qual se assenta tal reestruturação em nosso país é outra. Dessa forma, aos problemas decorrentes da reestruturação em curso e do novo paradigma produtivo, entre os quais se destacam a redução da elasticidade

produto/emprego e a pressão por redução de custos, são somadas às questões estruturais do mercado de trabalho brasileiro, como alto grau de informalidade, precarização das relações de trabalho, desigualdade social, sistema educacional deficiente e pouco articulado ao mercado produtivo.

Em outras palavras, os fenômenos intensificados nos anos 90, como o intenso processo de integração econômica e a reestruturação produtiva, encontram, no Brasil, um mercado de trabalho marcado por um rápido processo de industrialização e urbanização e pela convivência de setores atrasados e modernos, pela convivência de estruturas produtivas semelhantes às observadas nos países da OCDE e formas típicas do pré-capitalismo.

Não podemos deixar de mencionar, adicionalmente, o contexto macroeconômico em que esse quadro se insere, marcado por uma recente estabilidade de preços - mantida às custas de políticas macroeconômicas restritivas -, pela abertura econômica, por processos de privatização e pelo enxugamento da administração pública.

Nosso objetivo aqui não é proceder à elaboração de uma análise profunda e detalhada dessas especificidades, entretanto, como a compreensão da realidade sócio-econômica sobre a qual uma política pública pretende incidir é peça chave para seu sucesso ou insucesso, julgamos necessário traçar um quadro, ainda que geral, do mercado de trabalho brasileiro, destacando os fenômenos recentes do aumento do desemprego, do crescimento da informalidade e do desassalariamento, qualificados por Pochmann como elementos da desestruturação do mercado de trabalho brasileiro (POCHMANN, 1999) e que, necessariamente conduzem à precarização.

Aumento e heterogeneidade do desemprego

Até o início da década de 90 as baixas taxas de desemprego no país, que raramente ultrapassavam os 5%, segundo as medições do IBGE, promoviam o consensual argumento de que o problema do mercado de trabalho brasileiro repousava muito mais na questão da baixa qualidade dos postos de trabalho que

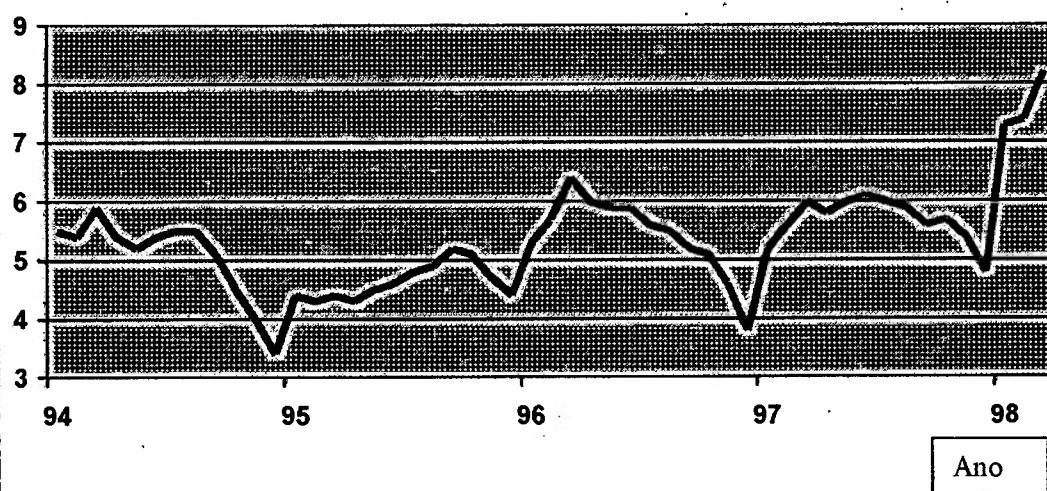
na incapacidade de gerar novos postos (FERNANDES, 1996; AMADEO ET AL, 1994).

As baixas taxas de desemprego estavam, sem dúvidas, associadas a dois aspectos: a baixa renda da maioria da população, que implica baixos níveis de poupança, e a inexistência ou pouca relevância de programas governamentais voltados para a garantia de renda ou relacionados ao seguro-desemprego. Desta forma, o desemprego não podia, e não pode, ser considerado uma situação sustentável para uma parcela significativa da população. A solução encontrada, preferível ao desemprego, é trabalhar ao menos temporariamente em atividades por conta própria ou em empregos sem contrato de trabalho.

O quadro recente de agravamento das condições do mercado de trabalho, no entanto, tem no crescimento do desemprego um de seus principais componentes. Notadamente a partir da segunda metade desta década, a taxa de desemprego iniciou uma trajetória ascendente e alcança patamares elevados até mesmo nas medições mais conservadoras. A taxa calculada pela Pesquisa Mensal de Emprego, do IBGE, saltou para cerca de 8%, o que significa um aumento na casa dos 100%, se levarmos em consideração as médias do início da década.

OK

Gráfico 4.1: Desemprego - Brasil metropolitano



Fonte: IBGE, PME

Sendo o equilíbrio do mercado de trabalho caracterizado pela relação entre oferta e demanda de trabalho, é relevante analisar as tendências recentes de cada um desses componentes para tecer conclusões acerca do (des)equilíbrio do mercado de trabalho.

Do lado da demanda de trabalho, temos uma conjunção de fatores que acabam por atuar negativamente nas condições de equilíbrio do mercado de trabalho. Sem dúvida, os processos de reestruturação produtiva, primeiro concentrado no setor industrial e mais recentemente se manifestando também no setor de serviços, tem sua participação nesse fenômeno. Mas o fato de as taxas saltarem de um patamar entre 4% e 6% para 8% num intervalo curto de tempo parecem indicar que esse fenômeno tem um forte componente macroeconômico.

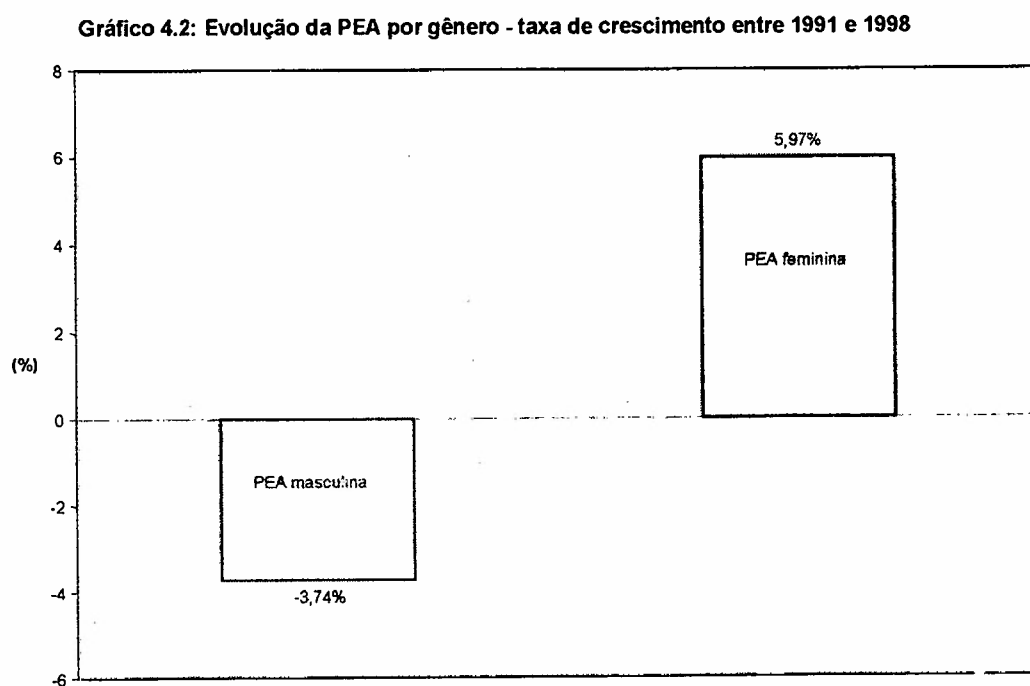
Além de políticas restritivas visando ao ajuste fiscal, a implantação do Plano Real provocou a valorização do câmbio, de forma que o crescimento das importações foi imensamente superior ao crescimento da atividade econômica e das exportações.

Conforme destaca Lacerda (1998), de 1993 a 1997, enquanto as importações cresceram 143% no acumulado, as exportações evoluíram 37,4% e a atividade econômica, somente 17%, o que implica dizer que, no referido período, o consumo interno do país esteve pautado por produção e emprego externos. De qualquer forma, como nota Cacciamali (1995), ainda que o caso brasileiro não pareça ser o europeu, de crescimento sem empregos, e mesmo que a economia retome taxas mais significativas de crescimento, é provável que a geração de empregos ocorra em nível inferior ao necessário para absorver todo o contingente acumulado de desocupados acrescido dos novos grupos que ingressam no mercado de trabalho.

Resumindo, os impactos combinados da reestruturação produtiva e das opções de política macroeconômica contribuíram para a complicada situação do mercado de trabalho nesta década, desestimulando a demanda de mão-de-obra.

Do lado da oferta de mão-de-obra, pode ser observado um significativo crescimento da População Economicamente Ativa (PEA), mesmo com taxas menores de crescimento populacional, o que pode ser explicado basicamente por dois motivos. Em primeiro lugar, deve-se considerar que há um intervalo de tempo entre a evolução da PEA e o crescimento populacional. A evolução da PEA está fortemente vinculada à evolução da População em Idade Ativa (PIA) e essa reflete o comportamento da taxa de natalidade do passado (MINISTÉRIO DO TRABALHO, 1998).

Em segundo lugar, é importante observar que o crescimento da participação da mulher no mercado de trabalho é também responsável pelo aumento da PEA. As taxas de atividade femininas se elevaram em quase todos os grupos de idade. Em paralelo, nos anos 80 e início dos 90, assistiu-se a uma queda das taxas específicas dos principais grupos etários masculinos (POCHMANN, 1999).



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pnad / IBGE.

O aumento da participação da mulher no mercado de trabalho brasileiro, notadamente durante os anos 90, esconde um duplo fenômeno. Sem dúvida, há a questão da emancipação feminina, mas não se deve deixar de lado o impacto do crescimento do desemprego masculino e do aumento das incertezas no emprego como fatores que imprimem à mulher a necessidade de ingressar no mercado de trabalho.

Adicionalmente cabe notar que há um conjunto superposto de situações que se "camufla" por trás da taxa de desemprego medida pela PME/IBGE. A multiplicidade das formas do desemprego - desemprego por desencorajamento, inatividade precoce por falta de reemprego, pessoas envolvidas em trabalhos esporádicos e outras em atividades ilícitas - que caracteriza o desemprego moderno - não consegue ser medida pelo incipiente sistema de informações existente no país sobre o mercado de trabalho (HIRATA e SALERNO, 1995).

As mudanças ocorridas no mercado de trabalho nos anos 90 tornaram necessária uma ampliação temática para caracterizar melhor o desempregado e as formas de subocupação. A comparação de diferentes pesquisas traz à tona o problema de como mensurar adequadamente o desemprego. Há no debate acerca deste ponto várias questões em jogo: períodos de referência, desalento, trabalho precário, etc. Em especial, vale a pena chamar atenção para o fato de que o quadro de desemprego pós 1990 vem induzindo um aumento da inatividade, tornando mais problemático o uso exclusivo da taxa de desemprego aberto como medida da subutilização de mão-de-obra.

Contudo, se a questão do desemprego aberto e o crescimento do desemprego oculto passaram a ocupar um lugar central no debate econômico, é certo que a deterioração do mercado de trabalho e suas formas de ajuste não se restringiram a este mecanismo. Ao acentuado aumento do desemprego oculto, por trabalho precário e por desalento, indicado pela PED no início da década de 1990, soma-se uma queda relativa no assalariamento (empregados), com aumento do percentual de conta-própria e da PEA não-remunerada, bem como redução do

percentual da PEA que contribuía para previdência, conforme veremos a seguir.

Informalização e redução da taxa de assalariamento

Nos anos 90, o mercado de trabalho brasileiro, que não havia chegado a alcançar o mesmo estágio de estruturação verificado nos países desenvolvidos, passa a apresentar sinais, cada vez mais evidentes, de precarização, com altas taxas de desemprego, desassalariamento e crescimento da informalidade, ou da ocupação em atividades relacionadas ao setor informal ou não-organizado da economia.¹

Apesar de a informalização ser uma característica estrutural do mercado de trabalho brasileiro, diversos estudos apontam para seu vertiginoso crescimento durante a década de 90 (AMADEO ET AL, 1994; BARROS, CAMARGO, FIRPO, 1998), quando se observa significativo aumento da proporção de empregados em postos sem carteira de trabalho assinada.

Conforme atestam Amadeo et al (1994), o crescimento da informalidade atuou, nos anos 90, como mecanismo de geração de empregos, diferentemente do verificado na década anterior, o que indica uma mudança nos mecanismos de funcionamento do mercado de trabalho.

A explicação para esses fenômenos está fortemente vinculada à mudança na composição ocupacional do emprego, com o crescimento do setor terciário, em parte promovido pelo processo de reestruturação industrial. Isso implicou a transferência de empregos de um setor mais organizado, constituído principalmente pelo emprego regulamentado e assalariado para outro, marcado pela heterogeneidade.

Como as características inerentes ao setor informal, como ausência do pagamento de direitos trabalhistas, baixas remuneração e produtividade, reduzido, ou nenhum, investimento em treinamento, baixa qualificação, indicam que seus trabalhadores possuem uma condição mais precária de emprego quando

¹ Para discussão sobre a conceituação do setor informal, ver Cacciamali (1992) e Dedecca e Baltar (1997).

comparados com os trabalhadores do setor formal e, portanto, o crescimento deste setor como empregador de mão-de-obra implica que uma proporção maior de trabalhadores estão ocupados em postos que oferecem baixa qualidade de vida no trabalho, sinalizando para a precarização do mercado de trabalho.

Associado ao crescimento da informalidade, observa-se um movimento de desassalariamento, evidenciado pela progressiva redução na proporção de ocupados cujos rendimentos se dão sob a forma de salários. Dessa forma, o mercado de trabalho brasileiro nas décadas de 80 e 90 se caracteriza pela reversão da trajetória apresentada até os anos 70, qual seja, crescimento do assalariamento, expansão do trabalho regulamentado e aumento da importância relativa do setor secundário como empregador de mão-de-obra (POCHMANN, 1999).

A questão que se coloca a partir do crescimento do setor de serviços como principal empregador diz respeito a identificar que atividade terciária é esta dos anos 80 e 90, e qual o sentido de seu crescimento no contexto de estagnação do produto industrial e baixo crescimento do emprego nas atividades do secundário. As atividades comerciais e a prestação de serviços são reconhecidamente heterogêneas, esclarecendo pouco acerca do sentido deste aumento do peso do terciário no conjunto da estrutura ocupacional.

No caso brasileiro, cabe lembrar, conforme assinala Kon (1997), que diferentemente do processo de modernização verificado nos países desenvolvidos, o aumento das atividades de serviços vem se manifestando menos intensamente pelo aumento de serviços mais sofisticados voltados para o atendimento de novas tecnologias, mas principalmente pela criação de novos postos de trabalho autônomos ou de pequenas e médias empresas que utilizam tecnologias menos avançadas e que requerem menor qualificação, ou seja, devido ao fluxo de trabalhadores que criam suas próprias oportunidades de trabalho e de pequenos capitais individuais em busca de aplicação produtiva (KON, 1997, p. 94).

Com as mudanças na estrutura produtiva - a implicar uma intensa redução do nível de assalariamento formal comparativamente ao ritmo de atividade da economia -, o problema do emprego assume nova configuração. As possibilidades de emprego e recolocação vêm se restringindo, aumentando a taxa de desemprego e a sua duração.

Cresce a utilização da subcontratação em substituição à contratação direta da mão-de-obra, significando, na maioria das vezes, maior instabilidade e precarização da ocupação. Micro e pequenas empresas aumentam sua importância, mas apesar de essas empresas possuírem um grande potencial para criação de empregos, é nessas empresas que o emprego é mais volátil. Como mostram Cacciamali e Pires (1997), o tempo de permanência no emprego e a remuneração média dos trabalhadores são mais favoráveis quanto maior for o porte da empresa - mesmo para trabalhadores com mesmo nível de escolaridade.

Sistema de proteção social

Embora não se possa negar a existência de um sistema de proteção social no país, tanto pelo volume do gasto destinado às políticas sociais, quanto pela diversidade de programas desenvolvidos, particularmente nas áreas de educação, saúde, previdência, assistência social e habitação, são patentes seus maus resultados, do ponto de vista de sua (in)capacidade de contribuir para a redução das desigualdades.

As razões para tanto repousam na montagem do sistema de políticas sociais no país, que seguiu uma orientação do tipo conservador, meritocrático-particularista, corporativo, cuja organização se deu por meio da cooptação, combinando ingredientes de incorporação regulada, proteção social como privilégio legal e controle corporativo (DRAIBE, 1993A) e cujo formato imposto pelo padrão de financiamento implica, ao mesmo tempo, a exclusão de grande parcela da população, vinculada ao mercado informal e que não contribui

diretamente para o sistema, e uma estreita base de arrecadação, composta pela massa de assalariados do mercado formal.

Conforme destaca Draibe (1993), ainda que a Constituição de 1988 tenha incorporado mudanças significativas no sistema de proteção social, implicando, no plano formal, uma passagem do sistema meritocrático-conservador para um sistema mais universalista e igualitário, a implementação dessa reforma se viu seriamente comprometida com o aprofundamento da crise econômica e a falta de uma articulação que poderia permitir sua viabilidade.

Deve-se mencionar ainda a formação tardia de nosso sistema público de emprego. A experiência brasileira no campo das políticas públicas de emprego é bastante recente quando comparada ao panorama exposto anteriormente sobre a situação dos países desenvolvidos. Os programas de seguro-desemprego, já consolidados nos países desenvolvidos no período do pós-Segunda Guerra, só foram instituídos no país na segunda metade da década de oitenta e apenas em 1994, alcançam resultados mais relevantes, em termos do valor do benefício, do seu tempo de manutenção e, ainda, em relação ao número de trabalhadores atendidos.

Até o início da década de 90, pouco havia sido avançado no campo das políticas ativas, e, portanto, as políticas públicas de emprego ficavam restritas ao seguro-desemprego e a um incipiente sistema de intermediação, que apesar de sua criação nos anos 70, enfrentaram inúmeros problemas de descontinuidade e ainda hoje possuem uma atuação bastante tímida (AZEREDO, 1998B; CACCIAMALI, SILVA e MATOS, 1998).

Os programas de geração de renda, embora já existissem no cenário brasileiro sob a forma de iniciativas isoladas, só ganhou o formato de um programa em 1994. E o programa de formação profissional articulado pelo Ministério do Trabalho só começou a ser implementado em 1996 (AZEREDO, 1998B).

4.2. Nota sobre a reforma da legislação trabalhista

No contexto de crescimento das taxas de desemprego aberto, ganha força no Brasil o discurso pró-desregulamentação do mercado de trabalho, como mecanismo capaz de estimular a criação de postos de trabalho.

Segundo o discurso oficial, a mudança é necessária para que as relações de trabalho se ajustem aos novos padrões de negociação entre o capital e o trabalho estabelecidos pela atual dinâmica social, política e econômica no Brasil. E também para adequar o funcionamento das instituições que atuam no mercado de trabalho e a legislação trabalhista aos requisitos de uma economia aberta e competitiva, evitando que choques externos resultem em desemprego decorrentes de enrijecimentos nos sistemas de remuneração, de pagamento de benefícios e nas condições de trabalho (MTb, 1998).

A base sobre a qual se assenta a justificativa para a desregulamentação das relações de trabalho no Brasil repousa sobre uma dupla falácia. Em primeiro lugar, assume-se que o mercado de trabalho brasileiro é caracterizado pela rigidez, daí a necessidade de torná-lo mais flexível. E, em segundo lugar, está a afirmativa de que o custo do trabalho no país é demasiadamente elevado.

Com relação ao primeiro ponto, não há sequer controvérsia na literatura especializada. Diversos autores apontam para o fato de o mercado de trabalho ser flexível a partir de diferentes metodologias.

A flexibilidade do mercado de trabalho tem pelo menos duas dimensões: a flexibilidade salarial, que promove redução de salário para que esse se ajuste a quedas na produtividade marginal, e a flexibilidade alocativa, que promove mobilidade da mão-de-obra de setores em decadência para setores em ascensão.

Camargo (1996) mostra que o mercado de trabalho brasileiro possui um alto grau de flexibilidade, tanto no aspecto emprego (alocativa), quanto no aspecto salário real, mesmo se considerado apenas o setor formal, que é, por definição, mais rígido que o informal.

A mesma conclusão pode ser encontrada também em Urani (1996), para quem o Brasil apresenta altas flexibilidades alocativa e salarial (real). Segundo Urani, embora haja diferenças por segmentos, na média, observa-se que as flexibilidades no mercado de trabalho são altas. Barros e Mendonça (1996) mostram que o grau de flexibilidade salarial no Brasil aproxima-se daquele estimado para os países industrializados com maior grau de flexibilidade salarial.

Em Amadeo et alli (1994), encontramos também evidências de que o mercado de trabalho brasileiro possui ambas flexibilidades. Os autores alertam que a grande flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro pode estar simplesmente revelando um excessivo grau de mobilidade.

De fato, é possível que, devido a intervenções governamentais ou à falta de intervenções governamentais, o custo da mobilidade percebido por trabalhadores e firmas possa estar artificialmente abaixo do verdadeiro custo social, levando à rotatividade em excesso e à falta de incentivos para investimentos em treinamento específico. Como consequências temos a baixa produtividade da força de trabalho e a baixa qualidade dos postos de trabalho gerados. (AMADEO, CAMARGO, GONZAGA, BARROS e MENDONÇA, 1994, p. 32-33).

Agora vamos à segunda falácia. Um dos pressupostos assumidos para a defesa das propostas de desregulamentação, notadamente a que diz respeito ao contrato por tempo determinado, é o de que os encargos em vigor no país são demasiadamente altos, o que oneraria o custo de contratação da mão-de-obra. Não nos cabe aqui discutir pormenorizadamente o mérito das diversas formas de cálculo dos encargos, mas cabe notar que não repousa nenhum consenso sobre o total das taxas pagas como encargos no país (SANTOS e POCHMANN, 1999 e RAYMUNDO, 1998). A carga tributária, que gira em torno de 35% a 40% do PIB nos países industrializados, no Brasil pode variar de 21% a 100%, na visão de diferentes autores (RAYMUNDO, 1998). As diferenças são explicadas a partir da compreensão do que é considerado encargo social.

Santos e Pochmann (1999) destacam duas vertentes em torno do conceito e da mensuração dos encargos sociais. A primeira vertente parte de

uma concepção jurídico-contábil sobre o encargo social e considera como encargo todos os adicionais legais incidentes sobre a folha de pagamentos, incluindo direitos trabalhistas como férias, décimo-terceiro e descanso semanal remunerado. É como Pastore procede para sustentar a afirmação de que o país apresenta um alto custo de mão-de-obra (PASTORE, 1997).

Por sua vez, a segunda vertente define encargos sociais como os itens excedentes da folha de pagamentos que não fazem parte diretamente da remuneração individualizada do trabalhador. Dessa forma, são considerados encargos um grupo específico de contribuições que recaem sobre a folha de pagamentos das empresas, como aquelas para a seguridade social, para seguro de acidentes de trabalho, além de contribuições financiadoras de sistemas de qualificação profissional (o Sistema S, no caso brasileiro). Da mesma forma, itens como décimo-terceiro, adicional de férias, descanso semanal remunerado, pagamentos referentes à rescisão contratual são considerados rendimentos e não encargos sociais (SANTOS e POCHMANN, 1999).

Para Raymundo (1998), contribuições destinadas ao financiamento de entidades como Senai e Sebrae não deveriam ser consideradas como encargos, já que é dinheiro usado pelas empresas e pelas associações patronais. Tanto o pagamento de horas não trabalhadas e o FGTS como as contribuições para associações patronais não são arrecadados pelo governo e, portanto, não deveriam ser considerados como encargos sociais.

Urani (1997) aponta para outro aspecto interessante nessa discussão. O autor lembra que cada encargo cobrado sobre a folha de pagamentos corresponde, ao menos em tese, a um benefício. Caso as propostas de redução do custo do trabalho fossem implementadas, o Sistema S, por exemplo, não poderia fornecer os serviços que atualmente presta ou precisaria procurar outras fontes de financiamento.

Tendo como pano de fundo a controvérsia exposta a respeito do conceito e da mensuração dos encargos sociais para o caso brasileiro, podemos esboçar

um resumo do embate em torno da desregulamentação no plano mais geral. Seus defensores sustentam que a redução de encargos e de outros custos é a forma pela qual o país pode se tornar competitivo no ambiente globalizado. Seus críticos, entretanto, apontam para o risco de agravamento do quadro de desestruturação do mercado de trabalho no país, sem que isso necessariamente implique aumento de sua competitividade.

Como se não bastassem as flexibilidades salarial e alocativa, impõem-se agora a necessidade de se incorporar a flexibilidade jurídica, com as propostas, já em implementação, de aumentar a flexibilidade das negociações sindicais e, principalmente, de estimular o contrato por tempo determinado. A flexibilidade jurídica, que se constitui em uma desregulamentação caracterizada por mudanças na legislação que incidem sobre as relações sociais de trabalho, assume forte poder na precarização do mercado de trabalho, conforme já exposto nos capítulos 1 e 2.

No Brasil, em que pese a baixa regulamentação do mercado de trabalho brasileiro, conforme lembra Carleial (1997), o trabalhador com carteira assinada tem direito a férias remuneradas acrescidas de 30%, repouso semanal e feriados remunerados, indenização pela dispensa involuntária, 13º salário e direito à previdência pública. Além disso, o trabalhador com carteira assinada está livre de ser tomado como vagabundo e preso. A posse da carteira se constitui uma espécie de salvo-conduto.

Como notam Alves, Soares e Amorim (1997, p. 29), o Estado brasileiro tem a oportunidade de aprender com a experiência dos países onde a globalização e o processo de modernização produtiva se encontram em estágio mais avançado. Naqueles países desenvolvidos onde a ideologia do Estado mínimo prevaleceu e foram adotadas políticas, por exemplo, de redução dos direitos trabalhistas e de corte indiscriminado dos gastos sociais, os problemas sociais acabaram por se agravar.

Desse modo, as ações do governo devem levar em conta que os problemas sociais brasileiros diferem, e muito, dos encontrados nos países desenvolvidos, e que, por isso, há uma necessidade ainda maior de políticas públicas que atenuem os aspectos negativos do processo.

Banco de horas

No contexto da desregulamentação do mercado de trabalho, vale a pena abrir um parêntese para comentar a vertente nacional das negociações em torno da jornada de trabalho. Algumas das grandes montadoras instaladas na região do ABC paulista têm conseguido negociar com seus trabalhadores a flexibilização da jornada de trabalho, por meio da instituição do "banco de horas"². Com esse mecanismo, os trabalhadores cumprem uma jornada flexível, imposta pelo ritmo de produção e que gravita em torno de uma jornada pré-estabelecida. Quando há picos de produção, os trabalhadores cumprem uma jornada maior, que deve ser compensada quando a produção diminui.

Dessa forma, as empresas puderam a um só tempo reduzir o tempo morto, associado ao tempo de trabalho não efetivamente relacionado à produção (presente nos momentos de níveis mais baixos de produção), intensificar o trabalho - uma vez que as horas trabalhadas estão via de regra associadas a níveis altos de produção - e evitar contratações necessárias em momentos de alta na produção.

Ainda que as negociações em torno da flexibilização da jornada de trabalho tenham sido fruto de acordos considerados inovadores entre sindicatos e empresas³, sendo o desdobramento das discussões sobre redução da jornada (ARBIX, 1996) e, mesmo que, do ponto de vista dos atores diretamente envolvidos, a adoção do "banco de horas" pode parecer trazer

² Na Ford, a jornada é de 42 horas semanais e a banda de flexibilização varia de 38 a 44 horas. Na Volkswagen, a jornada, que também é de 42 horas, varia entre 36 e 44 horas e na Scania, entre 32 e 44 horas, sendo que a jornada-base é de 40 horas semanais (ARBIX, 1996).

³ Os acordos são considerados inovadores porque conseguiram manter postos de trabalho num contexto de profundo enxugamento da mão-de-obra empregada na indústria automotiva e ainda por representarem um "acordo" entre sindicato e empresas - num contexto de diminuição do poder de barganha dos sindicatos.

benefícios (redução de custos para as empresas e garantia de emprego para os trabalhadores já contratados), não se deve deixar de considerar o custo social que representa, uma vez que, por um lado, impõe a intensificação do trabalho para os já empregados e, por outro, reduz a massa de postos de trabalho disponível e, em vez de garantir o emprego, na verdade, contribui para a elevação da taxa de desemprego.

As modificações normativas aqui comentadas sinalizam para a transformação da empresa no *locus* definidor das relações de trabalho, baseadas no enfraquecimento do poder sindical e no afastamento do Estado das questões relativas ao emprego, que, conforme assinalamos no capítulo 3, é uma tendência que vem se configurando também nos países da OCDE.

4.3. Breve histórico das políticas públicas de emprego no país

OK

A tentativa brasileira de montar um serviço de emprego teve seu marco formal em 1975, com a criação do Sistema Nacional de Emprego (Sine), cujo objetivo estava pautado conforme o que estabelece a Convenção 88 da OIT, ou seja, atuar com vistas à intermediação da mão-de-obra, criar sistema de pesquisa e informações sobre o mercado de trabalho visando subsidiar os órgãos executores de políticas de emprego e os órgãos voltados à capacitação profissional e fomentar projetos de emprego e renda.

O Sine começou a operar efetivamente em 1978 e sua atuação, que inicialmente era centrada apenas no segmento de intermediação de mão-de-obra, foi se expandindo para os programas de seguro-desemprego (1986), de geração de emprego e renda (1994) e de qualificação profissional (1995).

Apesar de a existência legal remontar a meados da década de 70, a descontinuidade do fluxo de recursos e as constantes alterações nas prioridades

dos governos federal contribuíram para a baixa credibilidade e efetividade do sistema, conforme notam Cacciamali, Silva e Matos (1998). Só recentemente, começamos a ensaiar a vinculação entre os programas de seguro-desemprego e de intermediação e de qualificação, apesar de a legislação vigente determinar que o programa do seguro-desemprego deva, além de prover assistência temporária, auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo para tanto ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

Para agilizar a integração entre os programas, está em implantação um projeto piloto, no Distrito Federal, que visa integrar as ações de políticas de emprego, através da qual o benefício do seguro-desemprego estaria integrado à intermediação e à qualificação ou requalificação profissional.

O objetivo é que o projeto possa oferecer ao trabalhador um conjunto integrado de serviços, que incluam: análise do perfil e das suas habilidades; fornecimento de informações acerca dos instrumentos disponíveis para a geração de oportunidades de ocupação e renda; encaminhamento para a emissão da carteira de trabalho; direcionamento para possíveis vagas no mercado de trabalho local; encaminhamento para cursos de qualificação e requalificação profissional; organização de trabalhadores autônomos para prestação de serviços; estímulo à formação de cooperativas e outras formas associativas de produção; prestação de assessoria e assistência técnica aos empreendedores beneficiados com o crédito (MTb, 1998).

Para Valle (1998), o reordenamento administrativo e institucional do MTE, a partir de 1993, é marcado pela reconstrução e revitalização dos instrumentos de políticas de emprego. Prova disso é a nova legislação do seguro-desemprego, que prevê articulação entre diversos programas.

O modelo institucional baseia-se no princípio da descentralização. O governo federal assume a responsabilidade na formulação, planejamento e coordenação de políticas, enquanto os governos estaduais e municipais dedicam-se à execução dos programas e ao seu gerenciamento local.

OK

Os programas são financiados pelo FAT de acordo com as orientações da OIT, a atuação e administração dos recursos é centralizada através do CODEFAT, do Ministério do Trabalho e das Secretarias do Trabalho estaduais.

O FAT foi previsto na Constituição de 1988 e instituído efetivamente em 1990, pela Lei número 7.998, de 1990, com arrecadação proveniente do PIS e do PASEP. Fundo coletivo que arrecada cerca de 1% do PIB, o FAT constitui-se o eixo organizador das políticas públicas de emprego no país (AZEREDO, 1998A).

De acordo com a Constituição, devem ser destinados 40% de toda a sua arrecadação para o financiamento do desenvolvimento econômico, por meio de aplicações do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Os outros 60% destinam-se ao financiamento do seguro-desemprego e permitem ainda a formulação e implementação de políticas cujo foco central é a promoção de novos postos de trabalho e financiamento de programas que visem o incremento do potencial de empregabilidade do trabalhador.

A gestão dos recursos do FAT é feita pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), órgão colegiado de caráter tripartite e paritário. Nas esferas estaduais e municipais, o acompanhamento e a indicação de prioridades para a aplicação de recursos são feitos por órgãos deliberativos constituídos pelo poder público local a exemplo do Codefat, os chamados Conselhos Estaduais e Municipais de Emprego.

Seguro-desemprego

O instrumento clássico do seguro-desemprego, que representou um dos eixos básicos dos sistemas de proteção social consolidados nos países desenvolvidos após a Segunda Guerra, só foi instituído no Brasil em 1986 e organizado na forma abrangente, como é conhecido hoje, em 1990.

Isso foi possibilitado pela nova Constituição, mais especificamente pelo artigo 239, que mudou a destinação dos recursos do PIS-PASEP, abrindo o caminho para a organização de um programa de seguro-desemprego. Em janeiro

de 1990, a partir da regulamentação do art. 239, foi criado o FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador - e definido um programa que previa, além do auxílio financeiro ao trabalhador, ações de intermediação e qualificação (MTb, 1998).

A análise da trajetória do programa de seguro-desemprego no país revela, conforme mostra Azeredo (1998A, 1998B), que o programa evoluiu de uma lógica puramente de seguro, em sua implantação, quando era exigida a contribuição previdenciária por dois anos nos 36 meses precedentes, para uma lógica mista - entre seguro e direito -, que exige apenas um tempo mínimo, de 6 meses, de vinculação ao mercado formal.

O programa de seguro-desemprego brasileiro é, entre os outros instrumentos de políticas públicas de emprego, o que mais está consolidado no país e o que mais afere resultados próximos àqueles observados nos países da OCDE. Nesse caso, os números utilizados para comparar os bons resultados dizem respeito, basicamente, ao montante dos recursos para o programa como porcentagem do PIB, cerca de 0,4%, a taxa de habilitação próxima dos 100% e o grau de abrangência do programa, medido pela taxa de cobertura, que saltou de 26%, em 1989, para cerca de 66%, em 1996 (AZEREDO, 1998B).

De fato, conforme enfatiza Azeredo (1998B), a formatação do programa brasileiro de seguro-desemprego é bastante semelhante àquela dos sistemas adotados nos países desenvolvidos, segundo a qual, para preencher os requisitos necessários ao recebimento do seguro, de uma forma geral, o trabalhador deve estar involuntariamente desempregado, tendo contribuído por um período mínimo de geralmente seis meses para o sistema. Dessa forma, o modelo brasileiro já teria praticamente esgotado suas possibilidades de expansão, encontrando-se em um patamar próximo ao seu limite (AZEREDO, 1998B).

Adicionalmente, o programa vem incorporando, ainda que tenuamente, iniciativas no sentido de relacionar o recebimento do benefício a outros instrumentos de políticas públicas de emprego, como intermediação e programas de formação profissional. Mesmo que ainda haja um longo caminho a trilhar com

relação a uma ampla concepção de proteção ao desempregado, que, por meio da associação de programas, poderia conferir melhores resultados ao sistema, não se pode negar que há um reconhecimento dessa problemática, assim como iniciativas no sentido de minimizá-la.

A diferença entre o programa brasileiro e seus congêneres nos países desenvolvidos está, no entanto, menos em sua modelação, suas regras e seu funcionamento e mais nas especificidades sobre as quais repousam as políticas públicas de emprego no país. Com um mercado de trabalho informal que representa mais da metade de sua força de trabalho completamente excluído da concepção do programa, o seguro-desemprego é um instrumento limitado, que pode atingir apenas parte daquilo que deveria se constituir seu público-alvo, ou seja, trabalhadores que perderem involuntariamente seu emprego e que se encontram em situação de risco.

A isso acrescenta-se um agravante: como vimos anteriormente, o mercado informal de trabalho está em crescimento vertiginoso desde o princípio da década, suscitando a montagem de um círculo vicioso entre trabalho informal, desemprego, não cobertura pelo programa, precarização do emprego e das relações de trabalho, desalento.

Intermediação

Os serviços de intermediação de mão-de-obra se constituem o mais antigo programa de políticas públicas de emprego no país, constando das diretrizes de constituição do Sine, em 1975. Apesar disso, os programas de intermediação permanecem ainda bastante precários.

Conforme notam Cacciamali, Silva e Matos (1998), os serviços de intermediação apresentam gargalos que comprometem sua eficácia. A inexistência de sistemas de informações sobre o mercado de trabalho, principalmente com relação à magnitude do setor informal e sua interação com o sistema, é um dos fatores que emperram os serviços de intermediação.

Na análise dos autores, os resultados apresentados pela intermediação revelam pouco envolvimento dos desempregados com o programa e, ao mesmo tempo, incipiente captação de vagas. Ou seja, ainda que o sistema conseguisse mobilizar um número maior de desempregados, não haveria vagas para atender a todos.

No que se refere à operacionalização do programa, Cacciamali, Silva e Matos destacam que as atividades não são padronizadas e que não há parâmetros operacionais definidos. Essas falhas na operacionalização pode explicar os elevados índices de evasão no trâmite interno desde inscrição até a colocação.

Formação Profissional

Como já mencionamos anteriormente, os desafios no campo da formação profissional frente aos novos requerimentos do mercado do trabalho repousam, antes de mais nada, na provisão de uma eficiente estrutura de educação formal, que possa fornecer ao futuro trabalho uma base de conhecimentos e de percepção cognitiva sobre a qual ele poderá assentar uma formação profissional específica.

Nesse ponto está a primeira problemática para os programas de formação profissional no país. A grave insuficiência do sistema educacional formal se constitui um dos grandes obstáculos para a efetividade desses programas e a superação do conceito de treinamento para o trabalho.

Uma outra especificidade deve ainda ser considerada na análise dos instrumentos de formação profissional no país. Essa diz respeito à existência de diferentes instâncias de oferta da educação profissional que desenvolvem suas atividades quase sem articulação entre si e praticamente sem contato com os programas de recursos humanos das empresas.

Há uma diversificada gama de programas públicos e privados, que objetivam a promoção da educação profissional e a despeito de estarem

diretamente ligados ao mercado de trabalho e de utilizarem recursos públicos (ou parafiscais, como é o caso do sistema S), estão precariamente conectados entre si.

Apenas no nível federal, há diferentes instâncias que atuam de forma independente na formulação e implementação de políticas: o sistema S, o Ministério do Trabalho e o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Média e Tecnológica, que coordena as escolas técnicas e agrotécnicas federais, e por meio de programas voltados para a educação profissional de níveis básico, médio e tecnológico, como o Proep (Programa de Expansão da Educação Profissional), que financia escolas federais, estaduais e comunitárias.

Como observaram Alves e Soares, a divisão da provisão do ensino profissional entre diferentes esferas de governo e entre essas e o setor privado e as entidades de classe provoca dispersão gerencial com impactos qualitativos, como a desvinculação do ensino técnico do ensino formal, o predomínio de cursos de curta duração e de formação específica (ALVES e SOARES, 1997).

Há de se considerar ainda, como lembra Valle (1998, p. 232), que além de se encontrarem desarticulados entre si, os programas de qualificação também estão pouco relacionados aos outros instrumentos de políticas públicas de emprego, como a intermediação de mão-de-obra e o seguro-desemprego.

O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), criado em 1995, foi formulado tendo em vista corrigir algumas distorções da oferta de educação profissional no país. Prevê a integração com outros instrumentos de políticas de emprego, como os programas de seguro-desemprego e de geração de emprego e renda, e busca atuar como um catalisador, a partir da instituição de parcerias com diversos órgãos que promovem a educação profissional.

Como é um programa ainda bastante jovem, não se pode proceder a análises conclusivas sobre seu impacto. Entretanto, conforme notou Posthuma (1999), há alguns entraves que podem dificultar a obtenção dos resultados

propostos. O primeiro diz respeito à ambiciosa meta de atingir 5 milhões de treinandos no ano 2002 (em 1998, foram 2 milhões). Posthuma questiona se é possível atender às necessidades de aperfeiçoamento e, ao mesmo tempo, empreender uma alta velocidade de expansão quantitativa. Em segundo lugar, a autora chama a atenção para uma possível redução de recursos disponíveis para o Planfor, tendo em vista a política de austeridade fiscal do governo (POSTHUMA, 1999, p. 386, 387).

Geração de Emprego e Renda

Desde meados da década de oitenta vão surgindo experiências isoladas de geração de emprego e renda, mas é com a criação do Proger - Programa de Geração de Emprego e Renda -, em 1994, que tais programas ganham bases efetivas e abrangência nacional como partes de um sistema de políticas públicas.

O Proger, o Proger Rural e o Pronaf (destinado ao fortalecimento da agricultura de base familiar), tem por objetivo gerar e manter emprego e renda para a população. Trata-se de um dinheiro originário do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e sua aplicação obedece às prioridades definidas pelas Comissões Estaduais e Municipais de Emprego.

A importância de um programa como o Proger é vislumbrada quando se tem em mente a relevância das micro e pequenas empresas na geração de empregos.

O crescimento da importância das micro e pequenas empresas como empregadoras formais pode ser observado em Cacciamali e Pires (1997). No período analisado pelos autores - de 1986 a 1993 - a expansão do emprego formal deu-se fundamentalmente por meio das micro e pequenas empresas, mais notadamente pelo emprego nas microempresas, com até 19 empregados.

Como esses dados se referem apenas ao emprego formal, e tendo em mente que as micro e pequenas empresas são especialmente propícias a não-

regulamentação, pode-se inferir que sua importância relativa como empregador é ainda maior.

Além disso, as micro e pequenas empresas são aquelas que demandam menores requerimentos de capital para geração de empregos. O investimento de capital necessário para a geração de um posto de trabalho é de US\$ 4 mil nas micro e pequenas empresas e de US\$ 30 mil nas médias e grandes empresas (CACCIAMALI et alli, 1995, p. 181).

No próximo capítulo, apresentamos uma análise da formulação do Proger e dos principais resultados alcançados pelo programa.

5. Programa de Geração de Emprego e Renda - Proger

5.1. Introdução

Este capítulo está estruturado de forma a expor a lógica segundo a qual o Programa de Geração de Emprego e Renda foi formulado e quais os principais resultados atingidos até agora com sua implementação.

Apesar das ressalvas que podem ser feitas, sobre a avaliação de um programa ainda em curso, em que não se pode apurar concretamente seus impactos sobre o público-alvo a que se dirige, cabe dizer que nosso referencial de análise reside na consistência do programa frente aos princípios enunciados, por meio da comparação entre o que se pretendia atingir e o que foi, de fato, alcançado, tentando explicar as razões dos desvios. Nossa análise consiste basicamente em discutir como se deu a distribuição dos recursos do programa, buscando elementos para tentar explicar as causas que determinaram a forma pela qual se deu tal distribuição.

Como ponto de partida, tomamos as observações já realizadas por Guimarães (1998), Azeredo (1998A, 1998B), Teixeira e Azeredo (1999), Valle (1998) e Tomei (1999). Nosso trabalho abrange um período que vai do início da implementação do Proger em janeiro de 1995 até dezembro de 1998 e procura contribuir no debate iniciado por esses autores.

Embora o resultado deste trabalho seja parcial, serve ao propósito de apresentar elementos que permitam refletir sobre as características e o alcance do programa.

5.2.O Programa: concepção, lógica e desdobramentos

O Proger foi formulado nos anos de 1993 e 1994, fruto de trabalhos intensos no Ministério do Trabalho e Emprego, que reuniu técnicos do Ministério, especialistas de várias unidades estaduais do Sine e de ONGs, além do próprio Codefat. Contou também com a participação do Conselho de Segurança Alimentar (Consea), composto por ministros e representantes da sociedade civil e que trouxe as preocupações do movimento Ação pela Cidadania Contra a Fome e pela Vida (GUIMARÃES, 1998; VALLE, 1998). A constituição do programa tem como pano de fundo o processo de democratização do país, uma vez que a participação e a parceria, antes de se constituírem opções estratégicas na implementação do programa, são partes constituintes de sua concepção.

O programa contava então com uma conjuntura extremamente favorável a sua implantação. Até então, os recursos do FAT eram destinados majoritariamente a um único agente financeiro, o BNDES, assim a criação do Proger significou para os demais bancos federais a possibilidade de acesso a esses recursos. Além disso, garantia uma destinação mais apropriada aos recursos excedentes do FAT, que a mera aplicação financeira (VALLE, 1998, p. 238, 239).

O Proger ampara-se na resolução 59 do Codefat, de março de 1994, e sua efetiva implantação ocorre a partir de 1995, quando, cabe notar, o processo de ajuste macroeconômico promovido por meio da âncora cambial acaba por acelerar e agravar a crise de emprego.

A finalidade principal do Proger está na promoção de ações que gerem emprego e renda, mediante concessão de linhas especiais de crédito a setores normalmente com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro, como pequenas e microempresas, cooperativas e formas associativas de produção, além de iniciativas de produção próprias da economia informal.

Tendo como foco as experiências locais e internacionais em programas de crédito a pequenos empreendimentos, o Proger prevê a associação do acesso ao crédito a programas de capacitação, ao acompanhamento dos projetos financiados, bem como à assistência técnica. Para tanto, foram incorporados recursos destinados ao apoio operacional ao Proger. Tais recursos, transferidos às secretarias estaduais, destinam-se à promoção de assistência técnica ao empreendedor, bem como à realização de visitas de acompanhamento aos empreendimentos financiados. No que se refere à capacitação, os cursos de habilidades básicas, específicas e de gestão devem utilizar os recursos no âmbito do Planfor.

A concepção do programa, dessa forma, refere-se a algo muito mais amplo que apenas conceder crédito, refere-se a uma política voltada ao fomento do emprego, à capacitação de empreendedores e, sobretudo, fortemente vinculada ao conjunto de políticas públicas de emprego.

As principais inovações que podem ser destacadas na concepção do programa dizem respeito aos seguintes aspectos, explicitados na Resolução n. 59:

- a concessão de financiamento está vinculada a uma condição básica: o desenvolvimento de programas de capacitação técnico-gerencial, assistência técnica e acompanhamento dos empreendimentos beneficiados, como forma de garantir a sustentabilidade dos empreendimentos;
- há princípios de controle social local, através de conselhos ou comissões estaduais e municipais de emprego, tripartites e paritárias;
- a operacionalização é descentralizada, mediada pelos conselhos locais;
- há preocupação com a compatibilidade da aplicação de recursos com as políticas governamentais de desenvolvimento;

- previsão de aplicação de recursos em setores não organizados da economia

Da mesma forma que os demais programas financiados pelo FAT, o Proger conta com a participação de representantes de entidades de empresários e de trabalhadores em Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, constituídas a exemplo do Codefat, de caráter tripartite e paritário, instituídas pelo poder público local. O funcionamento das Comissões Estaduais estão a cargo dos governos estaduais, também responsáveis pelo estímulo à constituição de comissões municipais.

As Comissões Estaduais de Emprego são concebidas como órgãos colegiados de caráter permanente e tripartite, com representantes dos trabalhadores, dos empresários e do governo. O papel vislumbrado para essas comissões é o de servir como elo para a participação da sociedade civil organizada no sistema público de emprego. No caso do Proger, as comissões devem articular os diversos parceiros do programa, potencializando o uso dos recursos do FAT e viabilizando a sustentabilidade dos negócios. Adicionalmente, devem também indicar quais as prioridades de investimentos a serem realizados nas localidades (VALLE, 1998).

São as comissões que devem realizar o acompanhamento e a fiscalização da aplicação dos recursos, garantir a integração entre os empreendimentos financiados e as políticas governamentais de desenvolvimento e orientar a aplicação de recursos.

É claro que a simples exigência da existência das comissões de emprego não pode se constituir em garantia para a participação social. Apesar de o princípio ser fundamental, como estratégia, sua efetividade vai depender de como irá se adaptar às características e ao tecido social de cada localidade.

A expansão do Programa: Proger Rural e Pronaf

Apesar de não ter sido previsto para uma atuação exclusivamente urbana, ou seja, o Proger original poderia se destinar a financiamentos tanto na área urbana quanto na área rural, o programa foi ampliado em agosto de 1995, tendo em vista a política de crédito rural do governo federal. Surge, dessa forma, o Proger Rural, instituído por meio das Resoluções n. 82 e n. 89 do Codefat, destinado a investimento e custeio agrícola e pecuário a pequenos e microprodutores rurais, de forma individual ou coletiva, associados a programas de qualificação, assistência técnica e extensão rural.

Ainda em 1995, após mobilização dos trabalhadores rurais no II Grito da Terra, promovido por CUT, MST, Contag, entre outros, é criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que inicia suas operações em 1996 e visa conceder apoio financeiro às atividades agropecuárias exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do trabalhador e de sua família. O Pronaf tem como finalidade promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a lhes propiciar o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda.

O Pronaf é baseado em uma estratégia de parceria entre as três esferas de governo e a iniciativa privada e tem as seguintes diretrizes estratégicas (MTb, 1996):

- melhorar a qualidade de vida no segmento da agricultura familiar, mediante a promoção de desenvolvimento rural de forma sustentada, aumento de sua capacidade produtiva e abertura de novas oportunidades de emprego e renda;
- proporcionar o aprimoramento das tecnologias empregadas, mediante estímulos à pesquisa, desenvolvimento e difusão de técnicas adequadas à agricultura familiar, com vistas ao aumento da

produtividade do trabalho agrícola, conjugado com a proteção do meio ambiente:

- fomentar o aprimoramento profissional do agricultor familiar, lhe proporcionando novos padrões tecnológicos e gerenciais;
- adequar e implantar a infra-estrutura física e social necessária ao melhor desempenho produtivo dos agricultores familiares, fortalecendo os serviços de apoio à implementação de seus projetos, à obtenção de financiamento em volume suficiente e oportuno dentro do calendário agrícola e seu acesso e permanência no mercado, em condições competitivas;
- atuar em função das demandas estabelecidas nos níveis municipal, estadual e federal pelos agricultores familiares e suas organizações;
- agilizar o processo administrativo, de modo a permitir que os benefícios do programa sejam rapidamente absorvidos pelos agricultores familiares e suas organizações;
- buscar a participação dos agricultores familiares e de seus representantes nas decisões e iniciativas do programa;
- desenvolver parcerias entre os poderes públicos e o setor privado para o desenvolvimento das ações previstas, como forma de se obter apoio e fomentar processos autenticamente participativos e descentralizados;
- estimular e potencializar as experiências de desenvolvimento, que estejam sendo adotadas pelos agricultores familiares e suas organizações, nas áreas de educação, formação, pesquisa e produção, entre outras.

Tanto o Proger Rural quanto o Pronaf contam com recursos do Tesouro Nacional, adicionais aos recursos do FAT, destinados à equalização do diferencial de taxas de juros, já que o crédito agrícola segue legislação específica para a concessão de taxas de juros subsidiadas.

Diferentemente da versão original do Proger, a concepção dos programas rurais não exigem uma participação mais ativa dos conselhos tripartites locais, como veremos mais adiante, na descrição do funcionamento dos programas, deixando a operação basicamente nas mãos dos agentes financeiros, sendo que o Pronaf é caracterizado pelo completo distanciamento com relação ao Codefat. Ademais, esses programas apresentam como característica o custeio de safras agrícolas, o que os tornam muito semelhantes aos programas de crédito agrícola mais tradicionais, conforme notou Guimarães (1998).

Embora devam ser destacadas algumas inovações em relação ao crédito rural tradicional, como os limites de tamanho físico das propriedades e o acompanhamento via empresas de extensão rural, tanto Proger Rural quanto Pronaf não se caracterizam pela oferta de crédito aos setores normalmente excluídos do mercado financeiro e nem pela seleção de setores geradores de emprego, visto que essas unidades produtivas já vinham se beneficiando do crédito rural há mais tempo (GUIMARÃES, 1998).

Com relação ao Pronaf, cabe destacar que não se trata de um programa novo, mas é apenas uma atualização do crédito de custeio historicamente realizado pelo Banco do Brasil, com seus recursos próprios, que agora passam a ser, em parte, recursos do FAT. Ainda assim, vale notar que a origem do Pronaf está relacionada à luta social para instaurar na agenda pública a questão da agricultura familiar como forma de produção que deve merecer atenção especial nas políticas públicas.

Cabe ainda notar que a expansão do Proger original trouxe um problema de ordem semântica. Nos materiais do Ministério, "Proger" refere-se tanto ao conjunto dos três "sub-programas" (Proger, Proger Rural e Pronaf) como apenas ao "sub-programa". Algumas vezes, aparece também a nomenclatura "Proger urbano", como forma de diferenciar o "sub-programa". Preferimos reproduzir aqui essa opção, ainda que em sua formulação não haja a denominação "urbano", para evitar confusões entre os termos.

Os agentes financeiros

Os recursos do FAT para o Proger são destinados às instituições financeiras oficiais de crédito por meio de resoluções do Codefat. No início da implantação do Programa, em 1995, os bancos conveniados para intermediação do financiamento se resumiam ao Banco do Brasil (BB) e ao Banco do Nordeste do Brasil (BNB), esse último com atuação restrita à região Nordeste e ao norte do Estado de Minas Gerais.

Em 1996, a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) são incorporados ao programa. A entrada da CEF, que se deu concretamente apenas em 1997, visou aumentar a capilaridade do programa, promovendo sua expansão para segmentos não previstos inicialmente, como o jovem recém-formado e o profissional liberal. O BNDES opera apenas com o Pronaf.

5.3. Organização institucional e funcionamento dos programas

Um dos aspectos inovadores do Proger diz respeito ao caráter descentralizado e interinstitucional de sua implementação. O MTE exerce a coordenação do programa, faz o acompanhamento e subsidia as decisões do Codefat. O programa possui execução descentralizada e segue orientações, nos níveis estadual e municipal, das Comissões Estaduais de Emprego.

Dessa forma, em cada Estado, a operacionalização do programa tem como suporte uma articulação institucional, que se organiza, basicamente, com os seguintes órgãos: comissões estaduais e municipais de emprego, Secretarias de Trabalho / Sines, prefeituras municipais, agentes financeiros e projetistas/entidades credenciadas.

À Comissão Estadual de Emprego cabe as atribuições de estabelecer diretrizes, prioridades e normas para a aplicação dos recursos do Programa no

Estado, em sintonia com as diretrizes do Codefat e do MTE; homologar as Comissões Municipais de Emprego; acompanhar e avaliar o desenvolvimento do Programa; acompanhar o desempenho do mercado de trabalho e analisar o impacto das políticas públicas; incentivar e apoiar as medidas que visem à qualificação e à geração de emprego e renda, com ou sem ônus para o Poder Público; assessorar os municípios na indicação de setores econômicos prioritários para alocação de recursos do programa; acompanhar a utilização dos recursos financeiros administrados pelo Sine, no âmbito do Programa; acompanhar e avaliar ações na área de emprego e relações de trabalho, no âmbito do Estado, propondo medidas necessárias ao desenvolvimento produtivo que gerem ocupação e renda.

As Comissões Municipais de Emprego são organizadas de forma semelhante às Comissões Estaduais, de forma tripartite, e devem estabelecer, acompanhar e avaliar a área de emprego e relações de trabalho, no âmbito municipal, propondo medidas que se julguem necessárias ao desenvolvimento produtivo e que gerem emprego e renda; identificar e selecionar áreas prioritárias para atuação do Proger e dos programas de qualificação profissional; estabelecer, em consonância com as deliberações da Comissão Estadual do Emprego e do Codefat, procedimentos para orientar o processo de seleção das propostas de financiamento; e participar da elaboração e acompanhar a execução do plano de trabalho do Sine, do Proger e do programa de qualificação.

As Secretarias do Trabalho/Sines são responsáveis pela coordenação do programa no âmbito estadual; pelo assessoramento aos municípios na criação e formação das Comissões Municipais de Emprego; pela normatização da utilização dos recursos e democratização do acesso aos mesmos, em articulação com a Comissão Estadual e com as Comissões Municipais de Emprego; pela articulação com as entidades envolvidas; e pelo acompanhamento do Programa, por meio de visitas realizadas por equipes das secretarias aos negócios financiados.

Nos municípios, as prefeituras devem disponibilizar técnicos para atuarem como agentes operacionais, em articulação com a respectiva representação regional/local da Secretaria de Trabalho e a Comissão Municipal de Emprego. Os agentes operacionais têm a função de prestar informações aos usuários, inscrever os proponentes quando não houver representação da Secretaria de Trabalho no município e estabelecer articulações visando ao bom funcionamento do programa.

Os agentes financeiros, como já mencionado anteriormente, devem formalizar as operações de financiamento em acordo com os princípios e normas do Codefat e do MTE, assim como encaminhar relatórios gerenciais de acompanhamento das aplicações.

Por fim, aos projetistas e às entidades credenciadas cabem as incumbências de elaborar projetos técnicos para os proponentes, realizar análise prévia das garantias e emitir laudo de viabilidade econômica.

Na implementação do Proger Rural, os atores institucionais envolvidos são o Codefat, o MTE, o Comitê de Coordenação do Proger Rural, as Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, os agentes financeiros e a Emater.

Ao Codefat cabe, à semelhança do Proger, estabelecer normas e critérios para o programa, determinar a alocação de recursos aos agentes financeiros a acompanhar sua execução.

O MTE exerce a coordenação do programa, aprova os plano de trabalho dos agentes financeiros, faz a coordenação e subsidia as decisões do Codefat.

O Comitê de Coordenação do Proger Rural - constituído por secretários do Ministério do Trabalho e Emprego, do Ministério da Agricultura e Abastecimento, do Ministério da Fazenda, do Programa Comunidade Solidária e pelo presidente do Fórum Nacional de Secretarias do Trabalho - tem a incumbência de promover a articulação com as Comissões Estaduais de Emprego, com o objetivo de identificar regiões ou localidades a serem priorizadas na aplicação dos recursos.

As Comissões Estaduais e Municipais de Emprego devem definir as prioridades locais na alocação de recursos. As Comissões devem também fazer o acompanhamento dos projetos financiados, a partir dos relatórios enviados pelos agentes financeiros.

Aos agentes financeiros, nominalmente Banco do Brasil e Banco do Nordeste, cabem, analisar a análise e aprovação dos projetos. E, por fim, a Emater se constitui a entidade responsável pela assistência técnica e pelo acompanhamento dos projetos.

No caso do Pronaf, a coordenação nacional está a cargo do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, por meio da Secretaria Executiva do Pronaf. A estrutura do Programa conta com os seguintes órgãos colegiados: Conselho Nacional do Pronaf, Conselhos Estaduais do Pronaf e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.

5.4. Resultados Globais

Como já dito na introdução deste capítulo, nosso ponto de partida para a análise do programa são as pesquisas realizadas por Guimarães (1998), Teixeira e Azeredo (1999), Valle (1998) e Tomei (1999), que além de fornecerem informações importantes, iniciaram o debate sobre o programa e forneceram pontos para reflexão, que muito contribuíram para a formatação dessa análise.

O estudo de Guimarães (1998) destacou a importância da compreensão da atuação dos agentes financeiros na aplicação dos recursos. Conforme veremos mais adiante, a cultura bancária predominante no país - enraizada por longos períodos inflacionários - é bastante adversa a programas de crédito em geral e, em particular, nada propícia a programas cujo público-alvo se constitui setores que pouco têm a oferecer como garantias.

Teixeira e Azeredo (1999) notaram a alta tendência à concentração geográfica na aplicação dos recursos na região Sul do país.

Tomei (1999) chamou a atenção para o desvio do programa de seus objetivos iniciais, principalmente com a criação do Proger Rural e do Pronaf, e para a falta de mecanismos dos agentes financeiros credenciados para o atendimento do público-alvo específico.

Do ponto de vista da operacionalização do programa, Valle (1998) apontou para alguns aspectos interessantes. Entre eles, a deficiência de capacitação nas equipes técnicas das secretarias estaduais, a falta de metodologias específicas para apoiar as unidades, a fraca atuação das comissões de emprego, a falta de sintonia dos agentes financeiros com os propósitos do programa, pouca integração com as ações de qualificação e reduzidas ações de acompanhamento e assistência técnica e gerencial.

Em nossa análise, buscamos encontrar elementos que possam sinalizar possíveis explicações que ajudem a entender por que a aplicação de recursos acabou por beneficiar determinadas áreas geográficas e determinados setores produtivos.

Cabe observar que não consideramos na análise os dados referentes à geração de empregos e as informações daí decorrentes, como custo por emprego. Isso porque esses dados foram coletados a partir da estimativa do próprio candidato ao crédito, quando da elaboração do projeto de financiamento. Além da falta de metodologia para a uniformização da informação, os candidatos ao crédito podem se sentir propensos a superestimar a quantidade de empregos a serem gerados, com o objetivo de aumentar suas possibilidades de conseguir o empréstimo solicitado, como nota Tomei (1999). Como o tomador de empréstimo não precisa assumir qualquer compromisso no sentido de atingir a meta de geração de empregos prevista, é plausível supor que essa seja, em muitos casos, bastante superestimada.

Além disso, o programa conta com reduzidos mecanismos de acompanhamento, como notado acima. Por isso, não há revisão ou atualização da informação referente à geração de empregos depois da tomada de empréstimo.

Por fim, chamamos a atenção para a importância da implantação de instrumentos de avaliação. O Proger passou pelo primeiro, e até agora único, processo de avaliação entre 1998 e 1999. A avaliação, encomendada pelo Ministério do Trabalho e Emprego ao Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), aplicou questionários em oito Estados e na Região Metropolitana de São Paulo. A amostra foi selecionada segundo metodologia que permite a extrapolação dos resultados da pesquisa para a atuação do Proger em todo o país.

É importante que essa experiência se repita sistematicamente e que seus resultados sirvam de subsídio para reformulações e adaptações na implementação do programa.

Distribuição por tipo de programa

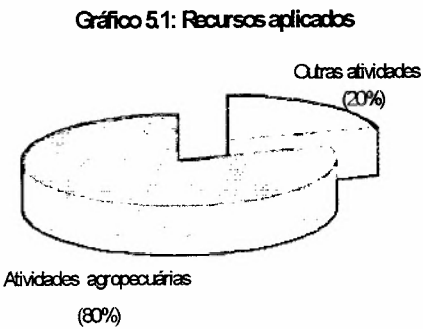
Analisando os resultados por subprograma, a primeira observação que pode ser feita é a predominância dos programas destinados exclusivamente às atividades agropecuárias, Proger Rural e Pronaf, em detrimento do Proger Urbano.

Quadro 5.1: Valores aplicados por programa e região

| Região | Proger Urbano | | Proger Rural | | Pronaf | | Total |
|----------------|---------------------|---------------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|---------------------------|---------------|
| | Valores contratados | Participação no total (%) | Valores contratados | Participação no total | Valores contratados | Participação no total (%) | |
| Centro-oeste | 80.611.229 | 23,33 | 183.168.370 | 53,02 | 81.712.058 | 23,65 | 345.491.657 |
| Nordeste | 895.013.552 | 51,12 | 269.825.697 | 15,41 | 585.901.907 | 33,47 | 1.750.741.156 |
| Norte | 24.429.290 | 22,70 | 27.879.480 | 25,91 | 55.301.999 | 51,39 | 107.610.769 |
| Sudeste | 286.028.268 | 22,29 | 449.263.242 | 35,02 | 547.665.432 | 42,69 | 1.282.956.942 |
| Sul | 213.749.605 | 5,55 | 1.718.045.054 | 44,62 | 1.918.294.385 | 49,82 | 3.850.089.044 |
| Total - Brasil | 1.499.831.944 | 20,44 | 2.648.181.843 | 36,09 | 3.188.875.781 | 43,46 | 7.336.889.568 |

Fonte: Elaboração própria a partir de MTE, 1999C

Os recursos destinados à atividade agropecuária, por meio do Proger Rural e do Pronaf, concentraram 80% de todos os recursos aplicados entre 1995 e 1998, conforme decorre da tabela 5.1.



Na distribuição dos recursos por programa e região, podemos notar, nos gráficos 5.2 a 5.6, que há forte concentração dos financiamentos na área rural em todas as regiões, com exceção do Nordeste.

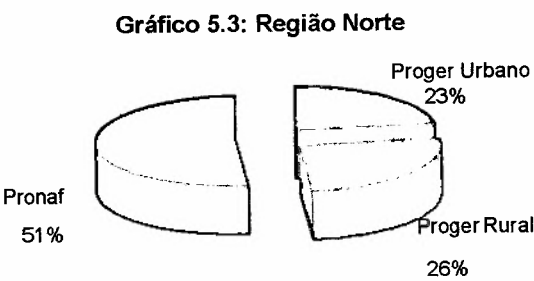
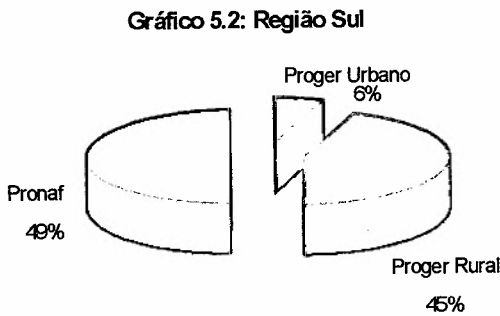


Gráfico 5.4: Região Sudeste

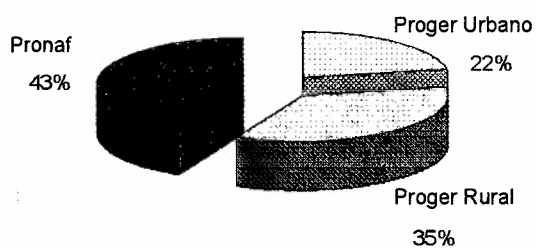


Gráfico 5.5: Região Centro-oeste

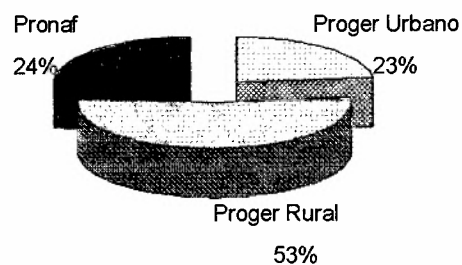
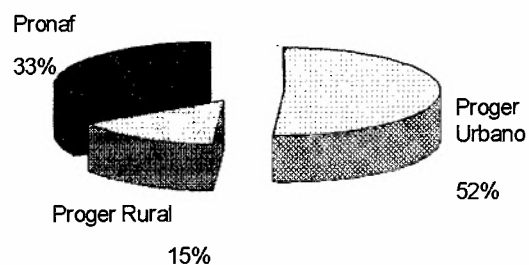
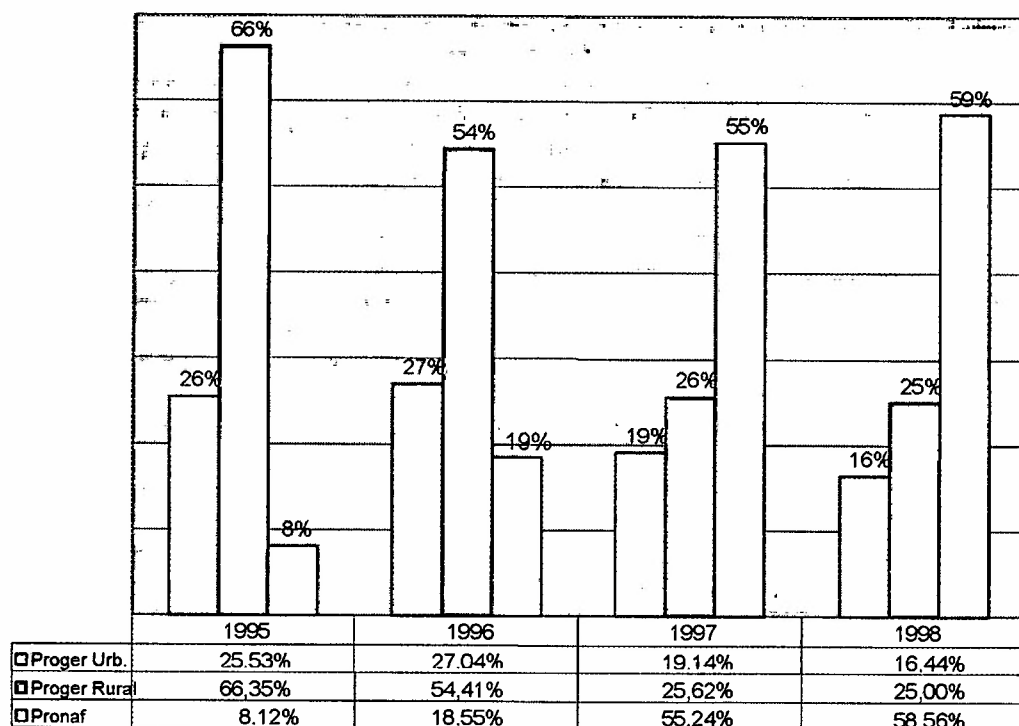


Gráfico 5.6: Região Nordeste



Se observarmos a evolução da distribuição por programa em cada ano, notamos, conforme demonstra o gráfico 5.7, que a participação do Proger Urbano permaneceu praticamente constante nos dois primeiros anos, caindo em 1997 e novamente em 1998.

Gráfico 5.7: Evolução da distribuição de recursos entre os subprogramas



Fonte: MTE

Dessa forma, o que se pode inferir a partir dos dados acima é que a concentração de recursos no financiamento de atividades agropecuárias apresenta uma tendência ascendente, que poderá vir a comprometer a participação das atividades não relacionadas à agropecuária.

A concentração de recursos na área rural remete, principalmente, a duas implicações. Em primeiro lugar, ao fato de que a atividade agropecuária, mesmo a praticada por pequenos produtores, já possuía acesso a algum tipo de crédito subsidiado e, portanto, não pode se constituir na clientela potencial do programa original, uma vez que esse visava atender aos segmentos da população que tradicionalmente não tinham acesso a linhas de crédito. 69,1% dos beneficiários do Proger Rural tiveram acesso a outro tipo de financiamento - crédito rural, cooperativas e associações - na década de 90 (MTE/Ibase, 1999A, p. 73).

A segunda implicação diz respeito à baixa capacidade de os programas rurais gerarem emprego. Os recursos destinados à área rural são os menos propensos à geração de novos empregos pela baixa produtividade das atividades agropecuárias e pela tendência à mecanização. O total de ocupações antes e depois do acesso ao crédito variou apenas 4,7% no Proger Rural. 76,6% dos beneficiários do Pronaf mantiveram estável o número de ocupação em seus estabelecimentos após receberem o financiamento (MTE/Ibase, 1999A, p. 140). Dessa forma, a concentração da aplicação dos recursos na área rural parece descaracterizar o programa como "gerador de empregos".

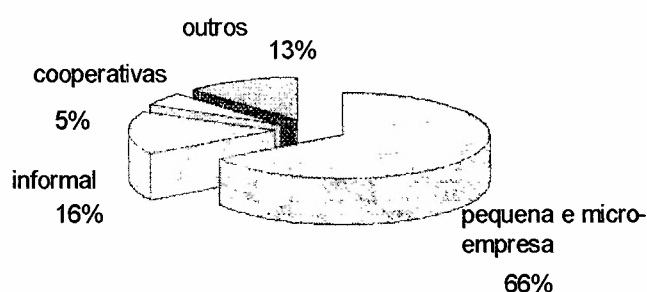
A explicação para a concentração de recursos em projetos rurais parece estar na dinâmica do crédito agrícola no país. Conforme esclarece Guimarães (1998), o volume de recursos destinados ao financiamento do crédito agrícola vem se reduzindo drasticamente desde 1986, aumentando temporariamente em 1994, mas voltando a cair para níveis abaixo dos anteriores em 1995. Dessa forma, a percepção que se tem é a de que os recursos do FAT estão sendo usados para cobrir essa progressiva diminuição de aporte de recursos para o crédito rural (GUIMARÃES, 1998).

A razão para a baixa penetração do programa naquele que seria seu componente original, por outro lado, está associada à atuação das instituições financeiras, cuja cultura não possui tradição em operar com segmentos que possuem poucas garantias a oferecer (MTE/Ibase, 1999A; GUIMARÃES, 1998).

Como a decisão de crédito é, em última instância, da instituição financeira - assim como o risco das operações -, seus critérios sobre a concessão de crédito acabam predominando sobre as deliberações das comissões.

É essa também a possível explicação para a distribuição dos recursos entre as linhas de crédito dentro do Proger Urbano, detalhada no gráfico 5.8.

**Gráfico 5.8: Recursos do Proger Urbano
por público-alvo**



Fonte: MTE

Conforme assinala Tomei (1999, p. 330), as instituições financeiras do Proger não fazem distinção entre os diferentes públicos-alvo e suas especificidades no tocante à exigência de garantias reais ou apresentação de avais ou fianças de terceiros, independentemente do tamanho e do grau de formalidade do tomador do empréstimo. Dessa forma, apesar do reconhecimento, por parte das instituições financeiras, da heterogeneidade do público-alvo a que o programa se destina - denotado pela existência de diferentes linhas de crédito -, vemos que as estratégias de intervenção e os instrumentos metodológicos concebidos acabam por direcionar a aplicação dos recursos para majoritariamente um tipo de unidade produtiva, a micro e pequena empresa, que deteve 66% dos recursos aplicados entre 95 e 98 (gráfico 5.8).

O desempenho dos bancos

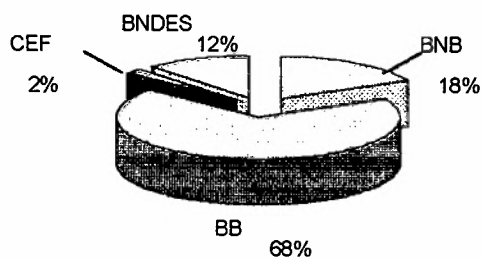
Na análise da distribuição de recursos por agente financeiro, nota-se, à primeira vista, que o Banco do Brasil representa o principal agente financeiro do programa, respondendo por 68,55% do total de recursos aplicados no país, conforme demonstram o quadro 5.2 e o gráfico 5.9.

Quadro 5.2: Recursos aplicados por agente financeiro:

| <i>Agente Financeiro</i> | <i>Programa</i> | <i>Valor aplicado (em milhões de R\$)</i> | <i>%</i> | <i>Quantidade de operações</i> | <i>Valor médio por contrato (R\$)</i> |
|--------------------------|-----------------------|-------------------------------------------|---------------|--------------------------------|---------------------------------------|
| Banco do Nordeste | Proger Urbano | 908,86 | 70,11 | 111.298 | 8.166,00 |
| | Proger Rural | 112,11 | 8,65 | 15.704 | 7.138,95 |
| | Pronaf | 275,36 | 21,54 | 74.962 | 3.673,33 |
| | Subtotal BNB | 1.296,33 | 17,67 | 201.964 | 6.418,62 |
| Banco do Brasil | Proger Urbano | 463,82 | 9,22 | 28.957 | 16.017,54 |
| | Proger Rural | 2.536,08 | 50,42 | 291.810 | 8.690,86 |
| | Pronaf | 2.029,86 | 40,36 | 764.461 | 2.655,28 |
| | Subtotal BB | 5.029,76 | 68,55 | 1.085.228 | 4.634,75 |
| Caixa Econômica Federal | Proger Urbano | 127,15 | 100,00 | 12.538 | 10.141,17 |
| | Subtotal CEF | 127,15 | 1,73 | 12.538 | 10.141,17 |
| BNDES | Pronaf | 883,66 | 100 | 119.572 | 7.390,19 |
| | Subtotal BNDES | 883,66 | 12,04 | 119.572 | 7.390,19 |
| Totais | | 7.336,90 | 100,00 | 1.419.302,00 | 5.169,37 |

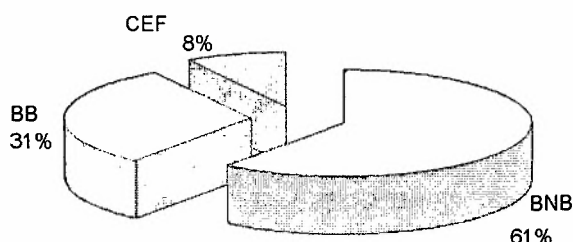
Fonte: MTE, 1999C

Gráfico 5.9: Recursos aplicados por agente financeiro



Entretanto, o resultado do Banco do Brasil deve-se, sobretudo, aos recursos destinados aos projetos rurais. Quando tomamos apenas os dados relativos ao Proger Urbano, excluindo portanto os recursos destinados à área rural, notamos que o Banco do Nordeste vem apresentando uma performance muito superior aos demais bancos. Seus resultados são ainda mais expressivos se considerarmos que sua área de atuação se restringe apenas à Região Nordeste e ao norte do Estado de Minas Gerais.

Gráfico 5.10: Distribuição de recursos do Proger Urbano por agente financeiro



Como demonstrado acima, o Banco do Nordeste responde por 61% do volume dos recursos aplicados no Proger Urbano, cujo público-alvo está mais próximo daquele especificado nas diretrizes do programa como um todo.

De acordo com Guimarães (1998), os resultados favoráveis do Banco do Nordeste parecem estar vinculados a dois aspectos. Em primeiro lugar, deve-se destacar o direcionamento da instituição como agência de desenvolvimento regional, o que é facilitado pela interposição de recursos originários do Fundo do Nordeste. Com isso, torna-se possível realizar um maior número de operações com garantias diferentes daquelas normalmente exigidas aos clientes dos bancos comerciais. Em segundo lugar, a abordagem para a expansão do programa adotada pelo BNB foi bastante ativa, buscando sua clientela no local onde ela se

encontrava, dando suporte desde o primeiro contato, no auxílio à elaboração dos projetos, até a liberação do financiamento e o acompanhamento posterior do mesmo.

Os resultados apresentados pelo Banco do Brasil indicam que o Proger tem demonstrado dificuldades em operar um programa novo a partir do sistema financeiro convencional. Como nota Guimarães (1998, p.199-202), os longos períodos inflacionários criaram no Brasil um mercado bancário singular, onde os ganhos das instituições financeiras não decorriam da cobrança de taxas sobre a intermediação financeira, mas sim dos ganhos causados pelo período que os recursos dos correntistas ficavam sem remuneração nas contas e dos ganhos obtidos com títulos do governo.

Esse quadro propiciou às instituições financeiras a oportunidade de uma grande expansão no Brasil, sem que houvesse uma real necessidade de atuar como instituição de intermediação financeira, dotada de departamentos especializados na concessão de crédito e habituadas ao risco de inadimplência.

Além disso, Guimarães (1998) nota que as incertezas da economia fazem com que os bancos busquem realizar as operações que minimizem seus riscos. E isso está associado a conceder crédito a quem tem renda comprovada, especialmente pela carteira de trabalho assinada, ou a quem oferece garantias reais complementares, em se tratando de operações de investimento e custeio.

A alta aversão ao risco promove um cenário adverso ao pequeno empreendedor na tomada de empréstimo. Exige-se um excesso de formalidade e rigidez na fixação de garantias, prejudicando pequenos negócios, que via de regra possuem um sistema precário de contabilidade

A ausência de uma cultura de concessão de crédito ao pequeno tomador de empréstimo no sistema financeiro brasileiro faz com que os procedimentos operacionais e as normas bancárias não distingam uma operação de empréstimo de menor tamanho das grandes transações, o que torna extremamente alto o custo operacional da transação bancária para o pequeno empreendedor.

Não se deve menosprezar ainda a existência de uma cultura bancária que se sente ameaçada por ter agora, como público, uma parcela da população que não pode apresentar as garantias a que aquela cultura estava acostumada.

Com relação aos resultados do Banco do Brasil, deve-se considerar ainda que a implantação do programa ocorre num período em que o banco passa por uma considerável reestruturação interna.

Por um lado, a redução do quadro funcional afeta o programa, tanto pela redução de pessoal, quanto pela redução do número de agências. Por outro lado, a prioridade do banco começa a se deslocar da função pública para um foco maior na rentabilidade.

A dificuldade de acesso ao crédito bancário também ocorre com o público-alvo dos programas rurais. No caso do Pronaf, a focalização do programa em seu público-alvo, o agricultor familiar, é prejudicada pela falta de garantias patrimoniais exigidas pelas instituições financeiras.

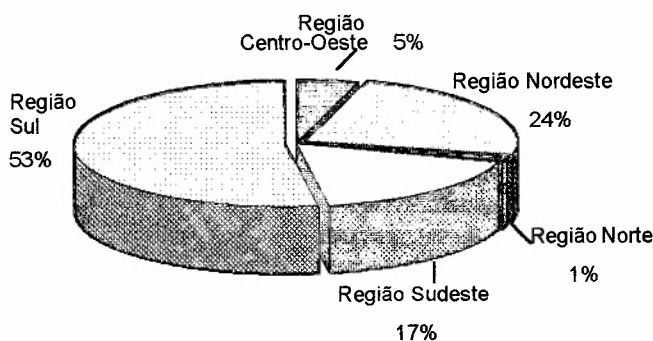
Como iniciativa para driblar esse problema, está sendo estimulada a criação de fundos de aval municipal/estadual como forma de ampliar o crédito para os agricultores familiares desprovidos de garantias reais e atuação de cooperativas de crédito, com vistas à redução dos custos administrativos cobrados pelo sistema bancário (Silva, 1999).

Os fundos de aval em nível nacional, começam a ser organizados e instituídos em 1999 e pretendem atuar também na versão urbana do Proger. Parece ser uma perspectiva para aproximar o programa daquele que seria seu público-alvo inicial. Embora seja ainda cedo para tecer comentários sobre a atuação desses fundos de aval, gostaríamos de chamar a atenção para o risco de esses fundos se constituírem uma forma de promover a transferência dos riscos associados à concessão de crédito dos bancos comerciais para um fundo público.

Distribuição geográfica

Na distribuição geográfica da aplicação dos recursos, chama atenção, principalmente, a forte concentração de recursos na região Sul do país, que absorveu cerca de 53% dos recursos aplicados até final de 1998, conforme exposto no quadro 5.1 (à página 124) e no gráfico 5.11, abaixo:

Gráfico 5.11: Aplicação de recursos do Proger por região

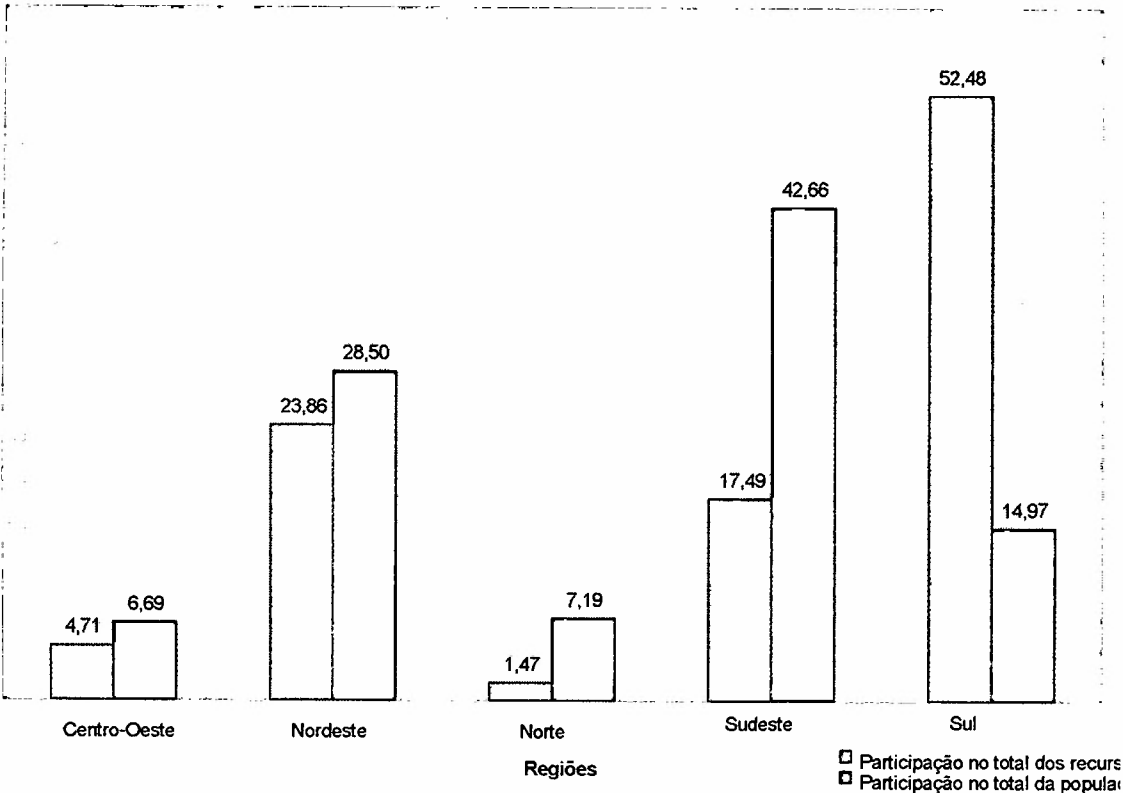


O desempenho da Região Sul torna-se ainda mais surpreendente quando comparado com os resultados da distribuição dos recursos por agente financeiro. Ora, o BNB, que se destaca como o agente mais efetivo na realização das operações do Proger Urbano, não atua na região Sul.

Na região Sul, como já exposto acima, há predominância de aplicação em atividades agropecuárias - Proger Rural e Pronaf respondem por 94% do volume de recursos aplicados. Entretanto, o maior contingente de trabalhadores rurais encontram-se nas regiões Sudeste e Nordeste - respectivamente, 39% e 36% do total (IBGE/PNAD, 1999).

Adicionalmente, no gráfico 5.11, podemos observar que a comparação entre população e volume de recursos entre as regiões revela que há uma distorção entre as regiões Sul e Sudeste.

Gráfico 5.12: População e recursos por Região (%)

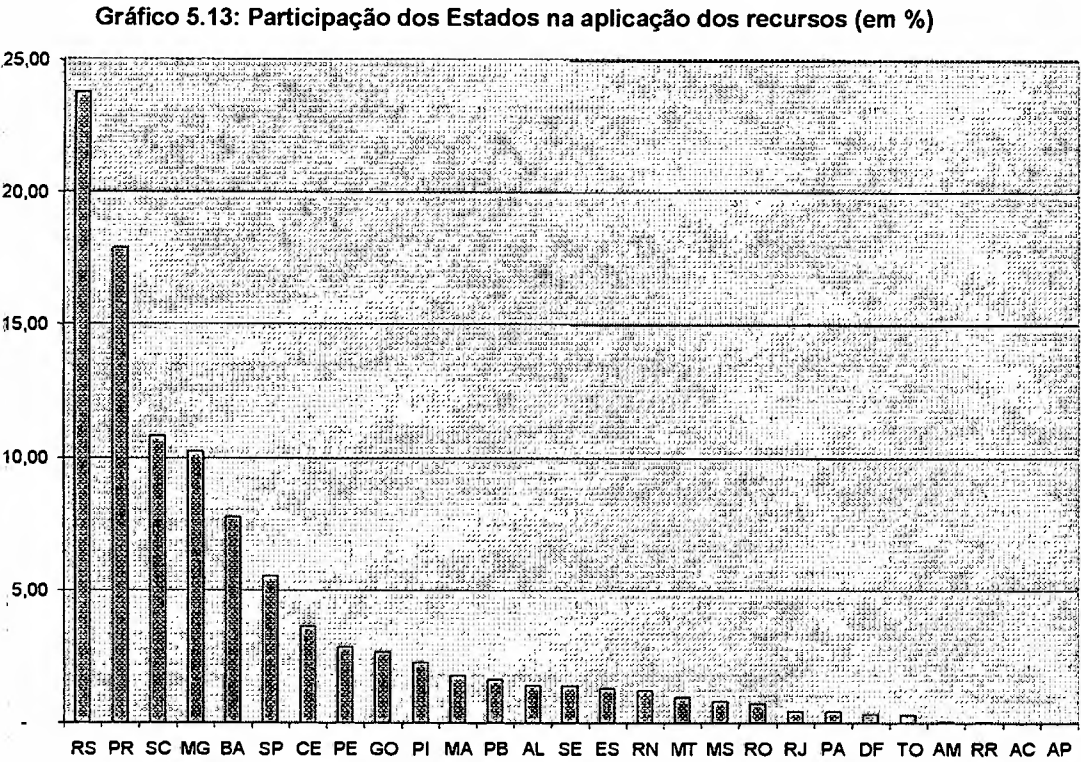


Fontes: MTE e IBGE/PNAD

A Região Sul, que concentra menos de 15% da população do país, aplicou cerca de 52% do total dos recursos destinados ao Proger no período analisado. Na Região Sudeste, o fenômeno observado é o inverso: 17,49% dos recursos numa região que concentra 42,62% da população.

Nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, há forte correlação entre população e recursos. Na Região Norte, a baixa participação dos recursos, vis a vis à população, pode ser explicada pelas características da economia local, fortemente extrativista e desorganizada.

Embora, a comparação gráfica possa indicar discrepância entre população e distribuição de recursos, optamos por fazer uso de um instrumento estatístico para aferir com maior rigor a correlação entre as variáveis população e recursos por Estado.



Fonte: Elaboração própria a partir de MTE, 1999C.

Para proceder a análise de variância, dividimos os 27 Estados em grupos de 9 em ordem crescente pelo tamanho da população, obtendo 3 grupos de Estados: de pequeno porte, médio porte e grande porte, no que se refere ao número de habitantes.

A análise de variância compara a variabilidade total dos recursos de cada grupo com a variabilidade entre os grupos (CAMARGO JÚNIOR, 1996). Testamos a seguinte hipótese: a quantidade de recursos não depende da população, ou seja, as médias dos recursos de cada grupo são iguais, dentro do

intervalo de confiança escolhido (95%). A análise calcula o estimador F e o F crítico. Se $F > F_{\text{crítico}}$, então rejeitamos a hipótese, isto é, o volume de recursos depende do tamanho da população. Para o cálculo do F estimado, utilizamos um procedimento computacional chamado de Anova (Analysis of Variance).

Aplicando-se a análise à variável número de habitantes, chegamos ao seguinte resultado:

$$f = 5,48$$

$$f_{\text{crítico}} = 3,40$$

$$f > f_{\text{crítico}}$$

No caso em questão é, portanto, muito significativo que a distribuição dos recursos depende do número de habitantes. Dessa forma, temos que, mesmo que alguns dos Estados com maior concentração populacional não terem tido uma participação relevante na distribuição dos recursos, como é o caso do Rio de Janeiro, pode-se dizer que o volume de recursos correlaciona-se com o tamanho da população.

Para aprofundar a análise e tentar encontrar outras razões que possam explicar as formas pelas quais os recursos se distribuíram entre os Estados, repetimos a análise de variância com outros possíveis elementos explicativos. Optamos pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), uma vez que esse representa a média entre indicadores de riqueza, de expectativa de vida e de educação. O IDH se situa entre 0 (zero) e 1 (um), sendo que os valores mais altos indicam níveis superiores de desenvolvimento humano.

Com o intuito de isolar o fator tamanho da população, o qual, já vimos, se correlaciona positivamente com o montante de recursos que coube a cada Estado, preferimos aplicar a análise entre o IDH e o montante de recursos per capita por Estado. Assim, agrupamos novamente os Estados, construindo três conjuntos agrupados de acordo com o IDH, conforme demonstra o quadro 5.3.

Pretendemos testar, primeiramente, se há relação entre grau de desenvolvimento e participação na distribuição dos recursos. Se sim, poderemos identificar se tal relação é direta ou inversa. Ou seja, nos interessa saber se o grau de desenvolvimento pode explicar a distribuição geográfica dos recursos e se tal relação é direta, ou seja, se Estados com maior índice de desenvolvimento conseguem se apropriar de uma parcela maior de recursos, ou inversa, ou seja, se por meio de alguma espécie de discriminação positiva, os Estados com menor índice de desenvolvimento foram mais beneficiados.

Quadro 5.3: Classificação dos Estados, segundo o Índice de Desenvolvimento Humano

| Estado | Índice de Desenvolvimento Humano | | | | Recurso per capita (R\$) |
|---------------------|----------------------------------|-----------------------------|--------------------|---------------|--------------------------|
| | IDH | Índice de Esperança de vida | Índice de Educação | Índice de PIB | |
| 1º grupo | | | | | |
| Piauí | 0,534 | 0,657 | 0,657 | 0,288 | 62,37 |
| Alagoas | 0,538 | 0,615 | 0,638 | 0,363 | 39,13 |
| Maranhão | 0,547 | 0,644 | 0,687 | 0,311 | 24,96 |
| Paraíba | 0,557 | 0,636 | 0,682 | 0,354 | 35,98 |
| Tocantins | 0,587 | 0,703 | 0,835 | 0,223 | 19,50 |
| Ceará | 0,59 | 0,669 | 0,714 | 0,388 | 38,87 |
| Pernambuco | 0,615 | 0,624 | 0,75 | 0,471 | 28,06 |
| Bahia | 0,655 | 0,691 | 0,732 | 0,541 | 45,31 |
| Rio Grande do Norte | 0,668 | 0,67 | 0,731 | 0,603 | 35,14 |
| 2º grupo | | | | | |
| Pará | 0,703 | 0,709 | 0,77 | 0,631 | 5,61 |
| Sergipe | 0,731 | 0,683 | 0,751 | 0,76 | 62,37 |
| Acre | 0,754 | 0,701 | 0,709 | 0,854 | 1,47 |
| Mato Grosso | 0,767 | 0,717 | 0,841 | 0,742 | 31,43 |
| Amazonas | 0,775 | 0,711 | 0,764 | 0,85 | 1,57 |
| Goiás | 0,786 | 0,727 | 0,854 | 0,778 | 43,09 |
| Amapá | 0,786 | 0,714 | 0,845 | 0,798 | 1,16 |
| Roraima | 0,818 | 0,688 | 0,838 | 0,928 | 4,42 |
| Rondônia | 0,82 | 0,701 | 0,807 | 0,953 | 40,89 |
| 3º grupo | | | | | |
| Minas Gerais | 0,823 | 0,738 | 0,843 | 0,888 | 45,10 |
| Espírito Santo | 0,836 | 0,737 | 0,839 | 0,931 | 33,95 |
| Rio de Janeiro | 0,844 | 0,7 | 0,867 | 0,965 | 2,34 |
| Paraná | 0,847 | 0,737 | 0,851 | 0,954 | 145,84 |
| Mato Grosso do Sul | 0,848 | 0,738 | 0,855 | 0,952 | 29,68 |
| Santa Catarina | 0,863 | 0,758 | 0,876 | 0,954 | 162,85 |
| São Paulo | 0,868 | 0,74 | 0,895 | 0,97 | 11,86 |
| Distrito Federal | 0,869 | 0,723 | 0,902 | 0,981 | 12,89 |
| Rio Grande do Sul | 0,869 | 0,764 | 0,883 | 0,96 | 180,92 |

Fontes: PNUD, 1998; MTE e PNAD/IBGE

Aplicando a análise de variância, temos que:

$$f = 2,78$$

$$f_{\text{crítico}} = 3,40$$

portanto, $f < f_{\text{crítico}}$

Chegamos à conclusão, dessa forma, que o montante de recursos independe do índice de desenvolvimento.

O que tentamos aqui é refutar a idéia de que a distribuição de recursos possa, de alguma forma, privilegiar Estados mais ricos e desenvolvidos. No caso do Proger, ao menos, essa explicação não se aplica. Da mesma forma, o programa não está também especialmente direcionado a Estados menos desenvolvidos.

Pelo que vimos até agora, uma possível explicação para a distribuição dos recursos entre os Estados está relacionada à política de crédito agrícola do governo, às características de atuação do Banco do Brasil, principal agente financeiro do programa e que possui ampla tradição na concessão de crédito agrícola, e às características da atividade agropecuária praticada na região Sul, onde predominam pequenas e médias propriedades rurais, sendo que muitas dessas são de base familiar.

Um outro fator ao qual se pode atribuir essa diferença de desempenho entre os Estados diz respeito às diferenças entre as agências estaduais encarregadas da implementação do programa.

A heterogeneidade das performances estaduais na implementação de políticas públicas de emprego já foi anteriormente assinalada por outros autores. No caso dos programas de intermediação, por exemplo, Cacciamali, Silva e Matos notaram que, sob diversos aspectos, os Estados do Rio Grande do Sul e do Paraná sobressaem quanto ao desempenho se comparados às outras unidades da federação (CACCIAMALI, SILVA e MATOS, 1998). No caso do Proger, são justamente esses dois Estados que respondem pelas maiores taxas

de participação na distribuição dos recursos: o Estado do Rio Grande do Sul foi responsável por 23,76% dos recursos e o Estado do Paraná, por 17,90%.¹

Teixeira e Azeredo (1999) também chamam a atenção para a heterogeneidade das performances estaduais no que se refere à atuação dos Sines. Segundo os autores, a região Sudeste apresenta um alcance bastante inferior ao esperado. Do total do país, a região Sudeste concentra dois terços do total de demitidos e apenas 10% dos trabalhadores inscritos no Sine (TEIXEIRA e AZEREDO, 1999, p. 300). Também no caso do Proger, a região Sudeste vem apresentando resultados por demais modestos. O conjunto dos Estados da região Sudeste respondeu por 17,49% dos recursos aplicados, participação inferior àquela apresentada isoladamente pelos Estados do Rio Grande do Sul e do Paraná.

Dessa forma, parece-nos que a atuação das secretarias estaduais - responsáveis pela implementação do Proger - é de significativa relevância na compreensão da distribuição dos recursos.

O papel das Comissões Municipais de Emprego

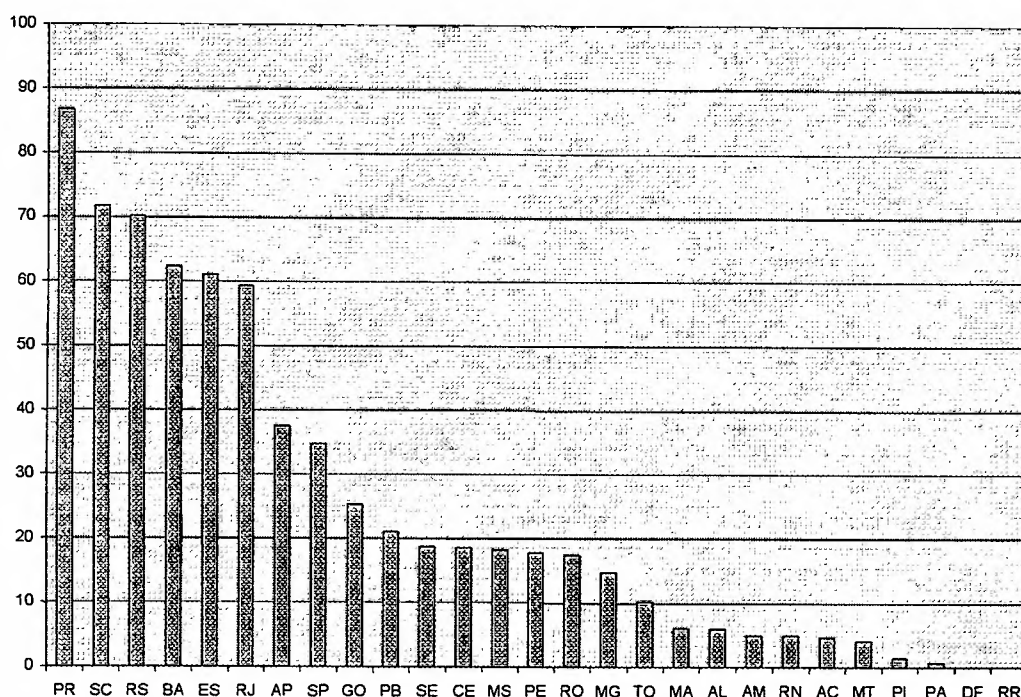
As comissões de emprego representam um dos aspectos inovadores na concepção do programa, uma vez que cabe a elas canalizar as demandas da localidade e traduzi-las na forma de financiamento de projetos.

Para Guimarães (1998, p.208), a baixa difusão de comissões municipais e o grau ainda incipiente de funcionamento das comissões existentes estão entre as explicações para os resultados pouco expressivos do Proger Urbano.

Pretendemos, nessa seção, analisar o papel das Comissões Municipais de Emprego na aplicação dos recursos. Em primeiro lugar, comparamos a quantidade de comissões por número de municípios (gráfico 5.14) e a participação de cada Estado na aplicação dos recursos (gráfico 5.13).

¹ Ver gráfico 5.13 e anexo 1.

Gráfico 5.14: Comissões Municipais de Emprego por total de municípios



Fonte: Elaboração própria, calculada a partir dos dados referentes ao número de comissões homologadas por Estado - posição em jan/99 - e o número de municípios de cada Estado, extraídos de MTE, 1999C.

Na comparação entre os gráficos 5.12 e 5.13, o que chama a atenção à primeira vista é que os três Estados do Sul são os que apresentam maior taxa de participação na aplicação dos recursos e também os que apresentam maior número de Comissões Municipais de Emprego por número de municípios.

É curioso também notar que o Estado do Rio de Janeiro, que está entre os últimos na participação da aplicação dos recursos, é o 6º Estado com maior número de Comissões por municípios.

Para inferir com maior rigor a correlação entre a existência de comissões de emprego e a distribuição dos recursos, faremos uso mais uma vez da análise de variância.

Dividimos os Estados de acordo com a quantidade de Comissões por número de municípios, conforme exposto no quadro 5.4. Para isolar o efeito do tamanho da população de cada Estado que, conforme já vimos se relaciona

positivamente com a aplicação de recursos, optamos por proceder a análise entre o número de comissões por número de municípios e a aplicação de recursos per capita em cada Estado:

Quadro 5.4: Comissões Municipais de Emprego por número de municípios

| Região / Estado | Número de municípios (A) | Comissões homologadas (B) | Comissões/nº de municípios (B/A) | Recursos per capita (R\$) |
|---------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------------------|---------------------------|
| 1º grupo | | | | |
| Distrito Federal | 0 | 0 | 0 | 12,89 |
| Roraima | 15 | 0 | 0,00 | 4,42 |
| Pará | 143 | 1 | 0,70 | 5,61 |
| Piauí | 222 | 3 | 1,35 | 62,37 |
| Mato Grosso | 126 | 5 | 3,97 | 31,43 |
| Acre | 22 | 1 | 4,55 | 1,47 |
| Rio Grande do Norte | 166 | 8 | 4,82 | 35,14 |
| Amazonas | 62 | 3 | 4,84 | 1,57 |
| Alagoas | 101 | 6 | 5,94 | 39,13 |
| 2º grupo | | | | |
| Maranhão | 217 | 13 | 5,99 | 24,96 |
| Tocantins | 139 | 14 | 10,07 | 19,50 |
| Minas Gerais | 854 | 125 | 14,64 | 45,10 |
| Rondônia | 52 | 9 | 17,31 | 40,89 |
| Pernambuco | 185 | 33 | 17,84 | 28,06 |
| Mato Grosso do Sul | 77 | 14 | 18,18 | 29,68 |
| Ceará | 184 | 34 | 18,48 | 38,87 |
| Sergipe | 75 | 14 | 18,67 | 62,37 |
| Paraíba | 223 | 47 | 21,08 | 35,98 |
| 3º grupo | | | | |
| Goiás | 242 | 61 | 25,21 | 43,09 |
| São Paulo | 645 | 224 | 34,73 | 11,86 |
| Amapá | 16 | 6 | 37,50 | 1,16 |
| Rio de Janeiro | 91 | 54 | 59,34 | 2,34 |
| Espírito Santo | 77 | 47 | 61,04 | 33,95 |
| Bahia | 416 | 259 | 62,26 | 45,31 |
| Rio Grande do Sul | 467 | 328 | 70,24 | 180,92 |
| Santa Catarina | 293 | 210 | 71,67 | 162,85 |
| Paraná | 404 | 350 | 86,63 | 145,84 |

Fonte: Elaboração própria, calculada a partir dos dados referentes ao número de comissões homologadas por Estado - posição em jan/99 - e o número de municípios de cada Estado, e recursos aplicados por Estado, extraídos de MTE, 1999C e PNAD/IBGE.

Aplicando a análise de variância, obtemos os seguintes resultados:

$$f= 2,40$$

$$f_{crítico} = 3,40$$

$$\text{portanto, } f < f_{crítico}$$

Dessa forma, a análise revela que não há correlação entre a participação na aplicação de recursos por Estado e a quantidade de comissões por número de municípios.

Entretanto não nos parece irrelevante que os três Estados da região Sul apresentem, concomitantemente, maior participação na aplicação de recursos e maior relação número de comissões por número de municípios. A grande capacidade de organização civil dos Estados do Sul parece influir, de alguma forma, nos resultados do programa.

Em Arretche (1999) encontramos uma análise que vem de encontro aos nossos propósitos. A autora analisa os determinantes na variação entre os Estados da extensão da descentralização das políticas sociais no país, utilizando como variáveis independentes (explicativas), entre outras, o nível de riqueza econômica, o grau de participação política e a capacidade fiscal dos governos estaduais.

Embora a amostra da autora seja de apenas seis Estados e estejamos trabalhando aqui com o conjunto de todos os Estados, podemos notar que há uma relação entre as taxas que medem a participação civil e os índices de comissões de emprego por Estado, conforme demonstra o quadro 5.5:

Quadro 5.5: Filiação a associações civis e índice de comissões de emprego

| Estado | Filiação a associações civis ¹ | | | Comissões de Emprego ² |
|-------------------|-------------------------------------------|--------------------|-------------------------|-----------------------------------|
| | Entidades de classe | Partidos Políticos | Associações voluntárias | |
| Rio Grande do Sul | 18,8 | 5,4 | 52,2 | 70,24 |
| Paraná | 18,9 | 4,5 | 21,7 | 86,63 |
| São Paulo | 12,1 | 2,4 | 13,5 | 34,73 |
| Bahia | 10,8 | 4,8 | 7,6 | 62,26 |
| Pernambuco | 13,8 | 2,6 | 7,5 | 17,84 |
| Ceará | 11,8 | 3,6 | 5,5 | 18,48 |

(1) Extraído de Arretche (1999, p. 113). Os dados correspondem ao percentual de filiados sobre a população declarante de 1988.

(2) Elaboração própria, calculada a partir dos dados referentes ao número de comissões homologadas por Estado - posição em jan/99 - e o número de municípios de cada Estado, extraídos de MTE, 1999C.

Arretche (1999) conclui que, embora essas variáveis sejam elementos relevantes na tomada de decisão segundo a qual uma determinada administração virá a assumir uma política qualquer, não podem ser consideradas isoladamente variáveis definitivas para a distribuição de atribuições. A análise demonstra que, se a participação da população em entidades de classe, partidos políticos e associações voluntárias pode ser utilizada para medir a "cultura cívica" de um dado Estado, não há evidências de que essa tenha uma relação direta com a variação dos graus de descentralização alcançados pelos Estados.

O que nos interessa mais de perto nas conclusões de Arretche é o que se refere ao componente grau de participação política e sua relação com a implementação de políticas sociais. Conforme nota Arretche, a cultura cívica - medida pela participação da população em associações civis - pode ser um elemento relevante, na medida em que geraria sociedades fortes, cuja capacidade de pressão poderia gerar governos fortes, capazes de instituir e manter políticas públicas de qualidade.

Temos então algumas pistas, que, sem dúvida, necessitariam de aprofundamento em outra pesquisa, mas que indicam que fatores mais complexos e estruturais estariam envolvidos na predominância da área rural da região Sul como principal beneficiária dos recursos do Proger.

Tanto a pesquisa de Arretche (1999), quanto os dados sobre a existência de comissões municipais, corroboram a afirmativa de que os Estados do Sul sobressaem quanto à participação ativa da sociedade de uma forma geral.

Como já dito anteriormente, a expansão do Proger, com a criação do Proger Rural e, principalmente, do Pronaf, se deu sob forte pressão de grupos de interesse. Ora, esses subprogramas se dirigem a um público-alvo e a um tipo de atividade econômica, que correspondem justamente ao que predomina na região Sul: ao pequeno e médio produtor rural e à agricultura familiar.

Vale notar que a despeito de os recursos do Proger se dirigirem majoritariamente para as atividades agropecuárias (80%), a grande maioria dos

beneficiários do Proger Rural, 92,7%, desconhece a existência da comissão de emprego em sua localidade (MTE/Ibase, 1999, p.87).

Esses aspectos abrem perspectivas para pesquisas voltadas para a questão da participação e de como os atores sociais são incluídos nas comissões de emprego. Pelo que observamos aqui, ainda que o número de comissões possa representar o grau de organização e participação de uma sociedade, mais relevante que o índice comissões por número de municípios para explicar a distribuição de recursos é a própria estrutura e organização social.

Considerações finais

Nessas considerações finais, pretendemos fazer alguns comentários sobre as perspectivas para as políticas públicas de emprego no Brasil de uma forma geral e tecer comentários sobre o Proger, seus erros e acertos, assim como lançar luz para outras possíveis pesquisas sobre o tema.

Em primeiro lugar, cabe notar, que as políticas públicas de emprego possuem um impacto por demais limitado quando aplicadas em um ambiente de austeridade fiscal e políticas macroeconômicas restritivas. Para garantir-lhes maior efetividade é preciso que essas estejam integradas a um projeto mais amplo, em que estejam inseridas políticas macroeconômicas e políticas sociais.

Isso posto, faremos alguns comentários gerais a respeito da formatação dos programas de políticas públicas de emprego. Uma das críticas mais presentes na literatura diz respeito à falta de integração entre os diversos programas (CACCIAMALI, SILVA e MATOS, 1998; VALLE, 1998), conforme vimos no capítulo 4. Essa crítica tem sido paulatinamente absorvida pelas instâncias formuladoras e a formatação dos programas mais jovens, como o Proger e o Planfor, vem sendo pautada pela percepção de que é necessário promover maior integração entre os diversos programas utilizados.

A perspectiva que se coloca quanto a esse aspecto é a disseminação do projeto piloto, implantado no Distrito Federal e que visa integrar as ações de políticas de emprego, de forma que o benefício do seguro-desemprego estaria integrado à intermediação e à qualificação ou requalificação profissional.

Dessa forma, seria possível oferecer ao trabalhador um conjunto integrado de serviços, que possam mais eficazmente garantir sua inserção/reinserção no mercado de trabalho.

Um outro ponto para o qual gostaríamos de chamar a atenção, diz respeito à heterogeneidade nas performances estaduais, notada não apenas no caso do Proger, como também em outros programas, notadamente no caso da intermediação, conforme notaram Cacciamali, Silva e Matos (1998) e Azeredo (1998B) e observamos nos capítulos 4 e 5.

Tal heterogeneidade está, a nosso ver, vinculada ao componente de descentralização presente nos programas de políticas de emprego. Cabe observar que embora a descentralização traga benefícios como a proximidade com os problemas locais, a promoção de maior participação da sociedade e, sem dúvida, a viabilidade de operacionalização do sistema, deve-se também levar em conta que a promoção da descentralização simplesmente por via de um decreto, sem a configuração de um sistema elaborado, delega unicamente para a capacidade de organização das esferas locais a responsabilidade pela eficácia dos programas.

Conforme observou Draibe (1997), a descentralização é, sem dúvida, uma das principais forças de reordenamento das políticas sociais, entretanto não deve ser considerada como um processo simples e requer, para avançar com solidez, algumas condições básicas, explícitas em uma política coordenada e contínua. Essa política deve prever a existência de um centro dotado de boa capacidade de condução e a promoção de capacidades administrativas nos níveis descentralizados, bem como a introdução de sistemas ágeis de monitoramento, avaliação e circulação de informações entre os níveis descentralizados e o centro. E, adicionalmente, um sistema descentralizado, para operar eficazmente, requer a adequada simetria entre descentralização fiscal e descentralização de competências e encargos.

A heterogeneidade das performances estaduais, cuja causa parece estar vinculada a um descuidado processo de descentralização, mereceria, a nosso ver, um destaque maior na condução da política pública de emprego e se constitui em tema profícuo para pesquisas posteriores.

Merece também destaque a lacuna existente entre a política pública de emprego em vigor no Brasil e as características sócio-econômicas específicas do país. Como já notado anteriormente, os programas de políticas públicas de emprego adotados no Brasil seguem a mesma formatação de programas em vigor nos países da OCDE, desconsiderando não apenas a importância de um significativo mercado de trabalho informal em todo país, como também a heterogeneidade interna, dada por variabilidades regionais, estaduais e até mesmo locais.

A existência de um mercado de trabalho informal, que, com exceção do Proger, está sempre ausente na concepção dos programas, parece comprometer significativamente os resultados dos programas de seguro-desemprego e de intermediação de mão-de-obra, conforme notaram, respectivamente, Azeredo (1998B) e Cacciamali, Silva e Matos (1998).

O Proger vem contudo tentar dar uma resposta a essa lacuna, pois em vez de negar a existência do setor informal, busca incorporá-lo em sua concepção.

A formulação do programa contém, sem dúvida, aspectos inovadores, como a percepção da importância das micro e pequenas empresas na geração de empregos, conforme atestam Cacciamali e Pires (1997), e a necessidade da criação de linhas de financiamento direcionadas para grupos que tradicionalmente não possuem acesso a crédito.

Adicionalmente, do ponto de vista da operacionalização, a concepção original do programa baseia-se em elementos usualmente recomendados pela literatura especializada, como articulação entre programas, descentralização e participação da sociedade civil.

Sem dúvida, a incorporação do elemento participativo na concepção do programa se constitui um avanço, mas é preciso pensar em como garantir a efetiva participação da sociedade civil no processo de implementação do programa.

Como não foi realizada, até o momento, uma pesquisa qualitativa sobre a atuação das comissões de emprego nas deliberações do Proger e sobre a forma pela qual se dá a inserção dos diversos atores sociais em sua estrutura, é difícil avaliar se o programa consegue cumprir as determinações de sua formulação no tocante à participação.

Temos, por enquanto, apenas pistas. Conforme destacado no capítulo 5, o Proger obteve maior sucesso nos Estados da região Sul do país, que, tradicionalmente, apresentam maior propensão à organização social e à participação cívica. Entretanto, quando analisamos a relação entre a presença de comissões de emprego e a aplicação de recursos entre os Estados, descontando o fator tamanho da população, para evitar desvios, observamos que há ausência de correlação entre aquelas variáveis.

Além disso, como os recursos aplicados na região Sul se dirigiram principalmente para a área rural e os beneficiários dos programas rurais, Proger Rural e Pronaf, em sua maioria, desconhecem a atuação das comissões de emprego em suas localidades, podemos desenhar uma hipótese, que precisaria de uma pesquisa específica para ser corroborada, de que a tendência à participação cívica e, dessa forma, o desenvolvimento da cidadania, desempenha um papel relevante na forma pela qual os recursos vêm sendo aplicados, entretanto tal participação não ocorre por meio das comissões de emprego.

A partir desses comentários, é pertinente notar que os instrumentos de educação associados ao Proger, que visam fornecer capacitação técnica e gerencial aos beneficiários do programa, poderiam incorporar elementos de formação para uma cidadania mais ativa, contribuindo para melhoria da qualidade de vida da população.

Outro comentário que se faz pertinente é o fato de o programa, em sua implementação ter se desviado de seu público-alvo inicial.

De fato, não é objetivo do Proger constituir-se em panacéia contra o desemprego, para o qual contribuem questões de diversas complexidades. A

potencialidade de sua formulação reside na estratégia de alocar recursos para viabilizar a atividade produtiva de certos grupos específicos, notadamente aqueles setores que tradicionalmente não possuem acesso a crédito, segundo critérios que superam a lógica puramente mercantil.

Os entraves encontrados na implementação, entretanto, comprometem sobremaneira os resultados do programa até agora. Os recursos têm sido majoritariamente dirigidos a produtores rurais, um público-alvo que não estava previsto originalmente nos objetivos do programa e que já contava com outros instrumentos de crédito, anteriores ao Proger.

Esse fato está vinculado, por um lado, à atuação dos bancos conveniados, e, por outro, à expansão do programa, com a criação do Proger Rural e do Pronaf. Tal expansão, motivada por pressões políticas e sociais - cujos méritos e legitimidade não nos cabe aqui discutir -, sem dúvida, representou o principal desvio do programa de sua concepção original.

Com relação à atuação dos bancos, cabe enfatizar que os entraves por eles causados na implementação não podem ser atribuídos unicamente à falta de articulação com a cultura política e as formas dominantes de gestão, eximindo qualquer responsabilidade da concepção/formulação do programa, como faz o relatório de avaliação do Proger (MTE/IBASE, 1999, p. 14).

Afinal, a concepção do programa precisa necessariamente considerar a realidade político-administrativa em que deverá se inserir, de forma a antever entraves e inconsistências e prever mecanismos que possam garantir uma implementação eficaz.

De qualquer forma, a percepção do desvio do programa de seu público-alvo original sem dúvida existe e promoveu a criação de um fundo de aval, cujo objetivo é amenizar as pressões de exigências de garantia impostas pelos bancos operadores do Proger. Entretanto deve-se evitar que o fundo de aval atue de forma a absorver os riscos das operações de crédito, desonerando os bancos de qualquer responsabilidade.

Aí repousa o conflito central na implantação do Proger: por um lado, o programa busca atingir um público-alvo fragilizado pela dificuldade de acesso a crédito e, por outro, as instituições financeiras, "parceiras" na implementação do programa, não podem, ou não conseguem, se desvincular de uma lógica de atuação guiada pelos determinantes mercadológicos e, dessa forma, acabam por dificultar o acesso do público-alvo ao programa.

Outro aspecto em que o Proger ainda precisa avançar diz respeito aos mecanismos de avaliação. A avaliação do programa, em termos de sua eficiência e eficácia, é fundamental para aumentar a sua focalização em termos da população-alvo. É essencial verificar se o programa está atingindo os seus objetivos no que diz respeito à quantidade e à qualidade dos empregos gerados, aos segmentos sociais que está alcançando e ao aumento da produtividade e da renda dos pequenos empreendimentos produtivos, urbanos e rurais.

A esse respeito, o Ministério do Trabalho e Emprego promoveu uma avaliação, realizada pelo Ibase e concluída em 1999.

É importante que não se trate apenas de uma iniciativa isolada e sem continuidade. É de fundamental relevância para a percepção de falhas e correção da trajetória a instituição de uma sistemática permanente de avaliação do programa.

À guisa de conclusão, há, a nosso ver, dois aspectos que sobressaem e aos quais gostaríamos mais uma vez de fazer referência.

Em primeiro lugar, temos que ressaltar que, embora a formulação dos programas de políticas públicas de emprego no Brasil venha se aperfeiçoando, ainda falta um longo caminho a trilhar no que diz respeito a garantir uma implementação eficaz e, principalmente, inserir, tanto na formulação quanto na implementação elementos que respeitem as especificidades das realidades locais.

Por fim, queremos nos remeter a um aspecto, já consensual e várias vezes mencionado ao longo dessa dissertação, mas que vale a pena reprimir, e

que diz respeito à urgência de integração entre os programas de políticas públicas de emprego e um projeto nacional mais amplo, que contemple políticas econômicas e sociais interarticuladas entre si, e que esteja voltado para a promoção do desenvolvimento. Essa seria a garantia da promoção do crescimento econômico integrado com a melhoria da qualidade de vida e com a expansão da cidadania.

ANEXO I

Aplicação dos recursos por instituição financeira

(em R\$)¹

¹ Fonte: MTE (1999C)

Programa de Geração de Emprego e Renda 1995 - 1998: Banco do Brasil

| Região / Estado | Banco do Brasil | | | |
|---------------------|--------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | Proger | Proger Rural | Pronaf | Total/UF |
| Centro-oeste | 71.700.617 | 183.168.370 | 68.366.408 | 323.235.395 |
| Distrito Federal | 19.675.479 | 347.232 | 1.840.894 | 21.863.605 |
| Goiás | 28.190.147 | 122.495.231 | 25.443.583 | 176.128.961 |
| Mato Grosso do Sul | 11.673.703 | 19.714.811 | 24.545.619 | 55.934.133 |
| Mato Grosso | 12.161.288 | 40.611.096 | 16.536.312 | 69.308.696 |
| Nordeste | 52.833.748 | 173.400.813 | 132.687.914 | 358.922.475 |
| Alagoas | - | 26.372.376 | 1.638.033 | 28.010.409 |
| Bahia | 11.817.860 | 18.798.072 | 44.630.294 | 75.246.226 |
| Ceará | 13.009.438 | 33.758.348 | 17.547.550 | 64.315.336 |
| Maranhão | 4.262.503 | 15.575.147 | 12.112.586 | 31.950.236 |
| Paraíba | 2.361.307 | 9.168.850 | 10.724.668 | 22.254.825 |
| Pernambuco | 5.193.559 | 30.565.410 | 12.123.436 | 47.882.405 |
| Piauí | 7.323.106 | 22.255.084 | 14.300.130 | 43.878.320 |
| Rio Grande do Norte | 6.101.253 | 6.477.573 | 10.497.634 | 23.076.460 |
| Sergipe | 2.764.722 | 10.429.953 | 9.113.583 | 22.308.258 |
| Norte | 22.644.356 | 27.879.480 | 46.093.007 | 96.616.843 |
| Acre | 592.785 | - | 118.961 | 711.746 |
| Amazonas | 341.125 | 1.047.378 | 1.870.588 | 3.259.091 |
| Amapá | 430.548 | - | - | 430.548 |
| Pará | 6.846.054 | 15.816.658 | 4.995.244 | 27.657.956 |
| Rondônia | 5.705.626 | 7.602.429 | 30.805.569 | 44.113.624 |
| Roraima | 660.256 | 418.501 | 13.115 | 1.091.872 |
| Tocantins | 8.067.962 | 2.994.514 | 8.289.530 | 19.352.006 |
| Sudeste | 164.308.287 | 433.582.877 | 377.768.092 | 975.659.256 |
| Espírito Santo | 8.685.434 | 24.689.832 | 51.941.196 | 85.316.462 |
| Minas Gerais | 73.241.058 | 144.068.065 | 267.125.642 | 484.434.765 |
| Rio de Janeiro | 7.647.315 | 3.989.914 | 16.394.630 | 28.031.859 |
| São Paulo | 74.734.480 | 260.835.066 | 42.306.624 | 377.876.170 |
| Sul | 152.329.706 | 1.718.045.054 | 1.404.944.498 | 3.275.319.258 |
| Paraná | 65.343.070 | 725.727.502 | 348.618.547 | 1.139.689.119 |
| Rio Grande do Sul | 44.007.923 | 650.628.084 | 784.172.343 | 1.478.808.350 |
| Santa Catarina | 42.978.713 | 341.689.468 | 272.153.608 | 656.821.789 |
| Total Brasil | 463.816.714 | 2.536.076.594 | 2.029.859.919 | 5.029.753.227 |

Programa de Geração de Emprego e Renda 1995 - 1998: Banco do Nordeste do Brasil

| Região / Estado | Banco do Nordeste do Brasil | | | |
|---------------------|-----------------------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| | Proger | Proger Rural | Pronaf | Total/UF |
| Centro-oeste | - | - | - | - |
| Distrito Federal | - | - | - | - |
| Goiás | - | - | - | - |
| Mato Grosso do Sul | - | - | - | - |
| Mato Grosso | - | - | - | - |
| Nordeste | 833.321.452 | 96.424.884 | 249.585.707 | 1.179.332.043 |
| Alagoas | 37.302.378 | 2.288.191 | 20.831.634 | 60.422.203 |
| Bahia | 238.158.920 | 73.187.427 | 82.483.474 | 393.829.821 |
| Ceará | 156.418.804 | 6.892.430 | 25.758.834 | 189.070.068 |
| Maranhão | 67.111.077 | 5.251.487 | 19.350.684 | 91.713.248 |
| Paraíba | 62.147.962 | 1.247.343 | 18.532.914 | 81.928.219 |
| Pernambuco | 96.506.703 | 3.642.648 | 26.804.539 | 126.953.890 |
| Piauí | 85.157.386 | 1.980.100 | 14.343.514 | 101.481.000 |
| Rio Grande do Norte | 41.633.295 | 1.038.217 | 16.943.418 | 59.614.930 |
| Sergipe | 48.884.927 | 897.041 | 24.536.696 | 74.318.664 |
| Norte | - | - | - | - |
| Acre | - | - | - | - |
| Amazonas | - | - | - | - |
| Amapá | - | - | - | - |
| Pará | - | - | - | - |
| Rondônia | - | - | - | - |
| Roraima | - | - | - | - |
| Tocantins | - | - | - | - |
| Sudeste | 75.538.800 | 15.680.365 | 25.771.114 | 116.990.279 |
| Espírito Santo | - | - | - | - |
| Minas Gerais | 75.538.800 | 15.680.365 | 25.771.114 | 116.990.279 |
| Rio de Janeiro | - | - | - | - |
| São Paulo | - | - | - | - |
| Sul | - | - | - | - |
| Paraná | - | - | - | - |
| Rio Grande do Sul | - | - | - | - |
| Santa Catarina | - | - | - | - |
| Total Brasil | 908.860.252 | 112.105.249 | 275.356.821 | 1.296.322.322 |

Programa de Geração de Emprego e Renda 1995 - 1998: Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

| Região / Estado | CEF | BNDES |
|---------------------|--------------------|--------------------|
| | Proger = Total | Pronaf = Total |
| Centro-oeste | 8.910.612 | 13.345.650 |
| Distrito Federal | 1.613.605 | 4.358 |
| Goiás | 5.163.256 | 13.241.267 |
| Mato Grosso do Sul | 1.180.035 | 100.025 |
| Mato Grosso | 953.716 | - |
| Nordeste | 8.858.352 | 203.628.286 |
| Alagoas | 327.477 | 14.283.432 |
| Bahia | 1.692.990 | 97.437.027 |
| Ceará | 844.495 | 10.437.876 |
| Maranhão | 1.163.392 | 5.541.305 |
| Paraíba | 1.853.341 | 12.890.693 |
| Pernambuco | 952.646 | 31.809.380 |
| Piauí | 463.655 | 20.906.132 |
| Rio Grande do Norte | 1.167.437 | 6.051.400 |
| Sergipe | 392.919 | 4.271.041 |
| Norte | 1.784.934 | 9.208.992 |
| Acre | - | - |
| Amazonas | 485.661 | - |
| Amapá | 8.953 | - |
| Pará | 536.802 | 2.715.671 |
| Rondônia | 753.518 | 5.402.046 |
| Roraima | - | - |
| Tocantins | - | 1.091.275 |
| Sudeste | 46.181.181 | 144.126.226 |
| Espírito Santo | 3.048.926 | 6.773.053 |
| Minas Gerais | 21.709.114 | 128.727.618 |
| Rio de Janeiro | 1.540.616 | 1.771.312 |
| São Paulo | 19.882.525 | 6.854.243 |
| Sul | 61.419.899 | 513.349.887 |
| Paraná | 22.251.187 | 151.130.223 |
| Rio Grande do Sul | 19.755.231 | 244.533.310 |
| Santa Catarina | 19.413.481 | 117.686.354 |
| Total Brasil | 127.154.978 | 883.659.041 |

Programa de Geração de Emprego e Renda 1995 - 1998: total dos valores aplicados

| Região / Estado | BB + BNB + CEF + BNDES | | | | |
|---------------------|------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|------------------|
| | Proger | Proger Rural | Pronaf | Total/UF | Participação (%) |
| Centro-oeste | 80.611.229 | 183.168.370 | 81.712.058 | 345.491.657 | 4,71 |
| Distrito Federal | 21.289.084 | 347.232 | 1.845.252 | 23.481.568 | 0,32 |
| Goiás | 33.353.403 | 122.495.231 | 38.684.850 | 194.533.484 | 2,65 |
| Mato Grosso do Sul | 12.853.738 | 19.714.811 | 24.645.644 | 57.214.193 | 0,78 |
| Mato Grosso | 13.115.004 | 40.611.096 | 16.536.312 | 70.262.412 | 0,96 |
| Nordeste | 895.013.552 | 269.825.697 | 585.901.907 | 1.750.741.156 | 23,86 |
| Alagoas | 37.629.855 | 28.660.567 | 36.753.099 | 103.043.521 | 1,40 |
| Bahia | 251.669.770 | 91.985.499 | 224.550.795 | 568.206.064 | 7,74 |
| Ceará | 170.272.737 | 40.650.778 | 53.744.260 | 264.667.775 | 3,61 |
| Maranhão | 72.536.972 | 20.826.634 | 37.004.575 | 130.368.181 | 1,78 |
| Paraíba | 66.362.610 | 10.416.193 | 42.148.275 | 118.927.078 | 1,62 |
| Pernambuco | 102.652.908 | 34.208.058 | 70.737.355 | 207.598.321 | 2,83 |
| Piauí | 92.944.147 | 24.235.184 | 49.549.776 | 166.729.107 | 2,27 |
| Rio Grande do Norte | 48.901.985 | 7.515.790 | 33.492.452 | 89.910.227 | 1,23 |
| Sergipe | 52.042.568 | 11.326.994 | 37.921.320 | 101.290.882 | 1,38 |
| Norte | 24.429.290 | 27.879.480 | 55.301.999 | 107.610.769 | 1,47 |
| Acre | 592.785 | - | 118.961 | 711.746 | 0,01 |
| Amazonas | 826.786 | 1.047.378 | 1.870.588 | 3.744.752 | 0,05 |
| Amapá | 439.501 | - | - | 439.501 | 0,01 |
| Pará | 7.382.856 | 15.816.658 | 7.710.915 | 30.910.429 | 0,42 |
| Rondônia | 6.459.144 | 7.602.429 | 36.207.615 | 50.269.188 | 0,69 |
| Roraima | 660.256 | 418.501 | 13.115 | 1.091.872 | 0,01 |
| Tocantins | 8.067.962 | 2.994.514 | 9.380.805 | 20.443.281 | 0,28 |
| Sudeste | 286.028.268 | 449.263.242 | 547.665.432 | 1.282.956.942 | 17,49 |
| Espírito Santo | 11.734.360 | 24.689.832 | 58.714.249 | 95.138.441 | 1,30 |
| Minas Gerais | 170.488.972 | 159.748.430 | 421.624.374 | 751.861.776 | 10,25 |
| Rio de Janeiro | 9.187.931 | 3.989.914 | 18.165.942 | 31.343.787 | 0,43 |
| São Paulo | 94.617.005 | 260.835.066 | 49.160.867 | 404.612.938 | 5,51 |
| Sul | 213.749.605 | 1.718.045.054 | 1.918.294.385 | 3.850.089.044 | 52,48 |
| Paraná | 87.594.257 | 725.727.502 | 499.748.770 | 1.313.070.529 | 17,90 |
| Rio Grande do Sul | 63.763.154 | 650.628.084 | 1.028.705.653 | 1.743.096.891 | 23,76 |
| Santa Catarina | 62.392.194 | 341.689.468 | 389.839.962 | 793.921.624 | 10,82 |
| Total Brasil | 1.499.831.944 | 2.648.181.843 | 3.188.875.781 | 7.336.889.568 | 100,00 |

ANEXO II

Recursos, população e índice de Comissões Municipais de Emprego por Estado

Recursos, população e índice de Comissões Municipais de Emprego por Estado

| Região / Estado | Recursos (em R\$) (1) | População (2) | Comissões (3) (nº de comissões por nº de municípios) |
|---------------------|--------------------------|--------------------|------------------------------------------------------------|
| Centro-oeste | 345.491.657 | 10.500.579 | |
| Distrito Federal | 23.481.568 | 1.821.946 | 0 |
| Goiás | 194.533.484 | 4.514.967 | 25,21 |
| Mato Grosso do Sul | 57.214.193 | 1.927.834 | 18,18 |
| Mato Grosso | 70.262.412 | 2.235.832 | 3,97 |
| Nordeste | 1.750.741.156 | 44.766.851 | |
| Alagoas | 103.043.521 | 2.633.251 | 5,94 |
| Bahia | 568.206.064 | 12.541.675 | 62,26 |
| Ceará | 264.667.775 | 6.809.290 | 18,48 |
| Maranhão | 130.368.181 | 5.222.183 | 5,99 |
| Paraíba | 118.927.078 | 3.305.616 | 21,08 |
| Pernambuco | 207.598.321 | 7.399.071 | 17,84 |
| Piauí | 166.729.107 | 2.673.085 | 1,35 |
| Rio Grande do Norte | 89.910.227 | 2.558.660 | 4,82 |
| Sergipe | 101.290.882 | 1.624.020 | 18,67 |
| Norte | 107.610.769 | 11.288.259 | |
| Acre | 711.746 | 483.593 | 4,55 |
| Amazonas | 3.744.752 | 2.389.279 | 4,84 |
| Amapá | 439.501 | 379.459 | 37,50 |
| Pará | 30.910.429 | 5.510.849 | 0,70 |
| Rondônia | 50.269.188 | 1.229.306 | 17,31 |
| Roraima | 1.091.872 | 247.131 | 0,00 |
| Tocantins | 20.443.281 | 1.048.642 | 10,07 |
| Sudeste | 1.282.956.942 | 67.000.738 | |
| Espírito Santo | 95.138.441 | 2.802.707 | 61,04 |
| Minas Gerais | 751.861.776 | 16.672.613 | 14,64 |
| Rio de Janeiro | 31.343.787 | 13.406.308 | 59,34 |
| São Paulo | 404.612.938 | 34.119.110 | 34,73 |
| Sul | 3.850.089.044 | 23.513.736 | |
| Paraná | 1.313.070.529 | 9.003.804 | 86,63 |
| Rio Grande do Sul | 1.743.096.891 | 9.634.688 | 70,24 |
| Santa Catarina | 793.921.624 | 4.875.244 | 71,67 |
| Total Brasil | 7.336.889.568 | 157.070.163 | |

Fontes: (1) e (3) MTE (1999C)

(2) IBGE (1999)

ANEXO III

Índices de Desenvolvimento Humano por Estado

Índices de Desenvolvimento Humano por Estado - 1996

| Região / Estado | IDH - 1996 | | | |
|---------------------|--------------|-----------------------------|--------------------|---------------|
| | IDH | Índice de Esperança de vida | Índice de Educação | Índice de PIB |
| Centro-oeste | 0,848 | 0,726 | 0,86 | 0,959 |
| Distrito Federal | 0,869 | 0,723 | 0,902 | 0,981 |
| Goiás | 0,786 | 0,727 | 0,854 | 0,778 |
| Mato Grosso do Sul | 0,848 | 0,738 | 0,855 | 0,952 |
| Mato Grosso | 0,767 | 0,717 | 0,841 | 0,742 |
| Nordeste | 0,608 | 0,658 | 0,714 | 0,452 |
| Alagoas | 0,538 | 0,615 | 0,638 | 0,363 |
| Bahia | 0,655 | 0,691 | 0,732 | 0,541 |
| Ceará | 0,59 | 0,669 | 0,714 | 0,388 |
| Maranhão | 0,547 | 0,644 | 0,687 | 0,311 |
| Paraíba | 0,557 | 0,636 | 0,682 | 0,354 |
| Pernambuco | 0,615 | 0,624 | 0,75 | 0,471 |
| Piauí | 0,534 | 0,657 | 0,657 | 0,288 |
| Rio Grande do Norte | 0,668 | 0,67 | 0,731 | 0,603 |
| Sergipe | 0,731 | 0,683 | 0,751 | 0,76 |
| Norte | 0,727 | 0,706 | 0,777 | 0,697 |
| Acre | 0,754 | 0,701 | 0,709 | 0,854 |
| Amazonas | 0,775 | 0,711 | 0,764 | 0,85 |
| Amapá | 0,786 | 0,714 | 0,845 | 0,798 |
| Pará | 0,703 | 0,709 | 0,77 | 0,631 |
| Rondônia | 0,82 | 0,701 | 0,807 | 0,953 |
| Roraima | 0,818 | 0,688 | 0,838 | 0,928 |
| Tocantins | 0,587 | 0,703 | 0,835 | 0,223 |
| Sudeste | 0,857 | 0,73 | 0,875 | 0,966 |
| Espírito Santo | 0,836 | 0,737 | 0,839 | 0,931 |
| Minas Gerais | 0,823 | 0,738 | 0,843 | 0,888 |
| Rio de Janeiro | 0,844 | 0,7 | 0,867 | 0,965 |
| São Paulo | 0,868 | 0,74 | 0,895 | 0,97 |
| Sul | 0,86 | 0,753 | 0,87 | 0,957 |
| Paraná | 0,847 | 0,737 | 0,851 | 0,954 |
| Rio Grande do Sul | 0,869 | 0,764 | 0,883 | 0,96 |
| Santa Catarina | 0,863 | 0,758 | 0,876 | 0,954 |
| Total Brasil | 0,83 | 0,71 | 0,825 | 0,954 |

Fontes: PNUD (1998)

Bibliografia

- ABREU, Alice e SORJ, Bila. Trabalho a domicílio e relações de gênero. In: ABREU, Alice e SORJ, Bila (orgs.). *O trabalho invisível*. Rio de Janeiro, Ed. Rio Fundo, 1993.
- ALTVATER, Elmar. Sociedade e Trabalho: Conceito em Questão, Sujeitos Historicos - Mito e Realidade. In: LIBERALISMO E SOCIALISMO: VELHOS E NOVOS PARADIGMAS, UNESP, Marília, abr. 1993.
- ALVES, Edgar Luiz Gutierrez e SOARES, Fábio Veras. Ocupação e escolaridade: modernização produtiva na Região Metropolitana de São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 11, n. 1, p. 54-63, jan-mar. 1997.
- ALVES, Edgar Luiz Gutierrez; SOARES, Fábio Veras Soares; AMORIM, Brunu e CUNHA, George. *Modernização produtiva e relações de trabalho: perspectivas de políticas públicas*. Texto para discussão n. 473. Brasília, IPEA, abr. 1997.
- ALVES, Edgar Luiz Gutierrez e VIEIRA, Carlos Alberto dos Santos. Qualificação Profissional: uma proposta de politica pública. *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, n.12, pg 117-145, jun-dez. 1995.
- AMADEO, Edward; CAMARGO, José Márcio; GONZAGA, Gustavo; BARROS, Ricardo e MENDONÇA, Rosane. *A natureza e o funcionamento do*

- mercado de trabalho brasileiro desde 1980*. Texto para discussão n. 353. Rio de Janeiro, IPEA, 1994.
- AMADEO, Edward; PERO, Valéria e MEYER, Joana. Uma análise da qualidade da ocupação nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, 1996.
- ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo, Cortez Editora e Editora da Unicamp, 1995.
- ARBIX, Glauco. Trabalho: dois modelos de flexibilização. *Lua Nova (Revista de Cultura e Política)*, São Paulo, n. 37, p. 171-190, 1996.
- ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 14, n. 40, p. 111-141, 1999.
- AZEREDO, Beatriz. *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo, ABET, 1998A.
- AZEREDO, Beatriz. Políticas públicas de geração de emprego no Brasil: limites e possibilidades. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, Unicamp, 1998B, p.125-168.
- AZEREDO, Beatriz e RAMOS, Carlos Alberto. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, n.12, jun-dez. 1995.
- AZNAR, Guy. *Trabalhar menos para trabalharem todos*. São Paulo, Editora Scritta, 1995.

- BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1995: o trabalhador e o processo de integração mundial*. Washington: Oxford University Press, 1995.
- BARBOSA, Rubens Antonio. A questão da âncora: a experiência britânica. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 jan. 1999, p. 1/3.
- BARROS, Ricardo Paes; CAMARGO, José Márcio e FIRPO, Sergio. *Uma avaliação da evolução recente do diferencial de rendimentos formal/informal*. Notas sobre o mercado de trabalho n. 6. Brasília, MTb, set. 1998.
- BARROS, Ricardo Paes de e MENDONÇA, Rosane Silva Pinto. Flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro: uma avaliação empírica. In: Carmago, José Márcio (org). *Flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 157-201.
- BARROS, Ricardo; MELLO, Ricardo e PERO, Valéria. *Informal labor contracts: a solution or a problem?* Texto para discussão n. 291. Rio de Janeiro, IPEA, 1993.
- BRIDGES, William. *Um mundo sem empregos: Job Shift - Os desafios da sociedade pós-industrial*. São Paulo: Makron Books, 1995.
- CACCIAMALLI, Maria Cristina. Flexibilidade e micro e pequenas empresas. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 11, n. 1, p. 82-87, jan-mar. 1997.
- CACCIAMALLI, Maria Cristina. Mercado de trabalho no Brasil na década de 1990: menos emprego, mais política pública. In: VELOSO, João Paulo dos Reis. *O Real e o futuro da economia*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1995, p.212-231.

CACCIAMALLI, Maria Cristina. *Economias informal e submersa: conceitos e distribuição de renda*. São Paulo, FEA/IPE/USP, mimeo, 1990.

CACCIAMALLI, Maria Cristina; SILVA, Gilvanir Batista e MATOS, Franco de. Sistema Nacional de Emprego: Desempenho Interestadual. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, Unicamp, 1998, p.169-192.

CACCIAMALLI, Maria Cristina e PIRES, Júlio. Perspectivas das micro e pequenas empresas ante o contexto atual da economia mundial e brasileira. *Estudos Econômicos*, São Paulo, vol. 27, n. especial, p. 85-115, 1997.

CACCIAMALLI, Maria Cristina; PIRES, Júlio; LACERDA, Guilherme; PIRES, Elson Luciano e PORTELA, André. Crescimento econômico e geração de empregos: considerações sobre políticas públicas. *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, n. 12, p. 167-195, jun-dez. 1995.

CACCIAMALLI, Maria Cristina e FERNANDES, Reynaldo. Origens e diferenciais de salários entre os setores regulamentado e não-regulamentado do mercado de trabalho. São Paulo, IPE/FEA/USP, mimeo, 1992.

CAMARGO, José Márcio. Flexibilidade e produtividade do mercado de trabalho brasileiro. In CAMARGO, José Márcio (org). *Flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 11-45.

CAMARGO JÚNIOR, Alceu Salles. *Estatística Avançada para Engenharia da Qualidade*. São Paulo, POLI/USP, 1996.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso e FARO, Fátima. *Sistemas Públicos de Emprego: experiência internacional e lições para o caso brasileiro*. Anais do XXV Encontro da Anpec, 1997.

CARLEIAL, Liana. Firmas, flexibilidades e direitos no Brasil: para onde vamos? *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 11, n. 1, p. 22-32, jan-mar. 1997.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social - uma crônica do salário*. Rio de Janeiro, Editora Vozes, 1998.

CRIVELLI, Ericson. Regulamentação versus desregulamentação: apontamentos para uma mudança nas relações de trabalho no Brasil. In: BÓGUS, Lucia e PAULINO, Ana Yara (orgs). *Políticas de Emprego, Políticas de População e Direitos Sociais*. São Paulo, Educ, 1997, p.165-204.

DAL ROSSO, Sadi. *O debate sobre a redução da jornada de trabalho*. Organização de Cláudio Salvadori Dedecca. São Paulo, Associação Brasileira dos Estudos do Trabalho - ABET, 1998. (Coleção ABET - Mercado de Trabalho, v.5).

DEDECCA, Claudio Salvadori e BALTAR, Paulo Eduardo de Andrade. Mercado de trabalho e informalidade nos anos 90. *Estudos Econômicos*, São Paulo, vol. 27, n. especial, p. 65-84, 1997.

DEDECCA, Claudio Salvadori. Racionalização e heterogeneidade nas relações e nos mercados de trabalho no capitalismo avançado. In: OLIVEIRA, Carlos A. Barbosa e MATTOSO, Jorge. *Crise e trabalho no Brasil*. São Paulo, Scritta, 1996, p. 55-85.

DEMO, Pedro. *O futuro do trabalhador do futuro*. OIT, 1994.

DRAIBE, Sônia Maria. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas sociais. *São Paulo em Perspectiva (Revista da Fundação Seade)*, vol. 11, n. 4, out-dez, 1997.

DRAIBE, Sônia Maria. Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenário latino-americano. *Lua Nova (Revista de Cultura e Política)*, São Paulo, n. 31, p. 5-46, 1993A.

DRAIBE, Sônia Maria. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista USP (Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo)*, São Paulo, n. 17, p. 86-101, 1993B.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova (Revista de Cultura e Política)*, São Paulo, n. 24, p. 85-115, 1991.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do welfare state na nova ordem mundial. *Lua Nova (Revista de Cultura e Política)*, São Paulo, n. 35, 1995.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Reformas de políticas sociais no Brasil: experiências recentes de governos subnacionais. *Revista de Administração (USP)*, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 51-59, 1998.

FERNANDES, Reynaldo. *Contratos informais de trabalho: uma análise a partir da experiência brasileira*. São Paulo, FEA/IPE/USP, 1996.

FIORI, José Luiz da Costa. Existe um Estado pós-fordista? Reformas e funções do Estado brasileiro no novo paradigma. *ILDEFES Policy Paper*, n. 7, dez. 1993.

FORRESTER, Viviane. *O Horror Econômico*. São Paulo, UNESP, 1997.

- FREEMAN, Chris; SOETE, Luc e EFENDIOGLU, Umit. El auge de la tecnología de la comunicación y sus efectos en el empleo. *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, vol. 114, número 4-5, p. 657- 675, 1995.
- FREITAS JÚNIOR, Antônio Rodrigues de. Do protecionismo à desregulação: mudanças do papel do Estado na esfera das relações de trabalho. In: BÓGUS, Lucia e PAULINO, Ana Yara (orgs). *Políticas de Emprego, Políticas de População e Direitos Sociais*. São Paulo, Educ, 1997, p.151-165.
- GÉNÉREUX, Jacques. *O horror político: o horror não é econômico*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1998.
- GORENDER, Jacob. Globalização, revolução tecnológica e relações de trabalho. *Série Assuntos Internacionais IEA/USP*, São Paulo, n. 47, set. 1996.
- GORZ, André. Quem não tiver trabalho, também terá o que comer. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, n. 10, set-dez. 1990.
- GUIMARÃES, Ivan Gonçalves Ribeiro. Avaliação geral dos programas de geração de emprego e renda. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, Unicamp, 1998, p.194-223.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo, Edições Loyola, 1994.
- HIRATA, Helena e SALERNO, Mario Sérgio. A implantação de instrumentos estatísticos relacionados ao trabalho nos países ditos semidesenvolvidos: o caso do Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, n. 12, jun-dez. 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Dados Conjunturais. 1999. Endereço eletrônico: <http://www.ibge.gov.br>.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). C88 Employment Service Convention. 1999. Endereço eletrônico: <http://ilolex.ilo.ch:1567/scripts>.

KON, Anita. *Reestruturação produtiva e terceirização*. São Paulo: EAESP/FGV/NPP, Série Relatórios de Pesquisa, Relatório n. 29/1997, 1997.

KURZ, Robert. *O colapso da modernização: da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.

LACERDA, Antônio Corrêa. Política econômica e (des)emprego. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 abr. 1998. P. 2-2.

LIPIETZ, Alain. *Audácia: Uma Alternativa para o Século 21*. São Paulo, Nobel, 1991.

LIPIETZ, Alain e LEBORGNE, Danièle. O pós-fordismo e seu espaço. *Espaço e Debates*, São Paulo, 1988, p. 12-29.

MALDONADO, Carlos. Sector informal: legalización o laissez-faire? *Revista Internacional del Trabajo*, v.114, n.6, 1995.

MARQUES, Rosa Maria. Renda Mínima Garantida: Solução para o impasse da proteção social? *Estudos Econômicos*, São Paulo, n. 26 (especial), 1996.

MARSHALL, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MARTÍNEZ, Daniel. *Políticas de mercado de trabajo em la OCDE y en América Latina*. Ginebra, OIT, 1996.

MATESCO, Virene Roxo e LAVINAS, Lena. *A Reestruturação produtiva nas empresas brasileiras e seu reflexo sobre a força de trabalho, por gênero*. Texto para Discussão n. 400. Rio de Janeiro, IPEA, 1996.

MATTOSO, Jorge Levi. *A desordem do trabalho*. São Paulo, Editora Scritta, 1995A.

MATTOSO, Jorge Levi. *Emprego e concorrência desregulada*. Texto para discussão n. 26. São Paulo, IPE/FEA/USP, 1995B.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO / IBASE. Avaliação do Proger, Proger Rural e Pronaf do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Relatório Geral, Tomo I, vol. 1, Brasília, 1999A

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO / IBASE. Avaliação do Proger, Proger Rural e Pronaf do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Relatório Geral, Tomo I, vol. 2, Brasília, 1999B.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Informe CGEM*. Brasília, MTb, fevereiro, 1999C.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. *Emprego no Brasil : diagnóstico e políticas*. Brasília, MTb, Assessoria Especial do Ministro, 1998.

MINISTÉRIO DO TRABALHO. *Proger, Proger Rural, Pronaf*. Brasília, MTb, 1996.

NUNES, Edison. Notas sobre as possibilidades e sobretudo, os limites das políticas de emprego. In: BÓGUS, Lucia e PAULINO, Ana Yara (orgs). *Políticas de Emprego, Políticas de População e Direitos Sociais*. São Paulo, Educ, 1997, p. 69-78.

OFFE, Claus. *Trabalho e Sociedade: Problemas Estruturais e Perspectivas para o Futuro da Sociedade do Trabalho*. Rio de Janeiro, Tempo Brasiliense, 1989.

ORGANISATION FOR ECONOMIC AND CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Labour Adjustments and Active Labour Market Policies. In: *The OECD Jobs Study - Evidence and Explanations - Part II: The Adjustment Potential of the Labour Market*. Paris, OECD, 1994.

PASTORE, José. *A Agonia do Emprego*. São Paulo, Editora LTr, 1997.

PEDONE, Luiz. *Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas*. Brasília, FUNCEP, 1986.

POCHMANN, Márcio. *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo, Contexto, 1999.

POCHMANN, Márcio. As políticas de geração de emprego e renda: experiências internacionais recentes. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, Unicamp, 1998, p. 109-124.

POCHMANN, Márcio. Políticas de emprego e renda no Brasil: algumas considerações. In: BÓGUS, Lucia e PAULINO, Ana Yara (orgs). *Políticas de Emprego, Políticas de População e Direitos Sociais*. São Paulo, Educ, 1997, p. 21-46.

POCHMANN, Márcio. *Políticas de trabalho e de garantia de renda no capitalismo de mudança*. São Paulo, Ltr Editora, 1995.

POSTHUMA, Anne Caroline e LOMBARDI, Maria Rosa. Mercado de trabalho e exclusão social da força de trabalho feminina. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 11, n. 1, p. 124-131, jan-mar. 1997.

POSTHUMA, Anne Caroline. Transformando o sistema brasileiro de formação profissional: o primeiro quadriênio do Planfor. In: POSTHUMA, Anne Caroline (org.). *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. 1. ed. Brasília: OIT e MTE; São Paulo: Ed. 34, 1999, p. 359-389.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros*. Brasília, set. 1998. (Coleção Desenvolvimento Humano).

RAMOS, Carlos Alberto. Notas sobre políticas de emprego. *Política Comparada - Revista Brasiliense de Políticas Comparadas*, Brasília, vol. I, número 1, p. 81-113, 1997A.

RAMOS, Carlos Alberto. *Sistemas públicos de emprego: a experiência de três países da OCDE (Espanha, EUA e Alemanha)*. Texto para discussão n. 511. Brasília, IPEA, 1997B.

RAMOS, Carlos Alberto e FREITAS, Paulo Springer. Sistema público de emprego: objetivos, eficiência e eficácia. *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, n. 17, p. 59-104, jun. 1998.

REICH, Robert. *O trabalho das nações: preparando-nos para o capitalismo do século XXI*. São Paulo, Educator, 1994.

RIFKIN, James. *O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis de emprego e a redução da força global de trabalho*. São Paulo, Makron Books, 1995.

RODRIGUES, Leôncio Martins. O declínio das taxas de sindicalização: a década de 80. *Revista Brasileira de Ciências Sociais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*, São Paulo, volume 13, n. 36, p. 41-68, 1998.

RUAS, Roberto. Notas acerca das relações entre trabalho a domicílio, redes de subcontratação e as condições de competição. In: ABREU, Alice e SORJ, Bila. (orgs.). *O trabalho invisível*. Rio de Janeiro, Ed. Rio Fundo, 1993.

SALM, Cláudio e FOGAÇA, Azuete. Trabalho, emprego e qualificação: lições do século XIX. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: Emprego e desenvolvimento tecnológico, 1997, São Paulo.

SANTOS, Alsemo Luís e POCHMANN, Márcio. Encargos Sociais no Brasil. In: POSTHUMA, Anne Caroline (org.). *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. 1. ed. Brasília, OIT e MTE, São Paulo, Ed. 34, 1999, p. 267-291.

SILVA, Edith Seligmann. A interface desemprego prolongado e saúde psicossocial. In: SILVA FILHO, João Ferreira e JARDIM, Sílvia (orgs.). *A danação do trabalho: organização do trabalho e sofrimento psíquico*. Rio de Janeiro, Te Corá Editora, 1997.

SILVA, Enid Rocha Andrade. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: relatório técnico das ações desenvolvidas no período 1995/1999. IPEA/ Texto para discussão n. 664, Brasília, ago 1999.

SILVA, Ilmar Ferreira et al. A jornada de trabalho no Brasil: o debate e as propostas. In: POSTHUMA, Anne Caroline (org.). *Abertura e ajuste do*

- mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. 1. ed. Brasília, OIT e MTE, São Paulo, Ed. 34, 1999, p. 233-265.
- SILVA, Maria Ozanira. Renda mínima: o debate internacional e propostas no Brasil. *Revista ANPEC*, Brasília, número 1, p. 161-194, ago. 1997.
- SIQUEIRA NETO, José Francisco. Direito do trabalho e flexibilização no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 11, n. 1, p. 33-41, jan-mar. 1997.
- TELES, Vera da Silva. Questão social: afinal, do que se trata? *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, vol. 10, n. 4, p. 85-95, out-dez. 1996.
- TEIXEIRA, Aloísio e AZEREDO, Beatriz. Impactos sobre o emprego dos programas apoiados pelo FAT. In: POSTHUMA, Anne Caroline (org.). *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. 1. ed. Brasília, OIT e MTE, São Paulo, Ed. 34, 1999, p. 295-321.
- TOMEI, Manuela. Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger): uma nova orientação em matéria de políticas públicas de emprego? In: POSTHUMA, Anne Caroline (org.). *Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade*. 1. ed. Brasília, OIT e MTE, São Paulo, Ed. 34, 1999, p. 359-389.
- URANI, Andre. Ajuste macroeconômico e flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil: 1981-95. In Carmago, José Márcio (org.). *Flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996, p. 95-156.

- URANI, Andre. Elementos para uma política de emprego no Brasil. In: BÓGUS, Lucia e PAULINO, Ana Yara (orgs). *Políticas de Emprego, Políticas de População e Direitos Sociais*. São Paulo, Educ, 1997, p. 47-68.
- VALLE, Beatrice. Políticas de mercado de trabalho no Brasil. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de (org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, Unicamp, 1998, p. 225-246.
- WELMOWICKI, Márcia, DUARTE DE ALÉM, Ana Claudia e MOTTA, Maria Fátima dos S. Rosinha. A Dualidade no Mercado de Trabalho: Quantidade ou Qualidade na Geração de Empregos? *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.1, nº. 2, pp 99-114, dez. 1994.