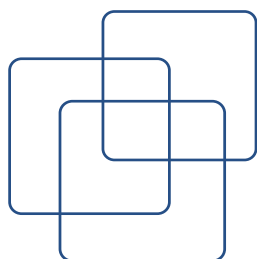




Organização
Internacional
do Trabalho



Políticas de emprego e sua contribuição à redução da informalidade e discriminação no mercado de trabalho brasileiro: a experiência recente

Amilton José Moretto

SÉRIE

Trabalho Decente no Brasil

Documento de Trabalho

1

Políticas de emprego e sua contribuição à redução da informalidade e discriminação no mercado de trabalho brasileiro: a experiência recente

Documento de Trabalho n.1

Políticas de emprego e sua contribuição à redução da informalidade e discriminação no mercado de trabalho brasileiro: a experiência recente

Amilton José Moretto¹

¹ Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (Cesit).

As publicações da Organização Internacional do Trabalho gozam da proteção dos direitos autorais sob o Protocolo 2 da Convenção Universal do Direito do Autor. Breves extratos dessas publicações podem, entretanto, ser reproduzidos sem autorização, desde que mencionada a fonte. Para obter os direitos de reprodução ou de tradução, as solicitações devem ser dirigidas ao Departamento de Publicações (Direitos do Autor e Licenças), *International Labour Office*, CH-1211 *Geneva 22*, Suíça, ou por email: pubdroit@ilo.org. Os pedidos serão bem-vindos.

As bibliotecas, instituições e outros usuários registrados em uma organização de direitos de reprodução podem fazer cópias de acordo com as licenças que emitidas para este fim. A instituição de direitos de reprodução do seu país pode ser encontrada no *site* www.ifrro.org

Dados de catalogação da OIT

Moretto, Amilton José

Políticas de emprego e sua contribuição à redução da informalidade e discriminação no mercado de trabalho brasileiro: a experiência recente / Amilton Jose Moretto; Escritório da OIT no Brasil. - Brasília: OIT, 2010

1 v. (Série Trabalho Decente no Brasil; Documento de trabalho n.1)

ISBN: 9789228237580 (web pdf)

Organização Internacional do Trabalho; Escritório no Brasil

política de emprego / promoção de emprego / política de capacitação / seguridade no emprego / desemprego / trabalho decente / Brasil

13.01.3

As designações empregadas nas publicações da OIT, segundo a praxe adotada pelas Nações Unidas, e a apresentação de material nelas incluídas não significam, da parte da Organização Internacional do Trabalho, qualquer juízo com referência à situação legal de qualquer país ou território citado ou de suas autoridades, ou à delimitação de suas fronteiras.

A responsabilidade por opiniões contidas em artigos assinados, estudos e outras contribuições recai exclusivamente sobre seus autores, e sua publicação pela OIT não significa endosso às opiniões nelas expressadas.

Referências a firmas e produtos comerciais e a processos não implicam qualquer aprovação pela Secretaria Internacional do Trabalho, e o fato de não se mencionar uma firma em particular, produto comercial ou processo não significa qualquer desaprovação.

As publicações da OIT podem ser obtidas nas principais livrarias ou no Escritório da OIT no Brasil: Setor de Embaixadas Norte, Lote 35, Brasília - DF, 70800-400, tel.: (61) 2106-4600, ou no *International Labour Office*, CH-1211. *Geneva 22*, Suíça. Catálogos ou listas de novas publicações estão disponíveis gratuitamente nos endereços acima, ou por email: vendas@oitbrasil.org.br

Visite nossa página na Internet: www.oit.org.br

Sumário

1 Introdução	6
2 Políticas de emprego e seu papel no mercado de trabalho.....	8
3 As políticas de mercado de trabalho recentes	12
3.1 Seguro-desemprego	13
3.2 Serviço público de emprego.....	14
3.3 Qualificação social e profissional.....	17
3.4 Programas de Geração de Emprego e Renda.....	18
3.5 A Política de Economia Solidária.....	19
4 Políticas de mercado de trabalho, informalidade e combate à discriminação no mercado de trabalho	21
5 O Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda: contribuição ao trabalho decente.....	26
6 Considerações finais.....	28
7 Referências	30

1 INTRODUÇÃO

Este estudo compõe-se com outros três textos² que, em conjunto, buscam apreender as inter-relações entre o desempenho econômico, a informalidade, as políticas de emprego e o enfrentamento à discriminação no mercado de trabalho em todas as suas formas. A preocupação comum desses textos é contribuir para a melhor compreensão dessas questões e averiguar em que medida as políticas públicas podem contribuir para a construção de instrumentos e instituições capazes de incorporar ao trabalho digno aqueles trabalhadores que se encontram excluídos ou na informalidade, seja pela falta de oportunidades de trabalho, seja pela discriminação no exercício de uma ocupação.

A articulação entre uma política macroeconômica que tenha na geração de empregos um de seus pressupostos com políticas sociais e de mercado de trabalho que visem reduzir as desigualdades existentes entre os diversos grupos de trabalhadores contribui para a redução das assimetrias presentes no mercado de trabalho. Como mostra Offe (1995), a lógica da sociedade capitalista, ao deixar que as forças de mercado encontrem a melhor alocação dos recursos disponíveis produz desigualdades e exclusão em virtude das assimetrias de poder. Essas assimetrias são decorrentes tanto do maior poder do comprador de força de trabalho, como das características inatas e adquiridas pelos indivíduos e refletem-se nas oportunidades que estes têm no mercado de trabalho. Diante desse fato, cabe ao Estado, por meio das políticas públicas, intervir para corrigir ou ao menos compensar essas tendências.

Neste estudo, concentramo-nos na discussão da experiência recente das políticas de mercado de trabalho no Brasil, tendo como objetivo central compreender em que medida elas podem contribuir para a redução da informalidade e da discriminação no mercado de trabalho, ampliando as oportunidades de inserção dos grupos mais vulneráveis em ocupações de qualidade. Nossa análise destaca a constituição de um novo modelo institucional, o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, iniciada a partir de uma ampla discussão com vários segmentos sociais envolvidos com a temática do mundo do trabalho em dois congressos nacionais e cinco regionais realizados entre dezembro de 2004 e agosto de 2005.

As deliberações resultantes desses congressos – as quais serão analisadas mais à frente – foram na direção de construção de um arcabouço institucional que fosse capaz de articular as várias políticas de mercado de trabalho existentes visando dar-lhes maior eficiência e eficácia na execução com vistas a atingir maior efetividade de seus resultados. Ademais, essa nova institucionalidade deverá buscar, também, articular as políticas de mercado de trabalho com as políticas sociais para facilitar que os beneficiários destas últimas tenham condições de emanciparem-se da situação de receptores da assistência social.

Ainda que não façamos uma análise sobre a evolução do mercado de trabalho, não podemos desconsiderar o contexto em que as políticas de mercado de trabalho ganharam força nos anos noventa, especialmente a preocupação com o elevado desemprego. Muitos estudos foram realizados acerca da dinâmica do mercado de trabalho na década de 1990 (BALTAR, 2003; POCHMANN, 1999, 2001). Para nossos propósitos, basta destacarmos os principais resultados: a taxa média de desemprego aberto nas principais regiões metropolitanas

2 BALTAR, Paulo. *Emprego, políticas de emprego e política econômica no Brasil*. KREIN, José Dari; PRONI, Marcelo W. *Economia informal: aspectos conceituais e históricos*; e LEONE, Eugenia Troncoso. *O perfil dos trabalhadores e trabalhadoras na economia informal*.

mais que dobrou, passando de 3,4% em 1989 para 7,6% da população economicamente ativa em 1999³. O aumento do desemprego foi acompanhado pela crescente participação da mulher no mercado de trabalho, seja por necessidade de complementar a renda familiar, seja porque tornou-se responsável pela manutenção da família, seja pelas mudanças culturais e sociais que fez com que a mulher buscasse ter uma ocupação fora do ambiente doméstico, no qual continua a ser a principal responsável. Essa maior participação feminina, num período de baixo dinamismo na geração de empregos, teve como consequência o crescimento da taxa de desemprego da mulher que é muito superior à do homem. Além disso, o desemprego atinge com maior intensidade os trabalhadores mais jovens, aqueles com educação média e fundamental incompleta, e os trabalhadores não-brancos.

Junto com o crescimento do desemprego, intensificou-se o movimento de desestruturação do mercado de trabalho. O mercado de trabalho mostrou-se restritivo ao longo de toda a década de 1990, gerando uma quantidade insuficiente de postos de trabalho para incorporar todos os que desejavam um emprego remunerado. A isso somou-se as mudanças na organização e produção das empresas que passaram a terceirizar parte de suas atividades como forma de externalizar custos e riscos. Como resultado, o ritmo de crescimento do assalariamento sem registro em carteira de trabalho e das ocupações por conta-própria foi superior ao ritmo de expansão do emprego assalariado com carteira, reduzindo a participação deste no total da ocupação.

A elevada precariedade encontrada no mercado de trabalho, com a ampliação das ocupações sem registro em carteira e por conta-própria, é prejudicial ao trabalhador. Isso porque, como afirma Sabóia (2005, p. 224), o registro em carteira é a garantia de acesso à proteção social. Além do mais, nos períodos de crise econômica, esses trabalhadores estão mais sujeitos à flutuações no nível de renda do que os trabalhadores com registro em carteira. Mesmo entre os trabalhadores por conta-própria, somente aqueles mais experientes – e poderíamos acrescentar os que possuem ensino superior – teriam alguma vantagem, mas no geral, essa forma de inserção no mercado de trabalho não é adequada para a maioria dos trabalhadores (SABÓIA, 2005, p. 224).

Num mercado de trabalho mais restritivo e inseguro, a distribuição do ônus não é equânime, atingindo mais determinados segmentos da população ativa. Entre estes grupos, como vimos anteriormente encontram-se as mulheres, os não-brancos e os mais jovens. Dessa maneira, a maior participação da mulher no mercado de trabalho se dá *pari passu* com o aumento das ocupações informais e do desemprego. Dessa maneira, são elas que estão mais expostas ao risco de desemprego, concentrando-se nos segmentos menos organizados da economia sujeitos aos contratos de trabalho informais e sem representatividade sindical (MELO, 2006, p.14).

Dessa forma, busca-se analisar em que medida a implementação e aperfeiçoamento de políticas dirigidas ao mercado de trabalho que visam contribuir para melhorar a situação do ocupacional dos trabalhadores no Brasil, também contribuem para a redução da informalidade e na promoção de igualdade de oportunidades com maior atenção aos grupos mais vulneráveis no mercado de trabalho.

O texto está organizado em seis seções, incluindo esta introdução. A próxima seção discute o papel que as políticas de emprego têm no mercado de trabalho. Na seção seguinte, apresentam-se as principais políticas

3 Dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A partir de 2002 uma nova série dessa pesquisa passou a ser divulgada com nova metodologia que não permite a comparação com a série anterior. Essa nova metodologia elevou os níveis de desemprego.

de mercado de trabalho implementadas no país no período recente. Na quarta seção, a análise se volta para averiguar a relação dessas políticas para a redução da informalidade e da discriminação de gênero e raça no mercado de trabalho. Na seção cinco, apresenta-se brevemente o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda como uma nova institucionalidade que busca articular o conjunto de políticas em operacionalização para dar-lhes maior eficiência e eficácia. Por fim, na última seção, são tecidas algumas breves considerações conclusivas.

2 POLÍTICAS DE EMPREGO E SEU PAPEL NO MERCADO DE TRABALHO

Nesta seção nosso objetivo é delimitar com maior precisão o espaço de ação das políticas de mercado de trabalho. Isso se faz necessário para podermos considerar a importância que essas políticas têm para o mercado de trabalho sem criar falsas expectativas de que as mesmas possam resolver determinados problemas para os quais não foram desenhadas. Em primeiro lugar, queremos redefinir o termo “políticas de emprego”, normalmente usado como referência às políticas de seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional entre outras, as quais são mais bem entendidas como “políticas de mercado de trabalho”.

O objetivo dessa redefinição é evitarmos a confusão entre as funções desempenhadas por esse tipo de política no mercado de trabalho e a capacidade de geração de novos postos de trabalho, isto é, a capacidade de definir o nível de emprego da economia. Além disso, na experiência recente, há a preocupação de implementação de políticas que não se restrinjam ao emprego assalariado, mas também fomentem outras formas de inserção no mercado de trabalho que não a relação de trabalho típica de uma sociedade capitalista, garantindo a possibilidade de inserção produtiva e obtenção de renda aos desempregados com maiores dificuldades em obter um novo emprego.

Assim, faremos uma distinção entre “políticas de mercado de trabalho” e “políticas de emprego” (MORETTO, 2007, p.10). A estas últimas consideraremos o conjunto de políticas e instrumentos que tenham a capacidade de fomentar o investimento produtivo e ocupação da capacidade produtiva. Em decorrência disso, influenciam o nível de emprego total da economia. Incluem-se, nessa categoria, as decisões de política econômica, industrial, comercial, científico-tecnológica e social em sentido amplo e estão diretamente ligadas ao modelo de desenvolvimento adotado pelo país.

De outro lado, as políticas de mercado de trabalho compõem o conjunto de políticas e ações que se dirigem tanto à demanda como a oferta de mão-de-obra tendo como objetivos: melhorar o funcionamento do mercado de trabalho; proteger a renda do trabalhador no momento de desemprego e auxiliá-lo a encontrar um novo emprego; e facilitar o ajuste entre oferta e demanda de trabalho. Ao realizar essas funções, as políticas de mercado de trabalho contribuem para a redução do desemprego decorrente da má informação sobre os postos de trabalho vagos e dos trabalhadores disponíveis, e também de mudanças nos conteúdos das tarefas realizadas em determinadas ocupações devidas à adoção de novas tecnologias de produção. Porém, essa capacidade está limitada por um determinado nível de emprego, dado pelo estágio de desenvolvimento da economia e das diretrizes de políticas macroeconômicas, que estão fora da governabilidade das políticas de mercado de trabalho.

Portanto, por melhor que seja o desempenho das ações que visam ampliar a inserção de trabalhadores em atividades produtivas remuneradas, elas estão condicionadas pelas diretrizes gerais oriundas das decisões do governo central. Como essas decisões estão pautadas por uma determinada diretriz de desenvolvimento, a política de emprego pode ter um caráter ativo ou passivo. Se ela tiver como pressuposto a manutenção do mais elevado nível de emprego, suas ações voltar-se-ão para influenciar a sustentação do volume de investimento como forma de manter ou ampliar o nível de emprego. Isto é, o Estado assume a responsabilidade de garantir a demanda agregada em níveis suficientes para incorporar aqueles indivíduos que desejam trabalhar e, nesse sentido, sua intervenção é ativa em relação ao nível de emprego.

Por outro lado, se o pressuposto for manter, prioritariamente, uma economia equilibrada em termos do gasto público e do nível de preços, a ação da política de emprego colocará em segundo plano o nível de emprego, isto é, ela estará subordinada às diretrizes gerais de controle do nível de preços e do equilíbrio fiscal. Neste caso, o Estado deixa às forças de mercado a determinação do nível de emprego “adequado”, e a incorporação ao mercado de trabalho daqueles que desejam um trabalho remunerado é sacrificada em nome da liberdade de iniciativa, de baixas taxas de inflação e da redução do gasto público. Desse modo, o nível de emprego torna-se uma variável resultante ou dependente desses objetivos e, portanto, a política de emprego, como a definimos anteriormente, assume um caráter passivo (MORETTO, 2007, p. 10).

Contudo, a simples existência de uma política de emprego ativa não garante a organização e o melhor funcionamento do mercado de trabalho. É, porém, condição essencial para que se possam atingir esses objetivos de forma efetiva e com qualidade. As políticas de mercado de trabalho tornam-se, assim, medidas complementares importantes. Beveridge (1988) via a necessidade de políticas que orientassem a demanda por trabalho e que ampliassem a organização do mercado de trabalho. Estas são vistas pelo autor como complementares, mas independentes, à política de sustentação da demanda agregada, a qual seria fundamental para a geração de postos de trabalho suficientes para empregar todos os trabalhadores que desejassem um emprego remunerado.

Entretanto, fazia-se necessário o planejamento para que fosse direcionado o investimento, por meio de um órgão governamental, propiciando a aproximação entre a demanda e a oferta de mão-de-obra, tanto em termos quantitativos como qualitativos. Além de postos de trabalho suficientes, o autor via a necessidade de existir a possibilidade dos trabalhadores migrarem de uma ocupação para outra sem grandes problemas. Na sua visão, a organização do mercado de trabalho é importante para evitar a má orientação da mão-de-obra e se evitar a acumulação e manutenção de reservas de mão-de-obra desnecessárias (BEVERIDGE, 1988).

A importância das políticas de mercado de trabalho como complementares à política de sustentação do crescimento econômico também é apontada por Gunnar Myrdal (1977). Uma vez garantida a geração de postos de trabalho, abria-se a possibilidade de se criar políticas específicas para o mercado de trabalho, pois, no seu entender, o crescimento econômico somente seria insuficiente para assegurar que todos conseguissem uma ocupação. Isso decorre da própria dinâmica do desenvolvimento econômico dada pelo progresso tecnológico que, induzido pela concorrência entre as empresas, leva à constante mudança produtiva. Em consequência, alguns setores passam por reestruturações ao longo do tempo, incorporam-se novas tecnologias e máquinas de produção e novas formas de organizar a produção, aumentando a produtividade. A tendência, portanto, é de redução do número de trabalhadores empregados no setor. Mas, por outro lado, o dinamismo econômico

cria novas oportunidades de negócios, gerando novos empregos no mesmo ou em outros setores de atividade, exigindo trabalhadores com perfis diferenciados.

Destarte, mesmo existindo demanda por mão-de-obra, parte dos trabalhadores terá dificuldade para preencher as vagas abertas, seja pelo desconhecimento da existência das mesmas, seja por não possuir as habilidades necessárias para ocupá-las, seja porque a vaga foi criada por uma empresa situada numa localidade diferente de onde o trabalhador ou trabalhadores residem. Nesse contexto, Myrdal ressalta a necessidade da implementação de políticas de mercado de trabalho, que cumpririam, então, um papel auxiliar à política de pleno emprego, eliminando as interferências que impeçam os trabalhadores o acesso às oportunidades abertas pelo mercado de trabalho.

Sob outro prisma, Offe (1995) analisa as políticas de mercado de trabalho a partir do surgimento de segmentos da população que teriam maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho, que chama de “grupos-problema”. Assim, não existiria somente o problema de crescimento global da demanda por trabalho, mas também um problema de distribuição da oferta de trabalho (emprego) de forma justa e equilibrada entre todos os trabalhadores. Há, portanto, uma desigualdade de distribuição dos riscos associados ao mercado de trabalho. A ação da política pública de mercado de trabalho teria, então, o papel de reduzir essas assimetrias existentes no mercado de trabalho, tanto aquelas entre compradores e vendedores de força de trabalho como entre os próprios trabalhadores.

Para o autor, as políticas públicas dirigidas para reduzir as assimetrias existentes podem ser de dois tipos: as de exclusão e as de inclusão. As primeiras são aquelas que possibilitam aos indivíduos migrarem de uma situação de emprego ou desemprego para a situação de inatividade ou de trabalho autônomo. As políticas de inclusão, por sua vez, induziriam o caminho inverso. As estratégias de exclusão visam reduzir a oferta de trabalho, por meio de leis trabalhistas e de políticas que permitam a sobrevivência de uma parcela de indivíduos fora do mercado de trabalho, que de outra forma pressionariam esse mercado, tais como: as aposentadorias antecipadas; a proibição de contratação de certas categorias de pessoas (como, por exemplo, crianças e adolescentes); e mecanismos de transferência de renda para donas de casa, aposentados e incapacitados. Com a redução da oferta há um relativo enfraquecimento da relação de poder global que se sustenta sobre o excesso de oferta de trabalho e, também impedem relações de trabalho extremas e inaceitáveis em relação às normas de trabalho vigentes.

Já nas políticas de inclusão, o objetivo é integrar a mão-de-obra ao mercado de trabalho por meio de ações que mudem as condições da oferta de trabalho e, desse modo, aumentem as chances do trabalhador encontrar emprego ou, para aqueles que estão empregados, não o perderem. Entre essas ações inclui-se a qualificação profissional; a mobilidade regional; os subsídios ao emprego; a estipulação de uma jornada máxima de trabalho; as medidas legais que impedem a demissão de certos grupos de trabalhadores; e as medidas de “humanização” que protegem a posição da oferta.

Offe (1995) considera que as medidas de exclusão do mercado de trabalho dependem da capacidade fiscal do Estado em manter um determinado contingente de trabalhadores fora do mercado de trabalho pelas políticas de proteção ao trabalho ou de previdência social. E considera, ainda que entre as ações de inclusão, aquelas destinadas a criarem incentivos do lado da demanda (subsídios ao emprego, regulamentação do trabalho da gestante, do jovem, quotas de emprego obrigatórias para deficientes físicos etc.), bem como aquelas do lado

da oferta (qualificação profissional e mobilidade regional) seriam, de modo geral, relativamente ineficazes. Assim, o autor conclui que haveria maior pressão para utilização da estratégia do lado da oferta. Por esta estratégia os trabalhadores mais afetados pelo risco de desemprego sofreriam uma “pressão adaptativa” crescente, que os forçaria a adequarem-se às condições impostas pelo mercado de trabalho. Para atingir tal objetivo, lança-se mão de medidas como a redução da duração e do montante do seguro-desemprego (e também de outros benefícios de desemprego), maior restrição dos motivos e dos empregos que o trabalhador pode recusar, relaxamento ou suspensão da proteção da lei trabalhista, e ondas de denúncias de cunho político e com apoio da mídia sobre os desempregados que seriam preguiçosos. Para o autor, à medida que o Estado utiliza esta última estratégia, perde sua característica de ser uma política autônoma, que visa corrigir e equilibrar as relações de poder existentes no mercado de trabalho, atuando de forma inversa e contribuindo de maneira ativa para ampliar essa assimetria de poder em favor do comprador de trabalho (OFFE, 1995).

Tem-se, portanto, que as políticas de mercado de trabalho em ambientes estruturados – isto é, em que há predominância do trabalho assalariado e o contrato de trabalho possui regulação pública por meio de legislação e dos mecanismos de contratação coletiva – tem um papel complementar às políticas. Além do mais, elas têm um caráter de organizar o mercado de trabalho possibilitando que este tenha um funcionamento melhor e maior transparência, além de garantir que o trabalhador que se torne desempregado tenha proteção de sua renda enquanto procura outro posto de trabalho. As mudanças recentes nas economias desenvolvidas têm alterado o sentido que as políticas de mercado de trabalho tiveram ao longo do período entre o fim da Segunda Guerra e os anos oitenta. Apesar disso, o trabalho assalariado continua sendo predominante nessas economias, com a participação do Estado, por meio de legislação, e dos representantes dos trabalhadores, por meio da negociação coletiva, regulando a forma de contratação e uso da mão-de-obra. Mesmo que essa regulação não seja a mesma de antes, pode-se dizer que ainda há espaço para que o ingresso e a trajetória no mercado de trabalho, assim como os conteúdos das ocupações sejam definidos com a participação dos representantes dos trabalhadores. Isso possibilita que as políticas de mercado de trabalho mantenham, em grande medida, a eficácia de suas ações.

Por outro lado, em economias não plenamente desenvolvidas, as políticas de mercado de trabalho, desenhadas tendo como modelo as políticas das economias desenvolvidas, perdem sua capacidade de atuação. Isso porque o mercado de trabalho é pouco estruturado, com grande parcela dos trabalhadores em atividades não-assalariadas ou em empregos assalariados sem o devido registro do vínculo. Nesse caso, as políticas de mercado de trabalho assumem, muitas vezes, um papel “assistencial”, no sentido de serem ações que procuram garantir ao trabalhador desempregado, um meio de se manter ativo e, assim, auferir alguma renda que lhe possibilite sua manutenção e a de sua família.

No caso brasileiro deve ser ponderada, primeiramente, a necessidade de que a demanda global por trabalho cresça em níveis compatíveis para incorporar a população ativa, sem o que não há como solucionar o problema do excesso de oferta. Não se pode desconsiderar a proporção de trabalhadores aposentados que continuam no mercado de trabalho para complementar a renda da Previdência Social, ou de crianças e adolescentes que se ocupam em atividades precárias, muitas vezes insalubres e perigosas, e do contingente de trabalhadores que extrapolam a jornada normal de trabalho.

Assim, o conjunto de políticas de mercado de trabalho deve desempenhar funções ampliadas que

extrapola as suas funções tradicionais, como o seguro-desemprego, a intermediação de mão-de-obra, informação sobre o mercado de trabalho, orientação profissional e qualificação profissional. Nesse sentido, políticas que visem reduzir a oferta de trabalho são fundamentais, especialmente para a redução da oferta de mão-de-obra de baixa ou sem qualificação para torná-la escassa e, dessa maneira, aumentar o seu preço (SALM, 2005).

Portanto, as especificidades do mercado de trabalho no Brasil impõem às políticas de mercado de trabalho a capacidade de contribuir para a estruturação desse mercado e, desse modo, sua importância está em atender ao público “tradicional” dessas políticas – isto é, o trabalhador assalariado típico – e, ao mesmo tempo, atender o público que se encontra excluído do mercado de trabalho. Entre estes, encontram-se os trabalhadores desempregados de longo prazo ou aqueles que estão em busca do primeiro emprego, e os trabalhadores que estão inseridos em atividades precárias, cuja constante é a insegurança de continuidade na ocupação e insegurança de renda.

Para responder a esse desafio, essas políticas devem desempenhar novas funções, ou seja, abarcar as diferentes formas pelas quais se manifesta a precariedade no mercado de trabalho. Portanto, elas precisam estar integradas para atender as diversas necessidades colocadas pelas diferentes formas de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho e do perfil de cada um. Do mesmo modo, elas precisam estar articuladas entre si e também articularem-se com outras políticas que estão no âmbito do trabalho (por exemplo, as normas regulamentadoras na área de saúde e segurança no trabalho) e as políticas de educação, as políticas sociais, entre outras.

Dessa forma, a constituição de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda⁴ tem papel importante, ao lado de outras instituições tais como a Justiça do Trabalho, o Ministério Público do Trabalho e os órgãos responsáveis pela fiscalização das normas trabalhistas, de saúde e segurança do trabalhador (Superintendências Regionais do Trabalho, as antigas Delegacias Regionais do Trabalho). Deve-se considerar que esse Sistema é parte de um conjunto de instituições responsáveis pela gestão do trabalho. A esse conjunto cabe estabelecer as bases para o bom funcionamento do mercado de trabalho. Isso implica em que a organização do mercado de trabalho depende de ações coerentes entre essas instituições e, conseqüentemente, o sistema público de emprego será afetado pela forma como essas instituições agirem sobre o mercado de trabalho.

Portanto, a importância das políticas de mercado de trabalho e, conseqüentemente, do sistema público de emprego para o mercado de trabalho brasileiro está relacionado a sua capacidade de executar as suas funções em conjunto com as demais instituições e com o apoio das demais políticas públicas (econômica, social) de forma a permitir reverter a tendência de desestruturação do mercado de trabalho, levando à redução das assimetrias entre os trabalhadores e favorecendo a maior equidade no seu conjunto.

3 AS POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABALHO RECENTES

Apresenta-se a seguir as principais políticas de mercado de trabalho implementadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego, descrevendo suas funções e públicos a que se destinam. O objetivo é apreender os aspectos fundamentais dessas políticas para podermos, na seção seguinte, analisar como essas facilitam ou não

4 Resolução Codefat nº. 466 de 21 de dezembro de 2005.

a redução da discriminação no mercado de trabalho – especialmente de gênero e raça/etnia – e em que medida atende os trabalhadores ocupados em segmentos e atividades informais.

3.1 Seguro-desemprego

O seguro-desemprego foi implantado no Brasil somente em 1986 apesar de tentativas anteriores de implementação (AZEREDO, 1998; MORETTO, 2001; MORETTO; BARBOSA, 2006). Porém, sua cobertura foi bastante modesta nos primeiros anos, somente vindo a ter importância após a constituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) em 1990. A partir de então, sua cobertura ampliou-se chegando ao patamar de 2/3 do total de trabalhadores demitidos, nível que tem se mantido até o presente sem grandes alterações.

O principal objetivo do seguro é a assistência financeira temporária ao desempregado dispensado sem justa causa. Essa assistência, entretanto, ocorre por tempo determinado, variando de 3 prestações – para quem comprove ter trabalhado entre 6 e 11 meses – até 5 prestações – para quem trabalhou com registro em carteira 24 meses ou mais –, mesmo que o trabalhador não encontre uma nova ocupação durante o período do benefício.

Mesmo tendo uma duração menor e não possuir um mecanismo de assistência social para aqueles que continuam desempregados ao término do benefício como nos países desenvolvidos, o seguro-desemprego atende somente parte dos trabalhadores que estão no mercado de trabalho: aqueles que trabalharam com registro em carteira pelo menos 6 meses nos últimos 36 meses, recebendo salários nos últimos 6 meses antes da data de demissão e tenham sido demitidos pelo empregador sem justa causa. Ademais, o trabalhador não pode estar recebendo nenhum benefício de prestação continuada (exceto o auxílio-doença). Como se depreende, o programa de seguro-desemprego brasileiro foi desenhado com base na experiência dos países desenvolvidos, tendo como pressuposto um mercado de trabalho estruturado, onde a maior parte dos trabalhadores é assalariada com registro em carteira, e para atender o desemprego friccional, de curta duração.

Portanto, apesar dos avanços observados na ampliação de sua cobertura após a constituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o seguro é incapaz de atender a todos os trabalhadores desempregados. Em grande medida isso decorre das características do mercado de trabalho brasileiro, onde a oferta abundante de mão-de-obra e a facilidade na contratação e demissão do trabalhador permitem uma alta rotatividade. Além disso, as mudanças processadas ao longo da década de 1990 tornaram o mercado de trabalho bastante restritivo, levando ao desemprego de grandes proporções e à ampliação das atividades classificadas normalmente como informais: o assalariamento sem registro em carteira, o trabalho autônomo e por conta-própria, o emprego doméstico e o empregador.

O resultado dessa característica do seguro é que o perfil do beneficiário é dado pelo trabalhador que, por ter o registro em carteira, recebe indenizações no momento da dispensa sem justa causa (aviso-prévio, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), multa 40% sobre o FGTS, férias vencidas e proporcionais). Como o contingente de trabalhadores inseridos em atividades informais não tem acesso a essas indenizações – ou somente parte delas – nem ao seguro-desemprego, este último tem sido visto, muitas vezes, como um benefício que atende uma parcela “privilegiada” de trabalhadores. Essa visão leva a defesa de mudanças no

desenho do seguro-desemprego para que o mesmo tenha maior foco no atendimento daqueles trabalhadores em situações de maior precariedade ou de informalidade, o que implicaria na desvinculação do benefício da relação de emprego assalariado.

Já existem, contudo, outras modalidades de seguro-desemprego que procuram atender situações específicas de trabalhadores que não possuem uma relação de trabalho assalariada, ou que a tenha em condições especiais, como são os casos: do pescador artesanal; do trabalhador assalariado que tenha o seu contrato de trabalho suspenso nos termos da lei; do trabalhador doméstico; e do trabalhador resgatado da situação de trabalho escravo.

No caso dos pescadores artesanais, que durante o período de defeso estão impossibilitados de exercerem essa atividade. Para que tenham acesso ao benefício, é condição necessária ter nessa atividade sua única fonte de renda e, também, estarem registrados como pescadores profissionais há um ano, no mínimo, antes do início do período de defeso. Cumpridas as exigências para a habilitação, esses trabalhadores recebem uma assistência financeira temporária no valor de um salário mínimo durante todo o período de defeso, o qual é definido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), não devendo ultrapassar 180 dias.

Outra modalidade de seguro-desemprego é o programa Bolsa-Qualificação. Essa modalidade é destinada a atender o trabalhador com contrato suspenso, de acordo com as disposições da convenção ou do acordo coletivo de sua categoria e que esteja matriculado num curso de qualificação profissional oferecido pelo empregador. As condições para habilitação ao recebimento do benefício são as mesmas do seguro-desemprego “tradicional”, assim como o valor a ser recebido. O tempo de duração da Bolsa-Qualificação depende tanto do tempo de parcelas do seguro-desemprego a que tem direito o trabalhador, como do tempo de duração do curso de qualificação, obedecendo-se o menor.

O seguro-desemprego para o trabalhador doméstico, ou mais exatamente da trabalhadora doméstica, dado que a grande maioria desses postos de trabalho é ocupada por mulheres, tenta assegurar a proteção de renda dessa trabalhadora que tenha registro em carteira de trabalho e que esteja inscrita no FGTS que tenha sido demitida sem justa causa. Para ter direito ao benefício, a trabalhadora deve comprovar o trabalho em 15 meses nos 24 últimos meses antes da demissão, estar inscrita na Previdência Social e ter, no mínimo feito 15 contribuições ao Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e 15 recolhimentos ao FGTS como empregada doméstica. Cumprida essas exigências, a empregada doméstica terá direito a no máximo 3 (três) parcelas no valor de 1 salário mínimo num período aquisitivo de 16 meses.

A última modalidade de seguro-desemprego é aquela concedida ao trabalhador desempregado comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo. Esse benefício, cujo valor é de 1 salário mínimo, é concedido por um período máximo de 3 meses durante um período aquisitivo de 12 meses a contar da última parcela recebida.

3.2 Serviço público de emprego

O serviço de intermediação de mão-de-obra foi instituído no Brasil em 1975 com a criação do Sistema

Nacional de Emprego (Sine), com foco no atendimento aos desempregados. O objetivo da criação do sine era dar atenção aos segmentos com menor qualificação e melhorar as informações sobre o mercado de trabalho para auxiliar as políticas de mão-de-obra. A criação do serviço de intermediação na década de 1970 reflete a forma como se constituiu e se organizou o mercado de trabalho urbano brasileiro, conciliando excesso de oferta, elevada demanda de trabalho e espaço para a expansão de um setor informal que se adaptava ao dinamismo da economia brasileira entre 1930 e 1980.

Como o mercado de trabalho se caracterizava pela extrema flexibilidade, as políticas de mercado de trabalho não eram vistas como necessárias pela burocracia governamental, especialmente durante a ditadura militar. Predominava a visão de que o crescimento econômico era suficiente, numa abordagem essencialmente quantitativa do fenômeno do emprego.

A principal função desempenhada pelo Sine é o serviço de intermediação da mão-de-obra, que visa facilitar tanto a (re)inserção daqueles trabalhadores que estão desempregados e a inserção daqueles que estão em busca do seu primeiro emprego. Além disso, está entre seus objetivos propiciar informação e orientação ao trabalhador quanto à escolha de emprego; prestar informações ao conjunto de empregadores sobre a disponibilidade de recursos humanos; fornecer subsídios ao sistema educacional e ao sistema de formação de mão-de-obra para elaboração de suas programações; estabelecer condições para a adequação entre a demanda de postos de trabalho e a oferta de força de trabalho, em todos os níveis de capacitação.

A coordenação do Sine é de responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), porém a operacionalização das suas funções sempre foi feita de forma descentralizada pelos governos estaduais, por meio de convênios anuais firmados entre ambas as instâncias. Um dos grandes problemas decorrente desse modelo institucional foi a descontinuidade administrativa ao longo de todo o período de existência do programa, já que os convênios eram firmados, segundo critérios e interesses políticos, entre o governo central e os governos estaduais (CACCIAMALI; SILVA; MATOS, 1998).

O agravamento do desemprego ao longo dos anos noventa e a implementação de novos programas destinados ao mercado de trabalho, como o Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor) e o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), o Sine ganhou maior evidência, levando a mudanças na sua forma de atuação. Além de ter ampliado o número de postos de atendimento, as ações de intermediação de mão-de-obra passaram a ser realizadas também por agências não-governamentais, em especial pelas Centrais Sindicais⁵.

Como resultado, o número de trabalhadores que se inscrevem no Sine ultrapassa a casa dos cinco milhões a partir de 2002. Essa maior procura obriga o serviço a dar uma resposta, aumentando sua capacidade de colocação. De fato, pode-se observar que melhoram os seus indicadores. A taxa de aderência, que relaciona o total de trabalhadores colocados e o total de vagas captadas, mostra que o aproveitamento das vagas captadas pelo Sine oscilou em torno de uma média de 43% na segunda metade da década de 1990, e passou a oscilar em torno de uma média de 52% a partir de 2000. Apesar da melhoria no desempenho, verifica-se um grande espaço para o aprimoramento dessa atividade. Isso é mais notório quando se observa a taxa de admissão, que mostra a participação do Sine na inserção dos trabalhadores nas vagas abertas pelos estabelecimentos. Por esse

⁵ Um exemplo disso ocorreu na Região Metropolitana de São Paulo, onde a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Central Força Sindical implantaram agências de atendimento, fornecendo serviços de intermediação de mão-de-obra, habilitação ao seguro-desemprego e encaminhamento para cursos de qualificação profissional.

indicador, percebemos uma atuação bastante tímida do serviço de intermediação, apesar deste ter apresentado um crescimento de sua participação que, no entanto não ultrapassa 10% do total de trabalhadores admitidos (MORETTO, 2007, p.163).

Evidentemente esses dados refletem a média brasileira, com algumas regiões apresentando situações melhores e outras abaixo dessa média. Mas, independentemente da região, Salm (2005) considera a baixa procura pelo serviço oferecido pelo Sine da parte das empresas como um indicativo da pouca necessidade que elas têm em relação a um serviço de colocação, ou seja, as empresas não necessitariam de um serviço desse tipo devido à grande facilidade de encontrar e contratar mão-de-obra. Por outro lado, como o serviço é gratuito, o autor levanta, ainda, a hipótese de que as empresas oferecem um número de vagas maior do que realmente têm disponíveis simplesmente para melhor selecionar os candidatos que são encaminhados.

Há que se considerar que o aproveitamento das vagas captadas pelo Sine está, em grande medida, ligado ao ajuste do perfil do trabalhador aos requisitos do posto de trabalho. Um sistema informatizado e bem desenhado, assim como um atendente preparado, pode facilitar e agilizar o encontro entre o ofertante e o demandante de trabalho. Há casos, também, que o posto de trabalho exige um perfil diferenciado ou com algumas habilidades adicionais, decorrentes tanto da introdução de novos equipamentos mais sofisticados como por mudanças na organização da produção. Nesses casos, torna-se importante o serviço detectar com antecedência essas mudanças e começar a preparar os trabalhadores a partir dessas novas demandas de qualificação. Mas há os casos em que o perfil do trabalhador destoa em grande medida das exigências colocadas para o preenchimento da vaga e, assim, o problema não se resume à melhoria na gestão do sistema e na existência de programas de qualificação profissional.

Geralmente, nesses casos, o perfil do trabalhador é ter baixa escolaridade e qualificação, o que dificulta tanto encontrar um posto de trabalho no qual este trabalhador possa ser encaixado, como fazer um curso de qualificação profissional. Frise-se que é no serviço público de emprego onde se inscrevem, majoritariamente, os trabalhadores com maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho. As diversas estratégias de busca de emprego que podem ser utilizadas pelos trabalhadores, inclusive a intermediação de mão-de-obra realizada por agências privadas lucrativas, favorecem os trabalhadores que possuem maior experiência e escolaridade. Resta, portanto, aos trabalhadores mais vulneráveis, a alternativa de recorrer ao serviço público de emprego.

A consequência dessa dinâmica é que a eficácia do Sine, mensurada pelos indicadores tradicionais mostram-se muito aquém do que seria uma inserção desejável deste no mercado de trabalho. Por outro lado, esses indicadores não captam a dificuldade de inserção de cada trabalhador, tratando todos como tendo a mesma dificuldade, isto é, como se não existissem diferenciais importantes entre os indivíduos que os tornam mais fáceis ou mais difíceis de serem inseridos em um posto de trabalho.

Diante disso, as dificuldades colocadas para o Sine ultrapassam as questões meramente administrativas e de técnicas de colocação, por mais que o aperfeiçoamento das mesmas ajude bastante. Torna-se cada vez mais importante, a nosso ver, a capacidade de maior conhecimento desse público, da dinâmica do mercado de trabalho, e de articular-se às várias políticas existentes para explorar o máximo de possibilidades de inserção do trabalhador vulnerável.

3.3 *Qualificação social e profissional*

Sem dúvida, a preocupação com a qualificação profissional e, mais exatamente, a necessidade de formar pessoal mais especializado para atender às exigências da industrialização brasileira foi que possibilitou que essa política fosse implementada nos anos quarenta do século XX. Naquela década foi criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac), configurando-se no primeiro movimento de formação de pessoal especializado para atender à demanda de mão-de-obra qualificada. Desde então, o chamado “sistema S”⁶ tem sido um dos principais mecanismos de formação profissional qualificada, juntamente com as escolas técnicas vinculadas ao sistema educacional formal. Estas têm cumprido um papel importante na formação de quadros técnicos de nível médio, notadamente para a indústria e a agropecuária⁷.

Outras experiências foram implementadas, mas foi nos anos noventa, após a criação do FAT, que possibilitou uma fonte de recursos permanente para a aplicação em políticas de mercado de trabalho, e diante de uma conjuntura extremamente desfavorável ao trabalhador, que a qualificação profissional ganhou evidência. O Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor), implementado a partir de 1995, por meio de convênios estabelecidos com os governos estaduais e com entidades sociais e públicas, visava aumentar a eficiência econômica via elevação da produtividade da mão-de-obra – capacitando 20% da População Economicamente Ativa (PEA) do país – como também atender os trabalhadores de baixa qualificação (LIMA; ARAÚJO, 2001).

Esse programa foi implementado de forma autônoma, sem a preocupação de que suas ações se articulassem com a intermediação de mão-de-obra e o seguro-desemprego, que já estavam implementados. Aliás, os recursos para o Planfor advinham do FAT que fora criado para financiar o seguro-desemprego. Além da falta de articulação com as demais políticas de emprego, pretendia-se ganhar em escala, reduzindo o custo por aluno.

A oferta dos cursos se dava mais pela existência de oferta, a partir das entidades de educação profissional, públicas ou privadas, do que pela demanda gerada pelas empresas ou dos anseios do trabalhador. A falta de planejamento deveu-se, em grande medida, a própria forma como eram definidos os cursos a serem realizados. As Comissões de Emprego apenas homologavam o Plano Estadual de Qualificação, sem desempenhar um papel ativo na definição das prioridades de qualificação, muito provavelmente pela falta de experiência ou de informações suficientes da parte dos conselheiros participantes dessas comissões.

Além disso, a proliferação de cursos se deu num ritmo muito superior ao da criação das Comissões de Emprego. Em muitos municípios, os cursos eram executados sem que a Comissão tivesse sido organizada, em contraposição às diretrizes estabelecidas pelo Conselho Deliberativo do FAT (Codefat), pelas quais a Comissão deveria acompanhar e fiscalizar as ações executadas de forma descentralizada e funcionar como um canal para a participação da comunidade (AZEREDO, 1998).

Como resultado desta opção, a carga horária média dos cursos decresceu de 103 para 62 horas entre

⁶ O sistema S compreende, atualmente, além do Senai/Sesi e Senac/Sesc, o Serviço Nacional de Formação Rural Profissional (Senar), o Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes (Senat), e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

⁷ Para uma visão histórica sobre a formação profissional no Brasil, ver: FRANCO; SAUERBRONN, 1984.

1996 e 2000. Priorizou-se, portanto, a quantidade atendida em detrimento da qualidade do atendimento. Ressalte-se que a efetividade do Planfor era questionada pela própria funcionalidade das empresas, na medida em que, num contexto de reorganização econômica permanente, elas tendiam a não privilegiar a qualificação da mão-de-obra (DEDECCA, 1998).

Essa política foi substituída em 2003 pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ). Este introduziu uma nova metodologia, ampliando a carga horária e estabelecendo uma carga horária mínima e conteúdos pedagógicos específicos. Passou-se a ter a preocupação com a certificação profissional, com o objetivo de aproveitar toda a vivência do trabalhador nas suas mais diversas atividades para poder reconhecer formalmente suas habilidades e abrir caminhos para a sua integração à educação formal. O PNQ introduz o conceito de qualificação social e profissional, onde o objetivo é contemplar a formação integral do trabalhador e o desenvolvimento das habilidades necessárias ao exercício profissional. Contudo, nada garante que isso possa alterar a situação, evitando que o PNQ incorra nos erros do Planfor, dado a imprecisão na definição das demandas (FIDALGO; FIDALGO, 2005).

3.4 Programas de Geração de Emprego e Renda

Os programas de geração de emprego e renda têm como principal objetivo oferecer uma alternativa de reinserção produtiva para os trabalhadores excluídos do mercado de trabalho, gerando trabalho e renda, estimulando a capacidade empreendedora e a auto-sustentação dos empreendimentos (AZEREDO, 1998). A criação do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) em 1994 foi uma tentativa a mais na direção do enfrentamento ao desemprego. O Proger concede crédito para micro e pequenas empresas, cooperativas e formas associativas de produção, e iniciativas de produção do setor informal, normalmente com pouco ou nenhum acesso a crédito para a geração de emprego e renda. A oferta desse crédito é feita por meio dos agentes financeiros do programa que são instituições públicas de crédito (Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Nordeste do Brasil, Caixa Econômica Federal (CEF) e também a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep)).

Inicialmente, o programa visava atender os trabalhadores do setor urbano, mais especificamente das regiões metropolitanas onde os níveis de desemprego se mostravam mais elevados. Contudo, a partir de 1995 passou-se a fornecer crédito também para o setor rural, primeiramente no Proger Rural e depois o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), para o custeio e investimento das atividades agrícolas.

Apesar do volume de recursos invertido no programa em suas várias modalidades, os resultados efetivos na geração de emprego e renda são incertos, pois não existe um procedimento para averiguar se os postos de trabalho previstos foram realmente criados. Além disso, houve uma desproporção na distribuição de recursos entre os programas, indicando um distanciamento dos objetivos iniciais propostos pelo Codefat, que era enfrentar o desemprego, sobretudo, nas regiões metropolitanas. Do total de recursos aplicados no período de 1995 a 1999, somente 20% foram destinados ao setor urbano, enquanto no setor rural ficaram 80% dos recursos (MORETTO; GIMENEZ; PRONI, 2003).

Outro aspecto importante a ser considerado é o baixo número de operações de crédito. Isto deve-se às

dificuldades impostas pelas instituições financeiras para liberar os empréstimos, o que prejudica especialmente os pequenos tomadores, que devem ser os principais beneficiários do programa. Para contornar esse problema foi criado em 1999 um Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda para garantir parte dos riscos, o que teve um efeito positivo sobre a expansão dos créditos entre 1999 e 2005, mas ainda a decisão final sobre o direcionamento dos empréstimos continua nas mãos das instituições financeiras (CARDOSO JR. et al, 2006).

Além do Proger, foram criados outros programas na área geração de emprego e renda com recursos do FAT. Assim, foram financiados projetos como o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego), gerido pelo BNDES, que financiava empreendimentos de maior porte e com potencial de geração de empregos. Nos mesmos moldes do Proemprego, implementou-se o Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na região Nordeste e Norte de Minas Gerais (Protrabalho), com operacionalização do Banco do Nordeste (BNB).

Em 1996, na área de microcrédito foram liberados recursos do FAT para o BNDES para o Programa de Crédito Produtivo Popular, que operou até 2003 fornecendo recursos para uma grande variedade de instituições de microfinanças. Em 2002 foi criado o FAT Empreendedor Popular como parte do Proger Urbano, visando ampliar a capacidade de financiamento dos pequenos empreendimentos. Em 2004, criou-se o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, mas agora no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego.

Num contexto de juros altos e restrição ao crédito, parte da clientela tradicional acabou migrando para o Proger em suas várias linhas. Há um predomínio das pequenas empresas formais no acesso a estes financiamentos, em detrimento dos trabalhadores autônomos e das cooperativas (LIMA; ARAÚJO, 2001).

Ademais, o Proger apresenta um viés para o financiamento da atividade agrícola, visto pelo predomínio do Proger Rural e do Pronaf no volume total de empréstimos. Em grande medida isso resulta das dificuldades e da resistência dos agentes financeiros em se adequar para financiar os pequenos negócios urbanos e do menor retorno que isto representa para o banco (MORETTO, 2001). Na prática, a política de geração de emprego e renda tem se mostrado, em grande medida, distorcida, reduzindo a conexão potencial entre as políticas de mercado de trabalho locais e a formatação de arranjos produtivos dinamizadores da atividade econômica regional.

3.5 A Política de Economia Solidária

O movimento da economia solidária surge como uma alternativa de enfrentamento à exclusão do mercado de trabalho do segmento de trabalhadores com baixa qualificação e pouca experiência, bem como das mulheres, jovens e negros. Da mesma forma que a política de geração de emprego e renda, a economia solidária procura dar condições a esses trabalhadores de auferirem alguma renda por meio de uma ação coletiva voltada para a produção de bens ou o fornecimento de serviços às famílias e empresas, especialmente por meio da constituição de uma cooperativa (de produção, de trabalho, de comercialização etc.).

Apesar de não ser uma novidade, as cooperativas têm sido utilizadas crescentemente como forma organizativa na qual a cooperação é entendida como a execução do trabalho de forma simultânea e colaborativa,

indicando um movimento coletivo, em oposição às ações individuais e individualistas (JESUS; TIRIBA, 2003). Essas iniciativas, num contexto de baixo dinamismo e seletividade do mercado de trabalho, constituem-se, por um lado, em estratégias defensivas dos trabalhadores frente ao desemprego. Por outro, a falta de uma regulação mais precisa e de uma fiscalização mais intensa do poder público, abriu espaço para “falsas” cooperativas serem constituídas, (re)criando essa forma de organização e gestão da força de trabalho e contribuindo para precarizar o trabalho dos cooperados.

Muitas das cooperativas nascidas a partir da década de 1990 inserem-se no contexto da Economia Solidária. Esta é definida por Singer (2003) como as formas de organização econômica que estimulam a solidariedade entre os (cooperados) membros mediante a prática da autogestão. Essa solidariedade é praticada também para a população trabalhadora de modo geral, com ênfase na ajuda aos mais desfavorecidos. Outra definição de Economia Solidária caracteriza-a como um conjunto de iniciativas econômicas que incorporam trabalhadores associados, tendo como objetivos: o coletivismo; relações de trabalho não assalariadas; controle coletivo; e ‘inserção cidadã’, traduzida no respeito ao consumidor, ao meio ambiente, participação na comunidade, articulação entre iniciativas semelhantes, combate aos mecanismos antiéticos (CRUZ, 2002, p. 7).

Os empreendimentos ou agrupamentos identificados com a economia solidária contemplam uma dimensão econômica, uma dimensão social e outra técnica. Na primeira dimensão são construídas relações sociais de produção nas quais o trabalho ocupa posição diferenciada e prioritária em relação ao capital. Na dimensão política os valores e princípios do sistema de representação favorecem as decisões construídas coletivamente, possibilitando o equilíbrio do poder entre os participantes e o respeito às diferenças. Finalmente, na dimensão técnica, são favorecidas outras formas de organização e divisão do trabalho (ALBUQUERQUE, 1998).

Outra forma de organização muito presente atualmente, especialmente em locais de alta vulnerabilidade social, são as Organizações Econômico-Populares (OEPs). Estas se distinguem das microempresas na medida em que se caracterizam por não terem investimento em capital, mas simplesmente o uso da força de trabalho dos associados, apresentando formas alternativas de produção. Desenvolvem-se nos setores populares e são iniciativas associativas organizadas de acordo com determinados objetivos, decisões e programas com o intuito de enfrentar carências e necessidades prementes. Buscam combater os problemas pela ação direta, com o esforço coletivo e recursos próprios. Essa forma de organização implica em relações e valores solidários, e não se limita a uma atividade, tendendo a se integrar com as atividades econômicas, sociais, educativas e culturais nos locais onde atua, de forma a atingir algum nível de mudança social em direção a uma sociedade mais justa (RAZETO, 1997).

Outra iniciativa ligada à economia solidária são os empreendimentos autogestionários. Estes surgem a partir do encerramento das atividades de pequenas e médias empresas, que passam para o controle dos trabalhadores. Esta solução foi a saída encontrada por muitos trabalhadores para evitar o desemprego e a perda de rendimentos. Assim, os trabalhadores assumem a gestão da empresa falimentar ou fechada. Muitas dessas iniciativas contam com assessoria técnico-pedagógica, e os projetos propostos para a gestão – geralmente de autogestão – prevêm os mesmos valores encontrados nos empreendimentos populares e nas cooperativas: prioridade na manutenção do emprego; igualdade de direitos; distribuição equitativa de deveres, tarefas e rendimentos.

Para Bocayuva (1997), a economia solidária pode significar a formulação de políticas e ações públicas que possibilitem a interação entre elementos da ‘economia popular’ e elementos da ‘economia competitiva’. O autor pressupõe a constituição de uma esfera pública de desenvolvimento local que permita a interligação entre os empreendimentos informais e o serviço público de emprego, com vistas à formulação de novas maneiras de desenvolvimento econômico local e regional e sua ligação com as políticas e mercados nacionais.

Numa perspectiva semelhante, Singer defende a capacidade do poder público municipal, dos sindicatos e dos movimentos populares em fornecer o apoio e o patrocínio essenciais para que tais empreendimentos possam ser alavancados, atraindo sócios e fomentando a criação de instituições de apoio como, por exemplo, o Banco do Povo, que garantiria o acesso ao crédito (SINGER, 1996)⁸. Iniciativas como essas questionam a organização dos processos e das relações de trabalho, na medida em que esses empreendimentos são construídos a partir da ação solidária e de valores humanitários, que ultrapassam a mera necessidade de prover o sustento ou de se criar um posto de trabalho.

É nessa perspectiva de desenvolvimento, onde o local e regional ganham destaque em contraposição a um modelo de desenvolvimento nacional, que as iniciativas da economia solidária emergem como uma política de estímulo à geração de ocupação e renda para os trabalhadores com maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho.

O poder público tem procurado diferentes caminhos para combater a pobreza e encontrar mecanismos de inclusão. Entre esses, tem sido comum a criação de Incubadoras de Cooperativas Municipais, Centros Públicos de Geração de Trabalho e Renda, o estabelecimento de convênios com universidades para o desenvolvimento projetos de capacitação e incubação, criação de consórcios intermunicipais para elaboração de projetos, Arranjos Produtivos Locais (APLs), potencialização de determinadas cadeias produtivas, entre outros.

Cabe citar, também, a iniciativa do governo federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e do governo do Estado de São Paulo, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Social, para implementação de um projeto de Apoio à Implementação do Programa Bolsa Família nos municípios paulistas. O objetivo desse projeto é estimular a construção de projetos de geração de trabalho e renda para a população beneficiária do programa. Esse tipo de iniciativa visa criar mecanismos que propiciem às famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda condições de se tornarem independentes pela inserção produtiva do responsável pela família ou seu cônjuge no mercado de trabalho, geralmente por meio de uma atividade por conta-própria ou associativa.

4 POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABALHO, INFORMALIDADE E COMBATE À DISCRIMINAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO

Nesta seção discutem-se as implicações das várias políticas de mercado de trabalho implementadas no período recente e apresentadas na seção anterior para a redução da informalidade e o combate à discriminação

⁸ Informações mais detalhadas sobre experiências de apoio e de trabalho em empreendimentos da Economia Solidária, ver SINGER; SOUZA, 2000.

no mercado de trabalho. Não se faz uma avaliação dos resultados dessas políticas, uma vez que não é objetivo desse trabalho mensurar a intensidade, mas sim verificar a capacidade dessas políticas em contribuir para a redução da informalidade e da discriminação no mercado de trabalho.

Ainda que sejam apontados alguns limites dessas políticas, não estamos preocupados em apresentar todo o debate em torno de cada política e sua relação com a informalidade e a discriminação no mercado de trabalho. Nossa atenção será na direção de enumerar os aspectos positivos para as questões em análise ou de como podem ser aperfeiçoados os instrumentos para tornar mais efetiva a política no combate à discriminação e à redução da informalidade no mercado de trabalho.

De todas as políticas operacionalizadas, o seguro-desemprego apresenta grande controvérsia entre os estudiosos do tema. Isso ocorre não pela política em si, mas pelo perfil dos seus beneficiários. A crítica é que essa política atende os trabalhadores melhores inseridos no mercado de trabalho, isto é, os trabalhadores assalariados que possuem registro em carteira. Diante disso, esses críticos defendem a reformulação do programa para atender os trabalhadores do segmento informal, que são os mais vulneráveis e não possuem nenhuma proteção da renda.

No caso brasileiro, esse benefício tem um tempo de duração bastante limitado, de cinco meses no máximo. Diferentemente, nos países desenvolvidos o tempo de duração é bem maior e, se ao final do período do benefício o trabalhador não tiver encontrado um novo emprego, ele conta com um auxílio-desemprego, de cunho assistencial. Esse fato distingue o Brasil dessas demais economias, pois não se pode creditar nesse caso a influência do seguro-desemprego como fator de desestímulo ao retorno ao trabalho – que ajudaria explicar a manutenção do nível de desemprego em patamares elevados – como ocorre naquelas economias desenvolvidas.

Ao contrário, o seguro-desemprego não exerce um papel mais importante devido, em parte, à sua reduzida duração temporal, especialmente para os trabalhadores cujo perfil aumente a sua probabilidade de rotatividade no mercado de trabalho e tenha menores chances de encontrar um novo emprego após ser demitido. É justamente o trabalhador com esse perfil que tem maiores dificuldades de habilitar-se ao recebimento do seguro-desemprego. Mas isso decorre das características do mercado de trabalho brasileiro, de grande flexibilidade para contratação e demissão por iniciativa do empregador.

A facilidade de contratar e demitir por parte da empresa coloca o trabalhador com menor escolaridade e menos qualificado, portanto facilmente substituível, numa situação de maior vulnerabilidade, pois terá maiores dificuldades em cumprir os requisitos exigidos para acesso ao benefício e, quando cumpre essas exigências para o recebimento, o período de cobertura muitas vezes é insuficiente para sua manutenção até conseguir um novo emprego.

Dessa forma, o trabalhador que ao fim do período do benefício não tenha encontrado outro emprego – assim como o trabalhador que ao ser demitido não consiga habilitar-se ao recebimento do benefício – é obrigado a buscar outros meios para sua sobrevivência. Na área urbana, o trabalhador pode seguir dois caminhos. O primeiro é engajar-se em atividades provisórias, não-organizadas que sobrevivem nos interstícios da estrutura econômica. Contudo, essas atividades que surgem como alternativas de obtenção de alguma renda para sobrevivência – geralmente serviços de pequenos reparos para pessoas e famílias ou comércio ambulante

em suas várias formas – acabam transformando-se em definitivas, instalando o trabalhador no mercado de trabalho em uma situação de precariedade.

O segundo caminho é aceitar um emprego assalariado sem ter o vínculo de trabalho reconhecido – sem o registro em carteira – o que restringe o seu acesso aos instrumentos de proteção social, inclusive o seguro-desemprego. Neste caso, o trabalhador tem uma situação talvez melhor do que o anterior, considerando que pode auferir um maior rendimento. No entanto, os empreendimentos que contratam trabalhadores sem o registro em carteira são, na sua grande maioria, aqueles com baixa produtividade e grandes dificuldades para se manter competitivo no mercado. Além do mais, são negócios pequenos ou micro-negócios sem uma estrutura profissional e que muito raramente são fiscalizados pelas Superintendências Regionais do Trabalho (antigas DRTs). Diante disso, a insegurança da continuidade do emprego e da renda do trabalhador está diretamente ligada à própria incerteza da continuidade do negócio.

Nesse sentido, as características do mercado de trabalho brasileiro, ao propiciar grande flexibilidade, dificultam sua melhor estruturação, reduzindo a efetividade do seguro-desemprego ao restringir o acesso de parcela dos trabalhadores assalariados. Diante dessa dificuldade de acesso ao benefício, a alternativa posta para o trabalhador mais vulnerável é o trabalho precário e informal. Portanto, a nosso ver, não procedem as críticas feitas à política de seguro-desemprego brasileiro de que ela não atende os trabalhadores em situação de maior precariedade no mercado de trabalho, uma vez que as condições dessa precariedade são dadas pela dinâmica do mercado de trabalho e não pelo seguro-desemprego.

Contudo, esse fato não significa que nada deva ser feito. É possível, e necessário, se pensar na criação de mecanismos que protejam de forma mais intensa os trabalhadores cujo perfil se mostre com maiores chances de desemprego de longo-prazo. Isso implicaria em aumentar o período de cobertura focado nesse público específico, demandando um aperfeiçoamento no desenho do programa e um aporte de recursos adicionais para fazer frente a esse objetivo. Não obstante, essa medida pode tornar-se inócua caso seja implementada de forma isolada. O que queremos ressaltar aqui é que outras medidas precisam estar articuladas a essa iniciativa, como, por exemplo, um programa de qualificação e certificação profissional que ao longo do período de recebimento do benefício melhore as condições de inserção ocupacional desse trabalhador.

Outro aspecto a destacar é que já existem iniciativas de aprimoramento da política do seguro-desemprego, com a criação do benefício para o pescador artesanal, o trabalhador doméstico, o trabalhador resgatado de situação similar à do trabalho escravo e a Bolsa-Qualificação. Destas iniciativas, talvez a mais eficaz seja a que atende ao pescador artesanal no período de defeso. Isso porque existe um recorte mais preciso sobre o público a ser atendido e o período a ser coberto pelo benefício. Ademais, durante esse período seria importante que esses trabalhadores participassem de atividades que pudessem aprimorar suas atividades tanto profissionais como na intervenção de sua atuação na sua comunidade. Isso poderia ser feito em parceria com outros órgãos governamentais, como o Ministério do Meio Ambiente, da Educação, da Saúde entre outros, de forma a integrar outras dimensões às ações dirigidas ao trabalho.

No caso do seguro-desemprego para o trabalhador doméstico verifica-se que o mesmo é bastante restritivo comparado ao seguro-desemprego “tradicional”. Dada a dificuldade de fiscalização dessa atividade, por realizar-se no domicílio do empregador, o que seria bastante custoso, dificulta-se o acesso para se tentar minimizar a possibilidade de fraudes. O resultado, contudo, é o baixo acesso da empregada doméstica

ao benefício. Considerando que o grande contingente que está inserido nessa ocupação é de mulheres, especialmente de mulheres com baixa escolaridade, e também que parcela significativa não possui o vínculo de emprego registrado em carteira de trabalho. Pode-se concluir que esse instrumento é pouco eficaz para proteger a renda trabalhadora doméstica que perde seu emprego e, também, em reduzir a desigualdade entre essas trabalhadoras dos demais trabalhadores inseridos no mercado de trabalho.

As duas outras iniciativas, o programa Bolsa-Qualificação e o Seguro-desemprego para o trabalhador resgatado da condição análoga à de trabalho escravo, atuam em condições bastante específicas e também tem um impacto restrito na sua abrangência. De toda forma, o aperfeiçoamento da política é condição importante para se ampliar a abrangência do benefício e atender um conjunto maior de trabalhadores. No caso dos trabalhadores por conta-própria, não cabe discutir seu acesso ao seguro-desemprego, já que não existe uma relação de emprego assalariada. Entretanto, cabe pensar na criação de mecanismos de proteção à renda desses trabalhadores sob a forma de um seguro que garanta um rendimento nos momentos de doença, acidentes ou outro motivo que venha a impossibilitar-lhes o desempenho de suas atividades.

No que respeita à questão de discriminação de raça e gênero, o seguro-desemprego reproduz o que ocorre no mercado de trabalho, já que o acesso ao benefício não prevê um atendimento diferenciado que caminhe na direção de reduzir as desigualdades presentes entre homens e mulheres e entre negros e não-negros. De toda forma, um aspecto positivo merece ser ressaltado: o valor do benefício não pode ser inferior a um salário mínimo. Assim, como a discriminação leva ao menor rendimento de mulheres e negros no mercado de trabalho, a taxa de reposição salarial dada pelo benefício é maior para esses grupos do que para os trabalhadores com maiores rendas.

Em relação ao serviço de emprego, este já atende, majoritariamente, os trabalhadores menos qualificados, sobretudo após o crescimento do desemprego verificado ao longo dos anos noventa. Isso se deve, em grande medida, à maior facilidade dos trabalhadores mais qualificados e com maior experiência de trabalho encontrarem um novo emprego, seja diretamente, seja por intermédio de agências privadas de intermediação. Esse fato faz com que o serviço público de intermediação de mão-de-obra seja visto, muitas vezes, como um serviço de segunda classe ou para trabalhadores de baixa qualificação.

Nesse sentido, as atividades do serviço podem ter um papel destacado no apoio à redução da informalidade e no combate à discriminação no mercado de trabalho. Tanto na atividade de intermediação de mão-de-obra como nas demais atividades de sua responsabilidade, como informação e orientação profissional ao trabalhador. O aperfeiçoamento das atividades do Sine em detectar as características e os fatores que intensificam ou facilitam a informalidade e a discriminação e o encaminhamento daqueles trabalhadores com maiores probabilidades de sofrerem discriminação ou de inserirem-se em atividades informais para ações que viabilizem uma inserção não-precária no mercado de trabalho são fundamentais.

O aprimoramento de suas ações depende, no entanto, de sua articulação com outras políticas de mercado de trabalho e outras instituições. Assim, a eficácia das ações do Sine depende em grande medida da capacidade da política de qualificação social e profissional em atender às necessidades detectadas pelo serviço de emprego de forma ágil. Da mesma forma, a capacidade de fazer o acompanhamento do trabalhador desempregado beneficiário do seguro-desemprego e auxiliando-o a se (re)inserir em um novo emprego contribui para ampliar a eficiência do seguro, reduzindo a ocorrência de fraudes e a informalidade das relações de trabalho.

Além do aprimoramento das ações visando o mercado de trabalho assalariado, o Sine pode desenvolver parcerias com as ações de economia solidária e dos programas de geração de emprego e renda. Nesse caso, o serviço funcionaria como um articulador do público que deseje essa alternativa de inserção no mercado de trabalho ou que durante o processo de atendimento do trabalhador no serviço de intermediação seja detectado que o trabalhador possui perfil para ser encaminhado às ações desenvolvidas por essa política pública. Acrescente-se a isso a possibilidade de se desenvolver ações de intermediação para o trabalho autônomo, associando a essa atividade as políticas de qualificação e certificação profissional, e de apoio financeiro via microcrédito.

Essas ações, se bem articuladas podem contribuir para reduzir a precariedade de inserção dos trabalhadores com baixa qualificação e escolaridade, cuja alternativa de ocupação, como afirmado anteriormente, encontra-se no seguimento informal. Ademais, é nesse grupo de trabalhadores que encontramos em grande medida mulheres e negros. Portanto, o apoio a essas atividades colabora para fortalecer a posição desses trabalhadores e trabalhadoras no mercado de trabalho, tendo uma função de redução da desigualdade, ao mesmo tempo em que organiza essas atividades informais, reduzindo a precariedade e criando perspectivas de estruturação das mesmas.

Nessa diretriz, o Sine assume papel de destaque no conjunto das políticas de mercado de trabalho podendo ser o seu centro articulador. Para isso, contudo, é preciso que esse conjunto de políticas esteja integrado entre si, de forma a complementar as suas ações. De toda forma, para se atingir o objetivo de reduzir as desigualdades presentes no mercado de trabalho, eliminando as discriminações e reduzindo a informalidade, as várias políticas necessitam estar desenhadas para dar um atendimento diferenciado segundo o perfil dos trabalhadores mais vulneráveis.

Importante, nessa direção, é a política de qualificação e a de certificação profissional. Estas, associadas à orientação profissional, podem criar ou recriar uma trajetória ocupacional para o trabalhador menos qualificado. Isso é possível na medida em que se consiga articular a qualificação profissional, a experiência pretérita do trabalhador e a educação formal de maneira a propiciar que o trabalhador com baixa escolaridade e qualificação possa se reinserir na escolaridade formal e tê-la reconhecida, o que lhe permite ter novas oportunidades ocupacionais.

No que tange a formação e qualificação profissional, cabe destacar a questão do jovem que tem sido apresentada como o grande problema do mercado de trabalho, dado que esse grupo apresenta taxas de desemprego mais elevadas, ainda que não se constitua no maior grupo de desempregados em termos absolutos. Mas dentro desse grupo etário também há diferenciações importantes e precisam ser consideradas pelas políticas. Isso significa ponderar que os mais jovens entre os jovens têm maiores dificuldades para conseguir um posto de trabalho, assim como as mulheres têm maiores dificuldades que os homens e os negros, mais do que os brancos (PRONI; RIBEIRO, 2007). Além disso, verifica-se que o jovem, à medida que adquire experiência, aumenta sua probabilidade de se inserir em um emprego formal.

Dessa forma, parece importante que o modelo de formação e qualificação profissional dirigido a esse público, bem como outras políticas para os jovens, crie instrumentos capazes de fazê-los transitar da inatividade para a vida ativa, permitindo ao jovem ganhar experiência de trabalho, ampliando-lhe, assim, as chances de inserção num emprego assalariado com registro em carteira. No caso do jovem, a ênfase das ações

para inclusão no mercado de trabalho deve, a nosso ver, dirigir-se para o trabalho assalariado, não se excluindo outras ações que possam contribuir para ampliar-lhes a experiência profissional. Porém, ainda que parcela desse grupo tenha habilidades inatas que facilitem o estabelecimento como trabalhador autônomo, a ênfase deve recair sobre o trabalho assalariado.

5 O SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA: CONTRIBUIÇÃO AO TRABALHO DECENTE

Nesta seção apresenta-se de forma breve a nova institucionalidade, implementada a partir de 2006, que tem como objetivo corrigir as deficiências apresentadas pelas políticas de mercado de trabalho ao longo dos anos noventa. Essa institucionalidade surge após um processo de cerca de nove meses de discussão, o Segundo Congresso do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda chegou-se a conclusão que o sistema precisaria ir mais além de suas funções tradicionais, se for seu propósito responder às especificidades da organização do trabalho presente no país. Nas resoluções finais do Congresso (§17) explicita-se a concepção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Este

“[...] consiste na articulação e integração de um conjunto de políticas de proteção e inclusão sociais às políticas de geração de emprego, trabalho e renda de abrangência nacional e regional, fundamentada nas seguintes funções: seguro-desemprego, orientação profissional e intermediação de mão-de-obra, qualificação e certificação profissional, produção e gestão de informações sobre o mercado de trabalho, inserção da juventude e de grupos vulneráveis e geração de trabalho e renda via o fomento às atividades empreendedoras de pequeno porte, individuais e coletivas” (CONGRESSO NACIONAL DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA, 2005, p. 312).

Podemos observar que essa concepção é bastante abrangente e amplia o papel tradicionalmente desempenhado pelo serviço público de emprego. O novo sistema deverá permitir que as políticas de mercado de trabalho, em seu conjunto, sejam capazes de apoiar aquelas ações orientadas para a proteção e a inclusão social implementadas por meio das políticas sociais. Nessa perspectiva, amplia-se o papel a ser desempenhado pelo próprio Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), assim como do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) e do Fórum Nacional das Secretarias do Trabalho (Fonset). Esses deverão ser capazes de unir esforços para ampliar o papel dos instrumentos de políticas de mercado de trabalho fortalecendo o sistema de proteção social existente no país.

Desse modo, a partir da existência de políticas de mercado de trabalho integradas e articuladas entre si sob uma coordenação única será possível consolidar o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda brasileiro. Além do desenho coerente de cada política isoladamente, é preciso a formalização institucional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, definindo as atribuições e competência dos vários atores integrantes, a forma de relacionamento e a regulamentação de todas as ações a serem desenvolvidas no âmbito do sistema.

O Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda tem como objetivo o favorecimento da inserção dos trabalhadores na atividade produtiva tanto em termos da recolocação desses trabalhadores como da qualificação social e profissional dos mesmos. Mesmo sendo público e de acesso universal, o sistema deverá ser capaz de

dar atendimento diferenciado aos segmentos da população mais vulneráveis no mercado de trabalho, de forma a que todos tenham um atendimento equânime, isto é, de acordo com as suas necessidades. Ademais, o sistema deverá ter capacidade de estimular mecanismos alternativos de geração de ocupação e renda para aqueles trabalhadores cujo perfil apresente grande dificuldade para sua inserção produtiva no mercado formal.

Por outro lado, ao reconhecer que a efetividade na geração de empregos tem como premissa o dinamismo econômico, delimitou o espaço de atuação do próprio Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e explicitou a necessidade de que um mercado de trabalho estruturado, capaz de reduzir as desigualdades sociais é resultado que extrapola a ação do sistema. Em outros termos, um país mais justo, com melhor distribuição da renda e da riqueza depende de um conjunto de políticas, econômica, sociais, de desenvolvimento tecnológico, entre outras, além das políticas de mercado de trabalho. Portanto, o próprio resultado das ações do sistema sofre a influência das outras políticas do Estado que estão fora do âmbito do mercado de trabalho.

A partir dos pressupostos e diretrizes definidos no Congresso, construiu-se uma proposta de matriz institucional a qual serviu para subsidiar as decisões do Codefat para instituição do Plano Plurianual Nacional e Estadual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e o Convênio Único (resolução nº. 466 de 21/12/2005, revogada pela resolução nº. 560 de 28/11/2007) com vistas a integrar as funções do sistema.

Para a construção da matriz institucional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda alguns dos pressupostos merecem ser destacados, tendo-se em vista que apontam para o enfrentamento da discriminação no mercado de trabalho e da informalidade. São eles:

- O SPETR será de acesso universal a todos os cidadãos em idade ativa, com ênfase no atendimento aos trabalhadores em situação de maior vulnerabilidade para o trabalho;
- As políticas pertencentes ao sistema são: a intermediação (de emprego e trabalho), a qualificação social e profissional, a certificação profissional, a orientação profissional e o fomento ao desenvolvimento de atividades empreendedoras de pequeno porte, individuais e coletivas;
- O princípio da ação afirmativa, que prevê maior atenção à inserção de trabalhadores com maior nível de vulnerabilidade para o trabalho, deverá ser referência importante em todas as ações do sistema;
- As ações desenvolvidas no âmbito do SPETR deverão integrar as várias políticas dirigidas ao trabalho, precisando o papel dos atores no mesmo espaço territorial de forma a evitar a superposição de seus diversos instrumentos;
- O arranjo institucional do SPETR deverá considerar as condições e especificidades locais e regionais; e
- O SPETR procurará estabelecer articulações com as políticas de desenvolvimento e sociais, especialmente daquelas voltadas para a elevação do nível de escolaridade e o combate à pobreza.

Resumidamente, os pressupostos enfatizam a ampliação do sistema para além das políticas tradicionais, incorporando as ações voltadas para a geração de emprego e renda; reforça a o sentido democrático de acesso ao sistema bem como na participação paritária e tripartite na administração do sistema; destaca a necessidade da integração e articulação entre as políticas de mercado de trabalho, mas também com as demais políticas públicas, em especial aquelas voltadas para a educação; ressaltam a importância de serem assegurados os recursos necessários para o cumprimento dos objetivos; e destaca a importância de serem respeitadas as diferenças geográficas para se ter um sistema uniforme e equânime.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desse trabalho apresentou-se a experiência brasileira recente de políticas de mercado de trabalho. Procurou-se mostrar que o caso do Brasil é distinto do ocorrido nas economias desenvolvidas. Nestas, a estruturação do mercado de trabalho, com predomínio do emprego assalariado por tempo indeterminado, possibilitou a implementação de políticas que ajudaram tanto na organização do mercado de trabalho como no seu melhor funcionamento.

No Brasil, o mercado de trabalho nunca chegou a estruturar-se por completo. Entre as características básicas está a grande oferta de mão-de-obra e a grande parcela de trabalhadores por conta-própria ou em empregos assalariados sem registro na carteira de trabalho. Essa diferença em relação aos mercados de trabalho das economias desenvolvidas possibilitou que o recrutamento, a seleção e a contratação da força de trabalho pelas empresas se desse sem a necessidade de serem criados instrumentos que facilitassem essa atividade, como foi o caso dos serviços de emprego nos países desenvolvidos. Da mesma forma, as necessidades que surgiam eram resolvidas de forma pontual. Como exemplo, podemos citar o caso do Senai que surgiu para suprir as exigências de formação de técnicos especializados para a indústria.

Assim, a implementação das políticas de mercado de trabalho ocorreu de forma fragmentada. Somente nos anos noventa, após a criação do FAT para o financiamento do seguro-desemprego e num contexto de crescimento do desemprego, foi que essas políticas ganharam evidência. Foi a partir da estruturação do seguro-desemprego que se estruturaram as demais políticas. No entanto, o funcionamento desse conjunto de ações voltadas para o mercado de trabalho nunca foi articulado, ocorrendo sobreposição de ações de ações e de instituições, resultando em baixa eficiência e eficácia.

Com o intuito de se eliminar essas deficiências, constitui-se o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, cujos objetivos são a integração e a articulação das ações das políticas de mercado de trabalho com vistas a se obter o melhor desempenho das mesmas e o melhor funcionamento do mercado de trabalho. Essa nova institucionalidade tornou mais abrangente a intervenção das políticas no mercado de trabalho ao considerar que suas ações deveriam atingir também aqueles segmentos de trabalhadores considerados informais. Do mesmo modo, explicitou-se a preocupação de que a intervenção das políticas de mercado de trabalho leve em consideração a desigualdade de gênero e raça, presentes no mercado de trabalho e, dessa maneira, atuem para que os elementos que levam a essa desigualdade sejam eliminados.

O novo contexto de crescimento do emprego formal, verificado a partir do começo da década de 2000, apresenta-se como fator positivo para se caminhar na estruturação do mercado brasileiro. A manter-se essa dinâmica, pode-se imaginar a geração de novas oportunidades de emprego, fazendo cair a taxa de desemprego. No entanto, o desemprego tem diminuído muito lentamente, o que obriga a intervenção das políticas de mercado de trabalho para minorar os efeitos dessa situação entre os trabalhadores mais afetados.

Por outro lado, o contingente de trabalhadores mais vulneráveis dificilmente conseguira incorporar-se a um emprego assalariado formal, mesmo que o bom desempenho da economia se mantenha pelos próximos anos. Assim, a ação das políticas de geração de emprego e renda e da economia solidária pode criar oportunidades de inserção em atividades produtivas que geram renda para o trabalhador, porém em condições

adequadas. A ideia central é que o Estado, por meio das políticas de mercado de trabalho, crie condições para esses trabalhadores que não são absorvidos no emprego assalariado regulamentado e protegido, encontrem condições de dignas para o exercício de uma atividade produtiva, garantindo-lhes o suporte necessário para o desenvolvimento como profissionais e como cidadãos.

Como se procurou mostrar nas seções anteriores, existem elementos no desenho das políticas de mercado de trabalho que nos permite afirmar que elas têm uma contribuição importante para reduzir a desigualdade de gênero e raça no mercado de trabalho. Da mesma forma, o melhor desempenho dessas políticas pode influenciar na redução da informalidade, tanto por evitar que novos trabalhadores se encaminhem para essas atividades, como por propiciar que parcela dos trabalhadores que nelas se encontre, possa criar condições para reverter sua condição de precariedade.

Apesar das limitações, a constituição de um sistema público de emprego é um fator positivo para o mercado de trabalho, por melhorar as condições de operacionalização das políticas de mercado de trabalho implementadas (e aprimorar a proteção aos trabalhadores) e por abrir possibilidades de caminhar para a estruturação do mercado de trabalho. A possibilidade de que tal construção não se concretize ou permaneça incompleta implica a manutenção da situação atual, isto é, deixar-se de lado os efeitos sinérgicos que a ação concatenada das políticas pode obter e se abrir mão da possibilidade de dar condições de trabalho decente e vida digna a uma parcela significativa da população trabalhadora.

7 REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Paulo Peixoto. Cooperativas de trabalho, mudança das relações de produção? *Perspectiva*, São Paulo, v. 12, n. 1, jan./mar. 1998.
- AZEREDO, Beatriz. *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho / ABET, 1998. (coleção Teses e Pesquisas, v.1).
- BALTAR, P. Estrutura econômica e emprego urbano na década de 1990. In: PRONI, M. W.; HENRIQUE, W. *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Editora da Unesp / Instituto de Economia da Unicamp, 2003. (Coleção economia contemporânea).
- BEVERIDGE, W. *Pleno empleo en una sociedad libre*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.
- BOCAYUVA, Pedro Cláudio C. Desenvolvimento sustentável e estratégia solidária. *Proposta*, Rio de Janeiro, v. 75, p. 32-47, dez./fev. 1997.
- BORGES, M. A. *Uma contribuição ao debate das políticas públicas de emprego: o sistema público de emprego*. Brasília: MTE, 2002. Mimeo.
- CACCIAMALI, Maria C., SILVA, Gilvanir B.; MATOS, Franco de. Sistema nacional de emprego: desempenho interestadual. In: OLIVEIRA, Marco A. (Org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: IE - Unicamp, 1998. p. 169-192.
- CARDOSO JR., J. C. *Desestruturação do mercado de trabalho brasileiro e limites do seu sistema público de emprego*. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 75).
- CARDOSO JR., J. C. et al. *Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo*. Brasília: IPEA, 2006. (Texto para Discussão, n. 1237).
- CONGRESSO NACIONAL DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA, 2., 2005, São Paulo. São Paulo: MTE, Codefat, Fonset, 2005.
- CRUZ, Antônio. *Uma contribuição crítica às políticas públicas de apoio à economia solidária*. Campinas, 2002. 27 f. Artigo de conclusão da disciplina “Economia solidária”, oferecida pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (USP), sob responsabilidade do Prof. Dr. Paul Singer.
- DEDECCA, C. S. Emprego e qualificação no Brasil dos Anos 90. In: OLIVEIRA, Marco Antônio de. (Org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1998.
- FIDALGO, F.; FIDALGO, N. Negociação da educação e da educação profissional. In: TEIXEIRA, M.; LADOSKI, M. H.; DOMINGUES, M. R. (Org.). *Negociação e contratação coletiva da qualificação socioprofissional nas relações capital-trabalho*. São Paulo: CUT, 2005.
- FRANCO, L. A. C.; SAUERBRONN, Sidney. *Breve histórico da formação profissional no Brasil*. São Paulo: Cenafor, 1984.

JESUS, Paulo; TIRIBA, Lia Vargas. Cooperação. In: CATANI A. D. (Org.). *A outra economia*. Porto Alegre: Veraz, 2003. p. 49-54.,

LIMA, Roberto Alves de; ARAÚJO, Tarcísio Patrício de. Avanços e impasses da política pública de emprego no Brasil: discussão com foco no Proger e no Planfor. In: LIMA, Roberto Alves de; ARAÚJO, Tarcísio Patrício de. (Org.). *Ensaio sobre mercado de trabalho e política de emprego*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2001.

MELO, Hildete Pereira. *Gênero e pobreza no Brasil*. Projeto Governabilidad Democrática de Género en América Latina y el Caribe. Relatório final. Brasília: Cepal / Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006.

MORETTO, Amilton José; BARBOSA, A. F. *As políticas de mercado de trabalho e a sua evolução tardia e fragmentada no Brasil*. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 2006. Mimeo.

MORETTO, Amilton José. *Mercado de trabalho e políticas de emprego no Brasil*. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2001.

MORETTO, Amilton José. *O Sistema público de emprego no Brasil: uma construção inacabada*. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2007.

MORETTO, Amilton José; GIMENEZ, Denis Maracci; PRONI, Marcelo Weinshaupt. Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil. In: PRONI, M. W.; HENRIQUE, W. (Org.). *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: Editora da Unesp; Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2003.

MYRDAL, Gunnar. *El reto a la sociedad opulenta*. México-DF: Fondo de Cultura Económica, 1977. (Colección popular Tiempo Presente, 53). 1. ed. em inglês, 1962.

NABUCO, Maria Regina; CASTRO, Gilberto Ribeiro de; DUTRA, Ricardo Rodrigues. *Uma proposta metodológica para a Avaliação das Comissões Municipais de Emprego*. 2000. Mimeo.

OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1995.

POCHMANN, M. *A década dos mitos*. São Paulo: Contexto, 2001.

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

PRONI, Marcelo Weinshaupt; RIBEIRO, Thiago F. F. A inserção do jovem no mercado de trabalho brasileiro. *Carta Social e do Trabalho*, Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, n. 6, 2007.

RAZETO, Luis. O papel central do trabalho e a economia de solidariedade. *Proposta*, Rio de Janeiro, n. 75, p. 91-99, dez./fev. 1997.

SABÓIA, João. Mercado de trabalho no Brasil: fatos e alternativas. In: SICSÚ, João; Luiz Fernando de Paula; MICHEL, Renault. (Org.). *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005. p. 217-237.

SALM, C. Estagnação econômica, desemprego e exclusão social. In: SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. (Org.). *Novo-desenvolvimentismo*: um projeto nacional de crescimento com equidade social. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SINGER, Paul.; SOUZA, A. R. *A economia solidária no Brasil*: a autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Contexto, 2000. 360p.

SINGER, Paul. Economia Solidária. In: CATANI, A. D. (Org.). *A outra economia*. Porto Alegre: Veraz, 2003. p. 116-124.

SINGER, Paul. Desemprego: uma solução não-capitalista. *Teoria & Debate*, São Paulo, n. 32, ago./set. 1996.

