



# A POLÍTICA PÚBLICA DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA - LIMITES E POSSIBILIDADES

**ROSE SERRA\***

## 1. INTRODUÇÃO

Neste artigo, abordarei a Política Pública de Emprego, Trabalho e Renda, com o entendimento que essa é uma Política que adquiriu grande importância na atualidade, a partir da crise capitalista de 1970 e, mais ainda agora, com essa nova crise de 2008. Na primeira crise, o desemprego (e suas derivações) fez-se presente como um problema central e de imensa envergadura, do ponto de vista econômico e social. Nessa crise atual, que apenas começou, novamente o desemprego já apresenta níveis de ocorrência muito grande, nos países centrais e em parte da periferia do mundo, com uma velocidade nunca ocorrida antes.

Nessa perspectiva, de início, tratarei essa temática, em termos dessa determinação econômica, focando, em linhas gerais, algumas das suas características e expressões. Apresentarei como segundo ponto, a estrutura dessa Política Pública, no Brasil, em nível federal, apresentando os seus principais programas, e problematizando alguns aspectos de sua implementação além de alguns limites no atual estágio do seu desenvolvimento. Como terceiro eixo, apresento algumas iniciativas dessa Política, em nível mais amplo, no continente americano, com o objetivo de evidenciar as preocupações nessa região dos governos e organismos internacionais na busca de soluções, de maneira articulada e de longa duração. Finalmente, indicarei como pedra de toque e no terreno das hipóteses, algumas ilações de caráter ideológico-político, relativas à criação e sustentação

financeira dessa Política em países da periferia do mundo.

Destaco que: as reflexões presentes neste artigo estão embasadas no desenvolvimento do meu projeto de Pesquisa no Programa de Dedicção Exclusiva da UERJ – Programa de Incentivo à Produção Científica, Técnica e Artística (PROCIÊNCIA) – no período anterior, de 2005 a 2008, já submetidas, portanto, ao crivo de avaliações de órgãos de fomento como o CNPq e FAPERJ e da própria UERJ, através dos canais específicos do PROCIÊNCIA. Também tais análises referem-se às minhas atuais preocupações de investigação, objeto do meu atual Projeto nesse Programa, aprovado para o período de 2008 a 2011.

## 2. DETERMINAÇÕES

Do ponto de vista econômico, considero que o substrato básico para políticas públicas dessa natureza, na atualidade, é o desemprego, que constitui o principal determinante das graves expressões da questão social no contexto econômico e sócio-político, em várias regiões do mundo, a partir da década de 1970, quando as economias centrais começaram a apresentar sinais de esgotamento do padrão de produção vigente, até então.

Em decorrência dessa crise, o reordenamento do capital na área da produção e no âmbito da circulação, tendo em vista a busca de maiores taxas de lucro e objetivando o enfrentamento dessa crise,

resultou em novo modelo de produção, a chamada reestruturação produtiva, que modificou os processos de produção e o trabalho, alterando suas formas, condições e relações de produção. No âmbito da inserção no mercado de trabalho, alteraram-se os regimes e contratos de trabalho, com a substituição, em grande monta, do emprego formal pelo emprego em tempo parcial, temporário, subcontratado e terceirizado, aplicado em dimensão mundial, processo esse de substituição do tipo de emprego formal, vigente até então em larga escala. Instala-se, portanto, o trabalho precarizado como opção majoritária do capital. Ao lado dessas ocorrências, também houve o aumento do contingente do exército industrial de reserva, a exclusão precoce de trabalhadores do mercado de trabalho, considerados “velhos” pelo capital, a baixa absorção de jovens e a inserção cada vez mais cedo de crianças no mercado de trabalho. Por outro lado, a forte incorporação da mulher nesse mercado de trabalho tem provocado o crescimento da população economicamente ativa (PEA), pressionando as taxas de desemprego.

Assim, resultante desse novo padrão produtivo, múltiplas alterações no mundo do trabalho ocorreram e, desde a década de 1980, em escala mundial, vem acontecendo um processo de substituição dos empregos formais por tais novas modalidades de inserção no mercado de trabalho, guardando, tal processo, diferenças e peculiaridades entre os países centrais e o resto do mundo, os chamados países periféricos como o Brasil.

Esses fatores associados às políticas neoliberais estatais conseguiram atingir todos os ângulos e dimensões da vida social em muitos países da periferia, chegando também aos países centrais:

Sem dúvida, é corrente admitir-se uma correlação entre nível de emprego e crescimento econômico. Tal relação fica demonstrada no Brasil, ao longo das décadas de 80 e 90 passadas e primeiros anos de 2001, ou seja, a oferta de emprego retraiu-se à medida que os índices de crescimento da economia diminuíram. O que se observa, principalmente em torno dos últimos 15 anos, é a relação de falta de emprego com a

implantação do processo de reestruturação produtiva, provocando o desemprego estrutural, resultante da implantação do novo padrão produtivo bem como a crescente diminuição de oferta de postos de trabalho em todos setores da economia. Uma das principais alterações advindas dessas transformações técnico-produtivas recai sobre a estrutura e composição do emprego. “O Brasil (...) apresenta alta concentração de trabalhadores nas ocupações profissionais inferiores e baixa concentração nas ocupações profissionais intermediárias e superiores” (POCHMANN, 2001, p. 53).

Em que pese o aumento dos postos de trabalho no mercado de serviços na década de 1980 e grande parte da década de 1990, é fato que tais postos continuam dependendo muito do setor industrial, ainda que de forma indireta, uma vez que muitos dos novos serviços estão ligados às empresas de transformação. Portanto, há uma relação direta entre os setores secundário e terciário no tocante à oferta de postos de trabalho. Para que se tenha uma apreensão adequada da situação ocupacional brasileira, reafirmo: é mister registrar que o Brasil tem diferenças marcantes, se comparada sua situação com a dos países desenvolvidos. Devido ao seu ingresso tardio na fase de industrialização, não obteve os efeitos positivos ocorridos naquelas sociedades, daí a forte presença de ocupações no setor primário e depois, cada vez maior, no setor terciário da economia. Diante dessas alterações macrosocietárias, a partir de 1990, o Brasil passou a registrar novas tendências nas ocupações profissionais, como resultado do processo de reconversão econômica. Daí que compreender a questão do emprego no Brasil exige, necessariamente, que se proceda a uma análise do tipo de ocupação.

Nessa ótica, a grande alteração foi a dramática queda de empregos industriais e o forte crescimento de postos de trabalho nos serviços, setor em que o informal é mais típico. De acordo com Mattoso (1999, p. 17-8), o Brasil perdeu nessa conjuntura 3,3 milhões de postos de trabalho formais numa realidade de cerca de 18 milhões de assalariados num total de 70 milhões de população economicamente ativa. A principal conclusão a que se chega é que, numa

década, houve uma alteração da ocupação do mercado de trabalho, do tipo formal para o tipo flexível, havendo uma explosão do trabalho informal ou flexível nas metrópoles brasileiras. É pertinente (re)afirmar que tanto o desemprego quanto o subemprego são resultantes da implantação desse novo modelo de produção, associado às políticas de ajustes definidas pelo capital para os países periféricos. Relacionado a esse quadro, a década de 1990 demarca o rompimento com o antigo paradigma do mercado de trabalho, em virtude da significativa queda de 26% do número de empregos com carteira assinada registrados nesse período. Na verdade, a partir de 1986, a categoria “conta própria” passa a ser o principal gerador de postos de trabalho, chegando a 68% acima da década de 1980, cabendo aí vários tipos de trabalhadores desde taxistas, ambulantes até profissionais liberais” (Dupas, 2001, p.47). De outra parte, os trabalhadores sem carteira ganharam 45% de postos de trabalho, tendo um perfil mais homogêneo, neles se incluindo empregados domésticos e trabalhadores da pequena indústria e serviços (ibid, p. 148).

Nos anos de 1990, os serviços passaram a absorver mais postos de trabalho, configurando já a alteração no setor industrial, em termos de seu encolhimento inicial. Nos anos iniciais do século vinte e um, o aumento do desemprego refletiu justamente a incapacidade da economia brasileira de gerar expressivos postos de trabalho, não obstante o setor de serviços continua absorvendo uma parte dos trabalhadores que anualmente ingressam no mercado de trabalho ou que são demitidos dos setores industrial e agropecuário. Para Pochmann (2001, p. 60-1):

A classe de serviços que aumentou fundamentalmente a sua participação relativa no Brasil foi a de distribuição, já que os serviços sociais mantiveram sua participação relativa e as classes de produção e de serviços pessoais regrediram relativamente (...) na classe de serviços de produção, que deveria expressar os esforços de adoção do novo paradigma técnico-produtivo, há queda na participação ocupacional. Isso parece ocorrer fundamentalmente porque o enfraquecimento

do setor industrial, com a desintegração e desnacionalização de algumas cadeias de produção, inviabiliza o avanço dos serviços de produção.

No Brasil, por ser um país ainda em desenvolvimento e dependente do grande capital externo, a implementação de uma política nacional de bem-estar social possibilitaria a ampliação da renda e do emprego. Ainda, segundo Pochmann (ibid, p.129):

A ampliação dos serviços sociais de boa qualidade influenciaria a elevação dos empregos no setor público (não necessariamente estatal) e nas comunidades de assistência e de prestação de serviços. São exemplos de atividades com potencial de desenvolvimento, no âmbito do serviço social, os programas de trabalho, de utilidade coletiva, uma espécie de regime mínimo de emprego urbano como forma de geração de renda para aqueles que se encontram excluídos do mercado de trabalho por muito tempo (e com dificuldade de obter um novo emprego) e para aqueles que disputam seus primeiros empregos (sem quase nenhuma experiência anterior).

Contudo, não foi o que presenciamos, até hoje, em realidades atingidas pela lógica implantada, nem mesmo por governos de matiz esquerdista, como os que estão em vigência na América Latina.

Por impossibilidade de análise, em razão da proximidade de ocorrência, no segundo semestre de 2008, não me deterei na nova crise capitalista, em escala internacional, desencadeada nos Estados Unidos e que se espalhou pelos países centrais e já chegou aos países periféricos, como é o caso do Brasil. Suas conseqüências já se fazem sentir no mundo todo, de maneira avassaladora, em termos de redução de postos de trabalho, o que trará uma situação muito sombria para a realidade mundial, tornando essa temática uma necessidade premente de objeto de estudos e investigações empíricas, além de intervenções urgentes dos governos e demais segmentos da sociedade civil, principalmente o setor empresarial.

De todo modo, essa crise que ora vivenciamos,

pode ser entendida como resultante imediata da insolvência do sistema de hipotecas imobiliárias nos Estados Unidos da América, provocada pela expansão generalizada do crédito, o que levou a um grande crescimento da demanda em vários setores e, em grande monta, no setor imobiliário, seja no financiamento habitacional, seja no investimento para ganhos, face principalmente à baixa de juros. Situação essa que provocou altos níveis de descontrole e enorme rentabilidade dos agentes financeiros, sobretudo, os bancos de investimento. Quando o descontrole suplantou a rentabilidade, o quadro se inverteu, resultando na inadimplência generalizada dos compradores de imóveis e, conseqüentemente, dos bancos de investimento. Frente a esse quadro, há muitas implicações que afetam o sistema capitalista, sendo a mais importante, a que atingiu duramente o seu núcleo básico- o sistema produtivo-, o que implicou, quase que de pronto, na desaceleração do desenvolvimento econômico, com redução da produção, implicando como conseqüência, em forte redução da oferta e do corte de empregos, provocando a implantação da recessão econômica, fantasma temida pelos países, em razão dos efeitos que provoca em termos econômicos e sociais.

Ora, todos nós sabemos, por vivências anteriores em vários períodos históricos, que recessão significa falta e perda de emprego, aumento da informalidade e do subemprego, baixa dos salários, entre outros. Em termos sociais, os efeitos são muito perversos, causando o caos social em determinadas situações. É como se estivéssemos vivendo uma crise interminável, desde os anos 1970, desta feita, sob novo formato, centrado no setor financeiro. Em tempos de globalização, essas crises se apresentam com múltiplas faces, com uma extensividade muito grande e, também, com uma grande verticalidade nos estragos que provoca. Razão pela qual a eclosão dessa crise na América do Norte atingiu velozmente outros países do primeiro mundo e, em grande parte, países periféricos, em particular na América do Sul e adjacências

De fato, percebe-se que há muitos pontos de

intersecção dessa atual com a crise anterior, principalmente em termos de suas determinações, a falta de regulamentação do capital financeiro, capital este que viaja pelo mundo, sem controle, na rota da especulação, sendo-lhe conferido o privilégio de protecionismo estatal, ao invés do controle público possível, no interior do sistema capitalista. Não por acaso, representantes do capital, em pronunciamentos recentes em vários países, em final de 2008 e início de 2009, apontaram os efeitos dessa falta de regulamentação como um problema a ser enfrentado, com sugestões para que esse seja um dos pontos de mudança no enfrentamento dos efeitos que vivemos, com uma velocidade incrível, a partir do desencadeamento dessa crise de 2008, com indicações de longa duração, segundo análises econômicas de respeitáveis especialistas, inclusive dos Estados Unidos.

É nesses contextos de crise que as Políticas de Trabalho, Emprego e Renda ganham cada vez mais relevância e vêm sendo alvo, desde os anos 1990, de preocupação e objeto de ações de diferentes setores em diversos países: governo, empresariado, organizações de trabalhadores e movimentos sociais. Tais políticas precisam ser vistas, para efeito de estudos, investigações e análises, num contexto global. Um ponto de destaque é que essas políticas interagem com vários campos de gestão pública, entre elas, a mais importante, a política econômica, a política de assistência tributária, a política de assistência social e outras.

De todo modo, as mudanças na situação de emprego precisam ter como carro chefe a política de desenvolvimento nacional, geradora de emprego e, nesta, a política de geração de trabalho e renda deveria ser uma estratégia daquela, em termos da criação de emprego e de efetiva qualificação e colocação de trabalhadores no mercado formal. Na verdade, não é o que se constata com os dados da realidade dos programas dessa política e seus resultados, computados em relatórios oficiais governamentais e pesquisas recentes de estudiosos do tema.

A seguir, apresento sucintamente o Sistema Nacional de Emprego e Renda no Brasil que pode ser considerado uma referência para outros países, uma vez que a lógica dessa política guarda esse caminho na sua constituição e no seu desenvolvimento.

### **3. ESTRUTURA DA POLÍTICA PÚBLICA DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA**

É importante sinalizar que a legislação pública no Brasil na área do trabalho teve alguns recortes históricos importantes, foi o caso da criação do Ministério do Trabalho em 1930; da Consolidação das Leis Trabalhistas em 1943; do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço em 1966, do Sistema Nacional de Emprego em 1976 e do Seguro Desemprego em 1986.

No terreno específico das refrações advindas dessa crise capitalista, em nível macro societário, em que o desemprego tornou-se a estrela principal, a intervenção estatal, de fôlego, deu-se na década de 1990, com a regulamentação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O FAT é um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, ao Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico, esses últimos a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). É gerido pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), órgão colegiado, de caráter tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo. A principal fonte de recursos do FAT é composta pelas contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). As principais ações de emprego financiadas com recursos do FAT estão estruturadas em torno de dois programas: o Programa do Seguro-Desemprego (com as ações de pagamento do benefício do seguro-desemprego, de qualificação e requalificação profissional e de orientação e

intermediação de mão-de-obra) e os Programas de Geração de Emprego e Renda (com a execução de programas de estímulo à geração de empregos e fortalecimento de micro e pequenos empreendimentos

A estruturação atual dessa Política Pública se dá por meio de um Sistema Público de Emprego, em três áreas: 1) A primeira é a de políticas de caráter compensatório, de apoio ao desempregado, através do seguro-desemprego. 2) A segunda diz respeito à Qualificação Profissional e à Intermediação de mão-de-obra ou Colocação Profissional, que buscam inserir no mercado os desempregados. 3) A terceira área é o conjunto de políticas de crédito dirigidas aos diversos setores produtivos capazes de gerar emprego e renda.

O governo Lula, no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, situa como centro do mesmo a estratégia de desenvolvimento com inclusão social e a desconcentração de renda com crescimento do produto e do emprego. Entre seus objetivos, está o crescimento com geração de trabalho, emprego e renda. No âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), para enfrentar o desemprego, o referido plano pretende fortalecer o Sistema Público de Emprego, na ótica do desenvolvimento sustentável, com geração de mais e melhores empregos, trabalho e renda, com o fortalecimento do trabalho estável, políticas ativas de emprego e economia solidária e um sistema democrático de relações de trabalho.

Os operadores do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda são diversos. O Seguro Desemprego é operado pela Caixa Econômica Federal (CEF), pelos Postos de Delegacia Regional do Trabalho (DRTs) e Postos do Sistema Nacional de Emprego (SINE), que são a maior porta de entrada do Sistema. O Programa de Intermediação (Colocação) de mão-de-obra e o Programa do Primeiro Emprego são operados pelo SINE nos 26 Postos de Estados e Distrito Federal, por meio de Convênios com as Secretarias Estaduais do Trabalho que, por sua vez, conveniam com as Prefeituras Municipais (1097 postos) e Centrais Sindicais (21

postos). Cabe um destaque para o SINE, pelo seu papel extensivo e sua cobertura nacional. Seu objetivo, segundo o MTE, é fazer a intermediação da mão-de-obra no setor formal, prestando informação e orientação sobre a oferta e procura de emprego e subsidiar o sistema educacional e o de formação de mão-de-obra para elaboração de políticas. Seu funcionamento é coordenado por esse Ministério e operado por estados e municípios. Os Programas de Crédito do FAT são agenciados pelos Bancos Públicos Oficiais: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) por meio de sua rede de agências bancárias. O Plano Nacional de Qualificação Profissional (PNQ) é operado pelas Secretarias Estaduais de Trabalho, grandes Municípios e consórcios Intermunicipais (Planteqs) e por Entidades Nacionais (Proesqs). As Políticas de Qualificação Profissional, no Brasil e, em âmbito internacional, as Políticas de Educação Profissional passaram a ser fundamentadas na noção de competência, que articula habilidades básicas, específicas e de gestão, deslocando-se da noção de qualificação tradicional que associa um saber, uma carreira e um salário. Essas políticas ganharam materialidade no Plano Nacional de Formação do Trabalhador (PLANFOR), criado pelo governo Fernando Henrique e desenvolvido de 1996 a 2002, e no Plano Nacional de Qualificação (PNQ), criado em 2003, no início do governo Lula. O conceito de competência, subjacente nessa política, privilegia o trabalhador com aptidão para elaborar conexões, criar e desenvolver conceitos e operar em grupo. Este deslocamento no campo do trabalho configura-se, conseqüentemente, em demanda para o campo educacional que passa a formar o trabalhador polivalente.

Segundo Hirata (1994, p.133), na noção de competência está ausente a perspectiva da relação social, uma vez que o novo modelo de relações profissionais se associa à crise da noção dos postos de trabalho, visto que quanto menos estáveis são os empregos e mais caracterizados por objetivos gerais,

mais as qualificações são substituídas por “saber ser”. A competência remete então, a um sujeito e a uma subjetividade, deslocando para o âmbito do privado uma relação que no modelo anterior era social. Nesse contexto, tudo no campo profissional passa ser de responsabilidade individual. E a configuração do mundo do trabalho no país difere da ideia de emprego de carreira estável, ou seja, está articulada com as ideias da empregabilidade, condicionando o trabalhador que deseja acessar os postos de trabalho existentes à competência profissional, à disposição para aprender e à capacidade para empreender.

Assim, o trabalhador convive hoje com a preocupação não só de acessar o emprego, mas de permanecer nele, mantendo-se competitivo em um mercado de trabalho em constante mutação. O trabalhador, então, deve se preparar para várias carreiras e diferentes trabalhos.

Com o segundo governo Lula, segundo os dados oficiais, teve início uma alteração da situação de emprego, a partir da iniciante retomada de crescimento econômico. No entanto, embora se anuncie o aumento de postos de trabalho no setor produtivo, responsável mais diretamente pela criação de novos empregos, ainda é prematuro para chegar-se a qualquer conclusão mais sustentada dessa mudança. Principalmente, porque o aumento de postos de trabalho precisa estar acompanhado de crescimento da renda do trabalho em níveis contínuos, este, sim, um quadro muito difícil de reversão porque implica em alterar os índices alarmantes da desigualdade social brasileira, o que abarca muitos aspectos, não só econômicos, mas fatores de ordem política, cultural e institucional. Por outro lado, os novos empregos precisam ser, de fato, novos e não, como em muitos casos, a formalização em carteira de trabalhadores em postos de trabalhos já existentes, resultante da efetiva ação dos fiscais do trabalho do MTE, o que alteraria os índices de oferta real de emprego.

Relacionado a isso, um dado que não aparece nas estatísticas e análises oficiais é o aspecto da rotatividade no emprego, própria da lógica atual

econômica. Quer dizer, quando há criação de novos postos de emprego numa ponta, na outra há demissões e/ou fechamento de postos de trabalho, portanto os dados reais de novos empregos ficam mascarados. Sem falar também na correlação dos índices de novos empregos com aqueles do crescimento contínuo da população economicamente ativa, quer dizer, a proporção de novos empregos precisa estar, necessariamente respondendo à proporção dos índices de inserção de novas demandas ao emprego, ou seja, dos novos contingentes de pessoas que chegam ao mercado, continuamente.

Para efeito de ilustração da importância dessas Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, como referência mais ampla, em nível do continente americano do sul, apresento, a seguir, indicações do seu significado e iniciativas dos governos da América Latina sobre as mesmas, nos anos 1990.

#### **4. AÇÕES DESSA POLÍTICA NO CONTINENTE LATINO AMERICANO**

A questão sociolaboral inscreve-se na pauta do Mercosul, a partir de 1991, o que deu origem ao Sub-grupo de Trabalho –SGT 10: “Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social, órgão tripartite de apoio técnico do Conselho do Mercado Comum (CMC). Entre os feitos do SGT 10, cabe: “o Repertório de Recomendações Práticas sobre Formação profissional e o Glossário de Formação Profissional, meios para possibilitar o desenho e a implementação de políticas e ações nacionais sobre bases metodológicas comuns” (Sant’ Ana, 2003, p. 122)

O tema emprego, dada sua função estratégica, atravessa todos os temas tratados pelas memórias nacionais de países da América Latina, mas é alvo específico daquela relativa ao art. 14 do Conselho do Mercado Comum (CMC): Fomento do emprego, que dispõe:

Os Estados Partes comprometem-se a promover o crescimento econômico, a ampliação dos mercados interno e regional e a executar políticas ativas referentes ao fomento e criação do emprego, de modo a elevar o nível de vida e corrigir os

desequilíbrios sociais e regionais. A isso se soma o art. 15, Proteção dos desempregados, cujo conteúdo afirma: Os Estados Partes comprometem-se a instituir, manter e melhorar os mecanismos de proteção contra o desemprego compatíveis com as legislações e as condições internas de cada país, a fim de garantir a subsistência dos trabalhadores afetados pela desocupação involuntária e, ao mesmo tempo, facilitar o acesso a serviços de recolocação e a programas de requalificação profissional que facilitem seu retorno a uma atividade produtiva. (idem, op.cit, p.125)

Tal problemática atinge na atualidade, inclusive, e de maneira continuada, as Centrais Sindicais de vários países — incluindo-se a CUT aqui no Brasil — que também, junto com a organização da luta coletiva contra o desemprego, utilizam verbas do Fundo de Amparo ao trabalhador (FAT) para montar cursos profissionalizantes. As Centrais justificam que esses processos são necessários em função de “uma nova sociabilidade requerida face às profundas transformações no mundo do trabalho” (id., ibid, p. 33).

Em 2003, em Salvador, no Brasil, aconteceu a XIII Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho (CIMT), que contou com a presença dos ministros do Trabalho dos 34 países membros da OEA e de representantes de organismos internacionais.

A declaração de Salvador afirma: “(...) O diálogo social é a maneira de lograr os indispensáveis acordos para assegurar o trabalho decente e o respeito dos direitos inerentes à dignidade das pessoas (...) O documento aponta a pretensão de buscar a cooperação de organismos regionais e internacionais que atuam no campo do desenvolvimento e do trabalho nas Américas, principalmente a Organização Internacional do trabalho (OIT), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Comissão Interamericana de Mulheres (CIM), a Comissão Econômica para a América latina e o Caribe (CEPAL), o Banco Interamericano de desenvolvimento (BID), o Banco A XIII CIMT principiou com a reunião ministerial celebrada em Salvador, de 24 a 26 de setembro de 2003.

Os ministros também aprovaram o Plano de Ação de Salvador, documento que junto com a Declaração traduzem os valores,

aspirações e iniciativas comuns em torno de um projeto de desenvolvimento continental que tem por base a promoção do trabalho decente, segundo o conceito da OIT (...) há a ênfase quanto à necessidade de se aprofundar a integração entre as políticas econômicas e as políticas laborais (...) que exige um novo modelo de políticas públicas capaz de harmonizar crescimento e inclusão social de Desenvolvimento do Caribe (BDC), a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Banco Centro - Americano de Integração Econômica (BCIE) e o Banco Mundial” (ibidem, p.133).

Essas transformações societárias, a partir de 1990, trazem à tona a necessidade de adequar as Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, elaboradas e implementadas desde então, à exigência de inclusão social, novo mote nos discursos do capital e dos governos, daqueles que ficaram excluídos do acesso a condições dignas de sobrevivência, isso, num contexto de crescente desemprego e crescimento da atividade informal. Para tanto, a verdadeira inclusão social não deve ser encarada como algo decorrente dessas ações; mas sim, como algo que ocorre quando os contingentes dos chamados excluídos, através da participação em ações coletivas, recuperam sua dignidade e conseguem além de emprego e renda, - acesso à moradia decente, a equipamentos e atividades culturais e serviços públicos, como educação, saúde, habitação e transporte. Estas necessidades, no entanto, não são proporcionadas por políticas públicas universais, mas vêm cada vez mais, adquirindo uma conotação assistencial focalizada, e não de direitos garantidos constitucionalmente. Em consonância com essa lógica, a concepção de política pública em vigor no Brasil, está atrelada à estruturação da democracia social no mundo contemporâneo, principalmente no que se refere às principais economias capitalistas ocidentais. Nessa perspectiva, pelo que se tem acesso e informações a respeito, tais políticas não têm correspondido ao discurso oficial, ma vez que seus programas não contemplam a prerrogativa de busca de empregos formais, o que só poderá ocorrer, na medida em que houver nos vários países, políticas econômicas

governamentais que enfatizem o desenvolvimento na busca dessa condição. Portanto, políticas de trabalho e de renda que pretendam responder de maneira pontual a situação de desemprego sem uma articulação orgânica com políticas desenvolvimentistas, não podem alcançar os seus propósitos de proporcionar trabalho decente e, portanto, uma real e efetiva integração social.

Nesta perspectiva, as Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Geração de Renda, na atual conjuntura de crise econômica e de índices restritos de emprego formal, emergem como solução para atender à população carente dessa proteção social, uma vez que o contexto atual exige dos trabalhadores novas competências, como a capacidade de interpretar instruções, de utilizar equipamentos mais sofisticados, de ações polivalentes, de capacidade de comunicação oral e escrita, de resolução de problemas, criatividade, necessidades essas que vão muito além de suas competências ocupacionais. Assim, cria-se como pano de fundo a ilusão de que tais mecanismos podem atender às demandas de qualificação, que viabilizem a inserção no mercado de trabalho formal.

No Brasil, desde os anos 1990, passou-se a orquestrar um movimento liderado pelo governo federal visando à valorização da educação brasileira, no contexto das reuniões organizadas pela UNESCO, BIRD e Banco Mundial. Tais encontros desencadearam o “Plano Decenal de Educação para Todos”, assumido pelo Brasil como orientador das políticas públicas para educação que resultou na reforma educacional brasileira, no contexto de preparação política para as mudanças das estruturas sociais capitalistas exigidas pela universalização do capital.

Diante da realidade das reformas do Estado e da educação, os deveres do Estado no que tange aos direitos sociais e subjetivos do cidadão são transferidos para a sociedade civil. Nessa perspectiva, a população, antes usuária do Estado, passa a ser cliente de instituições. Nesse contexto, as relações sociais são transformadas, em

consonância com as mudanças econômicas ocorridas a partir de 1970, o que ocasiona uma ressignificação do conceito de cidadania.

Por outro lado, o campo das políticas públicas de emprego no país segue a mesma lógica de outras políticas da área de política sociais, apresentando, em geral, algumas características similares, como: a descentralização para os níveis local; a participação de órgãos da sociedade civil, principalmente nos programas de Qualificação e Intermediação; a focalização sobre os segmentos da população mais vulneráveis: mulheres; trabalhadores mais velhos, acima de 40 anos; trabalhadores com baixa escolaridade, trabalhadores domésticos; afrodescendentes e os jovens. Ainda há outro elemento muito importante e mais estratégico que é a falta de uma efetiva integração com as políticas de desenvolvimento econômico.

Daí presencia-se que sua atuação está muito centrada no terreno da assistência, como estratégia da sobrevivência da população atingida por essa refração social, tendo como referência para tal posição, o fato de seu público-alvo prioritário ser composto por segmentos da população desprotegidos socialmente ou em vias dessa condição. Tal similitude de público-alvo não implica em integração entre essas políticas nem mesmo a devida articulação, o que vem acontecendo mesmo é um paralelismo em seus programas e ações governamentais. Portanto, o Sistema de Política de Emprego, Trabalho e Renda foi criado desde 1995, representando um grande avanço na estruturação de políticas públicas destinadas ao mercado de trabalho, mas os seus resultados em termos de inserção efetiva das pessoas no mercado de trabalho ou na criação de empreendimentos foi pouco significativo frente à grande demanda. Alguns exemplos podem aqui ser apontados. O funcionamento do SINE não demonstra a devida integração com outros programas, conforme apregoada na sua dinâmica, pelo contrário, apresenta descontinuidade e suas ações são muito heterogêneas nos diferentes Estados brasileiros. O Programa de Crédito, por exemplo, é ainda de pouco

alcance no sentido de beneficiar os mais pobres, em razão das exigências para obtenção do crédito, isto porque o crédito é operado por instituições financeiras que priorizam as atividades e empreendimentos de menor risco e de maior lucratividade. O Primeiro Emprego é outro exemplo que teve pouco alcance. Os seus objetivos atenderiam às necessidades desse segmento, mas a sua efetividade não atingiu a consecução dos mesmos. O Seguro Desemprego, apesar da sua ampla destinação tem um alcance limitado, uma vez que sua cobertura não atinge os trabalhadores sem carteira assinada e, ainda, tem como exigência determinado tempo de contribuição previdenciária além de prazo definido para a sua vigência. Além de não cobrir os demais segmentos do mercado de trabalho.

Em síntese, essas Políticas são ainda pouco eficazes para o enfrentamento da heterogeneidade e precariedade do mercado de trabalho no Brasil e, também, não estão centradas na efetiva busca de emprego, mas sim, no desemprego, o que faz toda diferença, acabando por focar-se em ações sobre os efeitos daquele, o que configura uma relação direta com programas que visam, na prática, enfrentar os efeitos do desemprego e não a alteração da situação de emprego das pessoas, implicando em ações focalistas.

E para arrematar tais limites, destaco que, face a essas características, os determinantes de desemprego não estão sendo contemplados pelas atuais políticas de Emprego, Trabalho e Renda, ressaltando que o centro de suas ações é a oferta via intermediação e qualificação que são incapazes de gerar novas vagas, apesar da tentativa de dotar o trabalhador com ferramentas na disputa de novas vagas de emprego. Não priorizam, portanto, o atendimento às demandas da mão-de-obra, aspecto esse que vai ao encontro da efetiva feição das políticas dessa natureza nas realidades dos países periféricos a partir da implantação das políticas neoliberais. Ainda que se afirme hoje que vivemos o ocaso de vigência dessa doutrina, o que é questionável, não se pode esquecer que as mudanças provocadas

por essa orientação alteraram de maneira profunda as estruturas do tecido social, seja pelo arcabouço institucional, seja pelas atuais condições de vida das populações dos países envolvidos, o que levará muitos anos para a reversão dos seus efeitos, ainda que possa haver a mudança de rumo e de orientação nas políticas governamentais, a partir de agora.

## **5. ESPECULAÇÕES SOBRE UMA SUSPEITA RELAÇÃO**

Trago para consideração, à guisa de especulação analítica, que uma das análises a serem feitas é a relação dessas Políticas de Emprego, Trabalho e Renda com a Aliança para o Progresso (ALPRO), guardadas as devidas diferenças, em termos dos objetivos específicos e da conjuntura da época. Refiro-me às intervenções orquestradas que sempre o regime capitalista promove para assegurar a sua manutenção, quando se configuram problemas que o ameaçam, de alguma maneira. Aqui o que aponto, em especial, são os objetivos de cunho econômico-ideológico, onde o social entra como estratégia.

O que me despertou para essa relação, foi uma experiência que eu vivenciei, enquanto coordenadora da Parceria Acadêmica da Faculdade de Serviço Social da UERJ com a extinta Secretaria de Estado de Integração Governamental do Rio de Janeiro, entre 2004 e 2005, na assessoria ao Projeto de Geração de Trabalho e Renda daquela Secretaria, integrante do Programa Nova Baixada. Ali pude conferir a vultosa ajuda financeira de organismos internacionais do capital, não somente nesse projeto, como em outros tantos, de saúde, infraestrutura, educação, meio ambiente e outros, que compunham, à época, esse grande Programa Nova Baixada, realizado pelo governo do Estado do Rio de Janeiro, com financiamento de 60% do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e 40% de recursos próprios (contrapartida local), na região metropolitana dos municípios da Baixada Fluminense, na periferia do município do Rio de Janeiro, que teve vigência por dez anos, na sua primeira etapa, de 1995 a 2005. Ressalto que esse Programa abrangeu vários governos estaduais e também outros organismos

internacionais, como no caso do PGTR, que teve recursos da UNESCO. Realizamos duas grandes pesquisas, uma para a definição do perfil sócio-econômico do público da qualificação profissional e a outra sobre os impactos desses cursos nas condições de vida dessas pessoas, em destaque, a situação de emprego e renda. Os resultados desta última pesquisa apontaram um índice muito baixo de alteração, menos de 10% conseguiram uma pequena mudança, no prazo de até dois anos, em termos de algum tipo de emprego e renda.

Pois bem, a Aliança para o Progresso foi um Programa de Cooperação, criado em 1961, para ajudar o desenvolvimento econômico e social de mais de vinte países latino americanos, com o injetamento de vultosos recursos por organismos do capital e por países do capitalismo central, à frente os Estados Unidos, junto a governos e organismos da sociedade civil. Esse Programa foi mantido pela Organização dos Estados Americanos (OEA), que coordenava muitas de suas atividades. O contexto da Guerra Fria é de suma importância para se entender a lógica dessa iniciativa. A bipolarização do mundo entre dois blocos antagonísticos regeu os rumos da política externa dos líderes de ambos os blocos. A revolução cubana provocou no governo Kennedy uma alteração da postura estadunidense em relação à América Latina. A ALPRO apelava para a resolução de problemas estruturais dos países latino americanos, principalmente a pobreza e o analfabetismo, vistos como catalisadores de ideias radicais de esquerda, ou seja, a miséria e a ignorância do grosso das populações americanas facilitavam a penetração do comunismo no continente.

Penso, como exercício de análise que, a exemplo do que aconteceu no passado com a Aliança para o Progresso, cujo objetivo era essa ação preventiva junto aos países pobres para evitar revoluções socialistas como a cubana, hoje, essas políticas de emprego, trabalho e geração de renda, podem ter como um dos seus objetivos atenuar os efeitos sociais do desemprego e da ausência da proteção social formal, prevenindo ações organizativas sindicais e

de movimentos sociais, proporcionando algum tipo de assistência focalista a essas populações sem emprego ou com perspectivas restritas de conseguirem um emprego formal ou um negócio estável, em razão do seu perfil social. Não por acaso, esses protagonistas de lutas e ações sociais estão envolvidos atualmente, em programas e projetos dessa política pública, em muitos casos, criados especificamente para sua inserção. Aliás, este aspecto reclama outras análises, pela complexidade que envolvem tal inserção do movimento organizado em políticas dessa natureza, o que não me proponho a fazer, nesse momento, em razão dos objetivos deste texto.

De acordo com as críticas de segmentos mais à esquerda, a única mudança realmente estrutural presente nesse Programa de Cooperação era a reforma agrária, de resto a Alpro só proporia soluções superficiais para a fome e a pobreza. O programa foi extinto no final da década de 1960, o mesmo teve uma enorme abrangência naquela época e participações de todo tipo, mesmo entre segmentos de esquerda

Portanto, em termos das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, o que está no centro como problema, em lugar da ameaça vermelha no continente americano, são os efeitos do desemprego, que se configuram como graves expressões da questão social. Efeitos esses de vários naipes, sendo a principal delas a falta de emprego, como também aspectos da maior importância, como a falta de qualificação técnica, a grande insuficiência ainda de educação formal, a desestruturação familiar, a perda da auto-estima, o enfraquecimento da organização sindical e dos movimentos sociais, em geral, além de um ponto que dificulta a busca de soluções coletivas que é a presença de competitividade acirrada, em razão da relação entre o crescimento da demanda e a diminuição da oferta.

Considerando tais premissas, poder-se-ia indagar, hipoteticamente, se o apoio dos organismos internacionais do capital às Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda junto a governos de

países periféricos, não representaria, sobretudo, uma estratégia de redução dos efeitos sociais da crise do emprego e sub-emprego, sem a preocupação com políticas de desenvolvimento de geração de empregos formais. Fica aqui a sugestão para outras análises e conclusões sobre essa questão.

Evidentemente, tal discussão, por se dar no terreno das hipóteses, reclama um longo caminho de confirmação e de possibilidade de investigação. Exatamente porque são aspectos de natureza valorativa e de intencionalidade ideológica e para que suas conclusões, sempre aproximativas, possam ter validação analítica. Em nível acadêmico, é preciso que nos cerquemos de aparatos científicos para nossas conclusões, ainda que sempre de maneira aproximativa. Entre essas ferramentas necessárias, a pesquisa teórico-empírica é um dos instrumentos mais adequados para a realização de estudos e investigações sobre tal problemática contemporânea, que por essa condição, requisita análises fundamentadas na realidade social e no pensamento dos protagonistas envolvidos nessas políticas.

## 6. POSSÍVEL CONCLUSÃO

Para finalizar as minhas análises e pontuações sobre a realidade atual dessas Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, penso que as mesmas adquirem atualmente uma considerável importância, pois constituem um meio de atender às necessidades das demandas da população, em termos de um atendimento emergencial e compensatório para enfrentar o desemprego, propiciando a possibilidade, ainda que restrita e/ou temporária, de inserção ou reinserção do trabalhador no mercado de trabalho, além de poder ser um meio de subsistência, pois também podem contribuir para a geração de renda, mesmo que de forma provisória.

## NOTAS E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

(Artigo recebido em 2009)

\* Doutora em Serviço Social. Professora Adjunta 7 e Coordenadora do Programa de Estudos do Trabalho e Reprodução Social da Faculdade de Serviço Social da

- Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ
- BRASIL, MTE. Política de Emprego e Renda: ações do Governo. Brasília (DF): MTb, 1997.
- CONFERÊNCIA INTERAMERICANA DE MINISTROS DO TRABALHO (CIMT) DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Declaração de Salvador; Plano de Ação de Salvador; Atas; Programa para apoyar la Declaración y el Plan de Acción de Salvador.
- DUPAS, Gilberto. *Economia Global e Exclusão Social -Pobreza, Emprego, Estado e o Futuro do Capitalismo. 3ª edição, São Paulo: Paz e Terra, 1999.*
- HIRATA, Helena. “Da polarização das qualificações ao modelo da competência”. In: FERRETTI, Celso et al.(org.).*Novas tecnologias, trabalho e tecnologias: um debate multidisciplinar.* Petrópolis: Vozes, 1994.
- MATTOSO, Jorge E. L. *O Brasil Desempregado.* Como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- Ministério do Trabalho e Renda –II Congresso Nacional: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.São Paulo,TEM, Codefat, 2005.
- Plano Nacional de Qualificação (PNQ) 2003-2007 (2003). Brasília, DF, 2003.
- POCHMANN, Marcio. *O Emprego na Globalização.* A nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo: Boitempo, 2001.
- SERRA, Rose et ali. *Relatório de Trabalho - Parceria Acadêmica da FSS / NUSEG / UERJ no Projeto Geração de Trabalho e Renda da Secretaria de Estado de Integração Governamental do Rio de Janeiro, UERJ / NUSEG /SEIG, 2004/ 2005.*
- Relatório Final de Pesquisa *A Política Pública de Trabalho e Renda no Governo do Estado do Rio de Janeiro -A Qualificação Profissional e a Economia Solidária, Rio de Janeiro: UERJ / PROCIÊNCIA, 2005-2008*
- SANT’ANA, Marcílio Ribeiro de. “Diálogo social e harmonização de políticas públicas de trabalho na América Latina e no Caribe: As experiências do Mercosul e da Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho da Organização dos Estados Americanos (OEA)”. In: MEHEDFF, Carmem G e PRONKO, Marcela (orgs.).*Diálogo Social, Harmonização e Diversidade no Mundo do Trabalho.* Brasília: FLASCO, 2003.
- SOUSA, Salviana de Maria P. S. e PEREIRA, Maria Eunice, F. D. “A apropriação da noção de competência nas políticas de educação profissional desenvolvidas no Brasil a partir dos anos 1990”. In: SILVA, Maria Ozanira. S. e YAZBEC, Maria Carmelita (Orgs.). *Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo.* São Paulo: Cortez Editora, 2006.