

# MERCADO DE TRABALHO DO BRASIL: BLOQUEIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO

Anita Kon<sup>1</sup>

## 1. Considerações iniciais

O desempenho do mercado de trabalho brasileiro em determinado período é resultado da conjunção da situação macroeconômica conjuntural, com os elementos estruturais representados primeiramente pela especificidade de sua força e trabalho, em termos de quantidade e qualidade, além de outros aspectos demográficos e culturais, que vão definir sua capacidade produtiva, e também pelas instituições que regulamentam a conduta dos agentes deste mercado no país.

Este estudo visa analisar a evolução do mercado de trabalho no Brasil no período mais recente do primeiro quinquênio dos anos 2000. O propósito da análise é avaliar as condições de implementação das políticas públicas de emprego vigentes no Brasil, que são desafiadas por bloqueios conjunturais e estruturais inerentes ao mercado de trabalho brasileiro.

Primeiramente, são observadas as condições macroeconômicas do período, que constituem a base conjuntural em que se estabelecem a oferta e a procura por trabalho. A seção seguinte mostra o cenário macroeconômico em que se insere o mercado de trabalho no início dos anos 2000, que constitui uma das bases para as dificuldades de implementação de políticas públicas. Uma visão global da estruturação do mercado de trabalho do país na primeira década do século XXI, é apresentada na seção 3.. As seções 4 e 5 tratam respectivamente do perfil vigente das instituições gerenciadoras do sistema público de emprego no Brasil e da apresentação de uma série de programas vigentes selecionados<sup>2</sup>, de apoio ao trabalho. Finalmente, são considerados resumidamente os principais bloqueios estruturais a priorizados pelas políticas de emprego a serem implementadas.

## 2. O cenário macroeconômico

A economia brasileira passou por profundas transformações na última década do século XX, particularmente devido ao caminho do desenvolvimento que o país é levado a percorrer, baseado em maior abertura aos fluxos de comércio e de intensificação da

---

<sup>1</sup> Professora Titular do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil. Coordenadora do Grupo de Pesquisas EITT-Economia Industrial, Trabalho e Tecnologia da PUC/SP.

<sup>2</sup> A seleção dos programas fez-se necessária diante da limitação de espaço deste texto.

entrada de capitais externos, que apresentam reflexos relevantes na estrutura produtiva do país e nas condições macroeconômicas observadas no período seguinte. A necessidade de liberalização comercial e financeira, bem como de modernização das empresas e de reestruturação produtiva com vistas à adequação do país como participante da nova realidade da mundialização econômica, se intensificaram paralelamente às tentativas de ajuste recessivo no início da década de 1990 e à política de estabilização de preços encaminhada desde o Plano Real, instituído em 1994.

O quadro macroeconômico do país após 1994, foi marcado por impactos externos específicos, que definiram para o Brasil uma crise crônica de grandes proporções, apesar de o problema da alta inflação ter sido resolvido com o Plano Real. Esta crise vem mantendo o país em uma situação de semi-estagnação, em termos de renda por habitante. No final do segundo semestre de 1997, a forte crise financeira nos países asiáticos e crise da Rússia em 1998, resultou em redução de empréstimos mundiais aos países em desenvolvimento. Como reação, o governo brasileiro elevou substancialmente as taxas de juros e implantou uma desvalorização cambial (10%) em janeiro de 1999 e outras medidas de ajustamento que acarretou um aumento considerável das incertezas no mercado financeiro e em fuga de divisas.

Seguiu-se um período de anormalidades nos níveis de desequilíbrio dos principais indicadores macroeconômicos, como no déficit em conta corrente e dívida externa, déficit público e dívida pública, inflação e também desemprego. Como salienta Bresser-Pereira (2003: 34) estes desequilíbrios foram tão altos que o comportamento macroeconômico passou a apresentar anomalias como inversão de causalidade e múltiplos equilíbrios. O nível da taxa de juros básica, vem se situando em um patamar muito superior à de países com igual ou pior classificação de risco, porque existem grandes interesses envolvidos em taxas elevadas, mantidas pelo Banco Central seja para combater a inflação, para atrair capitais, ou para evitar déficit ainda maior de conta corrente.

Por outro lado, o elevado nível da dívida pública, decorre da conseqüente importância da taxa de juros na determinação do déficit público, a influência contaminadora dessa taxa básica na taxa de juros de mercado, da abertura da conta de capitais e da estratégia de crescimento através da atração da poupança externa. A taxa de câmbio apresenta tendência de ser baixa, com valorização da moeda brasileira, tendo em vista a alta taxa de juros que provoca aceleração, ainda que temporária, da inflação, e também porque a adoção da estratégia de crescimento com poupança externa acarreta

déficit em conta corrente e taxa de câmbio abaixo de seu nível normal de equilíbrio.

Além disso, a renda altamente concentrada favoreceu a tendência à poupança de ser pequena, desde que a baixa taxa de câmbio eleva artificialmente os salários, principalmente da classe média (além da riqueza dos ricos), e assim aumenta o consumo, e o que resultou em baixo investimento.

Nas empresas, a taxa de lucro esperada manteve-se baixa como resultado da política governamental que mantém a demanda agregada quase permanentemente desaquecida, para evitar a subida da inflação. As conseqüências se refletiram no desemprego elevado e no baixo crescimento real do PIB (Bresser-Pereira).

De 2000 a 2003 ainda se verificaram desequilíbrios com relação às contas externas e ao ajuste fiscal para a consolidação da estabilização, que foram amenizados nos anos seguintes, quando permanece a conjuntura de juros reais elevados, impostos excessivos, combinados com câmbio que valoriza a moeda brasileira. Neste cenário, persiste uma situação de infra-estrutura e logística deficientes, que favoreceu a substituição da produção local por importações, a perda de dinamismo das exportações de maior valor agregado, que se originam de desvantagens em relação à competitividade sistêmica internacional.

### **3. A estruturação do mercado de trabalho no primeiro quinquênio dos anos 2000.**

#### **3.1 A estruturação da força de trabalho**

No Brasil, ao crescimento da demanda por novos postos de trabalho resultante do aumento populacional, associou-se uma conjuntura recessiva que resultou no crescimento da velocidade e intensidade da reestruturação organizacional nos anos 1990, o que acabou por eliminar postos de trabalho, particularmente no setor secundário da economia. Estas tendências acarretaram em um desequilíbrio acentuado entre as necessidades de absorção da força de trabalho e as possibilidades de oferta de empregos, que passou a moldar o mercado de trabalho na primeira década do novo século.

A composição da força de trabalho do Brasil, como visualizada na Tabela 1, mostra que da População em Idade Ativa (PIA) de mais de 130 milhões de ocupados em 1999, a População Economicamente Ativa (PEA) representava 61%, e os ocupados mais de 55% e quase 6% de desocupados. A PIA corresponde à oferta potencial de trabalhadores, incluindo as pessoas em idade convencionada para início do trabalho, enquanto a PEA é a oferta real no mercado de trabalho, composta de pessoas ocupadas ou procurando trabalho. Em 2005, para um aumento anual de 2,7% da PIA,

correspondeu a uma taxa superior de elevação da PEA (3,2), significando que ampliou-se consideravelmente o número de pessoas querendo trabalhar, e a taxa de ocupados (3,3%) se ampliou significativamente mais que a de desocupados (2,6%).

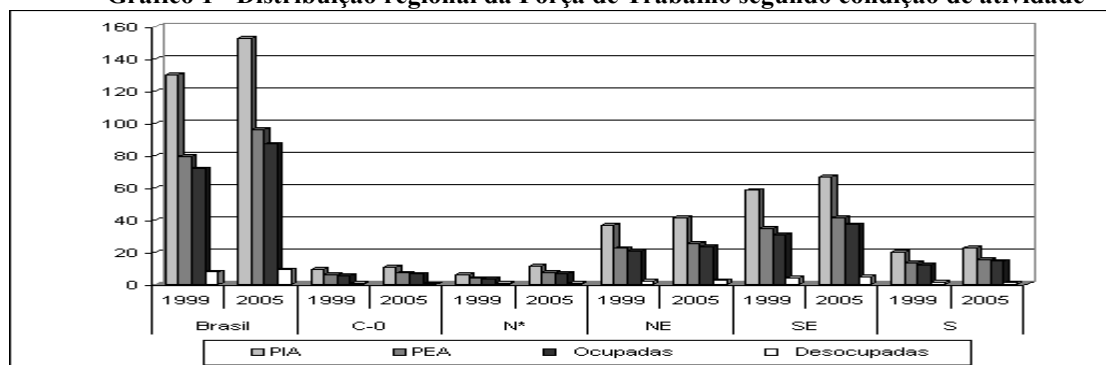
**Tabela 1 - Força de trabalho segundo condição de atividade**

		PIA	PEA		
			Total	Ocupados	Desocupados
<b>Milhões</b>	<b>1999</b>	<b>130,1</b>	<b>79,32</b>	<b>71,68</b>	<b>7,64</b>
	<b>2005</b>	<b>152,74</b>	<b>96,03</b>	<b>87,09</b>	<b>8,9</b>
<b>Composição (%)</b>	<b>1999</b>	<b>100,0</b>	<b>61,0</b>	<b>55,1</b>	<b>5,9</b>
	<b>2005</b>	<b>100,0</b>	<b>62,9</b>	<b>57,0</b>	<b>5,8</b>
<b>Var Anual (%)</b>	<b>1999</b>	<b>2,7</b>	<b>3,2</b>	<b>3,3</b>	<b>2,6</b>

Fonte: IBGE-Pnads 1999 e 2005. Elaboração da autora. \* Zona urbana.

No entanto, uma observação mais detalhada da condição de trabalho dos ocupados, mostra a precarização desta situação, pois os ocupados com carteira de trabalho assinada que em 1999 representavam 35,9% dos ocupados em empresas, estatutários e serviço doméstico, em 2005 participavam com apenas 25,8%, enquanto que o trabalho sem carteira, que inclui os que trabalham em empresas, os ocupados em serviços domésticos e os ocupados por conta própria, se elevou de 36,7% em 1999 para 44,7% em 2005.

**Gráfico 1 - Distribuição regional da Força de Trabalho segundo condição de atividade**

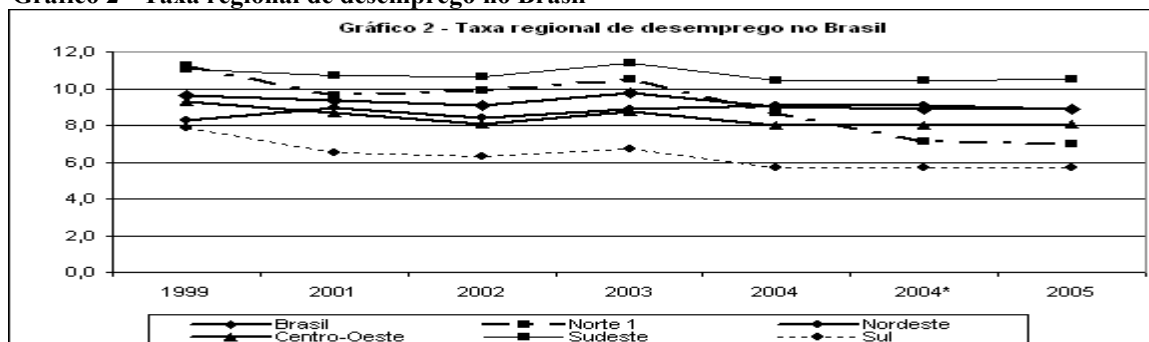


Fonte: IBGE-PNADs 1999 e 2005. Elaboração da autora. \* Zona urbana. A partir de 2002 inclui zona rural.

A distribuição regional da força de trabalho se concentra mais intensamente nas duas regiões de desempenhos opostos no que se refere ao nível de desenvolvimento econômico, ou seja, no Sudeste se situam 43,1% da PEA, e no Nordeste 26,5%. Os maiores crescimentos anuais da PEA ocorreram no Sudeste (3,1%) e no Centro-Oeste (2,9%) e o menor no Nordeste (2,2%). No Centro-Oeste se ampliaram as frentes de trabalho no setor Primário da economia e o número de desocupados declinou

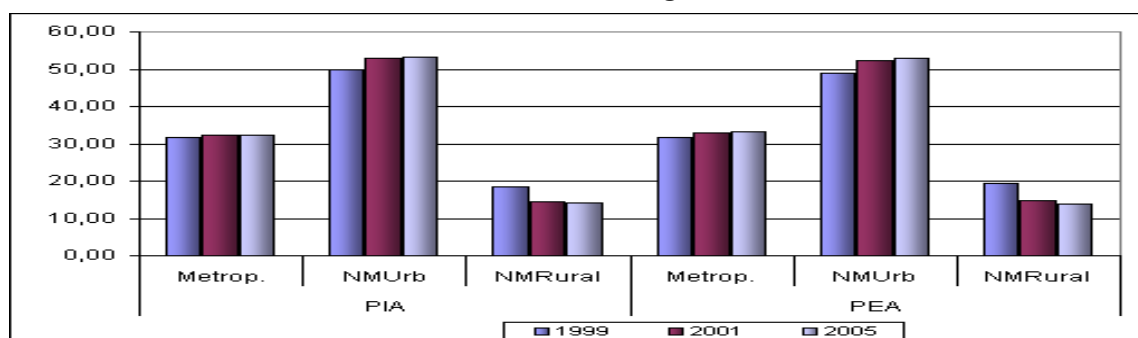
anualmente de modo significativo de 1999 a 2005 (-10,6%). Também no Sul diminuiu o montante de desocupados (-2%), enquanto se elevou no Nordeste e no Sudeste (respectivamente em 4,3% e 2,6% ao ano). Isto significa que neste primeiro quinquênio dos anos 2000, ocorreu certa recomposição da participação regional da força de trabalho, porém sem alterar a hierarquia dos níveis de desenvolvimento, como verificado no Gráfico 2.

**Gráfico 2 - Taxa regional de desemprego no Brasil**



Fonte: IBGE-PNADs

**Gráfico 3 - Distribuição da força de trabalho brasileira segundo localização**



Fonte: IBGE/PNADs. Nota: Localização na metróppole, na região urbana não-metropolitana ou na região não-metropolitana rural.

O Gráfico 3 mostra a evolução no período distribuição da força de trabalho segundo sua localização entre as regiões metropolitanas, urbanas não-metropolitanas e não-metropolitanas rurais. Observa-se primeiramente a igualdade entre a composição da PIA e da PEA em todo o período e o movimento da população ativa para as zonas urbanas não-metropolitanas do país. A maior concentração se localiza nas áreas urbanas fora das metrópoles que reunia 50% da PEA em 1999 e 53,4% em 2005, mostrando um aumento anual de 3,2% no período. As regiões metropolitanas, concentrando 31,8% e 32,4% respectivamente nos dois anos, teve um crescimento menos significativo de 2,4% ao ano, enquanto que a força de trabalho rural mostrou uma emigração considerável,

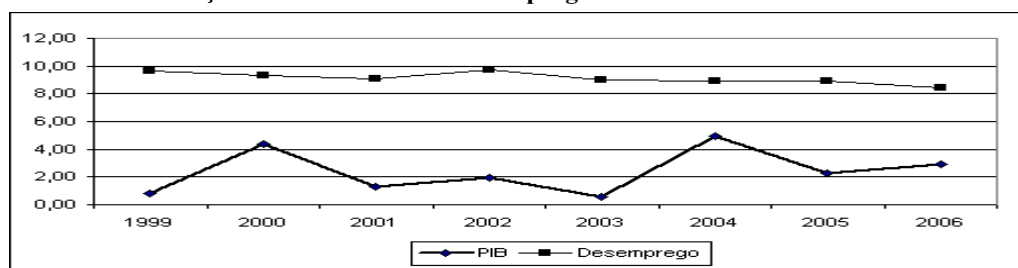
refletida no decréscimo da representatividade de 18,5% em 1999 para 14,2% em 2005, correspondendo a uma diminuição anual de 2,4%.

### 3.2 As características da população ocupada

A partir dos dados absolutos da Tabela 1, verifica-se que a população ocupada no período se elevou a uma taxa anual de 3,3%, partindo de uma representatividade de 90,4% em relação à PEA em 1999, para 90,7% em 2005. O desemprego, representando 9,6% da PEA em 1999, declinou ligeiramente para 9,3% no final do período, o que representou uma taxa anual de elevação de 2,3% no número de pessoas desocupadas.

Observa-se ainda a partir do Gráfico 4, que as variações anuais no crescimento do PIB de 1999 a 2006, não resultaram na mesma tendência da taxa de desemprego,

**Gráfico 4 - Variação do PIB e Taxa de Desemprego no Brasil**

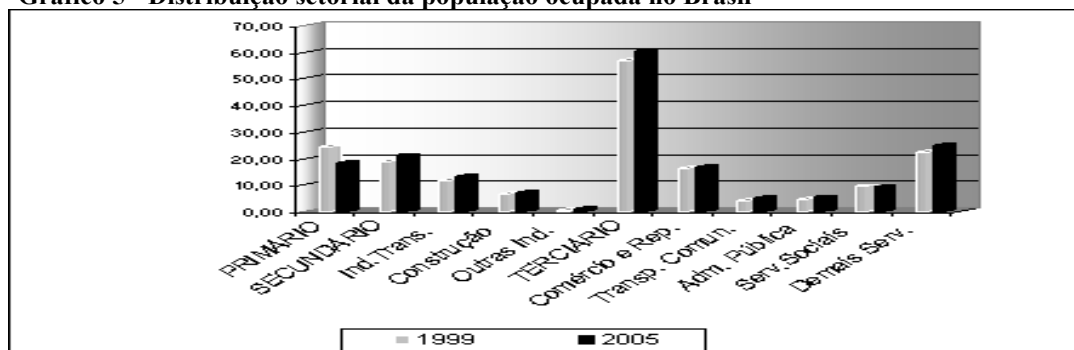


Fonte: IBGE, Contas Nacionais e PME (Dezembro)

tendo em vista o crescimento da população ocupada em situação de informalidade, que acabou por diminuir gradativamente os níveis de desemprego, que alcançou 8,4% no último ano do período analisado.

A distribuição setorial da população ocupada não mostra modificações da estrutura produtiva, no que se refere à participação global da força de trabalho no período embora se verifique, confirmando as constatações do Gráfico 3, que o setor Primário que em 1999 representava 24,4% dos trabalhadores tenha diminuído sua representatividade em 6 ponto percentuais. Embora tenha se observado o aumento de

**Gráfico 5 - Distribuição setorial da população ocupada no Brasil**



Fonte: IBGE- PNADs. Elaboração da autora.

atividades agrícolas de exportação, como álcool e soja no período, a maior parte das demais atividades observou queda de crescimento da produção e de postos de trabalho, em razão do câmbio que desfavorece as exportações, dos altos juros, do crédito escasso para produções específicas e da maior entrada de bens de capital na produção.

As atividades das indústrias de Transformação, Construção e outras, em conjunto representavam em torno de 18,8% no primeiro ano do período e tiveram um aumento anual não significativo de 1,9%, não devido à substituição de postos de trabalho por capital, porém como resultado de baixos investimentos no cenário macroeconômico anteriormente analisado, de incertezas e baixo crescimento.

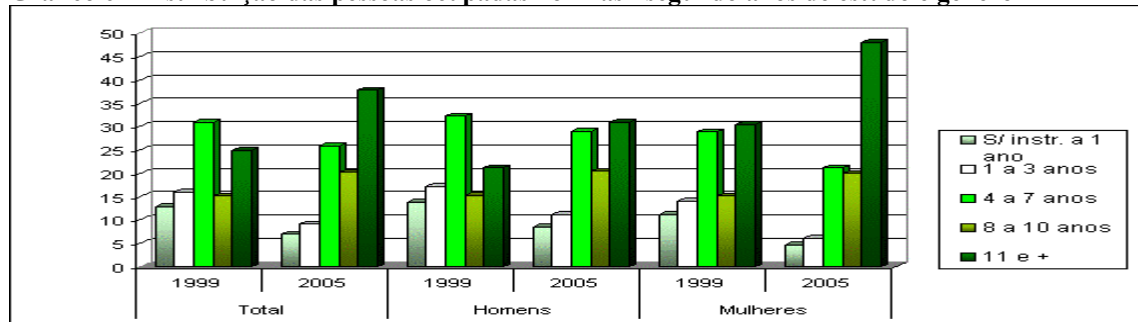
Por outro lado o setor que engloba as atividades de comércio e demais serviços como um todo concentrava 56,8% dos trabalhadores em 1999 e teve o maior aumento nessa representatividade, passando para 60,5%. Estes indicadores são explicados por um lado pela criação de novas atividades no período ligadas principalmente à informática e a serviços às empresas, demandadas pela necessidade de modernização das empresas e da competitividade internacional. Parte destes investimentos foi financiada por capital estrangeiro, tendo em vista a característica de baixa formação de poupança nacional no período (Kon, 2006). Observe-se que o comércio mostrou baixo crescimento de trabalhadores no período, tendo em vista as dificuldades do consumo interno devido às altas taxas de juros para consumo da pessoa jurídica e para o capital de giro das empresas. Já as atividades de educação, saúde e serviços sociais mostraram queda na participação dos ocupados, de 9,45% para 9,1% no período, indicando a precarização do fornecimento destes serviços, desde que não ocorreram investimentos consideráveis que explicassem aumento de produtividade destas atividades.

A observação da distribuição de ocupados segundo anos de estudo, visualizada no Gráfico 6, apresenta algumas constatações novas, ao verificar-se que em 1999 a maior concentração de trabalhadores (30,9%) se dava entre os que se situavam na faixa de 4 a 7 anos, ou seja correspondente a semi-qualificados de menor qualificação, enquanto que no fim do quinquênio, representavam 25,9%. O decréscimo também ocorreu entre trabalhadores de menor escolaridade, desde os sem instrução até os com 3 anos de estudo, que de uma concentração de 28,8% no início do período, passaram a 16,1% em 2005.

Contrabalançando estas diminuições, foram observadas elevações na representatividade dos trabalhadores semi-qualificados de maior escolaridade, ou seja, na faixa de 8 a 10 anos de estudo e nos qualificados de 1 anos e mais. Estes últimos

apresentaram a maior concentração de trabalhadores no ano 2005, de 37,8%, enquanto que no início do período representavam 24,9%.

**Gráfico 6 - Distribuição das pessoas ocupadas no Brasil segundo anos de estudo e gênero**



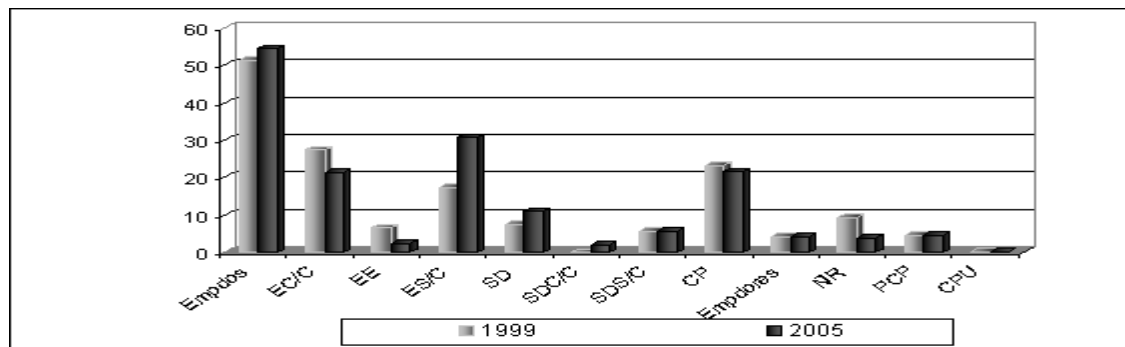
Fonte: IBGE. PNADs 1999 e 2005. Elaboração da autora.

Este mesmo comportamento da representatividade entre as faixas de escolaridades se verificou para os dois gêneros, porém, as mulheres que em 1999 já eram mais representativas que os demais na faixa de qualificados (30,4%), no final do período aglomeravam nesta situação mais de 48%. Como contrapartida, as que se alocavam nas faixas de menor qualificação que contavam em 1999 com 25,3% do total feminino, em 2005 eram apenas 10,8%. Este comportamento de uma tendência a maior qualificação feminina não necessariamente representou maiores vantagens em termos de facilidades de alocação de sua mão-de-obra, mas sim correspondeu ao aumento da participação feminina no contexto global da força de trabalho, muito frequentemente com remunerações às masculinas para o mesmo posto de trabalho e ainda tendo em vista o aumento da participação feminina nas escolas enquanto aluna.

### 3.3 A informalidade

A distribuição dos ocupados segundo posição na ocupação (Gráfico 7) neste período intensifica a consciência de que ao lado das discussões sobre as premissas das reformas e do crescimento sócio-econômicos no Brasil, é oportuno refletir sobre a situação da distribuição da proteção ao trabalho e o peso da informalidade do trabalho como obstáculo ao desenvolvimento. Paralelamente à diminuição dos postos de trabalho formais nos períodos de crise econômica, a participação do setor informal no contexto do mercado de trabalho se intensificou, atendendo a necessidades de sobrevivência de parte da população e pequenas empresas.



**Gráfico 7 - Distribuição da população ocupada segundo posição na ocupação Brasil**

Fonte: IBGE/PNADs 1999 e 2005. Elaboração da autora.

Nota: Empdos = empregados; EC/C = empregados com carteira; EE = estatutários; ES/C = empregados sem carteira; SD = serviço doméstico; SDC/C = SD com carteira; SDS/C = SD sem carteira; CP = conta Própria; Emgdores = empregadores; NR = não remunerados PCP = trabalhadores na produção p/ consumo próprio; CPU = trabalhadores na construção p/ próprio uso.

O setor informal brasileiro é representado na atualidade por um contingente muito expressivo de assalariados sem contrato de trabalho registrado nas empresas, por ocupados em serviços domésticos também sem condições de proteção através de vínculo empregatício legalizado e por uma participação não desprezível de trabalhadores por conta própria, não remunerados e que trabalham para consumo próprio. No final dos anos 1990 a participação de trabalhadores por conta própria no país se situava em torno de 35,9% dos ocupados e nas empresas os trabalhadores com assalariamento ilegal representavam quase 65% (Kon, 2004 a). Por outro lado, se em 1999 do total de ocupados do país que trabalhavam sem carteira representavam 36,7%, em 2005 compunham 44,7% e como contrapartida os trabalhadores com carteira nesse mesmo período tiveram queda na representatividade, de 35,9% para 25,8%. Também os estatutários mostraram decréscimo considerável de participação no período, de 6,6% para 2,4%. De um modo geral este aumento dos trabalhadores sem carteira se verificou mais acentuadamente em empresas, do que na condição de serviço doméstico ou de trabalhador por conta própria.

Embora algumas categorias de trabalhadores informais mais qualificados apresentassem rendimentos médios de 6 a 10 salários mínimos, mais de 80% dos demais recebiam em média 2,1 no final de 1990<sup>3</sup> (IBGE, 1999). Além dos baixos rendimentos, a falta de proteção legal coloca estes trabalhadores em condições insuficientes de bem-estar, quanto ao acesso a serviços sociais, caracterizando situações de subdesenvolvimento social.

<sup>3</sup> Nesse período, o salário mínimo mensal correspondia a cerca de US\$ 90.

A composição da informalidade do trabalho no Brasil apresenta uma diversidade de situações, que evoluíram com as transformações sócio-econômicas sofridas pela economia. O setor informal, como em outros países latino-americanos em desenvolvimento, é ampliado muitas vezes como uma alternativa para o desemprego aberto, por permitir a “auto-criação” de ocupações geradoras de renda, com baixos níveis de produtividade e fora do processo de acumulação do capital. Grande parte de ocupações não legalizadas, que descumprem as regulamentações ou legislações fiscais, laborais, financeiras, cambiais ou outras, assim se situam devido à incapacidade de assumirem gastos de registro, tributos e outros.

A relação entre o aumento da informalidade de pequenas e médias empresas e a estagnação do desenvolvimento no país tem sido claramente detectada em pesquisas empíricas (Kon. 2004a). Se por um lado estas atividades desempenham um papel na absorção de excedentes da mão-de-obra, por outro são grandemente compostas por atividades marginais ou parasitárias, geradoras de baixo valor adicionado. Por outro lado, a possibilidade de gastos governamentais na melhora do mercado de trabalho, é também diminuída paralelamente à diminuição da base a ser tributada.

Observam-se diferenças setoriais também consideráveis nas estruturas ocupacionais dos trabalhadores informais, de acordo com a natureza das atividades e o nível de desenvolvimento tecnológico: os setores mais modernizados absorvem um menor percentual de autônomos, que se concentram particularmente em atividades terciárias do Comércio, de Manutenção e Reparação e nas denominadas Atividades Sociais (particularmente Ensino e Saúde).

As informações estatísticas sobre os trabalhadores assalariados das empresas considerados informais, ou seja, que trabalham sem registro legal, mostram no país um nível médio de escolaridade inferior aos que possuem registro na quase totalidade de grupos ocupacionais<sup>4</sup>. Com relação aos rendimentos, as diferenças são muito mais significativas, em todas as categorias de ocupações, favoravelmente aos registrados, o que revela que o nível de escolaridade e os rendimentos são essenciais para a obtenção de condições mais favoráveis de trabalho, com as vantagens de menor rotatividade e maior proteção trabalhista. A condição média de baixa qualificação da força de trabalho brasileira atua como uma das barreiras para a situação do trabalhador no mercado de trabalho. Por outro lado, as disparidades regionais internas ao país são consideráveis,

---

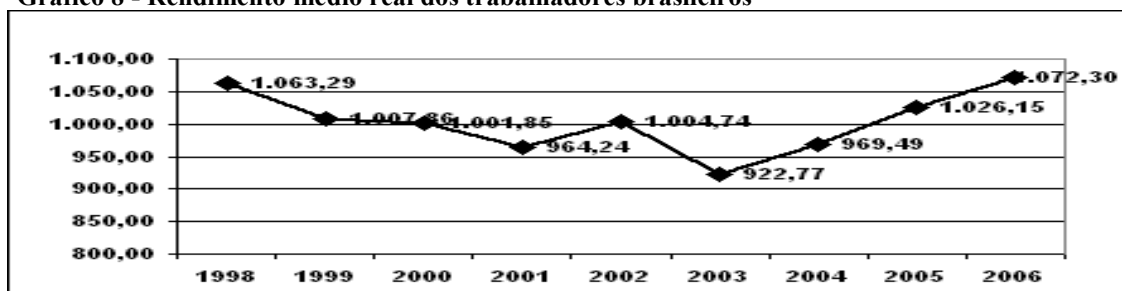
<sup>4</sup> Os semi-qualificados assalariados sem carteira apresentam a maior diferença negativa, ou seja, a escolaridade é mais de 40% inferior aos que possuem vínculo legalizado.

nitidamente favoráveis às regiões mais avançadas correspondentes a São Paulo e Rio de Janeiro, em detrimento da região Nordeste (Kon, 2004b).

### 3.4 – Rendimentos do Trabalho

No cenário macroeconômico de crise financeira externa, retração do comércio internacional, baixos investimentos, pouca geração de novos postos de trabalho e ampliação da informalidade, o rendimento médio real dos trabalhadores veio declinando desde 1998, mostrou uma elevação de 4% no ano de 2002, para atingir o mínimo do período em 2003 (Gráfico 8). Posteriormente à mudança do regime cambial ocorrida em janeiro de 1999, o país entra em um período de estabilidade, coincidente com a melhora do cenário internacional.

Gráfico 8 - Rendimento médio real dos trabalhadores brasileiros

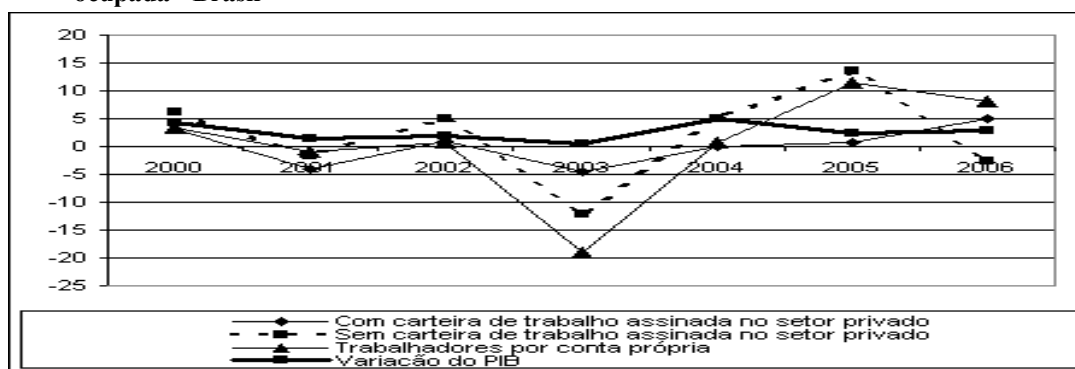


Fonte: IBGE/PMEs. Elaboração da autora.

Como salienta Ramos (2007) no plano nacional o aumento deveu-se aos ganhos dos trabalhadores assalariados sem carteira, pois os trabalhadores registrados ficaram estáveis em termos de rendimentos e os autônomos sofreram alguma perda. Os diferenciais de rendimento entre os trabalhadores protegidos e os sem carteira diminuíram, passou de 198% em 1993 para 117% em 2005. Nas metrópoles o resultado foi mais heterogêneo do que nos demais espaços do país, pois os trabalhadores autônomos, depois de auferirem ganhos de quase 50% devido às mudanças de preços relativos no período imediatamente pós-Real, acumularam perdas até 2005 e acabaram sendo o grupo que causou a perda de rendimento no agregado.

A trajetória de evolução dos rendimentos reais médios da população ocupada a partir dos anos 2000 apresentou variações e comportamentos bem diferenciados, como retratado no gráfico 9. De 2000 a 2004, as tendências seguiram o comportamento do PIB, porém no ano de 2003, que correspondeu ao período de menor variação do valor agregado,

**Gráfico 9 - Variação anual PIB e do rendimento médio real da população ocupada - Brasil**



Fonte: IBGE/PMEs. Elaboração da autora.

As quedas dos rendimentos negativos tiveram variações muito consideráveis, com mais intensidade para os trabalhadores por conta própria e os que trabalham em empresas sem carteira assinada. Já em 2005 estes últimos levaram vantagens em termos de variação positiva das remunerações, apesar da queda da taxa de crescimento do PIB, o que foi revertido no ano seguinte, quando suas remunerações reais registraram novamente taxas negativas.

De um modo global, considerando todos os trabalhadores do país, informações do IBGE mostram que em 1990 as remunerações recebidas (no trabalho com registro em carteira, informal ou de autônomos) representavam 52% de toda a renda nacional e em 2004, o ganho de todos os trabalhadores representava 40% da renda nacional, o que significa uma perda considerável da representatividade destes ganhos no contexto das Contas Nacionais.

#### **4. Principais instrumentos vigentes de políticas públicas de emprego e trabalho**

Como visto, as questões macroeconômicas do período, causaram impactos expressivos sobre o mercado de trabalho, que se manifestaram principalmente pela manutenção das taxas de desemprego e pelo aumento da precariedade dos postos de trabalho. No contexto de crise econômica, a preocupação com a questão do emprego levou a uma busca intensificada por alternativas de políticas públicas para a geração de emprego e renda, para o apoio à formação e intermediação da mão-de-obra e outras iniciativas para a melhora das condições do mercado de trabalho.

Os problemas estruturais do mercado de trabalho brasileiro foram amplamente discutidos pela sociedade na década de 1990, levando ao consenso da necessidade de criação de programas específicos de apoio a segmentos estratégicos de trabalhadores

que se encontravam em condições desvantajosas neste mercado. Foram aqui selecionados para apresentação alguns instrumentos institucionais selecionados de apoio ao trabalho<sup>5</sup>, vigentes nos primeiros anos do século XXI.

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT. O FAT, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, constituídos em 1990 como apoio ao Sistema Nacional de Emprego (SINE), foram destinados ao custeio de vários Programas de apoio ao trabalhador e de Desenvolvimento Econômico (MTE, 2005).

O CODEFAT é um órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, que atua como gestor do FAT. Dentre as funções mais importantes do órgão, estão as de elaborar diretrizes para programas e para alocação de recursos, de acompanhar e avaliar seu impacto social e de propor o aperfeiçoamento da legislação referente às políticas. Igualmente importante é o papel que exerce no controle social da execução destas políticas, no qual estão as competências de análise das contas do Fundo, dos relatórios dos executores dos programas apoiados, bem como de fiscalização da administração do FAT, cuja principal fonte de recursos é composta pelas contribuições do Programa de Integração Social – PIS e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP.

Os principais programas de apoio do governo federal ao trabalhador, vigentes na atualidade no Brasil, foram instituídos gradativamente a partir da lei de 1990 que instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador- FAT. Os primeiros instrumentos de incentivo e apoio ao mercado de trabalho financiados com recursos do FAT foram estruturadas em torno de dois programas: (a) o Programa do Seguro-Desemprego (instituído em 1986, porém sem dotação orçamentária), com as ações de pagamento do benefício do seguro-desemprego, de qualificação e requalificação profissional e de orientação e intermediação do emprego e (b) os Programas de Geração de Emprego e Renda, detalhado posteriormente (MTE, 2005).

O seguro-desemprego é um instrumento das chamadas "políticas passivas", sendo responsável pelas ações de: a) **benefício do seguro-desemprego** - promover a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude de dispensa sem justa causa; b) **intermediação de mão-de-obra** que visa recolocar o trabalhador no

---

<sup>5</sup> A seleção dos programas fez-se necessária diante da limitação de espaço deste texto.

mercado de trabalho, de forma rápida e não onerosa, reduzindo os custos e o tempo de espera de trabalhadores e empregadores; c) **qualificação profissional** (por meio do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR) - busca capacitar trabalhadores e elevar sua empregabilidade, contribuindo para sua inserção e reinserção profissional. Este seguro se destina a todo o trabalhador dispensado sem justa causa que comprovar ter recebido salário consecutivos nos últimos 06 (seis) meses, ter trabalhado pelo menos 06 (seis) meses nos últimos 36 (trinta e seis) meses, não estar recebendo nenhum benefício da Previdência Social de prestação continuada, exceto auxílio acidente ou pensão por morte e não possuir renda própria para o seu sustento e de seus familiares.

Outra instituição, o **Programa de Intermediação da Mão-de-obra** se dirige para a (re)colocação do trabalhador no mercado de trabalho visando a redução dos custos e do tempo de espera tanto para o trabalhador, quanto para o empregador. Utiliza para este fim um sistema de informações acerca das exigências dos empregadores ao disponibilizarem suas vagas junto aos postos de atendimento do SINE. Objetiva reduzir o desemprego friccional, contribuindo para que os postos de trabalho vagos não sejam extintos ou que não venha a ocorrer agregação de ocupação por dificuldades no preenchimento da vaga. São inscritos para receberem estes benefícios todos os trabalhadores que buscam o SINE à procura das ações que compõem o Programa do Seguro-Desemprego. Dessa forma, fazem parte da clientela alvo dessas atividades os trabalhadores em geral, desempregados ou em busca de nova ocupação, pessoas portadoras de deficiência, idosos, pessoas que buscam o primeiro emprego e empregadores da iniciativa privada ou governamental. (MTE, 2005)

Os Programas de Geração de Emprego e Renda-PROGER (criados em 1994) são voltados em sua maioria para micro e pequenos empresários, cooperativas e para o setor informal da economia, associando crédito e capacitação para geração emprego e renda. Fazem parte desses programas o PROGER, o PROGER Rural e o PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar). O PROGER – Programa de Geração de Renda é um conjunto de linhas especiais de crédito para financiar quem quer iniciar ou investir no crescimento de seu próprio negócio, com o objetivo de gerar e manter emprego e renda. Destina-se às pessoas que estão trabalhando de maneira informal, em pequenos negócios familiares, como por exemplo, “as que fazem serviços de marcenaria, fabricam roupas, comidas, doces caseiros, artesanato etc., aos profissionais recém-formados, aos mini e pequenos produtores rurais, aos pescadores

artesanais (com fins comerciais), aos seringueiros que se dediquem à exploração extrativista da seringueira na Região Amazônica, dentre outros”. Ainda oferece apoio aos professores da rede pública e privada de ensino, para aquisição de equipamento de informática e às pessoas físicas, para aquisição de material para construção ou para aquisição de unidades habitacionais. Entre as empresas, oferecem apoio às pequenas e microempresas bem como às cooperativas e associações de produção, formadas por micro ou pequenos empreendedores, urbanos e rurais (MTE, 2005).

Fazem parte do Programa do Seguro-Desemprego, complementando outras ações integradas da Política Pública de Emprego, como a qualificação profissional e a intermediação ao emprego. Desta forma, teoricamente sua concepção foi voltada para que no SINE o empreendedor tivesse à sua disposição gratuitamente uma estrutura de recursos humanos para o recrutamento, a seleção e a capacitação da mão-de-obra requerida em seu negócio, podendo, ainda, receber informações para a elaboração de seu plano de negócios. Estas linhas de crédito são destinadas ao apoio à capacitação, assistência técnica e outros acompanhamentos aos beneficiários, com a participação de comissões estaduais e municipais de emprego formadas pela sociedade civil, em busca de parcerias e prioridades locais.

Além destes o FAT financia: a) PROEMPREGO, voltado para setores estratégicos como transporte coletivo de massa, infra-estrutura turística, obras de infra-estrutura voltadas para a melhoria da competitividade do país; b) o PROTRABALHO, que busca apoiar pólos de desenvolvimento integrado na Região Nordeste e norte de Minas Gerais, fundamentais para o desenvolvimento sustentado e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador.

O PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador, concebido em 1995 e implementado a partir de 1996, como parte do projeto de desenvolvimento social prioritário do Governo Federal. Está inserido no quadro de políticas ativas do Sistema Público de Emprego, financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador é um dos mecanismos da Política Pública de Trabalho e Renda (PPTR), no âmbito do FAT, do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE e da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional – SEFOR. Objetiva garantir uma oferta de educação profissional permanente, visando reduzir o desemprego e o subemprego da População Economicamente Ativa, por meio da promoção da qualificação profissional como direito do trabalhador e componente básico do desenvolvimento sustentado, com equidade social. Com esta finalidade se propõe a mobilizar, articular, integrar e otimizar

gradualmente, toda a capacidade e competência disponível de educação profissional no país, estabelecendo metas anuais de atendimento do trabalhador. Para sua implementação foram gradativamente desenvolvidos dois mecanismos, orientados pelas diretrizes de participação, descentralização e fortalecimento da capacidade de execução local (MTE, 2005):

(a) *Planos Estaduais de Qualificação - PEQs*, coordenados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho, executados mediante convênios firmados entre os Governos Estaduais e o Ministério do Trabalho e Emprego/Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - MTE/SPPE, sujeitas à aprovação das Comissões Estaduais de Emprego (CETs) e negociações com as Comissões Municipais de Emprego (CMTs);

(b) *Parcerias Nacionais/Regionais*, executados mediante convênios, termos de cooperação técnica, protocolos de intenções com organizações governamentais e não governamentais (sindicatos, associações, fundações, universidades), para implementação de programas e projetos de alcance regional ou nacional, sujeitas à aprovação do CODEFAT.

Estes dois mecanismos envolvem uma cadeia estratégica e operacional, que articula o CODEFAT, o MTE, a SPPE, as STBs, CETs/CMTs e entidades executoras dos programas e projetos; ambos têm como prioridade a qualificação e requalificação de trabalhadores de baixa escolaridade, empregados atingidos por processos de reestruturação produtiva e modernização tecnológica, beneficiários do seguro-desemprego, pequenos produtores, trabalhadores do mercado informal, do setor urbano e rural; além de desenvolvimento de metodologias, estudos e produção de materiais didáticos, a título de apoio às ações de qualificação profissional.

## **5. Bloqueios na implementação das políticas de emprego e trabalho**

Apesar do movimento destas políticas em direção a reformulações e criação de programas de apoio ao trabalhador e de articulação e ampliação da infra-estrutura institucional voltada para estas questões desde a década de 1990, persistem bloqueios estruturais importantes no contexto da organização do mercado de trabalho. Associados aos ainda atuantes impactos das políticas macroeconômicas prioritárias de estabilização e a um contexto mundial de aumento da competitividade, estes bloqueios vêm retardando a consecução de resultados mais satisfatórios relacionados à implementação e gestão de um sistema público de apoio ao emprego que ainda não está efetivado no Brasil.



Entende-se por bloqueios neste contexto econômico, situações estruturais ou conjunturais que dificultam, obstam (*bottlenecks*) e/ou interrompem a ação ou o desenvolvimento da implementação de medidas destinadas a resultados mais satisfatórios nas condições do mercado de trabalho, ou seja, que conduziriam a melhores condições de salários e de outras vantagens trabalhistas, bem como a maior geração de postos de trabalhos.

Estes bloqueios podem apresentar um caráter estrutural, quando relacionados à forma pela qual estão organizadas, ordenadas ou dispostas as partes ou as relações entre as partes dos sistemas de ações destinados a implementar as medidas políticas. Com referência específica ao mercado de trabalho, exemplos de bloqueios estruturais que são encontrados no Brasil se relacionam, entre outros, à falta de: a) infra-estrutura para a disseminação da informação b) definição de leis jurídicas que sirvam de base para a aplicação das medidas públicas; c) disponibilidade de um cadastro que defina o público que deve ser alvo das políticas; d) mecanismos de distribuição dos benefícios das medidas; e) sistema de controle sobre a eficiência e correção da implementação das medidas; f) sistemas de integração entre as diferentes instituições distribuidoras das vantagens, no sentido de evitar duplicação de benefícios e da consecução da justiça distributiva; g) reformulação do código das leis trabalhistas (Consolidação das Leis do Trabalho), instituído na década de 1940 e desatualizado para a atual conjuntura.

Por outro lado os bloqueios conjunturais<sup>6</sup> se referem a impactos de outras medidas ou ações econômicas, de origem interna ou externa ao país, de natureza macro ou microeconômica, postas em prática em curto prazo e destinadas à estabilização ou ao desenvolvimento econômico e que causam efeitos indiretos prejudiciais às políticas de emprego do mercado de trabalho.

Um dos temas que mais instigam os formuladores de políticas de emprego diz respeito ao papel articulador e estimulador do governo na dinâmica do mercado de trabalho, proporcionando um reaparelhamento institucional voltado para a adequação da oferta de trabalho à demanda por trabalhadores em um novo contexto mundial.

De uma maneira geral, a ausência de critérios técnicos para a escolha das entidades encarregadas da execução das ações e ainda a distribuição não-equitativa dos recursos federais entre os consórcios sociais, consistem em obstáculos relevantes para a implementação bem sucedida das políticas de emprego mencionadas. Particularmente, a

---

<sup>6</sup> Os bloqueios conjunturais oriundos de questões macroeconômicas, não serão tratados em detalhe neste trabalho.

distribuição política de postos de trabalho pelos gestores das três esferas governamentais, ao colocar em funções técnicas especializadas, indivíduos sem a adequada qualificação técnica, resultou em falta de organização e de integração na implantação dos Programas. A maior dificuldade, em grande proporção, não tem sido a alocação escassa de recursos financeiros, mas sim a capacidade gerencial e técnica de organizar e controlar a operacionalização dos sistemas.

Com relação específica ao funcionamento do CONDEFAT, a multiplicidade de representantes das várias classes de agentes econômicos constitui sem dúvida uma manifestação da democracia vigente no país, que deve ter continuidade e deve ser apoiada efetivamente. No entanto, a diversificação de interesses conflitantes representados pelos representantes, associados muitas vezes a objetivos políticos partidários que extrapolam as funções e a finalidade básica do CONDEFAT, acaba por bloquear, ou retardar a tomada de decisão sobre as medidas efetivas para a distribuição dos benefícios e dos recursos financeiros. Este bloqueio estrutural pode ser encontrado em outros países e é de difícil solução, porém exemplos originados em países mais avançados mostram que é necessário o estabelecer um sistema de regras legais e políticas específicas para lidar com estas dificuldades.

Uma fonte de discussão e de bloqueio estrutural importante consiste na situação de que para a consecução de políticas de emprego e renda, com os recursos do FAT apenas não traria completa legitimidade, uma vez que contempla toda a força de trabalho, tendo como fonte de financiamento os recursos provenientes apenas de uma parte específica dos trabalhadores (Theodoro, 2002: 29).

O impasse ocorrente dessa situação decorre do fato de que a maior proporção dos recursos provenientes do trabalhador formal, por direito, deveriam ser direcionados para amparo do trabalhador “com carteira” e, no entanto as questões do desemprego, do subemprego e da informalidade são prioritárias e prementes na atual conjuntura do país. Dessa forma, outras fontes de financiamento destinadas à questão do emprego deveriam ser criadas visando liberar o Tesouro Nacional da complementação de recursos necessários para uma Política Nacional de Emprego. O contexto de uma instituição em que coexistem corporativismo trabalhista e empresarial além de demandas de ordem política confere internamente ao CONDEFAT, um ambiente de tensões latentes, que compromete o funcionamento das políticas de emprego. A visualização desta instituição apenas como uma parte do conjunto mais amplo de tomada de decisão e de fontes de financiamento, dentro da estrutura de implementação da política de emprego,

constituiria uma forma de amenizar os conflitos de interesses inerentes na implementação do amparo ao trabalhador.

Uma fonte alternativa de conflitos e debates na atualidade no país corresponde ao conjunto de leis incorporadas na Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, instituída em 1943 e que rege os direitos e obrigações trabalhistas de trabalhadores e empregadores que atuam no mercado formal de trabalho (MTE, 2005). Criada no contexto econômico daquele período e inalterada desde então, apesar das transformações consideráveis ocorridas do mundo do trabalho em particular e nas economias mundiais, a rigidez da regulamentação não atende mais às necessidades efetivas do trabalhador formalizado e, além disso, colabora para a elevação das situações de emprego informal nas empresas e do trabalho por conta própria em condições precárias. Isto se verifica porque as condições legais rígidas de determinação de horas de trabalho e de formas de contratação, bem como das obrigações sociais em termos de remuneração adicional (impostos, contribuições a sistemas sindicais trabalhistas, 13º salário, forma de remuneração das férias, entre outras), estimulam a demissão ou a contratação de assalariados sem contrato em Carteira de Trabalho assinada. Por outro lado, as normas instituídas muitas vezes bloqueiam juridicamente a implementação de programas de amparo ao trabalhador, “engessando” as possibilidades de contratações legais através de formas mais adequadas às situações conjunturais pelas quais vem passando a economia brasileira.

A discussão acirrada sobre a reforma da CLT coloca de um lado grupos sindicais que alegam a possibilidade de perda de direitos adquiridos dos trabalhadores formais e de outro lado grupos de trabalhadores que se encontram na informalidade, tendo em vista a dificuldade de contratação de acordo com as leis trabalhistas vigentes. A ampliação da proteção ao trabalho para acima de 65% da força de trabalho do país, passa pela flexibilização da CLT, incorporando a possibilidade de incorporação novas situações trabalhistas não contempladas pela antiga legislação, sem ônus para os trabalhadores e empregadores atualmente formalizados. Mudanças na CLT para atualização ao contexto da realidade vigente, não significa perda de direitos trabalhistas para os ocupados formalizados, mas apenas tem como objetivo ampliar a proteção legal a um contingente de trabalhadores não privilegiado pelo atual direito trabalhista.

A discussão sobre a flexibilização das leis trabalhistas se reporta principalmente à questão de diminuir ou não os encargos que incidem sobre o salário do trabalhador, os chamados custos indiretos do trabalho. Vista desta forma a reforma das leis do trabalho

coloca de um lado, trabalhadores (com registro em carteira de trabalho) defendendo direitos considerados uma conquista, e de outro lado, empregadores alegando que, diminuindo os gastos com folha de pagamento, poderiam contratar mais.

Existe uma controvérsia em relação aos conceitos sobre o que seriam as obrigações trabalhistas e o conceito de encargos sociais. Para alguns analistas os encargos chegam a atingir mais de 100% do salário pago aos trabalhadores registrados. Por sua vez, os principais sindicatos brasileiros, como a CUT (Central Única dos Trabalhadores) e a CGT (Central Geral dos Trabalhadores), interpretam de modo diferente estes conceitos de encargos sociais, o que resulta na afirmação de que não ultrapassariam a taxa de 25,1%. A interpretação adotada pelos sindicatos, estabelece como encargos sociais, que incidem sobre o salário pago ao trabalhador, o pagamento previdenciários (INSS, representando 20%), seguro de acidentes de trabalho (2%), salário-educação (2,5%), Incra (0,2%), bem como outros pagamentos a entidades sindicais empresariais (Sesi ou Sesc, 1,5%, Senai ou Senac, 1% e Sebrae 0,6%) (DIEESE, 1997).

Algumas destas taxações em folha salarial teriam melhor viabilidade se fossem transferidas para outros sistemas de pagamento e sem constar da folha salarial. Entretanto, o difícil é fazer essa transição sem prejudicar algumas políticas existentes e que funcionam bem. Outras obrigações trabalhistas constantes da CLT, décimo terceiro salário anual, férias, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e verbas rescisórias são, de fato, obrigações trabalhistas, direitos básicos que devem constar da folha salarial.

Eduardo Noronha, cientista político e professor da Universidade Federal de São Carlos no Estado de São Paulo, chama a atenção de que com relação aos custos indiretos do trabalho no Brasil reveste-se de uma particularidade em relação aos modelos liberais, pois tradicionalmente, há uma transferência dos custos públicos para a relação de trabalho: "As relações de trabalho e direito do trabalho são a base do sistema de proteção social no Brasil. A chamada desregulamentação das relações de trabalho afeta direitos tipicamente trabalhistas e outras políticas públicas, daí seu risco" (Noronha, 2000).

O governo aponta um caminho alternativo e prioritário de reforma, visando a atualização da lei trabalhista no Brasil, sem necessariamente resultar pela precarização das condições de trabalho. Defende a idéia de que para evitar a corrosão dos direitos trabalhistas, as discussões prioritárias sobre as mudanças — que na atualidade estão

sendo discutidas no Fórum Nacional do Trabalho — devem se dirigir para a reforma sindical.

A CLT na atualidade, de um modo geral, se dirige para a proteção de direitos individuais do trabalho e fragiliza o contrato coletivo de trabalho, que fortaleceria os instrumentos de contratação através da representação coletiva. Uma das propostas é a extinção gradual do imposto sindical agora vigente, que seria substituído pela contribuição negociada. A existência do imposto sindical e a prevalência presentemente de unificação sindical geram sindicatos fragilizados e pouco representativos. A maior parte dos sindicalistas defende a existência de representação sindical no local de trabalho para fortalecer os sindicatos, pois os sindicatos brasileiros são relativamente fortes para pressionar o governo federal, mas são fracos na negociação com os empregadores, especialmente nas pequenas empresas, nos pequenos municípios, onde muitas vezes o básico da legislação trabalhista não é respeitado (Noronha, 2000).

O contrato coletivo apresenta a vantagem de ser mais flexível que o contrato individual, permitindo maior amplitude da pauta de negociações, desde que esta não fica restrita por todos os detalhes da legislação vigente. Na atualidade, as decisões sobre jornada de trabalho, salário e outros conflitos, é feita através da justiça do trabalho que tem o chamado poder normativo nas relações de trabalho. O governo propõe que a justiça do trabalho se mantenha como justiça especializada na questão de resolução de conflitos de natureza jurídica e as questões de natureza econômica, como reajustes salariais, abonos, participação nos lucros ou resultados, etc., sejam resolvidos no âmbito da negociação coletiva entre empresa e trabalhador. Só em caso impasses a justiça do trabalho seria acionada, como árbitro.

Por outro lado, não é apenas por meio da legislação que o país resolverá a questão da geração de postos de trabalho. O apoio ao trabalhador passa também pela efetivação de programas de apoio ao trabalhador, que embora em grande parte já instituídos no Brasil na década de 1990, apresentam problemas de organização, coordenação e articulação com outras políticas públicas micro e macroeconômicas de desenvolvimento econômico nacional. Em outras palavras, a redução dos custos das obrigações sociais das empresas e as mudanças na legislação sindical não são o único caminho para o aumento da geração de empregos, pois estes custos têm influências relativas diferenciadas na composição dos custos do produto final, de acordo com o tamanho, processo produtivo e outras especificidades das empresas. Nas menores empresas, a participação dos custos salariais é maior e a contratação de trabalhadores

sem registro em carteira também é mais adotada. A retomada maciça do investimento privado e público associado à elevação do nível do crescimento econômico tem parte preponderante na elevação dos postos de trabalhos formalizados.

No país, as altas taxas de expansão de trabalhadores informais — com difícil acesso às benesses da proteção legal — conduzem à ineficiência produtiva, atraso tecnológico e organizacional, baixas competitividade e qualidade do produto, insuficiência de poupança, situações que representam obstáculos ao desenvolvimento sócio-econômico. A retomada do crescimento econômico é um caminho relevante para a inclusão destes trabalhadores no mercado protegido, porém não é suficiente para a recuperação do desenvolvimento. Este só é efetivado através de transformações estruturais, que devem ser priorizadas na reforma tributária e das leis trabalhistas e outras, bem como na aplicação de uma nova política industrial, com medidas de apoio que eliminem os bloqueios ao desenvolvimento causados pela informalidade do trabalho.

Com relação ao seguro-desemprego, no Brasil, um dos principais bloqueios estruturais diz respeito à abrangência da cobertura do seguro-desemprego. O seguro se dirige para o mercado de trabalho estruturado, com vínculo formal reconhecido e com possibilidades de relativamente longa permanência no mesmo posto de trabalho, ou que têm possibilidade de rápida mudança de um posto para outro. Os trabalhadores que não conseguem se estabilizar em um emprego com carteira assinada, acabam sendo excluídos do benefício do seguro-desemprego ficando cada vez mais desamparados para seu aprimoramento profissional e recolocação no mercado de trabalho. Dessa forma, no país, o maior percentual de excluídos do seguro-desemprego os jovens e as mulheres, que apresentam alta rotatividade nos postos de trabalho e dificilmente conseguem manter 6 meses de emprego com carteira assinada. Em 2002, do total de trabalhadores desempregados que haviam trabalhado no setor formal, apenas 48,8% eram cobertos pelo seguro-desemprego (Silva e outros, 2003).

Por outro lado, o número de parcelas de seguro a serem recebidas se situa hoje em 3 a 5, estando em estudos a elevação, passando-as para de 4 a 6. Associado ao montante insuficiente em termos monetários (um salário mínimo), o número de parcelas não equivale ao prazo média gasto em procura de emprego por estes trabalhadores (10 meses em 1999). Além do mais se o seguro se limita aos que exerciam atividades com vínculo registrado, um percentual de maior do que 60% de trabalhadores das empresas não têm direito ao seguro, pois não possuem vínculo legalizado. O que se tem

observado do ponto de vista espacial no Brasil, é que as regiões mais avançadas economicamente do sul e sudeste, oferecem menor grau de proteção ao trabalhador, face à alta rotatividade (45% e 47% de cobertura respectivamente) (Kon, 2004 a).

Algumas dificuldades estruturais têm impedido a consecução mais rápida e eficiente dos objetivos do Programa da intermediação da mão-de-obra. Primeiramente a relação de número de inscritos por vagas tem se elevado consideravelmente a partir dos anos 1990, tendo em vista, por um lado, a conscientização do público alvo sobre a possibilidade de apoio efetivo destas ações. Por outro lado, a conjuntura econômica onde políticas públicas que priorizam a estabilização de preços levaram a incertezas e à estagnação do período, limitou ainda mais o número de postos de trabalho a serem criados e um número crescente de vagas provenientes de dispensa de trabalhadores não foram colocados à disposição para preenchimento no período.

Alem disso, um número de vagas considerável oferecidas pelas empresas não têm sido preenchidas pela falta de perfil dos candidatos, representado pela baixa qualificação e baixa especialização, revelando um problema de empregabilidade constatado em todas as regiões do país, mesmo nas mais avançadas. Nas regiões urbanas, o problema tem se agravado com a chegada de trabalhadores vindos da área rural, cuja ausência de qualificação dificulta a absorção em atividades industriais, que são as maiores ofertantes de vagas mais qualificadas no SINE. Finalmente a intermediação não se articula com outros programas que se classificam entre as "políticas ativas", que incluem os investimentos diretos, os créditos seletivos, a educação, a formação profissional, a requalificação, a reciclagem e a reconversão e os de apoio ao trabalhador que visam concessão de microcrédito e seguro-desemprego. Essa articulação é imprescindível para o desenvolvimento de maiores possibilidades de ocupação ou trabalho de inscritos menos qualificados.

Por sua vez, a implementação do Programa de geração de emprego e renda, embora tenha tido boa aceitação e elevação dos gastos, apresentou deficiências e distorções na execução dos programas. A maior parte do PROGER tem se destinado ao setor rural, através de financiamento do custeio agrícola, tendo como intermediário o Banco do Brasil, que é tradicionalmente o operador dos financiamentos agrícolas do país. Esta prioridade causou distorções consideráveis que são as principais causas de críticas sobre a eficácia deste Programa, uma vez que para o setor urbano, as exigências em termos de garantias para o fornecimento de crédito são maiores, o que dificulta o acesso de trabalhadores informais (Barbosa e Moretto, 1998).

As maiores falhas ocorreram entre os agentes financeiros que atuaram através da adoção de padrões tradicionais de concessão de crédito, com uma burocracia executada por pessoas sem preparo para o atendimento. Ocorreram desvios de crédito para finalidades não prioritárias, não identificação de oportunidades de investimentos e falta de acompanhamento do crédito financiado (Chahad, 2002). No entanto, o PROGER, conseguiu de certa forma ampliar a geração de empregos a segmentos que não teriam acesso a formas mais vantajosas de trabalho.

Um dos bloqueios estruturais mais relevantes no Brasil se refere ao nível insuficiente de educação e capacitação da força de trabalho brasileira, em relação ao nível de qualificação demandado por tecnologias mais avançadas que levem ao desenvolvimento. Entre os principais pontos de estrangulamento para a implementação satisfatória deste Plano, salienta-se o fato de que o PLANFOR foi pensado não como programa de treinamento em massa, mas principalmente como estratégia de articulação, fortalecimento e/ou reestruturação da capacidade de Educação profissional do país. Nesse sentido, a falta de articulação, de complementação e de relacionamento entre as várias instituições e parceiros que executam os programas e projetos e que distribuem os recursos financeiros do Plano, é que se constituem os entraves à sua implementação. Avaliações recentes encontraram multiplicações de dotações para um mesmo trabalhador, através de instituições distribuidoras diferenciadas e falta de alocação de recursos em outros setores ou espaços desprivilegiados.

Outro bloqueio na própria concepção do Plano, diz respeito aos tipos de cursos selecionados para implementação. Segundo relatório de avaliação gerencial do MTE, a carga horária média nos cursos oferecidos correspondia a 94 horas-aula, que equivale a uma formação de curta duração, segundo os padrões internacionais (Rodrigues, 2003). Embora não seja considerado um valor baixo para uma atividade de treinamento, no caso específico do Brasil está aquém das necessidades do país, considerando-se o baixo nível de escolarização da População Economicamente Ativa, não habilitado para assumir funções que exigem alta qualificação. Por outro lado, os cursos desenvolvidos cada ano não vêm apresentando qualquer articulação com a oferta do ano anterior ou em relação ao ano seguinte, sendo possível afirmar-se que esta política carece de condições objetivas para desenvolver e formar um perfil amplo de trabalhador como foi proposto. Observe-se que na atualidade no país, as empresas exigem, quase sempre, escolaridade mínima de 11 anos como critério de recrutamento e seleção, enquanto o **PLANFOR** privilegia um público de baixa escolaridade ou analfabetos funcionais. Isto tem graves



repercussões sobre a abrangência dos programas de qualificação e requalificação, na medida em que menos de 20% dos trabalhadores brasileiros possuem o segundo grau completo.

Como salienta Rodrigues (2003), o atendimento preferencial aos setores da população em desvantagem social, do público usualmente excluído das alternativas tradicionais de formação profissional, tem representado um aspecto positivo do desenvolvimento do PLANFOR. No entanto, na prática, em termos de formação profissional, a tônica tem sido favorecer o desenvolvimento de qualificações estreitas para postos de trabalho precarizados ou para o desenvolvimento de atividades no setor informal da economia.

Vultuosos recursos estão sendo canalizados para uma educação profissional que não tem como atingir a eficácia e a eficiência pretendida, ou que possibilite a inserção do país no processo de internacionalização e reestruturação produtiva, sob uma nova base científica e tecnológica.

Alguns outros programas relevantes vigentes ainda estão em fase inicial de implementação e não serão tratados neste texto, porém apresentam caminhos e propostas factíveis para a inclusão de parcela considerável da força de trabalho. Entre estes se salientam: (a) o Programa Nacional do Primeiro Emprego (PNPE) instituído em Outubro de 2003, com a finalidade de gerar oportunidades de trabalho remunerado para jovens sem experiência anterior de emprego, envolvendo Governo Federal, Estados e Municípios, setor privado e várias entidades da sociedade civil (MTE,2005); (b) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, instituído em fevereiro de 2002, parte da recomendação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Idade Mínima de Admissão ao Emprego ou trabalho, estabelecendo como dezesseis anos esta idade mínima; e c) Programa Nacional de Economia Solidária – PNES, visando a defesa contra a exclusão social e a queda na indigência, através da inserção de trabalhadores na produção social, por meio de formas variadas de trabalho autônomo, individual e coletivo. Nesta última forma o trabalho recorre à autogestão, com uma administração participativa das atividades (MTE,2005).

Uma situação estrutural alarmante, não devidamente contemplada com instrumentos de apoio à inserção, em condições mais satisfatórias de proteção da força de trabalho, e que merece especial atenção das políticas públicas se refere à elevação da informalidade nas atividades brasileiras, que se intensificou nos setores de serviços e gera efeitos significativos sobre a economia e a sociedade. Um impacto relevante se

refere à diminuição do poder do trabalho organizado, em esferas como a barganha econômica, organização sindical e influência política. As novas formas de trabalho que vêm surgindo fora de empresas, ou relacionadas a empresas de forma não legalizada, exigem a reestruturação do modelo histórico do movimento trabalhista como uma força organizada. Outro efeito marcante é o aumento da heterogeneidade das situações de trabalho e das condições sociais que substituem as relações tradicionais, ampliando fluxos horizontais de atividades. Estes substituem a integração vertical anteriormente estimulada nas empresas como economizadora de custos, embora muitas vezes não eliminem a relação de autoridade e submissão entre o trabalhador e a empresas, nem a situação de explorador e explorado.

Esta heterogeneidade é reforçada por características específicas dos trabalhadores envolvidos, como por exemplo, a condição de gênero, de trabalhador imigrante, de minoria étnica e de idade; a informalização tende a reforçar agrupamentos sociais em torno destas especificidades, segmentando o mercado para o produto gerado e os rendimentos associados — o que consistem em uma forma de bloqueio estrutural conforme conceituado. Confirmando a observação de Castells (1999), no Brasil, a nova tecnologia da informação que redefine os processos de trabalho, o nível de emprego e a estrutura ocupacional, reforça muitas vezes a informalização e o aumento da heterogeneidade das relações de trabalho. A eliminação de empregos, geralmente não-especializados, dentro de empresas, conduz à diversificação de atividades menos qualificadas, exercidas por estas categorias informais de trabalhadores e a carência de uma política de apoio à pesquisa e desenvolvimento tecnológicos mais adequados para as condições da força de trabalho brasileira, acaba por obstar a absorção destes trabalhadores em condições de emprego mais vantajosas.

Paralelamente é identificada, em grande parte das vezes, a sub-utilização da mão-de-obra, tendo em vista a incapacidade das pessoas de encontrarem a ocupação desejada ou remuneração compatível com suas aspirações, o que é associado a baixo nível de renda, insuficiente para as necessidades básicas da família e baixa produtividade da força de trabalho. Nas atividades brasileiras, esta mão-de-obra em condições desvantajosas compõe a maior parte do setor informal alocado fora de empresas, enquanto que outra parte muito considerável engloba pequenos produtores de serviços de níveis superiores de renda e produtividade alocados fora de empresas, bem como assalariados de empresas.

Deste ponto de vista, estas atividades informais no país desempenham um papel definido no contexto de desenvolvimento, como absorvedoras de excedentes da força de trabalho, desde que parte destas produções se mostram eficientes e lucrativas, muitas vezes superando os rendimentos do setor formal. Estas atividades não são compostas por ocupações marginais ou parasitárias, embora outros segmentos possam incorporar trabalhadores menos remunerados, em pequena escala e limitados por técnicas simples, pouco capital e falta de contato com o setor formal, mas que sobrevivem no mercado de trabalho e colaboram com a geração de valor adicionado.

Além dos bloqueios estruturais representados por situações diversas da informalidade do trabalho no país, o mercado formal de trabalho também apresenta condições específicas de diversidade e situações de precariedade em determinados segmentos. Isto se verifica, por um lado, em virtude da própria situação conjuntural das empresas, que em adequação às prioridades das políticas de estabilização econômica, têm restringido investimentos produtivos. Isto resulta em uma oferta de empregos que além de se encontrar em média estagnada há duas décadas, não vem oferecendo perspectivas de amplas melhorias quanto a rendimentos e qualidade do emprego de grupos ocupacionais menos privilegiados.

## **6. Considerações finais**

A investigação sobre características atuais do mercado de trabalho brasileiro e do sistema público de emprego vigentes no país, particularmente a partir da década de 1990, permite observar os bloqueios presentes na atualidade que reduzem a possibilidade de geração de empregos e renda no país, levando à continuidade de situações de precariedade e insuficiência de condições para a maior parte da força de trabalho.

As análises levam à constatação de que no Brasil não existe um sistema articulado e eficazmente coordenado de proteção social e garantia de renda no mercado de trabalho. O que persiste é uma série de instrumentos e políticas, que se sobrepõem com baixa articulação e falta de organicidade, em que, em grande parte, a duplicidade de ações desperdiça esforços e recursos. Observa-se uma rigidez para a queda dos índices de desigualdade entre oportunidades de emprego, de rendimentos, de ascensão profissional e de proteção legal do país, que acaba por perpetuar a desorganização deste mercado, a concentração de benefícios e a ineficácia das políticas públicas adotadas.

Uma observação mais detalhada sobre os resultados da avaliação dos principais programas do sistema nacional de políticas de emprego, revela distanciamento entre a efetividade e a eficácia das ações governamentais no país. Embora os programas existentes contenham as premissas necessárias para o atendimento do trabalhador nas várias modalidades, são pouco eficazes para resolver as questões atuais do desemprego, por um lado porque estes programas surgiram tardiamente apenas na última década do século XX e por outro lado, porque imitam os sistemas de países avançados que foram montados para outro contexto estrutural e conjuntural. Complementando estes entraves, a falta de aplicação efetiva de verbas disponíveis nos orçamentos anuais mostra a falta de organização na implementação das medidas definidas.

Os principais bloqueios estruturais que são o fulcro de combate das políticas de emprego recentemente criadas, se referem primeiramente oferta de mão-de-obra, ligada à natureza específica da força de trabalho brasileira, que apresenta em média baixa qualificação e fracos mecanismos de defesa ante a diminuição da demanda por trabalho. Por outro lado, outros fatores estruturais de longo prazo, como as mudanças mundiais verificadas na atualidade no mundo do trabalho, que exigem requisitos específicos de polivalência para a contratação do trabalhador, se associam a fatores conjunturais de curto prazo ligados a políticas públicas macroeconômicas, que visam a permanência da estabilização macroeconômica, particularmente das taxas de inflação. Estas políticas contencionistas de estabilização entram em conflito com políticas desenvolvimentistas, que se situam em situação não prioritária na visão do atual governo.

As políticas de emprego recentemente criadas imitam os sistemas introduzidos em países mais avançados nos períodos de 1950 e 1960, que no atual contexto acabam por adquirir no Brasil um aspecto compensatório, assistencialista e de baixa eficácia e que atuam principalmente do lado da oferta de mercado de trabalho, ou seja, intermediação e capacitação profissional. A prioridade sobre as políticas de estabilização macroeconômica não inclui o objetivo de melhora do nível emprego, que depende diretamente da demanda agregada a longo prazo e dessa forma o nível de crescimento econômico é postergado e as políticas de emprego perdem a eficácia (Cardoso Jr., 2000).

Paralelamente a isto, as escolhas tecnológicas tomadas e estimuladas pelas políticas também priorizam investimentos em paradigmas técnico-produtivos mais modernos que visam elevação da competitividade interna e internacional, que sem dúvida é um objetivo importante a ser perseguido. Porém, desde que estas escolhas

determinam o volume de emprego agregado e os requisitos dos novos postos de trabalho, a falta de adequação da maior parte da força de trabalho a estas novas exigências demandaria também estímulo a uma política tecnológica adequada às condições específicas estruturais dos trabalhadores, ainda que calcada em processos produtivos menos “modernizantes” ou capital-intensivos, porem mais absorvedores de trabalho.

Observa-se na atualidade, uma carência de instrumentos de estímulo à redução da informalidade das pequenas e médias empresas, que consistem na atual conjuntura brasileira, uma das maiores fontes de geração de emprego e renda. Seriam necessários mecanismos tributários, previdenciários e trabalhistas simplificados aplicados a estas atividades, que estimulariam a formalização e ampliação de novos negócios. De acordo com a Associação Nacional da Micro e Pequena Indústria, em outubro de 2004, cerca de 11 milhões de empresários e 43 milhões de trabalhadores encontravam-se na informalidade e medidas como isenção de tributos ou alíquotas menores cobradas sobre faturamento, planos de contribuição previdenciária especial para empresários e trabalhadores individuais, iniciativa para diminuir custos de investimentos e outros mecanismos para estimular a formalização das relações de trabalho, ao mesmo tempo diminuiria a mortalidade de pequenas empresas e elevaria as possibilidades de geração de empregos.

Como salienta Cardoso Jr. (2000), os instrumentos atuais do sistema público de emprego — como intermediação, capacitação, seguro-desemprego, ingresso do jovem no mercado de trabalho, subsídios e créditos à geração de renda e emprego, etc. — são de extrema relevância e não devem ser desprezados, porém seu papel na determinação do nível e qualidade do trabalho se torna enfraquecido se forem desconsiderados outros mecanismo de ação sobre o mercado de trabalho, que têm permanecido em segundo plano. Particularmente o desaquecimento da demanda advindo de problemas crônicos da demanda efetiva é uma das questões que são prementes para inclusão nas políticas ativas de emprego, paralelamente às políticas passivas e ativas já aplicadas e que se tornam inoperantes diante da situação macroeconômica de contenção da atividade econômica.

## Bibliografia

- AMORIM, Brunu M. F. e ARAÚJO, H.E., “Economia Solidária no Brasil: Novas formas de Relação de Trabalho?”, em *Mercado de Trabalho*, IPEA, Brasília, Agosto/2004.
- BARBOSA, Alexandre de Freitas e MORETTO, Amilton, *Políticas de emprego e proteção social*, ABET, São Paulo, 1998.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, “Macroeconomia do Brasil pós-1994”, em *Análise Econômica*, 21(40) setembro 2003: 07-38.
- CARDOSO Jr, José Celso, *Desestruturação do mercado de trabalho brasileiro e limites do seu sistema público de emprego*, IPEA, Texto para Discussão N<sup>o</sup>, 751, Brasília, 2000.
- CESIT, *A importância do setor público na geração de empregos*, em Mercado de Trabalho, Políticas de Emprego e Renda, e o Futuro do Emprego no Estado de São Paulo. Relatório de Pesquisa CESIT/UNICAMP, Campinas, 2001.
- CHAHAD, José Paulo Z., *Políticas públicas de emprego e renda no governo Fernando Henrique Cardoso: grandes avanços e muito a se fazer*, IPEA, Brasília, 2002.
- DIEESE, Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos, *Encargos Sociais no Brasil - Conceito, magnitude e reflexos no emprego*. DIEESE, Pesquisa DIEESE N<sup>o</sup> 12, São Paulo, 1997.
- IBGE, <http://www.ibge.gov.br>, 2004.
- IBGE, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*, IBGE, RJ, vários anos.
- KON, Anita, “Características econômicas das indústrias de serviços no Brasil: uma comparação entre empresas de capital estrangeiro e de capital nacional.”, em *Estrutura e dinâmica do setor de serviços no Brasil*, IPEA, Brasília, 2006.
- KON, Anita, “Diversidades nas condições de informalidade do trabalho brasileiro”, em *Anais do XXXII Encontro Nacional de Economia*, ANPEC, João Pessoa, 2004a.
- KON, Anita, *Economia de Serviços: Teoria e Evolução no Brasil*, Ed. Elsevier/Campus, Rio de Janeiro, 2004b.
- MTE, Ministério do Trabalho e Emprego, <http://www.mte.gov.br>, Brasília, 2005.
- NORONHA, Eduardo G. *O modelo legislado de relações de trabalho no Brasil*, Dados, Rio de Janeiro, v.43, n.43, p.241-290, 2000.
- RAMOS, Lauro, O desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro: tendências, fatos estilizados e padrões espaciais, IPEA, Texto para Discussão N<sup>o</sup> 1255, Brasília, 2007.
- RODRIGUES, Michel Marcelino, *Educação e trabalho no contexto da globalização: uma análise crítica do PLANFOR*, Universidade Estadual de Maringá, Maringá/Paraná, 2003. Dissertação de Mestrado.
- SILVA, Ilmar F., e outros, *Seguro-Desemprego e Abono Salarial Anual: algumas considerações sobre os programas de garantia de renda no Brasil*, DIEESE, SP, 2003.
- THEODORO, Mário, Participação social em políticas públicas: os conselhos federais de políticas sociais – o caso CONDEFAT, IPEA, Texto para Discussão N<sup>o</sup>, 931, Brasília, 2002.