



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

MERCADO DE TRABALHO E POLÍTICAS DE EMPREGO NO BRASIL

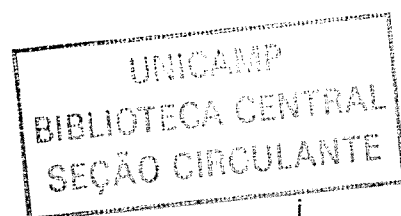
Amilton José Moretto

Dissertação de Mestrado apresentada
ao Instituto de Economia da UNICAMP
para obtenção do título de Mestre em
Economia Social e do Trabalho, sob a
orientação do Prof. Dr. Marcio
Pochmann.

*Este exemplar corresponde ao original da
dissertação defendida por **Amilton José
Moretto** em 21/02/2001 e orientada pelo
Prof. Dr. Marcio Pochmann.*

CPG, 21/02/2001

Campinas, 2001



UNIDADE B.C.
Nº CHAMADO T/UNICAMP
M817m

V
TOMBO BO 48486
FOLIO 16-837/0 R

☐ ☒ ☐ ☐ ☐ ☐

PRECISO R\$ 11,00

DATA

Nº CPD

CM00166707-4

3 ID 237900

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA

M817m Moretto, Amilton Jose.
Mercado de trabalho e politicas de emprego no Brasil / Amilton Jose Moretto. – Campinas, SP : [s.n.], 2001.

Orientador: Marcio Pochmann.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Desemprego – Brasil. 2. Política de pleno emprego – Brasil. 3. Política de trabalho. I. Pochmann, Marcio. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

AGRADECIMENTOS

Este é o fruto de alguns anos de trabalho, em uma jornada em que muitos me acompanharam, ajudando-me e incentivando. A eles quero deixar meu agradecimento:

- Primeiramente, ao Marcio, não só pela sua orientação, mas por sua amizade ao longo de cinco anos de convivência, que foram muito importantes para meu amadurecimento intelectual e pessoal;
- Aos professores do curso de Economia Social e do Trabalho e do Cesit, cuja acolhida e convivência foram fundamentais para mais este passo na busca do conhecimento e do saber.
 - Ao Bernardo Macedo, que foi de inestimável presteza com os dados do FAT.
- Aos companheiros da “tchurma” e do Cesit, que comigo compartilharam as ansiedades, os medos, as dificuldades e as alegrias que o novo sempre traz: Alexandre, Alessandro, Ana, Ana Paula, André, Anselmo, Dari, Denis, Dulce, Elisiane, Elcilene, Isis, Josiane, Lili, Licério, Marcelo, Ricardo.
- À “Ma” que sempre respondeu com carinho e compreensão nos meus momentos de cansaço, de dúvidas e de dificuldades.

Para meus Pais

Deolinda e Luiz

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – O MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL.....	5
1.1. O PERÍODO DE 1930 A 1980: FORMAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NACIONAL	5
1.2. A INFLEXÃO NO MERCADO DE TRABALHO A PARTIR DE 1980	13
1.4. O DEBATE RECENTE SOBRE O MERCADO DE TRABALHO.....	24
CAPÍTULO 2 – MERCADO DE TRABALHO E POLÍTICAS DE EMPREGO	35
2.1. A MUDANÇA NO ENFOQUE DA POLÍTICA DE EMPREGO A PARTIR DOS ANOS 70	36
2.2. OS ANTECEDENTES DAS POLÍTICAS DE EMPREGO NO BRASIL.....	45
2.3. AS POLÍTICAS VOLTADAS PARA O MERCADO DE TRABALHO NOS ANOS 90	51
2.3.1. <i>Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT</i>	55
2.3.2. <i>Seguro-Desemprego</i>	56
2.3.3. <i>Serviço de Intermediação de Mão-de-Obra (Sistema Nacional de Emprego – SINE)</i>	58
2.3.4. <i>Plano Nacional de Educação Profissional – Planfor</i>	59
2.3.5. <i>Programa de Geração de Emprego e Renda – Proger</i>	61
2.3.6. <i>Comissões de Emprego</i>	63
CAPÍTULO 3 – EVOLUÇÃO DOS PROGRAMAS ENTRE 1995 E 1999.....	67
3.1. ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO ATENDIMENTO.....	68
3.1.1. <i>Seguro-desemprego</i>	68
3.1.2. <i>Intermediação de Mão-de-Obra</i>	78
3.1.3. <i>Planfor</i>	82
3.2. ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS GASTOS (FAT).....	87
3.3. UMA VISÃO DO CONJUNTO	93
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	99
BIBLIOGRAFIA	107
ANEXO	117

RELAÇÃO DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1: Seguro-desemprego – evolução segurados e cobertura	p.67
Gráfico 2a: Segurados por gênero	p.69
Gráfico 2b: Cobertura por gênero	p.69
Gráfico 3a: Segurados por setor de atividade	p.70
Gráfico 3b: Cobertura por setor de atividade	p.71
Gráfico 4a: Segurados por escolaridade	p.72
Gráfico 4b: Cobertura por escolaridade	p.73
Gráfico 5a: Segurados por faixa etária	p.74
Gráfico 5b: Cobertura por faixa etária	p.74
Gráfico 6a: Segurados por faixa salarial	p.75
Gráfico 6b: Cobertura por faixa salarial	p.76
Gráfico 7: SINE – evolução dos inscritos, vagas, colocados e postos	p.77
Gráfico 8: Planfor – situação no mercado de trabalho	p.84
Gráfico 9: Hiato de atendimento das políticas de emprego	p.95
Gráfico 10: Evolução dos ocupados e beneficiários das políticas de emprego	p.102
Gráfico 11: Evolução dos segurados, desocupados e da taxa de desemprego	p.103

Tabela 1: Seguro-desemprego: evolução dos segurados e cobertura

Tabela 2: Seguro-desemprego: evolução dos segurados e cobertura por gênero

Tabela 3: Seguro-desemprego: evolução dos segurados e cobertura por setor de atividade

Tabela 4: Seguro-desemprego: evolução dos segurados e cobertura por escolaridade

Tabela 5: Seguro-desemprego: evolução dos segurados e cobertura por faixa etária

Tabela 6: Seguro-desemprego: evolução dos segurados e cobertura por faixa salarial

Tabela 7a: SINE: serviço de intermediação de mão-de-obra por região (nº absolutos)

Tabela 7b: SINE: serviço de intermediação de mão-de-obra por região (evolução)

Tabela 7c: SINE: serviço de intermediação de mão-de-obra por região (distribuição)

Tabela 8a: SINE: indicadores do serviço de intermediação de mão-de-obra por região

Tabela 8b: SINE: indicadores do serviço de intermediação de mão-de-obra por região

Tabela 9: Planfor: evolução e distribuição dos treinandos por linha

Tabela 10: Planfor: perfil dos treinandos

Tabela 11a: Planfor: situação do trabalhador no mercado de trabalho (nºs absolutos)

Tabela 11b: Planfor: situação do trabalhador no mercado de trabalho (distribuição)

Tabela 11c: Planfor: situação do trabalhador no mercado de trabalho (distribuição)

Tabela 12a: Arrecadação das contribuições do PIS/PASEP

Tabela 12b: Arrecadação do PIS/PASEP, repasse ao FSE/FEF e ao FAT

Tabela 13: FAT: execução financeira

Tabela 14: FAT: arrecadação PIS/PASEP e despesas correntes

Tabela 15: Despesas com programas financiados com recursos do FAT

Tabela 16a: FAT: patrimônio

Tabela 16b: FAT: depósitos especiais

Tabela 17: Proger: aplicação dos recursos por linha

Tabela 18: Comparação entre inscritos no serviço de intermediação, treinandos do Planfor, como proporção do total de beneficiários do seguro-desemprego

Tabela 19: Participação dos beneficiários das políticas de emprego na PEA e no total de desocupados

Tabela 20: Participação das despesas correntes do FAT no PIB

Tabela 21: Gastos com intermediação, qualificação e seguro-desemprego em países selecionados

Tabela 22: Gastos total por beneficiário das políticas de emprego, por pessoa economicamente ativa e por desocupado

INTRODUÇÃO

Ao final de um século de desenvolvimento técnico-científico e de geração de riquezas jamais vistas, temos ainda de nos defrontar com problemas extemporâneos, que colocam em questão a crença no papel libertador do progresso. Por exemplo, apesar de termos condições de produzir alimentos em quantidades suficientes para alimentar todo o mundo, a globalização dos mercados não conseguiu fazer com que uma parcela importante da população mundial conseguisse a quantidade mínima diária de alimentos necessária para sua sobrevivência.

Infelizmente, nos últimos anos do século XX, parecem cada vez mais distantes as promessas de convergência nos padrões de bem-estar e homogeneização social. Nos países desenvolvidos, que haviam construído uma sociedade mais igualitária depois de duas guerras mundiais, a nova ordem liberal fez reaparecer problemas que imaginávamos tivessem ficado enterrados nos escombros da Europa destruída. Voltou o desemprego em larga escala, cresceram as desigualdades e a exclusão social, voltaram os movimentos racistas e de xenofobia.

A guinada ideológica ocorrida em fins dos anos 70 afetou diretamente o Estado de Bem-Estar erigido após a Segunda Guerra nos países desenvolvidos, reduzindo-lhe a extensão ao corroer as bases de sua sustentação, o trabalho assalariado. Porém, não chegou a destruí-lo, mesmo naqueles países que mais avançaram nas reformas liberalizantes.

Para os países subdesenvolvidos como o Brasil, o mergulho na nova onda significou a retomada dos fluxos de capitais depois de cerca de uma década de crise da dívida, paga ao preço de uma inserção subordinada no quadro internacional. A capacidade de implementar políticas de desenvolvimento estratégicas foi perdida, e as políticas nacionais voltaram-se para o controle da inflação, a abertura da economia e a busca de um eterno equilíbrio fiscal.

De fato, a adoção dos preceitos neoliberais no Brasil não foi muito diferente na maioria dos países da América Latina. Abrimos nossa economia aos fluxos de capitais e de bens, conseguimos controlar a inflação e – ainda sem computar o serviço da dívida, que tem sido crescente – obtivemos superávites fiscais. Alguns resultados negativos também não diferem muito dos observados em outros países: crescimento do desemprego e desestruturação

do mercado de trabalho, desnacionalização de empresas, baixo crescimento econômico, problemas na balança de pagamentos e, sobretudo, ampliação das, já enormes, desigualdades sociais existentes.

Neste quadro de profundas transformações econômicas, sociais e políticas, as questões relativas ao mundo do trabalho têm requerido/propiciado estudos com distintas abordagens. No presente estudo, voltamos nossa atenção para a compreensão dos efeitos da adoção de uma política econômica de viés neoliberal sobre o mercado de trabalho brasileiro e, mais precisamente, sobre as políticas públicas de emprego. Devemos esclarecer que tais políticas devem ser entendidas como medidas dirigidas ao mercado de trabalho no sentido de uma intervenção que possa facilitar o ajuste entre a oferta e a demanda de trabalho, além de proteger e auxiliar o desempregado¹. Assim, nosso objetivo é analisar a evolução dessas políticas nos anos 90, procurando identificar como isso se deu e qual o significado que essas medidas têm num do mercado de trabalho desestruturado, como é o caso do brasileiro.

Iremos nos concentrar sobre as políticas financiadas com os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), destacando, dentre elas, o seguro-desemprego, o serviço de intermediação de mão-de-obra realizado pelo Sistema Nacional de Emprego (SINE) e o programa nacional de formação profissional (Planfor), cujas metas são fornecer renda temporária ao desempregado, bem como auxiliá-lo na busca por uma nova ocupação. Além dessas medidas, procuraremos fazer, ainda que de maneira restrita, uma breve análise do programa de geração de emprego e renda (Proger). As três primeiras medidas citadas são componentes clássicas do que se tem denominado Sistema Público de Emprego nos países desenvolvidos, ao passo que o Proger é uma das medidas complementares que, no caso brasileiro, podem vir a ser agregadas às demais como instrumento de auxílio ao trabalhador.

No caso específico do Proger, dispensamos uma atenção aquém do que gostaríamos, principalmente em razão da ausência de informações sobre o público beneficiado e sobre o número de ocupações geradas. Assim, restringimo-nos às informações sobre o montante de recursos aplicados e sua respectiva distribuição entre as linhas do programa, buscando nos

¹ Neste trabalho, concentramo-nos num conjunto de políticas específicas que não constituem a totalidade das ações existentes ou possíveis. Utilizamos, ademais, os termos “políticas de emprego” e “políticas de proteção e apoio ao trabalhador” indistintamente para designar estas medidas, não devendo o leitor compreendê-las com outro sentido como, por exemplo, sendo capazes de gerar empregos.

respaldar em estudos e análises já realizadas sobre o referido programa para fazermos nossas considerações.

Cabe agora esclarecer o tipo de abordagem adotada no nosso estudo, assim como a hipótese geral que o norteou. Partimos do pressuposto de que o aumento do nível de emprego, em última instância, resulta de um ambiente macroeconômico favorável à acumulação produtiva, que oriente as expectativas dos capitalistas quanto ao retorno lucrativo do capital investido no longo prazo, induzindo ao investimento capitalista em nova capacidade produtiva. E, ademais, resulta também do crescimento da geração de emprego público, ou seja, da capacidade de o Estado ampliar seus serviços à população, especialmente nos setores da saúde e educação, nos quais a presença de profissionais qualificados é indispensável. Além disso, é imprescindível que se tenha um arranjo institucional que permita a regulação social do trabalho – e dos mercados – e um amplo conjunto de políticas sociais capazes de garantir a qualidade dos postos de trabalho, que venham a ser gerados pelo crescimento econômico.

Assim, nossa hipótese é de que as políticas de emprego, ao se inserirem num modelo econômico neoliberal, que restringe a participação do Estado e leva à desestruturação da produção e do mercado de trabalho, tendem a acompanhar a lógica desse modelo, enfatizando a ação reparadora e de adaptação às condições do mercado. Como consequência, a efetividade de tais políticas fica extremamente limitada.

No caso de um mercado de trabalho marcado pela heterogeneidade da inserção ocupacional, com uma grande diferenciação de rendimentos intragrupo e entre os grupos ocupacionais, como é o caso brasileiro, essa limitação (ou deficiência) tende a ser ainda maior. Diferentemente dos países avançados, onde a recente deterioração das condições de trabalho ocorreu em um mercado de trabalho estruturado, com uma alta capacidade de mobilização da classe trabalhadora e amplos e efetivos mecanismos de proteção social, no caso brasileiro essas políticas foram introduzidas num momento em que o mercado de trabalho começava a se deteriorar sem ter ainda conseguido estruturar-se completamente, como ocorrera naqueles países.

Para atingirmos os objetivos propostos, organizamos o trabalho da seguinte forma. No primeiro capítulo, buscamos caracterizar o mercado de trabalho brasileiro, apontando sua tendência à estruturação até o final da década de 1970, a inflexão deste movimento a partir dos

anos 80 e o agravamento das condições ocupacionais a partir de 1990, com a implementação de uma política de viés neoliberal assentada sobre os postulados da desregulação da economia, do combate à inflação e da responsabilidade fiscal. Discutimos, ainda, os principais pontos do debate atual sobre o mercado de trabalho no Brasil.

No capítulo 2, nossa intenção é discutir a mudança de ênfase: de uma política voltada para o pleno emprego, que vigorou nos países avançados até os anos 70, para políticas cuja ação está dirigida exclusivamente ao mercado de trabalho. Procuramos mostrar que essa mudança colocou as políticas de emprego dentro de uma nova lógica, na qual seu papel seria o de compensar os efeitos negativos sobre as condições dos trabalhadores, de recolocar a economia sob as regras de livre mercado, de modo que sua ação restringiu-se, fundamentalmente, a atuar sobre a oferta de trabalho. Discutimos na sequência os antecedentes históricos das políticas públicas de emprego no Brasil, destacando a ausência de um compromisso com o pleno emprego e de políticas sociais que ajudassem a estruturar o mercado de trabalho. O que temos são intervenções típicas de medidas de proteção ao trabalhador, sem a preocupação de se reduzir a assimetria de poder entre trabalhadores e empregadores (característica do mercado de trabalho brasileiro). Apresentamos, por fim, as referidas políticas de emprego – objeto central do estudo – procurando ressaltar suas características e seu caráter restrito à oferta de força de trabalho.

O capítulo 3 apresentará a evolução recente do conjunto das políticas de emprego, procurando dimensionar o número de beneficiários dos programas e sua representatividade em relação aos desempregados e à PEA. Procuramos avaliar o volume de gastos com cada programa e no seu conjunto, destacando sua participação em relação ao PIB. Procuramos, por fim, verificar, *grosso modo*, se existe alguma articulação entre os vários programas a partir da participação dos beneficiários destes em relação a um programa “base”, que entendemos ser o Seguro-Desemprego.

Ao final, fazemos algumas reflexões sobre a evolução dos programas estudados no último capítulo, discutindo alguns dos problemas e limitações neles detectados e procuramos destacar os aspectos mais relevantes para o desenvolvimento destes programas enquanto políticas que contribuam para a proteção e auxílio ao trabalhador.

Capítulo 1 – O mercado de trabalho no Brasil

Neste capítulo temos dois objetivos. O primeiro é recuperar os principais traços da conformação do mercado de trabalho brasileiro e sua evolução entre 1930 e 1980, procurando ressaltar que neste período o mesmo apresentou a tendência ao crescimento do trabalho assalariado como principal forma de inserção ocupacional. Apesar desta tendência, o mercado de trabalho não chegou a estruturar-se de forma completa, como ocorreu nos países centrais, onde a relação salarial tornou-se predominante após o fim da segunda guerra. Essa estruturação inacabada, por outro lado, começou a reverter-se a partir do início dos anos 80, dado que nos leva ao segundo objetivo, que é mostrar os principais aspectos dessa inflexão que se tornou mais clara após 1990, com as mudanças na direção da política econômica. Procuramos, ainda, apreender os principais argumentos sobre o debate atual em relação ao mercado de trabalho.

Desta maneira, a seguir apresentamos os traços marcantes do desenvolvimento do mercado de trabalho no período 1930 a 1980, procurando evidenciar a já mencionada tendência à sua estruturação. Na segunda seção, discutimos os principais movimentos de inflexão e da desestruturação por que vêm passando esse segmento da economia. Na terceira seção apresentamos o debate recente em torno do assunto, seguindo-se algumas considerações finais a respeito destas questões.

1.1. O período de 1930 a 1980: formação e consolidação do mercado de trabalho nacional

A conformação do mercado de trabalho urbano no Brasil deu-se com a oferta crescente de mão-de-obra². Deveu-se isto, primordialmente, à não resolução da questão agrária, que impediu o acesso à terra aos escravos libertos e descartados da produção, bem como aos trabalhadores livres e imigrantes e seus descendentes que se tornaram excedentes em épocas de crise da economia cafeeira, obrigando-os a buscar nas áreas de fronteira as terras

² Sobre o movimento de formação do mercado de trabalho no Brasil e o impacto e conseqüências para o desenvolvimento futuro da abundância de mão-de-obra, ver: Prado Jr., 1992; Furtado, 1984.

que lhes possibilitassem a subsistência, enfrentando todas as conseqüências da falta de infraestrutura e de melhores condições tecnológicas para produzir, ou, então, procurar alguma ocupação nos centros urbanos, juntando-se à massa de trabalhadores que aí já se encontrava. A isto acrescenta-se, em fins dos anos 60 e nos anos 70, a modernização da agricultura – com a introdução da mecanização e do uso defensivos e fertilizantes químicos – o que contribuiu para aumentar a produtividade e expulsar a força de trabalho para as periferias das cidades.

Esse fenômeno, apesar do crescimento da demanda por mão-de-obra até fins da década de 1970, imprimiu o traço característico do mercado de trabalho brasileiro: a heterogeneidade de situações ocupacionais (Oliveira, 1998). A oferta crescente de mão-de-obra colocou o trabalhador numa posição desfavorável diante do empregador na venda de sua força de trabalho. Ao lado da questão da baixa qualificação – principalmente em termos de escolaridade formal – esse será um aspecto importante para compreendermos não só a evolução do mercado de trabalho brasileiro, mas a própria sociedade, marcada pela desigualdade e concentração da renda³.

A ascensão de Getúlio Vargas ao poder com a Revolução de 1930, torna este ano num ponto de inflexão diante dos rumos que a nação brasileira tomará a partir daí. Até então, a produção agroexportadora dava a dinâmica da economia do país. A indústria existente nos centros urbanos – principalmente no estado de São Paulo – era produtora de bens básicos, tais como alimentos e roupas destinados às camadas de baixa renda. Mesmo assim, já ocorriam reivindicações por melhorias nas condições de trabalho e de vida dos operários. A maioria dos trabalhadores na indústria (principalmente têxtil) e nos transportes era de imigrantes europeus, com experiência no movimento operário ligado aos movimentos socialistas, comunistas e anarquistas. As reivindicações dos operários nas primeiras décadas do século XX culminaram com as greves de 1917-1919, cujo objetivo primeiro era elevação dos salários, mas a pauta de reivindicações foi sendo ampliada, passando a incluir a delimitação da jornada de trabalho, o seguro contra acidentes, a criação de um sistema de aposentadorias, assim como a regulamentação do trabalho do menor e da mulher, das férias, das horas extras, entre outros (Vianna, 1989).

³ Ver Henrique, 1999.

O movimento de imigração já começava o seu declínio nas primeiras décadas do século e se, até então, o mercado de trabalho era constituído majoritariamente por operários imigrados da Europa, a partir dos anos 30 começa a se formar um mercado de trabalho nacional, constituído pelos filhos de imigrantes e pelos migrantes nordestinos, que deixam a agricultura em direção às atividades urbanas (Carone, 1982).

A ação do governo de Getúlio Vargas foi decisiva para a nacionalização do mercado de trabalho brasileiro, pois levou a uma mudança na direção política, econômica e social da nação ao instituir um novo tipo de Estado, mais centralizado e autônomo. No âmbito político, este Estado reuniu as várias forças sociais em torno do projeto de criação de uma indústria de base, o que funcionaria como fator de garantia da ordem interna. No âmbito econômico, promoveu a industrialização do país. E, no plano social, assegurou a proteção aos trabalhadores urbanos com registro em carteira (Fausto, 1995).

A partir de então o Brasil passou por um período de intensas mudanças, concentradas no tempo, que foram moldando um novo quadro social. Durante o período de implantação e consolidação do parque produtivo, alterou-se substancialmente a estrutura demográfica e socioeconômica do país, passando-se de uma sociedade rural, agroexportadora, para uma sociedade urbano-industrial. No bojo desta industrialização constituiu-se um mercado de trabalho moderno, que proporcionou um crescente número de novas e amplas oportunidades ocupacionais, com predominância do trabalho assalariado (Faria, 1986).

A população brasileira mais do que dobrou entre 1950 e 1980⁴, sendo que a sua maior parte passou a residir nos centros urbanos. Como destaca Faria (1991), as taxas de crescimento vegetativo elevadas, associadas ao fluxo migratório campo-cidade, incrementaram, durante todo o período, a população urbana – definida pelo critério oficial do IBGE – fazendo com que esta passasse de um contingente que não chegava a 18 milhões de habitantes em 1950 – correspondente a cerca de 36% da população total – para um número que chegou a 80 milhões de pessoas em 1980 (o que representa uma taxa de urbanização de 68%) sendo que deste total cerca de 60 milhões residiam em cidades com mais de 20 mil habitantes.

⁴ Nos anos 70 o ritmo de crescimento populacional sofreu uma inflexão frutu, principalmente, de uma redução na taxa de fecundidade, ainda que apresentando diferenciações inter-regionais e entre as áreas urbanas e rurais.

A taxa de crescimento média anual da população urbana foi de 3,9% na década de 1940 e de 5% nos anos 50 e 60. Este crescimento da população urbana resultou muito mais do movimento de migração do campo para a cidade que propriamente do crescimento vegetativo da população da área urbana. Ainda que esse tenha sido relativamente alto, foi inferior ao crescimento vegetativo da população da área rural. Como resultado daquelas taxas de crescimento da população urbana, o processo de urbanização brasileiro foi um dos mais rápidos já registrados mundialmente: enquanto, no Brasil, este processo foi realizado em trinta anos (1940-1970), na Europa o mesmo processo demorou oitenta anos (1850-1930) para se concretizar (Almeida, 1974).

Como consequência desse movimento ocorreu um aumento da demanda por serviços públicos em ritmo maior que o da oferta, fazendo com que as cidades já apresentassem insuficiência neste âmbito desde os anos 50. Conjuntamente, o grande contingente que afluiu às cidades significou, para o mercado de trabalho urbano, uma grande disponibilidade de força de trabalho, sendo que grande parte desta a inseriu-se em ocupações precárias (Henrique, 1999).

Ainda que a migração rural-urbana tenha tendido predominantemente em direção à região sudeste e, nesta, principalmente para as regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, ela espalhou-se por todas as regiões, criando novos pólos de adensamento urbano. Este movimento acompanhou, de certa maneira, o movimento de migração rural-rural que buscou as novas áreas de fronteira agrícola, como a região centro-oeste. Esta região, que na década de 1940 era a menos urbanizada, passou a ser a região mais urbanizada depois da região sudeste, em 1980.

O crescimento, tanto da população total, quanto da população urbana em particular, teve impacto importante sobre a estrutura ocupacional. Durante o período entre 1950 e 1980, a taxa de crescimento da População em Idade Ativa (PIA) situou-se na média de 3% ao ano, superior à taxa de crescimento da população total, enquanto que a taxa de crescimento da

População Economicamente Ativa (PEA) foi superior ao crescimento médio tanto da população total quanto da PIA⁵.

Esse movimento determinou a tendência de queda da taxa de atividade (e da taxa bruta de atividade⁶) entre 1950 e 1970, determinada principalmente pela queda da participação masculina. No entanto, esta tendência se inverte nos anos 70, tendo no aumento da participação feminina sua principal causa. Apesar da queda da participação masculina, esta não foi suficiente para contrabalançar o crescimento da população adulta masculina, o que fez aumentar a taxa de crescimento da PEA masculina, que passou de 2,2% a.a. entre 1960 e 1970, para 3,0% a.a., entre 1970 e 1980. Por outro lado, a maior participação das mulheres intensificou o ritmo de crescimento da PEA feminina, tendo como resultado um aumento da participação relativa das mulheres na PEA total de 14,4% em 1950, para 27,4% em 1980 (Paiva, 1984).

Outro aspecto importante a ser ressaltado foi o forte crescimento da PEA não-agrícola (taxa média de 4,5% a.a., entre 1950 e 1980). Como resultado, o peso do emprego agrícola no emprego total perdeu participação relativa, passou de 56% em 1950 para 29% em 1980 (Paiva, *op. cit.*). O aumento relativo da PEA não-agrícola mostra-se como reflexo do próprio processo de urbanização: enquanto, em 1940, 84% da população total residia em cidades com menos de 20 mil habitantes (sendo 68,8% no meio rural), em 1980, pouco menos da metade (46,4%) residia em cidades com menos de 20 mil habitantes (quase 1/3 no meio rural) (Baltar & Dedecca, 1992).

Se as mudanças na estrutura demográfica resultaram do processo de industrialização do país, o ritmo e intensidade com que ela ocorreu contribuíram decisivamente para moldar o mercado de trabalho brasileiro, mesmo com a expressiva absorção de mão-de-obra resultante do grande dinamismo econômico existente até fins dos anos 70. O bom desempenho da economia no período entre 1940 e 1980⁷ propiciou a geração de grande volume de novas

⁵ O crescimento não foi uniforme ao longo das três décadas em questão. Nas décadas de 1950 e 1960, as taxas médias anuais de crescimento da PIA (respectivamente, 2,9% a.a. e 3,0% a.a.) foram superiores tanto a da população total (2,9% a.a. e 2,8% a.a.) quanto a da PEA (2,7% a.a. e 2,5% a.a.). Já na década de 1970, a taxa média de crescimento da PIA foi de 2,9% a.a., superior em relação à taxa de crescimento da população total (2,5% a.a.), porém inferior à taxa média apresentada pela PEA (3,9% a.a.). Ver: Paiva (1984: 22, tabela 1).

⁶ Relação entre a PEA e a População Total.

⁷ Como observa Paiva (1984: 1), “de 1947 a 1980, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu à expressiva taxa média anual de 7,1%”.

ocupações, cerca de 27,5 milhões, sendo que, deste total, somente uma pequena parte concentrou-se no setor primário, aproximadamente 3,0 milhões (Portugal Jr., 1988).

Esse desempenho, no entanto, não foi uniforme. Na década de 1940 foram geradas 2,3 milhões de ocupações, cerca de 8,6% do total gerado no período. Nos anos 50, o número de ocupações geradas foi de 5,6 milhões, aproximadamente um 1/5 do total do período. Na década de 1960, o número de ocupações geradas foi de 6,5 milhões, 23,9% do total. E na década de 1970, temos o melhor desempenho, quando foram criadas 13,0 milhões de novas ocupações, quase metade (47%) de todas as ocupações geradas entre 1940 e 1980 (Portugal Jr., 1988).

O setor secundário foi o grande responsável pela forte absorção da força de trabalho, tendo na indústria de transformação seu elemento dinâmico, sobretudo os segmentos de bens de consumo durável e bens de capital (Serra, 1982). Porém, o bom desempenho em termos de produto nem sempre foi acompanhado por equivalente no mercado de trabalho. Isto é observado na comparação entre o desempenho da indústria de transformação nas décadas de 1950 e 1970.

Apesar de apresentar, em ambas as décadas, taxas de crescimento médio do produto praticamente idênticas (em 1950, de 9,0% ao ano e na de 1970, 9,1% ao ano), o resultado em termos de absorção de mão-de-obra foi bastante diferente: o total de ocupações cresceu a uma taxa de 2,9% a.a. nos anos 50 e a 3,7% a.a. nos anos 70. Isto deveu-se basicamente ao ritmo de crescimento das ocupações industriais que no decênio de 1950 foi de 2,6% a.a. e no de 1970 foi de 7,0% a.a..

Esta discrepância entre uma e outra década pode encontrar explicação sendo considerado o resultado de diversos movimentos de interação complexa e natureza distinta, que se assentaram sobre o crescimento industrial acelerado. Somente assim, para Portugal Jr. (1988) é que se poderia compreender as diferenças presentes – em termos de absorção de mão-de-obra entre os anos 50 e 70, quando o desempenho da economia, em especial do setor industrial, foram bastante semelhantes.

O bom desempenho dos 70 na absorção de mão-de-obra, então, é encontrado no comportamento apresentado pela construção civil, cuja taxa de crescimento de pessoas ocupadas foi de 6,3% a.a., nos projetos de infra-estrutura implementados pelo governo (II

PND), mas principalmente nas mudanças na estrutura ocupacional no interior da indústria de transformação.

Assim, apesar das profundas mudanças na base produtiva no final da década de 1950 e início da de 1960 (Plano de Metas) – com a implantação da indústria automobilística, de construção naval, de máquinas e equipamentos, de material elétrico pesado e com a expansão de outras – a modernização de setores produtivos tradicionais como o têxtil, cuja participação no total da ocupação era elevado, implicou num menor ritmo de crescimento da absorção da força de trabalho nestes setores nos anos 50 em relação aos anos 70. A própria urbanização da sociedade teve efeitos sobre o desempenho desses setores, pois nos centros urbanos a satisfação das necessidades é realizada muito mais por meio do mercado do que pela autoprodução, como feita na área rural, o que estimulou o bom resultado dos setores de alimentos, madeira, entre outros.

No que concerne ao setor terciário, as atividades que apresentaram maior crescimento na absorção de mão-de-obra, tanto na década de 1950 quanto na de 1970, foram aquelas ligadas diretamente ao setor industrial. Além disso, os serviços de baixa remuneração, tais como o serviço doméstico (4,7% a.a. nos 50 e 3,7% a.a. nos 70), os serviços pessoais e domiciliares (3,9% a.a. nos 50 e 4,5% a.a. nos 70) tiveram crescimento expressivo, ainda que abaixo da média apresentada pelo setor (5,2% a.a. nos 50 e 5,6% a.a. nos 70), com exceção do comércio ambulante, cuja ocupação cresceu 7,6% a.a. nos anos 50 e 4,8% a.a. nos anos 70 (Portugal Jr., 1988).

O crescimento do emprego, principalmente nos anos 70, não foi suficiente para se eliminar a desigualdade de renda existente no país. Ao contrário, ela foi intensificada, ampliando a diferenciação entre os trabalhadores. Contribuiu para isso, principalmente após 1964, os constrangimentos político-institucionais à organização dos trabalhadores e à atuação dos sindicatos e as políticas de contenção salarial, sobretudo do salário mínimo. A ausência de uma atuação decisiva do Estado em favor dos trabalhadores de base durante a fase de expressivo crescimento econômico, em fins dos anos 60 e início dos 70, permitiu que as empresas aplicassem uma política salarial diferenciada, favorecendo os trabalhadores mais qualificados, cuja procura, no período, foi maior. Enquanto isso, para a grande massa de

trabalhadores sem qualificação, os salários seguiram próximos do salário mínimo, o qual manteve-se em queda pela política adotada pelo governo (Baltar & Dedecca, 1992).

Assim, não somente a baixa estabilidade no emprego, mas também baixos salários caracterizam a inserção ocupacional da grande maioria de empregados, sejam manuais ou não, principalmente naqueles postos que exigem pouca qualificação. Isto ocorreu tanto nas pequenas empresas (com maior frequência) quanto nas grandes. Ocorreu também grande diferenciação salarial entre os trabalhadores qualificados (sobretudo das chefias e níveis gerenciais) e a grande massa não qualificada, em favor dos primeiros (Henrique, 1999).

Apesar das diferenciações entre trabalhadores, verificou-se que o dinamismo da economia, ao oferecer amplas oportunidades de ocupação e negócios, possibilitou a existência de uma grande mobilidade social ascendente, principalmente intergeracional, com os filhos tendo a perspectiva de possuir um *status* mais elevado que o de seus pais (Pastore, 1979). Essa perspectiva de melhoria das condições de vida no futuro próximo pode ter contribuído para atenuar parte das tensões e frustrações sociais. Entretanto, a perda do dinamismo econômico a partir da segunda metade da década de 1970 mostrou a insuficiência dessa mobilidade positiva para responder aos anseios da sociedade brasileira. O ressurgimento do movimento operário em fins dos 70, chamado de o “novo sindicalismo”⁸ demonstrava o descontentamento dos trabalhadores e de toda a sociedade com o regime militar.

Resumidamente, temos: durante todo o período de consolidação da indústria no Brasil, conhecemos uma rápida urbanização da sociedade. Esse grande contingente populacional que afluía às cidades encontrou sua sobrevivência nas atividades não-agrícolas, principalmente na indústria de transformação – em especial no setor de bens de consumo durável e bens de capital – mas também na construção civil e no setor terciário – notadamente nos serviços ligados à produção industrial (serviços industriais de utilidade pública, transportes e serviços financeiros) e em parte do comércio.

As atividades agrícolas perderam peso na absorção de mão-de-obra, com a migração de trabalhadores para os centros urbanos, em consequência da modernização rural, ou mesmo atraídos pelas oportunidades de negócios e ocupação oferecidas pelos centros urbanos. Com

⁸ Em relação ao sindicalismo a partir dos anos 80, ver: Antunes, 1991; Boito, 1991; Rodrigues, 1989 e 1992; Oliveira, 1994.

isso, ao lado de uma maior concentração fundiária, a participação da ocupação agrícola na ocupação total apresentou declínio ao longo desse período, ainda que o processo de modernização rural tenha melhorado às condições dos trabalhadores, com ampliação do trabalho regulamentado, ou seja, com carteira de trabalho assinada (Salm et. al., 1987).

Nas atividades não-agrícolas, a ampliação do nível de ocupação deu-se com o crescimento do trabalho assalariado, principalmente no setor organizado da economia, seja na indústria ou nos serviços. Enquanto que, em 1940, cerca de 42,0% dos ocupados eram assalariados, esse percentual elevou-se para 62,8% em 1980, o que significou um crescimento de 3,6% ao ano (superior à taxa média de crescimento da PEA urbana, que foi de 2,6%). Além disso, entre os assalariados o emprego com registro em carteira (com maior proteção social) cresceu num ritmo mais intenso (média de 6,2% ao ano), ou, de cada dez empregos assalariados criados, sete eram com carteira assinada (Pochmann, 1999).

Portanto, concomitantemente ao processo de industrialização e urbanização, tivemos um movimento no mercado de trabalho que teve como tendência a sua estruturação: a absorção da força de trabalho se fez com o crescimento do assalariamento. Entretanto, ainda que todo esse processo tenha levado a uma maior integração econômica do mercado de trabalho nacional, em termos de maior complexidade nas interações entre os setores, na redução das diferenciações entre as regiões e na redução dos diferenciais de rendimentos intersetoriais⁹ (Salm et. al., 1987), não se chegou a um mercado de trabalho plenamente estruturado, mais homogêneo, como o alcançado pelos países de industrialização avançada, onde mais de 80% dos ocupados tinham relação de trabalho assalariada. Persistiram características próprias do subdesenvolvimento, tais como a informalidade, o subemprego, baixos salários e desigualdade de renda (Pochmann, *op. cit.*).

1.2. A inflexão no mercado de trabalho a partir de 1980

A década de oitenta iniciou-se sofrendo as conseqüências desencadeadas pela mudança na posição norte americana de retomada da hegemonia, com a elevação da taxa de

⁹ Ainda que as diferenças de rendimento entre setores tenham se reduzido, as diferenças entre os trabalhadores com maior qualificação e em postos mais elevados na hierarquia funcional ampliaram-se, em relação aos trabalhadores sem qualificação ou semi-qualificados e trabalhadores de base.

juros pelo *Federal Reserve* no apagar das luzes da administração Carter (Tavares, 1997; Tavares & Melin, 1997). De um momento para outro, os países em desenvolvimento – com grande endividamento depois da abundância de crédito nos anos 70 – viram suas dívidas elevarem-se a patamares insustentáveis, levando-os à bancarrota. A crise da dívida externa permeou toda a política econômica destes países durante os anos 80 e com o Brasil não foi diferente. A oscilação do produto e a necessidade de ampliação das exportações para honrar o serviço da dívida foi a tônica da década, comprometendo o crescimento do mercado interno e o desenvolvimento do país.

A opção pelo enfrentamento da crise por meio de uma política ortodoxa, recessiva, trouxe consigo consequências danosas para o mercado de trabalho. Tal política recessiva potencializou o esgotamento do padrão de crescimento que vinha se desenhando nos anos 60. Isto resultou num ajuste do nível de emprego, que se concentrou, sobretudo, nas atividades do setor secundário, reduzindo-se o emprego com registro em carteira de trabalho. Como a ocupação nas atividades agrícolas manteve-se constante e foi pouco significativo seu aumento no setor terciário, a redução de oportunidades de ocupação da força de trabalho refletiu-se num aumento brutal do desemprego (Dedecca & Brandão, 1993).

Enquanto a porcentagem da população ocupada em relação à PIA, em 1983 (52,3%) manteve-se praticamente a mesma de 1979 (52,2%); depois de ter caído para 51,1% em 1981, a taxa de participação aumentou, passando de 53,8% em 1979 para 54,8%, em 1983. O crescimento da taxa de participação deveu-se à ampliação da taxa de participação feminina (que passou de 33,6% em 1979 para 35,6% em 1983), pois a taxa de participação da PEA masculina – ainda que superior à feminina – manteve-se estável em 74%. Verifica-se uma entrada de pessoas no mercado de trabalho, sobretudo mulheres, induzida pela crise e cujo propósito foi, muito provavelmente, a busca de complementação da renda familiar (Sabóia, 1986).

O resultado desse movimento foi a elevação do desemprego aberto de 2,8% da PEA em 1979 para 4,9% em 1983 (4,3% em 1981 e 3,9% em 1982), consequência dos choques recessivos em 1981 e 1983. Nas regiões metropolitanas, as taxas de desemprego aberto, ainda que distintas entre si, também apresentaram crescimento. Apesar da taxa de desemprego aberto ter aumentado, este aumento não refletiu a magnitude da crise econômica, pois os

trabalhadores, na ausência de um mecanismo de proteção da renda que os socorra quando perdem o emprego, são obrigados a buscar em ocupações precárias no setor informal sua sobrevivência. Estes ficam de fora, dessa forma, das estatísticas do desemprego (Sabóia, 1986). Conforma-se assim, uma característica típica dos países subdesenvolvidos com estruturação incompleta do mercado de trabalho.

A queda do emprego no início dos 80 atingiu de forma diferenciada as várias regiões do país. Em São Paulo, especialmente na região metropolitana, concentrou-se a grande parte da queda do emprego industrial. Já o desemprego na construção civil atingiu todo o país. O emprego industrial perdeu participação no emprego total, passando de 15,5% em 1979 para 14% em 1983 (em São Paulo, de 28,7% para 25,4%, respectivamente), enquanto que na agricultura, a queda foi de 32,5% em 1979 para 27,1% em 1983. À redução da participação destes setores no emprego total contrapôs-se o aumento da participação do comércio, prestação de serviços, atividades sociais, administração pública e outras atividades industriais (Sabóia, 1986).

Em termos de gênero, verifica-se a ampliação da participação da mulher, que correspondia a 31,7% do total de pessoas ocupadas em 1979, passando a ser de 33,0% em 1983. A inserção de jovens no mercado de trabalho enfrentou dificuldades, como pode ser observado pela queda na participação dos que possuíam entre 10 e 19 anos de 22,1% em 1979 para 19,4% em 1983 (Sabóia, *op. cit.*).

As conseqüências para a estrutura ocupacional durante o período foram a redução percentual dos empregados com registro em carteira na ocupação total (que passou de 37,3% da população ocupada em 1979 para 34,3% em 1983), enquanto cresceu o número de empregados sem registro em carteira (que aumentou de 25,0% em 1979 para 30,7% em 1983). Também cresceu, ainda que com menor intensidade, a participação dos trabalhadores por conta própria (de 21,8% em 1979 para 22,2% em 1983), enquanto que diminuiu o percentual dos empregadores (de 3,8% em 1979 para 3,1% em 1983) e dos ocupados sem remuneração (de 12,1% em 1979 para 9,7% em 1983). Como se verifica, essas mudanças mostram que no período houve uma deterioração das condições de trabalho.

Nas atividades agrícolas, as mudanças ocorridas na estrutura não alteraram a baixa participação dos empregados com registro em carteira (4,5% em 1979 e 4,0% em 1983) e dos

empregadores (4,0% em 1979 e 3,2% em 1983). Já os empregados sem registro em carteira ampliaram percentualmente (de 29,0% em 1979 para 33,8% em 1983), assim como os trabalhadores por conta própria (de 29,8% em 1979 para 30,3% em 1983), enquanto registrou-se queda na participação dos trabalhadores não remunerados (de 32,7% em 1979 para 28,7% em 1983). Independentemente das alterações observadas, a representatividade dos empregados sem carteira, dos conta própria e dos trabalhadores não remunerados no total da ocupação agrícola mostra a maior precariedade das relações de trabalho e, conseqüentemente, piores condições de trabalho nessas atividades.

Já nas atividades não-agrícolas, as mudanças acentuam a piora das condições do trabalho, com a diminuição da contratação com registro em carteira, que representava mais da metade (53,2%) do total das ocupações não-agrícolas em 1979, reduzindo-se para 45,5% em 1983. Em sentido contrário, aumentaram o emprego sem registro em carteira e as ocupações por conta própria: o emprego sem registro em carteira passou a representar 29,5% em 1983 (23,0% em 1979), enquanto dos conta própria, passou a ser de 19,8% (17,9% em 1979). Os empregadores apresentaram pequena queda percentual (de 3,8% para 3,1% entre 1979 e 1983), enquanto que os trabalhadores não remunerados mantiveram sua baixa participação em 2,1%. Apesar da piora na inserção ocupacional, verifica-se que nas atividades não-agrícolas havia predomínio da relação assalariada – cerca de $\frac{3}{4}$ do total da população estava ocupada nessas atividades – enquanto nas atividades agrícolas aproximadamente 1 em cada 3 ocupados era assalariado.

Também ocorrem alterações que mostram as diferenças inter-regionais. No Estado de São Paulo, a participação dos empregados com registro em carteira, apesar de continuar representando mais da metade do total dos ocupados, teve queda de 6,2 pontos percentuais (passando de 57,3% em 1979 para 51,1% em 1983). Por outro lado, cresceram a participação dos empregados sem registro em carteira (de 22,2% em 1979 para 25,7% em 1983) e dos ocupados por conta própria (de 12,9% em 1979 para 15,5% em 1983), enquanto que os empregadores e os não remunerados não apresentaram modificações significativas na sua participação.

Na região nordeste, o resultado da crise foi o crescimento do número de trabalhadores sem registro em carteira, ampliando sua já elevada participação no total de pessoas ocupadas

(de 28,1% em 1979 para 39,1% em 1983¹⁰), enquanto se mantinha a participação dos empregados com registro em carteira em torno de 19,0%. De outro lado, diminuíram a participação dos ocupados por conta própria (de 32,2% em 1979 para 27,6% em 1983), dos trabalhadores não remunerados (de 18,1% em 1979 para 12,3% em 1983) e dos empregadores (de 2,5% em 1979 para 1,6% em 1983).

A partir de 1984, a economia começou a recuperar-se e manteve esta tendência até fins de 1986, com o fim da experiência do plano Cruzado. A partir de então e até início de 1990, a economia oscilou entre períodos de recuperação e momentos de queda, sendo estes mais acentuados no primeiro semestre de 1987 e de 1989.

A recuperação econômica permitiu que tal se desse também com relação ao emprego, porém a instabilidade da economia, dificultando a retomada de um crescimento sustentado, levou à inflexão a tendência que se observara nas décadas anteriores, de ampliação do assalariamento formal (com registro em carteira). Esta estagnação da economia durante a década que, se não resultou numa queda – em termos absolutos – do emprego formal, fez com que a participação relativa deste, no emprego total, diminuísse. O aumento da ocupação nas atividades não agrícolas se deu, principalmente, pelo aumento do emprego no setor público (administração pública e nas atividades sociais) e também na multiplicação de pequenos negócios, sobretudo no setor do comércio e nas atividades de serviços, o que fez aumentar o número de empregados sem registro em carteira, o número de empregadores e também o trabalho por conta própria (Baltar & Henrique, 1994).

Duas características do período 1984-1989 podem ser destacadas (Dedecca & Brandão, 1993). A primeira diz respeito à ocupação agrícola e à tendência desta a reduzir sua participação na ocupação total, gerando um fluxo migratório em direção às áreas urbanas. No entanto, a ocupação agrícola manteve-se estável durante o período mais agudo da crise, não pressionando o mercado de trabalho urbano. A migração inter-regional, ao ser menos intensa que nos anos anteriores, ajudou a não pressionar os mercados de trabalho da região sudeste e de suas regiões metropolitanas.

¹⁰ O grande aumento registrado em 1983 deve-se ao fato de ter sido considerado como trabalhadores ocupados na construção civil o pessoal das frentes de trabalho, que saiu das atividades agrícolas devido à grande seca ocorrida, o que inflou o número de ocupados nas atividades não-agrícolas.

A segunda refere-se à estrutura ocupacional – tanto em termos de setor de atividade quanto na posição na ocupação – que, após as mudanças sofridas no período recessivo, manteve-se praticamente estável até o fim da década. Apesar disto, o processo de deterioração da distribuição da renda continuou. De 1983 a 1989, a relação entre os rendimentos médios de 1% das pessoas ocupadas mais ricas e de 20% das pessoas mais pobres aumentou cerca de 70%, ampliando a desigualdade entre os extremos da distribuição de rendimentos do trabalho (Dedecca & Brandão, *op. cit.*). Esta deterioração da distribuição da renda acompanhou a queda do poder de compra do salário mínimo, que serve como referência para a determinação dos salários dos trabalhadores de base e das ocupações do setor informal (trabalhadores domésticos, empregados sem carteira).

A administração da crise da dívida foi condicionada pela necessidade de geração de superávites comerciais, viabilizados por subsídios, congelamento de tarifas, pela ampliação da relação câmbio/salário, entre outros mecanismos¹¹. Com isso, o exportador obteve ganhos de produtividade e rentabilidade sem que isto, no entanto, induzisse à modernização da estrutura produtiva, nem à reorganização da estrutura ocupacional (Dedecca & Brandão, *op. cit.*). Assim, se por um lado houve uma deterioração do rendimento do trabalho, por outro, manteve-se a estrutura ocupacional do final do período de ajuste (1981-1983).

Um traço importante da estrutura ocupacional, e que não se alterou nos anos 80, é que grande parte dos trabalhadores não estavam cobertos pela seguridade social. Enquanto no setor urbano estimava-se que cerca de 10% (4,4 milhões) dos trabalhadores não contribuíam para a Seguridade Social Pública, entre os trabalhadores por conta própria, os sem remuneração e os empregadores do setor agrícola, a quase totalidade, 98,9% (cerca de 8,6 milhões), não tinha cobertura da Seguridade Social Pública. Quando observados os grupos específicos da força de trabalho, as mulheres, os jovens, os trabalhadores da prestação de serviços e da construção civil eram os que apresentavam maior vulnerabilidade (Cacciamali, 1992).

O ritmo da recuperação da economia a partir de 1984 não se sustentou até o fim da década, voltando a cair no início dos anos 90. O emprego não se reduziu, mantendo seu crescimento próximo da taxa de crescimento da PEA. Porém, os sinais da desestruturação do mercado de trabalho já estavam presentes, observados no crescimento do emprego assalariado

¹¹ Sobre a crise da dívida externa, ver: Cruz, 1984, Sampaio Jr., 1999.

sem registro em carteira, dos trabalhadores por conta própria, enquanto o emprego com registro em carteira apresentou declínio (Sabóia, 1991), reduzindo sua participação na ocupação total. Outro indício desta desestruturação foi a redução do emprego no setor organizado da economia, principalmente na indústria de transformação, enquanto, no setor terciário, o emprego no setor organizado cresceu, mas num ritmo menor que no setor não organizado (Pochmann, 1999).

O movimento de desestruturação do mercado de trabalho, no entanto, ficaria mais claro a partir de 1990. Se na década de 1980 o modelo de desenvolvimento brasileiro tinha mostrado sinais de esgotamento, ainda não se tinha decidido qual o caminho a seguir. Se, por um lado, as eleições presidenciais de 1989 consolidaram o processo de abertura democrática da sociedade brasileira, por outro, definiram os rumos para um novo modelo econômico. Logo de início, o novo governo mostrou sua face conservadora, assumindo uma direção de política alinhada com os ditames da ortodoxia liberal, propugnada pelas instituições financeiras multilaterais, cujas diretrizes já vinham pautando as reformas econômicas em vários países das América Latina.

O foco da política econômica implementada estava no combate aos altos níveis inflacionários, no combate ao déficit público e na redução do papel do Estado, com privatizações das empresas estatais e de serviços públicos, bem como a abertura comercial – ou seja, redução das barreiras tarifárias – de acordo com o gabarito desenhado pelo Consenso de Washington¹². Com isso, buscava-se introduzir um novo padrão de desenvolvimento integrado à nova economia globalizada, tornando as empresas nacionais mais competitivas por meio da eliminação do protecionismo e da exposição à concorrência com o produto estrangeiro. Além disso, outro ponto importante era a reforma do Estado, com sua saída do setor produtivo, o que permitiria torná-lo mais ágil e voltado para suas funções de regulador do mercado e para as atividades sociais (atenção à saúde, educação e segurança, basicamente).

A forte contração monetária realizada para estancar o processo inflacionário por meio do confisco de ativos financeiros mergulhou a economia em forte recessão (a queda acumulada do produto entre 1990 e 1992 foi de cerca de 5%). O sucesso inicial desta estratégia foi incapaz de eliminar as fragilidades e inconsistências do plano de estabilização. A

¹² Sobre o Consenso de Washigton, ver: Batista, 1994.

elevação do nível de preços retornou, ao mesmo tempo em que o governo afundava em meio às denúncias de corrupção, o que levou ao impedimento de Fernando Collor, o Presidente da República na época, continuar à frente do governo.

Em 1993, a economia voltou a recuperar o nível de atividade, porém os índices de preços ainda preocupavam, levando o governo à elaboração de um novo plano de estabilização. A implementação do Plano Real e seu sucesso em reduzir a inflação conduziram Fernando Henrique Cardoso à uma presidência que reafirmou a diretriz iniciada por Collor e remodelada pelas novas ações do plano econômico. As bases do plano assentaram-se sobre a valorização cambial associada à abertura comercial e à desindexação dos salários e preços.

O maior acesso ao comércio internacional – seja pela redução das tarifas e barreiras alfandegárias, seja pela valorização da moeda nacional frente ao dólar – possibilitou um substancial incremento das importações. Este incremento, num primeiro momento, permitiu uma maior oferta de bens (duráveis e não-duráveis) a preços bastante competitivos em relação ao similar nacional. Isto permitiu a estabilização do nível de preços, e mesmo sua queda, trazendo de imediato um ganho para os rendimentos das parcelas mais pobres da população – justamente a mais afetada pelos altos índices de inflação.

Os benefícios iniciais da abertura e da “moeda forte” foram sendo corroídos ao longo do primeiro governo Cardoso e começou a emergir a face perversa da estratégia de estabilização. A importação sem critérios e a ampliação da saída de brasileiros para fazer turismo no exterior começaram a ter impactos importantes sobre o balanço comercial. O excesso de produtos importados revelou-se no crescimento do déficit comercial já em 1995, que continuou até 1998 e manteve-se, ainda que declinante, em 1999¹³.

A política desenhada pelo governo Collor, de abertura comercial indiscriminada, e aprofundada com o Plano Real e o governo Cardoso a partir de 1995, com o câmbio valorizado, induziu a rápidas mudanças produtivas e organizacionais nas empresas. Puderam ser observadas uma redução do valor agregado na produção nacional, com a substituição de parte dos componentes e insumos utilizados na produção, e a perda de espaço do produto final

¹³ Durante o período entre 1995 e 1999 a balança comercial apresentou saldo negativo em todos os anos, acumulando-se um déficit de US\$ 23,7 bilhões.

nacional no mercado doméstico, quando não a sua substituição pelo produto importado (Coutinho, 1997).

Aliada a esse desenho de política antiinflacionária, a necessidade de atrair o capital estrangeiro para sustentar o ajuste do balanço de pagamentos e tornar o país confiável – com os "fundamentos" macroeconômicos em conformidade com os preceitos do bom governo – adotou-se a estratégia de liquidação das empresas estatais¹⁴. Depois de privatizar as empresas siderúrgicas, passou-se às empresas de telefonia, transportes, eletricidade e bancos.

A privatização ajudou no ingresso no país de dólares necessários, principalmente após o Plano Real, porém ampliou a desnacionalização das empresas e a participação do capital estrangeiro no capital total. Se o fluxo de investimento direto externo (IDE), no curto prazo, ajudou o balanço de pagamentos pelo lado da conta de capital, no longo prazo cria problemas em conta corrente (com o envio, para as matrizes, de lucros, *royalties*, pagamentos de serviços técnicos etc.).

Diferentemente das décadas anteriores, quando o capital estrangeiro que entrou no país foi direcionado para o investimento em nova capacidade produtiva, a maior parte do IDE dos anos 90 vem para assumir o controle acionário das empresas nacionais, ou seja, o que está ocorrendo é a transferência patrimonial. Além disso, boa parte do investimento restante vem para ser alocado em modernização das instalações e dos equipamentos, substituindo-se máquinas e equipamentos antigos por outros com maior capacidade de produção. Sob a lógica administrativo-financeira, pode até ser benéfico e correto o direcionamento deste capital, mas para o mercado de trabalho significa menos postos de trabalho e maior concorrência entre os trabalhadores.

As mudanças no padrão de desenvolvimento – baseado numa economia aberta, na redução do tamanho do Estado e nas forças do mercado – trouxeram como consequência a redução do emprego industrial. Este fato é extremamente importante, pois, como visto anteriormente, a indústria foi a grande responsável pela dinâmica de absorção da força de trabalho no período 1930-1980, principalmente nos anos 70.

¹⁴ Sobre o processo de privatização, ver: Biondi, 1999.

Após a forte queda observada no início da década de oitenta, o emprego industrial conseguiu recuperar-se ao longo da década, apesar das oscilações verificadas no nível do produto. Já nos anos 90, o fato marcante está no ajuste feito pelo setor industrial, num esforço para se adaptar ao processo de abertura comercial, refletindo-se em uma reestruturação organizacional e produtiva das empresas, com redução do quadro de pessoal. Esta redução pode ser observada pela queda do emprego no setor, cerca de 25% entre o início de 1991 até o penúltimo trimestre de 1996, sendo que, deste total, pouco menos da metade após a implementação do Plano Real, apesar do crescimento apresentado pelo setor a partir de então (Ramos & Reis, 1997).

Assim, a recuperação da produção industrial a partir de 1993 não foi acompanhada pela recuperação do emprego industrial, que manteve os mesmos níveis atingidos no fim da recessão do período 1990-1992, o que mostra que ocorreu uma redução da elasticidade-produto do emprego no setor industrial (Baltar, Dedecca, Henrique, 1997). Diante disto e do fato que as atividades agrícolas mantiveram sua trajetória de declínio na geração de ocupações ao longo do tempo, o setor de serviços acabou sobrecarregado, com a necessidade de gerar os postos suficientes para manter o nível de emprego do mercado de trabalho (Dedecca, 1998).

Essa expectativa parece ter sido em vão, pois, analogamente ao ocorrido com o emprego na indústria, o nível de emprego geral não seguiu o mesmo ritmo de recuperação apresentado pela atividade econômica a partir de 1993, aludindo o desempenho pífio da política econômica dos anos 90 em relação a gerar os postos de trabalho suficientes para responder ao crescimento da PEA e reabsorver aqueles trabalhadores que perderam seu emprego durante a recessão¹⁵.

A questão do desemprego emerge como um problema, com a taxa de desemprego aberto apresentando uma trajetória crescente durante a década de 1990, dado que se mantém independentemente das pesquisas de emprego/desemprego apresentarem valores diferentes de

¹⁵ Apesar de após 1992 a economia ter se recuperado, principalmente entre 1993 e 1995, voltou a apresentar crescimento medíocre após 1996, fazendo com que a média entre 1990-1999 ficasse em torno de 1,5% ao ano, abaixo da média apresentada durante a década de 1980. Para uma visão geral do desempenho do produto e do emprego no Brasil, ver: Mattoso, 1999.

acordo com a metodologia adotada¹⁶. O desemprego, forma predominante de ajuste do mercado de trabalho nos períodos recessivos, manteve-se elevado após 1992, enquanto se ampliavam novas formas de ajustamento, via a aumento do número de ocupações precárias – aquelas que estão fora dos mecanismos de regulação e dos segmentos mais modernos da economia, com predominância de ocupações no setor de serviços (Pacheco, 1996). O que se viu, além da queda do emprego formal (com registro em carteira), foi o crescimento da inatividade e maior informalização do mercado de trabalho urbano, com aumento do emprego por conta própria e dos trabalhadores assalariados sem registro em carteira (Pochmann, 1999).

Esta precarização ocupacional pode ser detectada pelos dados da PME¹⁷. A participação do emprego assalariado com registro em carteira, que em 1989 era de cerca de 60% do total do emprego metropolitano, caiu para cerca de 45% em 1999. Em sentido inverso, aumentou a proporção de assalariados sem registro em carteira de 18% para 26% e de ocupados por conta própria, de 18% para 24%, no mesmo período. Se olharmos os dados da PNAD para a região metropolitana de São Paulo (Pacheco, *op. cit.*), veremos que esta tendência também é observada: a taxa de desemprego total aumentou de 3,4% em 1989 para 8,5% em 1995, refletindo a queda da taxa de ocupação total de 96,6% para 94,5% no mesmo período. Enquanto a taxa de ocupação dos empregados diminuiu de 78,9% em 1989 para 67,6% em 1995, a taxa de ocupação dos conta própria aumentou de 13,0% em 1989 para 17,3% em 1995.

Os dados apresentados pela PME – abrangendo seis regiões metropolitanas – são coerentes com a aqueles apresentados pela PNAD – ainda que esta se refira apenas à região metropolitana de São Paulo. Verificamos, por estas informações, que se inverteu a tendência que vigorou até fins dos anos 70, ou seja, a de crescimento do trabalho assalariado com registro em carteira, e que se manteve estagnada durante a década passada.

Essa redução do emprego formal urbano sinaliza uma piora na forma de inserção ocupacional nas atividades não-agrícolas. Quando olhamos para o mercado de trabalho formal urbano, verificamos que a queda do emprego não ocorreu somente na indústria de

¹⁶ Os dados da pesquisa realizada pela Fundação SEADE/DIEESE, apresenta taxas de desemprego aberto superiores à mensurada pela PME e pela PNAD, devido às diferenças metodológicas de cada pesquisa. No entanto, as últimas têm apresentado crescimento significativo após 1995, chegando próximo àquelas registradas em 1992.

¹⁷ Os dados referem-se à média das seis regiões metropolitanas.

transformação. Tomando-se 1989 como base, observamos que a construção civil, o comércio, o setor financeiro, os serviços de transportes e comunicações e as atividades imobiliárias e de serviços técnicos de apoio à atividade econômica também apresentaram redução do nível de emprego com registro em carteira, ainda que apresentando intensidades diferentes. Por outro lado, os serviços de educação, saúde e a administração pública apresentaram aumento (Mattoso & Baltar, 1997).

As conseqüências têm sido a deterioração do emprego, a precarização, a redução do trabalho assalariado, principalmente do trabalho assalariado com registro em carteira, ou seja, aquele que garante a proteção social ao trabalhador. Esta redução do emprego assalariado e o crescimento das ocupações não assalariadas (conta própria e empregadores) levam a uma maior precarização das condições de trabalho, dada a grande dispersão de rendimentos neste grupo, o que permite que somente uma pequena parcela dele tenha acesso a uma renda que lhe possibilite participar do consumo, favorecida pela nova situação, enquanto a maioria poderá ficar à margem, assim colaborando para o aumento das desigualdades sociais (Baltar, 1998).

1.4. O debate recente sobre o mercado de trabalho

O diagnóstico do problema do desemprego nos anos 90 não é trivial. Sem nos esquecermos dos problemas herdados da formação e desenvolvimento do mercado de trabalho no Brasil, as recentes mudanças no nível produtivo – com o predomínio das tecnologia microeletrônica e de informação – e a hegemonia da acumulação financeira no cenário mundial têm adicionado maior complexidade para a resolução dos problemas do emprego.

Podemos dizer que o debate no Brasil, *grosso modo*, está dividido em duas visões: de um lado, encontramos aqueles que consideram benéfica e correta a direção do padrão de desenvolvimento adotado a partir de 1990 e restringem as soluções dos problemas do emprego ao mercado de trabalho. De outro, estão aqueles que vêem a solução para o desemprego como resultante de amplas mudanças na direção da política econômica e, desta forma, não restritas ao mercado de trabalho.

Entre os defensores da primeira visão estão aqueles mais alinhados à posição defendida pelo governo e a sua política econômica. Sob esta ótica, a questão do desemprego

tem sido vista mais como um problema de qualidade do que de quantidade de postos de trabalho. A explicação dada pelos autores que defendem este ponto de vista – embasados pelas taxas de desemprego aberto da PME/IBGE – é que o mercado de trabalho brasileiro teria um dinamismo capaz de gerar postos de trabalho suficientes para absover a maior parte da PEA, ainda que a partir de 1997 o mercado de trabalho tenha apresentado uma perda de dinamismo na geração de ocupações. O problema estaria na qualidade das oportunidades de ocupação geradas, estas seriam de baixa produtividade e baixa remuneração (Amadeo et. al., 1994; Amadeo, 1999; Camargo, 1997; Gonzaga, 1998; MTE, 1998; Urani, 1995 e 1997).

As evidências deste movimento estariam na redução do emprego industrial (geralmente de maior produtividade, melhores condições de trabalho, maiores possibilidades de treinamento e qualificação e melhores salários) e o crescimento do emprego no comércio e nos serviços. Outro indicador deste fato seria o crescimento da informalização da economia, com a ampliação das ocupações por conta própria e do número de assalariados sem carteira, enquanto diminuiu o emprego formal (com registro em carteira de trabalho), ou seja, aqueles empregos que contam com proteção social.

Outro fator que contribuiria para a má qualidade das ocupações geradas residiria na alta rotatividade da mão-de-obra, característica de um mercado de trabalho bastante flexível, apesar de considerado extremamente regulamentado no Brasil. A consequência dessa elevada rotatividade seria a falta de incentivos ao investimento em treinamento e qualificação, tanto por parte do empregador como pelo lado do empregado. Como a produtividade do empregado depende em parte do seu grau de escolaridade e em parte do seu capital humano – adquirido pelo treinamento em atividade específica no meio ambiente de trabalho – o resultado seria a baixa qualidade do posto de trabalho.

A legislação, ao permitir a apropriação dos custos de demissão (aviso-prévio, multa de 40% sobre o FGTS, saldo FGTS e Seguro-Desemprego) pelo empregado, estaria estimulando-o a forçar sua demissão – ou fazer um acordo com a empresa para ser demitido (neste caso, abrindo mão da multa) – já que as perspectivas de ascensão profissional na empresa seriam muito pequenas, ou nulas.

Assim, o que deveria ser uma proteção da renda do trabalhador no momento de desemprego e dificultar sua demissão, teria o efeito inverso. O mercado de trabalho

apresentar-se-ia flexível, devido a sua própria regulamentação. O FGTS e o seguro-desemprego ao incentivarem a rotatividade e flexibilidade, levariam a relações de trabalho de curto prazo, pouco cooperativas e oportunistas entre empresas e trabalhadores (Amadeo & Camargo, 1996; Barros, Corseuil & Foguel, 1999; Chahad, 1999).

Um outro aspecto seria a amplitude dos direitos garantidos pela Constituição e pela CLT, que incentivariam o não cumprimento dos mesmos pelo empregador, que optaria pelo pagamento por um valor menor que o demandado pelo trabalhador, quando questionado na Justiça do Trabalho (Camargo, 1997). Portanto, nessa linha de argumentação seria necessária a modificação da legislação trabalhista de maneira a estimular relações de trabalho mais duradouras, cooperativas e produtivas, o que somente seria atingido por uma legislação mais flexível, incentivadora da negociação entre empregadores e empregados (Gonzaga, 1998).

Pastore (1994) também destaca a legislação trabalhista como ultrapassada e a existência de um excesso de direitos que na prática não são cumpridos. Para este autor, porém, os altos custos de contratação e dispensa do trabalhador estariam tornando o mercado de trabalho muito rígido. Esta rigidez, por sua vez, estaria dificultando uma maior absorção da força de trabalho e, além disso, estimulando a informalidade fazendo com que, dessa forma, os postos de trabalho gerados sejam de baixa qualidade. Outra consequência seria que o empregador não recolheria as contribuições sociais e não pagaria os direitos trabalhistas no momento da rescisão, para negociá-los perante a Justiça do Trabalho. Assim, o empregador conseguiria – dada a demora do processo na Justiça do Trabalhista – fazer um acordo com o empregado, ganhando um abatimento sobre o que deveria pagar.

Apesar de esses autores reconhecerem os efeitos da política econômica sobre a dinâmica do emprego, esta é vista como essencial para inserir o país na nova economia global de forma competitiva. A tendência de aumento do desemprego seria consequência dos efeitos desse movimento de modernização da economia brasileira e dos ajustes que fora obrigado o governo a fazer, para defender o plano de estabilização durante as crises internacionais (México, Ásia e Rússia). A pressão conjuntural sobre o emprego cessaria assim que fosse normalizada a situação dos mercados financeiros internacionais. Como apontado pelo Ministério do Trabalho, a economia brasileira perdeu dinamismo na geração de postos de trabalho e boa parte dos empregos criados são de baixa qualidade. Desta forma, teríamos

crescente informalização da força de trabalho e a terceirização da ocupação. Ademais, o crescimento do desemprego seria muito mais intenso nas regiões metropolitanas do que fora destas (MTb, 1998).

Noutra visão (Baltar, 1996; Baltar, Dedecca e Henrique, 1996; Mattoso & Pochmann, 1995; Pochmann, 1998, 1998a e 1999), o enfoque do problema do desemprego desloca-se para as questões mais amplas de estruturação do mercado de trabalho e do modelo econômico adotado, sendo evidenciados os efeitos causados pela adoção de uma política econômica conservadora. Assim, consideram-se os efeitos sobre o mercado de trabalho do sofrível desempenho da economia na década de 1990, devido à adoção de uma política de abertura financeira e comercial sem critérios, somada à valorização cambial, que teria induzido as empresas a responderem de forma defensiva e, ademais, à ausência de políticas que contribuam para organizar o mercado de trabalho.

Como consequência dessa postura defensiva, o investimento realizado pelas empresas foi direcionado para a redução de custos e não para o aumento da capacidade produtiva, o que justificaria o desempenho medíocre do produto nos anos 90, mesmo quando comparado à década de 1980. Assim, a reestruturação produtiva implementada como resposta à direção da política econômica privilegiou novas formas de organização e gestão da produção e do trabalho, além da introdução de máquinas e equipamentos poupadores de mão-de-obra, com conseqüente redução do emprego, sobretudo no setor industrial, o mais atingido pela política econômica adotada.

Para os autores citados, a abertura da economia feita de forma abrupta, sob o argumento de tornar a empresa nacional mais competitiva por meio da concorrência com o produto estrangeiro, levou os produtores de bens comerciáveis – para tornarem-se competitivos – a buscarem diminuir seus custos, principalmente pela adoção de novos arranjos produtivos que reduziram o quadro de pessoal. Esse movimento defensivo em relação à abertura da economia tornou-se mais dramático quando esses produtores perderam competitividade relativa, com a sobrevalorização cambial causada pelo Plano Real¹⁸.

¹⁸ Um exemplo disso foi a produção de tecidos planos da indústria têxtil e da indústria de confecções que sofreram diretamente com a concorrência de tecidos e peças de vestuário importados dos países asiáticos que inundaram o mercado brasileiro a preços muito baixos.

Como resposta às mudanças introduzidas pelo Plano Real, ocorreu o aprofundamento da reestruturação produtiva, com a eliminação de cadeias produtivas, fruto da substituição de parte dos insumos e componentes de produção nacional pelos insumos e componentes importados. Os produtores nacionais de insumos e componentes foram obrigados a fechar suas empresas, fundiram-se ou foram incorporados por outra empresa, de forma a ganhar competitividade.

A isso somou-se o processo de privatização das empresas estatais, parte da estratégia do governo para atrair o capital externo, cujo resultado foi a desnacionalização de empresas, além da reestruturação das mesmas, com enxugamento do quadro de pessoal por meio da terceirização de serviços, ou a simples demissão¹⁹.

Portanto, para esta corrente o problema do mercado de trabalho e do desemprego não pode ser dissociado da política econômica adotada pelos governos durante os anos 90. Ela teria desarticulado a produção nacional, privilegiando a acumulação financeira em detrimento da produção e do emprego. Além disso, a estratégia de estabilização, ao fragilizar a conta de transações correntes, mesmo após a desvalorização cambial de 1999, obrigou a manutenção de taxas de juros elevadas. Por um lado, isto tem desestimulado os investimentos produtivos. Por outro, tem elevado a dívida pública, obrigando o governo – para manter-se confiável aos olhos do investidor estrangeiro – a adotar uma política fiscal austera, com cortes de gastos, para obter superávit primário capaz de honrar o pagamento do serviço da dívida. Este seria, então, o grande entrave para a geração de novos postos de trabalho, necessários para a redução do desemprego.

As estratégias de enfrentamento da questão do desemprego, por meio da ação do poder público, vai depender, portanto, do papel que cada corrente dá ao mercado de trabalho, como fonte dos problemas de emprego atuais. Enquanto para os autores do primeiro grupo, as causas do desemprego e da má qualidade do emprego estão restritas às instituições e ao funcionamento interno do mercado de trabalho, para os autores do segundo, as causas principais devem ser buscadas no plano mais geral da política econômica, ainda que possam existir problemas internos ao mercado de trabalho.

¹⁹ Sobre o emprego nas empresas privatizadas, ver estudo de Pochmann, 2000.

Deriva daí, para os primeiros, que as políticas públicas devem ser dirigidas, no curto prazo, ao mercado de trabalho para atenuar os problemas causados pelo ajuste macroeconômico, este considerado como dado e pré-requisito para a solução das disparidades sociais no médio e no longo prazos. Em outros termos, as medidas atuariam pontualmente, para amenizar os efeitos conjunturais nocivos sobre o emprego, originados pelo processo de ajuste, os quais se resolveriam com o crescimento econômico no médio e longo prazos.

Para esta corrente, a ação do poder público deveria, então, guiar-se pela necessidade de melhorar o funcionamento do mercado de trabalho, eliminando os entraves que impedem o equilíbrio entre a oferta e a demanda de trabalho e a qualidade da ocupação gerada. Sob esta visão, as políticas públicas de emprego não estariam associadas, necessariamente, à política econômica mais geral, uma vez que elas seriam dirigidas a corrigir as imperfeições do mercado de trabalho, considerado capaz, nesta concepção, de adequar a oferta à procura por trabalho. As reformas econômicas fariam parte das mudanças necessárias para possibilitar o melhor funcionamento do mercado e, a despeito de ser admitido que, no curto prazo, as mesmas poderão ter impacto negativo sobre o nível de emprego, supõe-se que os ganhos de produtividade originados pelas reformas revertam este quadro. Dessa maneira, as políticas são necessárias para minimizar os custos sociais do ajuste (Urani, 1997).

Já na perspectiva do segundo grupo, o problema do emprego não será resolvido com políticas direcionadas exclusivamente ao mercado de trabalho, ainda que medidas neste sentido sejam necessárias. Necessita-se repensar o modelo de política econômica adotado e a forma de inserção do país no novo quadro internacional. Insistir na direção atual significa, para esta visão, condenar o país a taxas de crescimento medíocres e forte exclusão social. Para reverter tal quadro, somente recuperando a capacidade da economia crescer de forma sustentada no seu ritmo histórico, para o que é preciso reorientar a política cambial e monetária, novas formas de financiamento de longo prazo, redução do déficit fiscal e aumento da taxa de poupança e investimento (Coutinho, Baltar e Camargo, 1999).

Mas, se a questão do desemprego extrapola o âmbito do mercado de trabalho e, portanto, sua solução depende de ações mais amplas no plano da política econômica, não se excluem ações voltadas para o mercado de trabalho. Estas ações, no entanto, por não incidirem, fundamentalmente, sobre as causas do desemprego, precisariam estar associadas a

um modelo de desenvolvimento abrangente, que contemplasse questões como infra-estrutura, estrutura fundiária, distribuição de renda, serviços sociais e relações de trabalho, para o enfrentamento do desemprego (Pochmann, 1997).

* * * * *

Em síntese, procuramos mostrar ao longo deste capítulo que a formação do mercado de trabalho nacional esteve subordinada ao projeto de industrialização do país. A principal característica desse processo foi a abundante oferta de mão-de-obra, seja pelo alto crescimento vegetativo da população urbana, seja em função das migrações das áreas rurais para as cidades. Ainda que o crescimento da força de trabalho tenha se dado num ritmo forte, o dinamismo da economia proporcionou amplas oportunidades de ocupação e negócios que absorveram essa massa de mão-de-obra no período entre 1940-1980, sobretudo na década de 1970.

Neste período, o emprego assalariado formal (com registro em carteira) teve trajetória ascendente, mesmo para aquelas parcelas de menor qualificação. Estas, geralmente vindas das zonas rurais, inseriam-se no mercado de trabalho via atividades informais, daí passando, após algum tempo, para o mercado formal.

A inserção da população não foi homogênea, com amplas camadas da população ocupadas como conta própria, empregadores e trabalhadores não remunerados. O crescimento do trabalho assalariado – especialmente aquele com registro em carteira – foi, entretanto, predominante até fins da década de setenta, o que aponta para maior estruturação do mercado de trabalho brasileiro.

Este fato é de grande importância, haja vista que todo o desenvolvimento do Estado Social – principalmente nos países europeus – deveu-se à disseminação do emprego assalariado como a forma paradigmática da relação capital-trabalho do capitalismo do pós-guerra, nas nações de industrialização avançada. Foi sobre essa sociedade salarial (Castel, 1998) que se construiu todo o sistema de proteção social que permitiu a incorporação de parcelas crescentes da população aos frutos do crescimento econômico do capitalismo, ou seja, à cidadania.

No Brasil, ainda que não se tenha desenvolvido um arcabouço de proteção social²⁰ nos moldes do *Welfare State* dos países centrais e a despeito dos avanços em relação à universalização da educação básica e do atendimento à saúde, o acesso à proteção social se dá, em grande medida, por meio do trabalho formal, ou seja, pela carteira de trabalho com registro, abrangendo, portanto, uma parcela limitada da população²¹. Dessa forma, o incremento do emprego assalariado formal (com registro em carteira e estatutário) foi (e continua sendo) fundamental para a inserção dos trabalhadores aos mecanismos de proteção social, mas insuficiente para construir uma sociedade menos desigual.

O cerceamento da plena liberdade de organização e atuação sindical, especialmente após 1964, a ausência de políticas que reduzissem a fragilidade dos trabalhadores diante do empregador e a grande oferta de força de trabalho impediram os trabalhadores de incorporarem ao seu rendimento uma parcela maior dos ganhos do período de crescimento econômico acelerado, mesmo para aqueles com um emprego regular e regulamentado. O resultado foi uma maior concentração de renda e a ampliação das desigualdades sociais, acentuada pela limitação das políticas sociais, sempre subordinadas à política econômica.

A recuperação do emprego após a queda verificada entre 1981 e 1983 ocultou os sinais das mudanças que já começavam a aparecer em direção a desestruturação do mercado de trabalho, antes mesmo que este chegasse a se estruturar de forma completa. Neste período, o crescimento do emprego assalariado resultou do crescimento do emprego sem carteira e do emprego com registro em carteira em atividades agrícolas. O emprego em atividades não-agrícolas com registro em carteira, justamente o que se havia mostrado dinâmico na década de 1970, reduziu sua participação na ocupação total entre 1979 e 1989 (Sabóia, 1991).

Se nos anos 80 ainda não se detectara a direção que haveria de tomar a questão do emprego, os anos 90 não deixaram dúvidas. Após a forte eliminação de empregos entre 1990-1992, o nível de emprego formal não retomou os níveis anteriores, com a recuperação da atividade econômica a partir de 1993. O comportamento do emprego mostrava que o problema não estava restrito a um fator conjuntural, mas tinha raízes mais profundas.

²⁰ Sobre o sistema de proteção social no Brasil, ver: Draibe, 1991; Draibe & Aureliano, 1989.

²¹ Santos (1979), definiu esta forma de “seleção” ao acesso da proteção social como “cidadania regulada”.

O desemprego passou a ser, ao lado da inflação, um problema permanente da agenda, tornando-se, após o Plano Real, a questão prioritária. Ao lado da política de proteção de renda ao desempregado, com a criação do Seguro-Desemprego em 1986 e do impulso dado a este pela implementação do Fundo de Amparo ao Trabalho (FAT) em 1990, ganharam importância o programa de intermediação de mão-de-obra, existente desde 1975, além de serem implementados novos programas, como o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor) e o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger).

Uma parte dos estudiosos e o governo têm considerado o problema do mercado de trabalho brasileiro como não sendo de geração de empregos, mas da qualidade dos empregos gerados e viram nestes programas – sobretudo na qualificação profissional – a forma de intervenção necessária para o enfrentamento da questão. Colocam desse modo, sobre a oferta de mão-de-obra a responsabilidade pela resolução dos problemas do mercado de trabalho. A dimensão quantitativa somente ganhou espaço com o crescimento contínuo da taxa de desemprego aberto – medida pela Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE – que atingiu um valor superior ao dobro do verificado em 1989. Mesmo assim, isto foi visto como resultado dos ajustes realizados na economia para proteger o plano de estabilização diante da crise externa e da desvalorização cambial do início de 1999. Portanto, o problema seria conjuntural.

Existem portanto duas ordens de questões a serem resolvidas. Uma que diz respeito à insuficiência de empregos formais, que se agravou nos anos 90 e que não se confunde com outra, que é a da instabilidade de parte dos empregos formais, sua má remuneração e baixa especialização (Baltar & Proni, 1997), do aumento das ocupações por conta própria e do assalariamento sem registro em carteira. Ainda que a solução passe pela intervenção das políticas públicas dirigidas ao mercado de trabalho, restaria comprovar se somente a ação de tais políticas, restritas ao mesmo, como defendem aqueles alinhados às posições do governo, seria suficiente para reverter o quadro de deterioração do mercado de trabalho. Ou, sob outra visão, se é necessário uma reformulação mais ampla do conjunto de políticas, não só daquelas destinadas ao mercado de trabalho mas, sobretudo, do redirecionamento das políticas macroeconômicas (política monetária, fiscal etc.), como apontam os críticos ao modelo econômico adotado nos anos 90, para se retomar o caminho de reestruturação do mercado de trabalho.

A nosso ver, e dada a complexidade dos fatores envolvidos, a ação de políticas públicas exclusivamente sobre o mercado de trabalho é insuficiente. O papel que estas podem ter é limitado pelo ambiente mais geral da economia, cuja determinação está fora do âmbito do mercado de trabalho e da ação das mesmas. Expliquemo-nos melhor: ainda que, por exemplo, um programa de qualificação para os trabalhadores desempregados seja fundamental para facilitar e adequar as habilidades destes a fim de ajudá-los na reinserção em um novo posto de trabalho, e por melhor que seja a execução do programa, ele não poderá resolver os problemas da baixa educação (em termos de anos de estudos e qualidade do aprendizado) da população, pois isto é anterior à qualificação e está fora do âmbito de atuação deste tipo de política. Por outro lado, a reconversão do trabalhador para habilitá-lo a desempenhar outra função é incapaz de garantir que o mesmo venha a empregar-se pois, para isto, será necessário que novos postos de trabalho sejam criados.

Desta forma, as políticas públicas destinadas ao enfrentamento da deterioração das condições sociais advindas do desemprego têm de considerar o contexto mais amplo da economia onde serão inseridas, considerando os efeitos da política econômica sobre o mercado de trabalho. Aceitar que as políticas públicas de emprego atuem como forma de reparação, como defendido pelo governo (MTE, 1998) – que minimize os custos sociais e econômicos sofridos pelo mercado de trabalho, acelerando a sua acomodação ao novo ambiente macroeconômico e tecnológico de maior competitividade – significa aceitar a lógica neoliberal de intervenções pontuais no mercado de trabalho que não resultam nem em ampliação do emprego, nem na efetiva proteção do trabalhador ou na melhoria dos postos de trabalho.

Mesmo que tenham uma função compensatória, essas políticas, quando inseridas num quadro econômico que privilegie a produção, portanto radicalmente diferente do atual, podem contribuir para reduzir as dificuldades encontradas por segmentos da população trabalhadora para se inserirem no mercado de trabalho, além de facilitar a posição do trabalhador na procura por uma nova colocação. Porém, esta dimensão dinâmica dessas políticas somente ganha sentido – e eficácia – na medida em que o ambiente econômico mais geral induza ao investimento produtivo, levando ao crescimento econômico sustentado, a uma melhor distribuição da renda e à incorporação de parcelas crescentes da população ao consumo de bens e serviços (Mattoso & Baltar, 1996).

Se por um lado as políticas públicas de emprego têm uma função restrita ao mercado de trabalho, e assim sua eficiência e eficácia dependem do desenho adequado ao mercado de trabalho no qual serão aplicadas, por outro sua efetividade parece depender do ambiente macroeconômico no qual estão inseridas. Assim, parece-nos que a análise e a avaliação das políticas de emprego devem levar em conta sua ação restrita ao mercado de trabalho, consideradas as especificidades deste, e a sua relação com a política econômica mais geral. Isto significa que o crescimento do desemprego não lhes tira a importância, ao mesmo tempo em que mostra que não basta, simplesmente, uma ação compensatória focada no mercado de trabalho.

CAPÍTULO 2 – MERCADO DE TRABALHO E POLÍTICAS DE EMPREGO

Neste capítulo nossa preocupação será ressaltar a mudança de ênfase havida em relação às políticas dirigidas ao mercado de trabalho nos países avançados diante da reorientação econômica e política, que, a partir da década de 1970, redefiniu a ação dos Estados, permitindo espaço às políticas conservadoras que privilegiam o mercado como mecanismo de regulação das relações econômicas em detrimento da regulação social via Estado, vigente desde o final da segunda guerra.

Essa mudança significou o rompimento do compromisso político, assumido pelos governos no segundo pós-guerra, de busca do pleno emprego da força de trabalho, deixando-se mais à ação das livres forças do mercado o equilíbrio entre a oferta e a demanda de trabalho. Diante do crescimento do desemprego, ganharam evidência as políticas “ativas” de mercado de trabalho, cujo objetivo busca minimizar os efeitos do ajuste provocado pelas mudanças político-econômicas, bem como corrigir as falhas do mercado na alocação dos recursos humanos disponíveis.

A partir da discussão sobre essas políticas nos países avançados, procuramos olhar para a experiência brasileira, buscando verificar como tem sido seu desenvolvimento e quais as características que as mesmas apresentam. Para tanto, fazemos uma breve recuperação da evolução das políticas de proteção ao trabalhador no Brasil entre 1930 e 1990, nos atendo àquelas políticas objeto de nossa preocupação, ou seja, aquelas constituintes do Sistema Público de Emprego²².

Não se pretende fazer aqui um relato detalhado e extensivo das medidas implementadas ao longo de todo o período, mas sim mostrar que as experiências que ganharam evidência nos anos 90 não são uma idéia nova em si mesma, mas decorrem da implementação tardia e de um novo arranjo institucional que permitiram a sustentação financeira das políticas referidas.

²² Neste trabalho nosso foco está voltado para os programas clássicos do Sistema Público de Emprego: seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional, acrescentando, ainda que de forma breve, a experiência do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger).

Assim, apresentamos as políticas implementadas e/ou ampliadas nos anos 90, mostrando a importância que a criação do FAT teve para consolidação das mesmas e procurando detectar como elas estão organizadas dentro do modelo de desenvolvimento adotado no país a partir de 1990.

2.1. A mudança no enfoque da política de emprego a partir dos anos 70

Como apontado por Marx (1975), na lógica de funcionamento do sistema capitalista, na qual o detentor do capital busca incessantemente o lucro, a concorrência intercapitalista força-o a ampliar cada vez mais a inversão em nova capacidade produtiva, sobretudo em plantas que aumentem a produtividade do capital investido. Este movimento de acumulação tende a ser crescente no longo prazo, ao mesmo tempo em que – com a incorporação do desenvolvimento tecnológico – a proporção do capital fixo em relação ao capital variável (força de trabalho) também tende a crescer. O resultado é a tendência de geração de um excedente de mão-de-obra à disposição do capital. Este excedente, por sua vez, permitiria aos capitalistas manterem a disciplina dos trabalhadores nas empresas ao mesmo tempo em que manteriam os baixos salários no mercado de trabalho.

As lutas dos trabalhadores nos primeiros anos do século XX, e as conseqüências desastrosas da política liberal deste período – que promoveu o desemprego em massa e culminou em duas guerras de proporções mundiais – abriram caminho para uma conformação política no pós-guerra que possibilitou incorporar parcelas crescentes da população ao mercado de trabalho. Ao mesmo tempo em que permitiu bons salários aos trabalhadores e lucros aos capitalistas, dependeu fundamentalmente da firme atuação do Estado enquanto promotor e disciplinador da economia.

Assim, nos anos delimitados pelo fim da 2ª Guerra Mundial e meados da década de 1970, nos países de industrialização avançada, principalmente na Europa, adotou-se uma política econômica voltada para o pleno emprego, cuja base estava assentada nos pressupostos levantados pelo Relatório Beveridge (Beveridge, 1988), que considerava o pleno emprego como a existência de mais postos de trabalho do que pessoas trabalhando. Não significava isto

a inexistência de pessoas desempregadas, mas sim que deveriam haver postos de trabalho suficientes para ocupar todos aqueles que buscassem trabalho.

No entender de Beveridge, era necessário que houvesse políticas para combater as fontes do desemprego, identificadas como a insuficiência de demanda agregada, a falta de orientação da demanda por trabalho e a baixa organização do mercado de trabalho. Para isto, era necessária a adoção de políticas públicas direcionadas ao enfrentamento dessas questões. Desta maneira, tornava-se importante a adoção de um volume de gasto público suficiente para empregar toda a mão-de-obra disponível. Mas também era necessária a existência de um órgão governamental para planejar como deveria ser feito este gasto, propiciando que a demanda se aproximasse da oferta de mão-de-obra, tanto em termos quantitativos como qualitativos. Além de postos suficientes para empregar todos os trabalhadores, deveria existir a possibilidade de que os trabalhadores pudessem migrar de uma ocupação para outras sem grandes problemas²³.

Surge então o Sistema Público de Emprego, onde estão agregadas as informações sobre o mercado de trabalho, a prestação dos serviços de intermediação de mão-de-obra e de qualificação profissional, além do fornecimento de benefícios pecuniários. As políticas articuladas pelo Sistema Público de Emprego tinham como meta estruturar o mercado de trabalho e, para isso, foram fundamentais as condições que preponderaram no período, quais sejam, altas taxas de assalariamento, predomínio do trabalho urbano e de grandes empresas, recursos humanos e financeiros para implementação e execução das políticas e o apoio e pressão da sociedade.

A adoção destas políticas tornou-se importante – ainda que o crescimento econômico tenha sido fundamental – dado que no mercado de trabalho existe uma relação de troca que não é livre de conflito, em que o poder entre vendedores e compradores de força de trabalho é assimétrica: enquanto os trabalhadores não têm como controlar a quantidade de força de trabalho ofertada²⁴, nem mesmo postergar²⁵ sua venda para um momento em que seja mais

²³ Devemos lembrar que no fim da 2ª Guerra era necessário reconverter a produção bélica da indústria para a produção de bens de consumo. Exigia-se, para tanto, que os trabalhadores tivessem flexibilidade para transferirem-se de uma dada ocupação para outras, assim como de uma região para outra.

²⁴ Estaria isto na dependência da dinâmica populacional, dos aspectos culturais, da maior ou menor participação da mulher e de crianças no mercado de trabalho etc..

²⁵ Não tendo os meios de produção ao seu dispor, o trabalhador depende da venda da sua força de trabalho para obter os meios para seu sustento.

vantajoso para eles a oferecerem no mercado de trabalho, o empregador pode deixar de investir e não contratar mão-de-obra.

Dada esta característica estrutural do mercado de trabalho – o diferencial de poder entre oferta e demanda de trabalho, em favor desta última –, a capacidade da mão-de-obra em reduzir esta assimetria é limitada. A redução e/ou eliminação deste diferencial somente pode ser realizado por uma força externa ao mercado, ou seja, por meio de políticas públicas implementadas pelo Estado (Offe, 1995).

Offe mostra que esta ação do Estado pode se dar em duas direções que não são, necessariamente, excludentes: induzir o crescimento da demanda por força de trabalho e atuar para reduzir a oferta.

No primeiro caso, trata-se de atuar sobre os determinantes do emprego, quais sejam, estimular o investimento produtivo pelo aumento da demanda agregada, por meio da política fiscal expansiva, de políticas de estímulo setorial (industrial, agrícola etc.), pela ampliação da oferta de bens e serviços aos cidadãos (*Welfare*). Assim, a ação do Estado, ao dar previsão à economia, permitiria que o capitalista pudesse investir com um grau de incerteza menor. Ao promover a expansão da demanda agregada e criar um horizonte para o investimento capitalista, o Estado introduz um ambiente favorável à acumulação capitalista produtiva. Dessa forma, cria-se um círculo virtuoso, onde o crescimento do investimento permite o crescimento do emprego, da renda, do consumo, dos impostos, do produto, que por sua vez estimulam novos investimentos, como ocorrido durante a fase de ouro (Marglyn & Schor, 1990) nos países avançados.

Porém, o crescimento puro e simples não garante que todos os trabalhadores serão absorvidos pelo mercado de trabalho, ainda que o crescimento da demanda por trabalho por um período de tempo longo contribua para reduzir a oferta de força de trabalho. As políticas públicas podem, então, contribuir para reduzir a oferta de mão-de-obra, aproximando-a da demanda, por meio de maiores incentivos aos jovens para permanecerem mais tempo nas escolas, pela antecipação da aposentadoria e por aposentadorias que permitam a sobrevivência digna do trabalhador, sem a necessidade de procurar trabalho para completar seus rendimentos, por políticas de saúde para mulheres de baixa renda que as oriente no planejamento familiar, entre outras medidas que podem ser utilizadas.

Como aponta Offe (1995), o crescimento do emprego não atinge de maneira uniforme todos os trabalhadores, beneficiando mais determinados grupos em detrimento de outros²⁶. Não resulta isto somente de características não adquiridas (educação, experiência etc.) mas, sobretudo, das características socialmente atribuídas (raça, gênero, idade etc.). Temos, então, a seguinte questão: se o crescimento do emprego atinge a população em idade ativa de forma desigual, por que durante os chamados anos de ouro o emprego destes grupos – que o referido autor chama de “grupos problema” – não foi um problema e hoje é?

A resposta parece estar na dimensão em que isto ocorre. Durante os anos de ouro, a expansão da economia e a ampliação do papel do Estado, por meio do Estado de Bem-Estar, possibilitou que se constituísse um conjunto de políticas que incorporasse este contingente que não era absorvido pelo setor privado²⁷. A lógica do capital parece ter seguido seu curso, mesmo durante o período áureo, porém seus efeitos foram compensados pela existência de um Estado forte o suficiente para impedir que os frutos do crescimento econômico fossem engolidos no processo de acumulação, intensificando-se a concentração e centralização do capital, ao distribuí-los entre a população por meio do emprego público²⁸.

Com as mudanças que se processaram a partir da década de 1970, quando a acumulação financeira ganhou predominância nas economias desenvolvidas, foram solapadas as bases sobre as quais o Estado construiu uma sociedade menos desigual, tendo como consequência a perda de parte de sua capacidade de intervenção. A crise iniciada naquela década alterou, então, o padrão de intervenção pública nos países de industrialização avançada. As dificuldades crescentes enfrentadas para manter o *Welfare State*, tanto pelo lado do aumento dos gastos – devido ao aumento do desemprego – quanto pelo lado da redução das receitas – devido à redução do ritmo de crescimento econômico – colocou em xeque os sistemas de proteção social.

A partir de então, disseminaram-se múltiplas experiências de políticas públicas de emprego nos países centrais (Barbier & Gautie, 1998), nacionalmente distintas, que se

²⁶ Myrdal (1964), estudando a economia americana, chegou a conclusões semelhantes.

²⁷ O crescimento do emprego público, como resposta à expansão dos serviços públicos, foi notável neste período, ampliando sua participação no emprego total. Sobre isto, ver: Rose, 1987.

²⁸ Deve-se levar em consideração que o emprego público, principalmente nos setores de atenção à saúde e da educação, absorve um contingente expressivo de mão-de-obra, cujas tarefas são, em sua maioria, impossíveis de ser automatizadas. Além disso, são ocupações que empregam sobretudo mulheres.

mostraram incapazes de gerar o número de postos de trabalho necessários para manter a direção de pleno emprego que vigorara até aquele momento, levando ao crescimento do desemprego. Perdeu-se o dinamismo econômico que, antes, permitira a absorção de grande contingente de mão-de-obra – sobretudo no emprego público – sendo o desemprego, fundamentalmente, friccional, de curta duração. Com isso, as políticas de emprego, entre as quais se sobressaía o seguro-desemprego, foram incapazes de responder com eficácia na proteção aos desempregados.

A noção de política de emprego, até os anos 70, esteve ancorada na execução de políticas econômicas de pleno emprego de viés Keynesiano, associada à disseminação da relação de trabalho assalariada e à universalização dos mecanismos de proteção social, num contexto de crescimento econômico e da renda. Na década de 1980, com o abandono das políticas de orientação Keynesiana e a ascensão de políticas de corte liberal, a orientação das políticas de emprego passou a ser a focalização dos programas, para atingirem os segmentos mais frágeis do mercado de trabalho. Observou-se, a partir de então, uma maior pluralidade e diferenciação nas experiências nacionais, com a disseminação de políticas específicas de emprego que visavam atuar sobre a oferta e a demanda de trabalho, tais como qualificação de pessoal, indenização ao desempregado, incentivos à contratação nas empresas, estímulo à inserção profissional, entre outras (Barbier, 1998).

A transformação ocorrida parece-nos bastante significativa. No período dos anos de ouro, os programas voltados para o mercado de trabalho estavam articulados e integrados à política macroeconômica de pleno emprego, da qual constituíam um dos componentes. A partir da crise, a política econômica foi redirecionada para os objetivos de contenção inflacionária e do equilíbrio das contas públicas, distanciando-se do objetivo do pleno emprego que havia pautado a condução desta até então. Aqueles programas se desconectaram, passando a atuar dentro de outra lógica: agora não mais como um componente da política econômica visando atingir o pleno emprego, mas como mecanismo autônomo cujo objetivo é corrigir as distorções existentes no mercado de trabalho (inclusive aquelas causadas pelos ajustes da nova orientação macroeconômica) e, assim, facilitar o ajuste entre a oferta e demanda neste.

A política neoliberal, ao colocar a questão do desemprego como sendo um problema do âmbito exclusivo do mercado de trabalho, faz um retorno ao passado quando tenta transformar o desemprego involuntário em voluntário. Dessa forma, o trabalhador passa a ser o responsável pela sua situação de desemprego, ou porque é baixa sua educação (qualificação), ou porque não aceita um salário menor ou a flexibilidade do contrato de trabalho. Assim, aceita-se a intervenção do Estado para corrigir aquelas imperfeições presentes no mercado, como, por exemplo, dar condições ao trabalhador de ampliar sua qualificação para tornar-se mais competitivo no mercado de trabalho.

Podemos observar a mudança de perspectiva quanto à política de pleno emprego pela disseminação das chamadas políticas “ativas” de emprego²⁹, um conjunto de iniciativas cujo propósito central é enfrentar o problema do desemprego. Essas políticas estão reduzidas, cada vez mais, a ações típicas no mercado de trabalho, atuando sobre a oferta de mão-de-obra de forma focalizada, buscando atingir, essencialmente, aquele grupo de pessoas cuja fragilidade é tal que não podem conseguir emprego ou renda suficiente para se manterem por meio dos mecanismos de mercado.

Não se trata apenas de uma mudança de termos, mas uma nova forma de organizar a economia e a sociedade, de um modelo de desenvolvimento econômico baseado na liberdade dos agentes econômicos. Durante o período de quase três décadas que se seguiu à 2ª Guerra Mundial, o modelo de desenvolvimento econômico foi capaz de incorporar parcelas crescentes da população aos bens e serviços produzidos pelo crescimento econômico, fazendo com que nos países de industrialização avançada se alcançasse certa homogeneidade social (Marglin & Schor, 1990; Pochmann, 1995), entendida não como a uniformização dos padrões de vida, mas sim como a satisfação, de forma apropriada, das necessidades de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação, ao lazer e a um mínimo de bens culturais dos membros de uma sociedade (Furtado, 1993). No modelo atual, a incorporação é feita via mercado, pela concorrência entre os diversos agentes. A intervenção do Estado, por meio de políticas públicas, se faz para aqueles grupos muito vulneráveis, que não estão incorporados ao

²⁹ O leitor poderá encontrar outras denominações na literatura sobre o tema, tais como “políticas ativas de mercado de trabalho”, “de mão-de-obra”, ocorrendo variações de acordo com cada país, instituição ou autor. Porém, o importante está no fato de todas estarem designando este conjunto de políticas que atuam – de forma sistêmica ou não – no mercado de trabalho.

mercado de trabalho e de consumo. Passamos de um modelo cuja preocupação era o cidadão, para um modelo que privilegia o consumidor.

Sengenberger (1988) considera a política de mercado de trabalho e emprego como parte de uma política laboral, concebida como um amplo campo da política social cujo objetivo seja definir a conformação, o aproveitamento e a retribuição à mão-de-obra pelo trabalho para outro (*cuenta ajena*), compreendendo, entre outras políticas, a formação e aperfeiçoamento da mão-de-obra; formatação dos postos de trabalho; remuneração, alocação e proteção da mão-de-obra; além da política de pleno emprego no seu sentido estrito, política de emprego e de jornada de trabalho. A OCDE³⁰, nos anos 60, procurou definir as políticas ativas de mercado de trabalho e emprego, num sentido amplo, como aquelas políticas

“que não se dirigem exclusivamente de forma passiva ao ressarcimento econômico dos trabalhadores na forma de prestações substitutivas do salário nos casos de jornada reduzida ou de desemprego, mas se dirigem de forma ativa à consecução do pleno emprego de toda a mão-de-obra disponível e a seu emprego em todo o seu valor” (Sengenberger, 1988: 10, tradução nossa).

O mesmo autor assinala que, quando vistas em seu sentido estrito, as políticas ativas de mercado de trabalho (ou política de mercado de trabalho clássica) teriam como objetivo ajustar, adaptar e fornecer mão-de-obra ao mercado de trabalho, bem como promover a melhoria de suas possibilidades de emprego (Sengenberger, *op. cit.*). Diferentemente da concepção anterior, em que estão incorporados todos os mecanismos que influenciam na geração de empregos (política monetária, fiscal, de rendas, criação direta de postos de trabalho etc.), aqui temos os instrumentos restritos ao mercado de trabalho e à oferta de mão-de-obra, com ênfase no aprimoramento e na mobilidade de pessoal.

Barbier & Gautié (1998) apontam na discussão do caráter ativo e passivo da política, a principal controvérsia sobre as políticas públicas de emprego. Esta distinção – feita sobretudo pela OCDE – ao focar as medidas que representam uma despesa pública, desconsiderariam outras intervenções de ordem jurídica e/ou regulamentares (como por exemplo os custos indiretos do trabalho), o que não exprimiria o real impacto dessas medidas, que têm múltiplas funções.

³⁰ A OIT, na sua convenção sobre a política de emprego de 1964, propôs que se instituíssem políticas ativas que fomentassem o pleno emprego como forma de estimular o desenvolvimento econômico. Por outro lado, estas políticas deveriam considerar as relações entre os objetivos do emprego e os demais objetivos econômicos e sociais, devendo, as medidas adotadas, integrarem-se numa política econômica e social coordenada (OIT, 1964).

A aplicação dessas políticas traz, subjacente, uma certa compreensão sobre o funcionamento do mercado de trabalho, o que faz com que as políticas ativas de emprego tenham determinada função – ou respondam a determinadas expectativas – em relação ao mercado de trabalho. Dois princípios básicos podem ser apontados: o princípio de mercado e o intervencionista (Sengenberger, 1988). O primeiro tem como base teórica a concorrência perfeita e considera o trabalho uma mercadoria como outra qualquer, devendo, portanto, seguir as mesmas regras da lei de oferta e procura. Assim, o equilíbrio no mercado de trabalho é alcançado pela mediação dos salários. Estes propiciam a melhor alocação da mão-de-obra nos postos de trabalho mais produtivos, levando ao pleno emprego. Qualquer interferência externa criaria rigidez neste mercado, impedindo a sua adaptação e compensação.

O segundo princípio tem duas concepções distintas. Uma, de caráter normativo e cunho antropológico, considera o trabalhador um fator de produção especial, possuidor de necessidades individuais e sociais inalienáveis, resultando daí que sua força de trabalho não pode ser tratada como mercadoria³¹. Assim, os salários e a concorrência sem impedimentos levariam a resultados indesejados, como a concorrência destrutiva ou o subemprego e o desemprego. Dadas as falhas e insuficiências do mercado torna-se necessária a intervenção ativa nos processos do mercado de trabalho.

A outra, considera que as estratégias e o poder no mercado de trabalho são fenômenos endógenos e, portanto, o resultado do processo não é determinado pelas forças de mercado. Não se tem aqui uma configuração ótima, existindo múltiplos caminhos. Dessa forma, faz-se necessária a complementação de estratégias laborais que limite a concorrência e proteja a mão-de-obra, melhorando a eficiência econômica e social do mercado de trabalho e do sistema de emprego e desenvolvendo o pleno potencial de produtividade da mão-de-obra e sua cooperação.

Podemos tentar, agora, diferenciar a função a política de emprego desempenha no mercado de trabalho, segundo esteja fundamentada no primeiro ou no segundo dos princípios acima discutidos, tendo como parâmetro o modelo econômico no qual se inserem. Ambos os modelos, seja o da concepção de política de emprego clássica (ação restrita), ou o da

³¹ Esta concepção está na Declaração da Filadélfia da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

concepção intervencionista estão voltados para o mercado de trabalho. Porém, os objetivos divergem.

A política de emprego da primeira concepção está dirigida para corrigir as imperfeições que impediriam o perfeito funcionamento do mercado de trabalho. Assim, essas políticas de emprego visam eliminar as deficiências de informação do trabalhador ou de sua baixa educação/qualificação, servindo-lhe como um instrumento de acesso aos meios necessários para que possa competir em condições equânimes no mercado de trabalho com vistas a conseguir um posto de trabalho³². Não está entre os objetivos desta política de emprego uma ação que busque atingir o pleno emprego, já que está implícito que todo o desemprego não motivado pela falta de informação e ou qualificação é voluntário e, deste modo, o mercado de trabalho caminharia para o equilíbrio.

Por outro lado, a política de emprego derivada da segunda concepção (intervencionista) estaria mais próxima do modelo que vigorou nos países desenvolvidos nos anos dourados. Esta política teria como objetivo atuar para reduzir as assimetrias presentes no mercado de trabalho, seja entre os próprios trabalhadores, seja entre estes e os empregadores. Sua ação tenta evitar a deterioração das condições dos trabalhadores no mercado de trabalho. Porém, isto somente se torna possível na medida em que as políticas macroeconômicas voltem-se para o pleno emprego, impedindo um nível de desemprego muito elevado.

A partir do abandono da política de pleno emprego nos anos 70 e do redirecionamento da política econômica para uma posição ortodoxa, o que nos parece importante evidenciar é que a política de emprego nos países avançados passou a ser orientada para aspectos pontuais do mercado de trabalho, deixando de ter uma função complementar à política de pleno emprego. Sua ação busca minimizar os efeitos nefastos da política econômica sobre a mão-de-obra, focalizando-se nos grupos mais vulneráveis para torná-los competitivos e aptos a brigar por um posto de trabalho. Nesta nova visão, passou-se a considerar a existência de uma taxa natural de desemprego (ou taxa de desemprego não aceleradora da

³² Mesmo o fornecimento de renda é visto com ressalvas, este deve atender somente aos trabalhadores de menores rendimentos e por um período de curto de tempo para evitar a sua dependência em relação ao benefício.

inflação)³³, ainda que essa seja elevada, pois refletiria a condição de equilíbrio do mercado de trabalho.

Essa nova orientação dada às políticas públicas de emprego, na qual se procura atingir os grupos mais vulneráveis do mercado de trabalho, está em conformidade com a orientação do credo liberal, onde a esfera financeira tem ganho proeminência em detrimento da esfera produtiva. No entanto, apesar de todo o discurso de redução do Estado, de privatização, de maior desregulamentação etc. e a despeito do menor poder de gasto dos governos, nos países europeus o Estado de Bem-Estar manteve-se quase que inalterado (Esping-Andersen, 1995) – o que tem garantido um conjunto de ações de proteção social para os trabalhadores destes países, apesar da maior focalização dos programas destinados ao mercado de trabalho.

A ênfase dada às políticas de emprego sobre a oferta de mão-de-obra tem tido pouco sucesso em termos de redução do desemprego global. Quando essas são transpostas para uma economia como a brasileira, encontram um mercado de trabalho cuja característica é a heterogeneidade, onde as políticas públicas de emprego são de implementação recente e onde não se chegou a ter um sistema de proteção social nos mesmos moldes daqueles construídos nos países avançados. Neste contexto, os efeitos da aplicação dessas políticas deverá ter resultados bastante distintos, tanto por serem programas ainda incipientes, quanto pelo fato de que a política econômica dos anos 90 resultou num nível de desemprego sem precedentes na história brasileira (Pochmann, 1999a), além de ter ampliado a precarização do mercado de trabalho com a redução do emprego assalariado com registro em carteira, o qual foi a base para o sucesso das políticas de emprego nos países desenvolvidos nos anos dourados.

2.2. Os antecedentes das políticas de emprego no Brasil

Podemos dizer que o arcabouço de proteção ao trabalhador brasileiro somente começou a ganhar consistência a partir de 1930, com o governo Vargas, sobretudo com a promulgação da Consolidação da Leis do Trabalho (CLT), em 1943. Ainda que restrito aos

³³ Por trás desta política está a convicção da existência de uma taxa natural de desemprego não aceleradora da inflação (Singh, 1995). Para uma exposição sobre a emergência deste conceito, ver: Dathein, 2000.

trabalhadores urbanos, houve um avanço significativo, de ampliação dos direitos do trabalhador. Os avanços do período Vargas estiveram intimamente ligados ao projeto de industrialização do país e, com isso, os instrumentos e políticas estavam associados a esta direção do governo³⁴.

Apesar do avanço na proteção ao trabalhador, não se chegou a construir no país um Estado de Bem-Estar Social nos moldes que os países industrialização avançada lograram erigir, sustentado sobre a disseminação da relação de trabalho assalariada, o que, como procuramos mostrar no primeiro capítulo, não chegou a se completar no Brasil. Porém, criou-se um corpo de leis que, ao mesmo tempo em que garantiu um mínimo de direitos, restringiu a organização dos trabalhadores e da ação sindical, o que lhes daria um maior poder de barganha frente aos seus empregadores, contribuindo para viabilizar uma melhor distribuição da riqueza gerada.

Nunca chegamos, também, a ter uma política voltada ao pleno emprego da mão-de-obra, ficando as políticas dirigidas ao mercado de trabalho limitadas e subordinadas ao contexto político e econômico mais geral, voltado para a industrialização e o crescimento da economia. Assim, a responsabilidade pela absorção de mão-de-obra e pela eliminação das desigualdades e da pobreza recaiu sobre o crescimento econômico. Como ressalta Paiva (1984), entre 1950 e 1980, o dinamismo da economia brasileira, principalmente da indústria, foi capaz de gerar empregos num ritmo maior do que o crescimento da população economicamente ativa, o que acabou por se constituir na melhor política de emprego para o país.

É certo que medidas de proteção ao trabalhador já tivessem sido implementadas antes da existência da CLT, como por exemplo a previdência social (Lei Elói Chaves, de 1923). Foi, no entanto, a partir de sua promulgação – ao reunir toda a legislação dispersa sobre o trabalho – que se definiu o arcabouço sobre o qual o mercado de trabalho urbano foi construído, estendendo os direitos a todos os trabalhadores e delimitando a arena de intervenção dos

³⁴ Bosi (1999) mostra que o projeto do governo Vargas estava associado às concepções positivistas do grupo ao qual ele estava ligado. Assim, a industrialização da nação era considerado o objetivo maior a ser perseguido, dentro do qual deveria ser integrado o trabalhador. A idéia de incorporar o trabalhador no processo de industrialização, ou seja, ao trabalho fabril, era importante para se evitar o conflito que poderia prejudicar o projeto industrializante, justificando, assim, a tutela do Estado junto aos sindicatos e a intervenção do mesmo em defesa das condições de trabalho e de vida do trabalhador.

atores. A importância para os trabalhadores foi o estabelecimento de direitos mínimos a serem cumpridos pelas empresas, protegendo, sobretudo, aqueles trabalhadores com menor poder de barganha.

Junto ao arcabouço jurídico-legal, outras medidas direcionadas à força de trabalho foram adotadas. Uma destas foi a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), nos anos 40, configurando-se num primeiro movimento de formação de pessoal especializado para atender à demanda, principalmente da indústria, de mão-de-obra qualificada. Desde então, o chamado “sistema S”³⁵ tem sido um dos principais mecanismos de formação profissional qualificada.

Outra fonte de formação de mão-de-obra qualificada são as escolas técnicas vinculadas ao sistema educacional formal. Estas têm cumprido um papel importante na formação de quadros técnicos ao nível de segundo grau desde longa data, ainda que estando ligadas, fundamentalmente, à formação de técnicos para a indústria, tem também formado profissionais técnicos para outros setores como a agropecuária, por meio das escolas agrícolas³⁶.

Além do sistema S e das escolas técnicas, outros programas dirigidos à qualificação dos trabalhadores foram implementados. Em 1963 (Decreto nº 53.324), foi criado o Programa Intensivo de Preparação da Mão-de-Obra (PIPMO), cujo objetivo era atender à crescente demanda de mão-de-obra especializada por parte da indústria, que se desenvolvia num ritmo acelerado, exigindo um programa de formação especializada. A meta inicial do programa era a formação, o aperfeiçoamento e a especialização de profissionais por meio de escolas, nas próprias empresas e em cursos volantes (Campino, Cacciamali e Nogami, 1985).

A partir de 1971, o MEC ampliou o campo de ação deste programa, para qualificar profissionalmente não só trabalhadores para a indústria, mas também para os demais setores da economia. O PIPMO passou, então, a ser um órgão do Departamento de Ensino Médio integrado ao Sistema Nacional de Ensino Supletivo, porém com atribuições específicas para a qualificação, aperfeiçoamento e atualização profissional da mão-de-obra. Em 1975, o PIPMO

³⁵ O sistema S compreende, atualmente, além do SENAI/SESI e SENAC/SESC, o Serviço Nacional de Formação Rural Profissional – SENAR, o Serviço Nacional de Aprendizagem em Transportes – SENAT, e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE.

³⁶ Para uma visão histórica sobre a formação profissional no Brasil, ver: Franco & Sauerbronn, 1984.

foi vinculado ao Ministério do Trabalho³⁷, subordinando-se à Secretaria de Mão-de-Obra, e passou a executar programas de qualificação, aperfeiçoamento e de especialização.

No ano de 1976, o governo transformou o Conselho Consultivo de Mão-de-Obra em Conselho Federal de Mão-de-Obra (CFMO)³⁸, com atribuições para estabelecer normas e diretrizes sobre a política nacional de formação profissional, para aproximar os projetos das empresas que realizassem despesas com programas de formação e treinamento profissional³⁹, além de propor medidas de estímulo e desenvolvimento visando a sua formulação (Campino, Cacciamali e Nogami, 1985).

Em 1982, o governo, por meio do CFMO, elaborou uma política nacional de formação de mão-de-obra, a ser executada sob a responsabilidade do Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra, o qual, adequando-se às prioridades de desenvolvimento econômico e social do II PND, tinha como objetivos, entre outros: contribuir para a elevação da produção e da produtividade dos diferentes setores da economia, o aumento da produtividade e da renda do setor informal, o incentivo ao setor privado para a formação profissional de seus funcionários, além da garantia de formação para segmentos desfavorecidos da população e dos trabalhadores que estivessem desempregados ou que desejassem mudar de atividade profissional (Brasil. Ministério do Trabalho, 1982).

Com relação aos programas destinados à assistir ao trabalhador desempregado contra a perda de renda, deve-se ressaltar que o seguro-desemprego não chegou a ser implementado até meados da década de oitenta, apesar de estar previsto na Constituição de 1946. Na década de sessenta, a Lei 4.923/65, que criou o Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD), previa uma comissão tripartite e paritária para elaborar anteprojeto de lei de Seguro-desemprego. Este anteprojeto, no entanto, não chegou a ser concretizado e as alterações feitas na legislação do auxílio-desemprego limitaram bastante o acesso ao benefício, principalmente com a criação do FGTS, que eliminou a contribuição sobre a folha de salários que integrava o FAD, reduzindo bastante os recursos financeiros deste Fundo e limitando melhorias no auxílio-desemprego (Azeredo & Ramos, 1995).

³⁷ Decreto nº 75.081.

³⁸ Decreto nº 77.362

³⁹ A lei nº 6.927 de 15/12/1975, no seu artigo 1º, permitiu que as empresas deduzissem, para efeitos do imposto de renda, o dobro das despesas com programas de formação profissional, desde que fosse comprovada a realização e tivessem sido previamente aprovadas pelo Ministério do Trabalho.

Os recursos do FAD originavam-se em parte da Contribuição Sindical – depositada na conta Emprego e Salário, gerida pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social – e em parte pela contribuição de 1% sobre a folha de salários. Esses recursos financiavam o Programa de Assistência ao Trabalhador Desempregado (PATD)⁴⁰. Entretanto, sua execução mostrou-se bastante limitada no alcance aos trabalhadores desempregados. O valor do auxílio-desemprego – processado por intermédio dos Sindicatos e pago pelas Delegacias Regionais do Trabalho – que no início era de até 80% do salário mínimo, acabou sendo reduzido para 50%, e pago por um período de, no máximo, seis meses. Além disso, para habilitar-se ao recebimento do benefício, o trabalhador deveria ter mais de 120 dias de tempo de serviço na empresa que, em razão de fechamento total, parcial ou por modificações, dispensasse mais de 50 empregados, num prazo de 60 dias (Ferrante, 1978).

Em 1966 foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)⁴¹. Este instrumento, aprovado no Congresso Nacional por decurso de prazo, veio como forma de facilitar a demissão do trabalhador pela empresa, ainda que sob o argumento de proteger o trabalhador demitido sem justa causa mediante a formação de uma conta vinculada ao contrato de trabalho. Sua implementação deu origem a duas formas de regime jurídico para o problema do tempo de serviço: a estabilidade e o FGTS. Assim, os trabalhadores foram obrigados a optar entre a estabilidade após dez anos de trabalho na mesma empresa, ou o fundo, que seria independente da empresa onde o trabalhador estivesse empregado. O FGTS funcionaria, desta maneira, como uma espécie de seguro-desemprego, facilitando a mobilidade da mão-de-obra entre as empresas. Na prática, este instrumento serviu como uma política anti-trabalho, pois acabou com o instituto da estabilidade no emprego, ao colocar à disposição do empregador um mecanismo de rescisão contratual que estimulou o aumento da rotatividade de mão-de-obra.

Na questão regional de enfrentamento do problema de criação de postos de trabalho, sobressai o caso do nordeste, tratado de diversas formas. A primeira medida nesta direção foi a criação do Departamento Nacional de Obras Contra à Seca (DNOCS) em 1945, ao que se seguiu a criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Porém, a questão nordestina somente foi tratada com maior ênfase após a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), quando buscou-se, por meio de planos de desenvolvimento, equacionar

⁴⁰ Instituído pelo decreto nº 58.684 de 21/06/1966, alterado pelo decreto nº 66.738 de 18/06/1970.

⁴¹ Sobre o FGTS, ver: Ferrante, 1978; Macedo & Chahad, 1985.

o problema de forma regionalizada, com o objetivo de atender os pequenos produtores. No entanto, a SUDENE acabou perdendo força, tornando-se presa dos interesses políticos das oligarquias regionais, e assim reduzindo seu papel de fomento ao desenvolvimento regional (DIEESE, 1994).

Tentou-se, ainda, enfrentar o problema da mão-de-obra do nordeste com o direcionamento da migração inter-regional. Durante o I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1972/1974) foram incentivadas as ocupações das zonas de fronteira, principalmente da Amazônia – o que se revelou, mais tarde, inviável. Outra medida importante para a região, no enfrentamento da questão do emprego, foi a constituição das frentes de trabalho, instrumento que tem sido utilizado há tempos como forma de amenizar as consequências dos períodos em que o problema da seca se agrava.

A questão da geração de empregos estava presente entre os objetivos gerais do I PND e não somente como problema específico do nordeste, ainda que este fosse destacado. Para tanto, previa-se a alocação de recursos em setores intensivos em mão-de-obra – tais como a construção civil e os serviços – por meio de investimentos em infra-estrutura física e em comunicações. Ademais, pretendia-se reduzir os incentivos que estimulavam o uso de capital intensivo e a criação de mecanismos que desonerassem a contratação de mão-de-obra pela mudança da base das contribuições sociais compulsórias.

Ainda nos anos 70, durante a vigência do II PND (1975/1979), o governo tentou implementar medidas que tivessem efeito sobre o mercado de trabalho. Em 1975 foi criado o Sistema Nacional de Emprego (SINE), seguindo orientação da convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que dispunha sobre os sistemas públicos de emprego, com foco no atendimento aos desempregados. A introdução desta medida tinha como objetivo dar atenção aos segmentos com menor qualificação e melhorar as informações sobre o mercado de trabalho para auxiliar as políticas de mão-de-obra.

Como dissemos no capítulo 1, a política econômica, durante os anos 80, esteve voltada para o enfrentamento da dívida externa. A recessão do início da década colocou, pela primeira vez, a questão do desemprego aberto como um problema novo da economia brasileira (Cacciamali, 1989, Sabóia, 1986). A recuperação da economia a partir de 1984, mesmo com a suave oscilação entre 1987-89, permitiu que no conjunto da década o emprego formal

crecesse. Porém, este crescimento se deu num ritmo inferior ao aumento da população urbana em idade de trabalhar, o que fez com que o emprego formal diminuísse sua participação no total da ocupação (Baltar, 1996), com aumento do assalariamento sem registro em carteira e das ocupações por conta própria. A criação do programa seguro-desemprego em 1986 foi a medida que se destacou na década, em torno da qual se abriu a possibilidade de se constituir um Sistema Público de Emprego nos anos 90, com a articulação do primeiro aos programas de qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra. A Constituição Federal de 1988 confirmou o programa seguro-desemprego, ao mesmo tempo em que ratificou e ampliou os direitos dos trabalhadores, prevendo, também, um fundo público para financiar os programas.

Toda a discussão sobre políticas de emprego derivada da preocupação com a questão da manutenção de postos de trabalho e com a geração de novas oportunidades de ocupação e de renda surge, com maior força, na década de 1990, quando se observou que a recuperação econômica, que se seguiu à recessão do período 1990-1992, não fez crescer, na mesma proporção, os empregos que tinham sido destruídos.

2.3. As políticas voltadas para o mercado de trabalho nos anos 90

Com a instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) em 1990, abriu-se a possibilidade de se articular um conjunto de políticas direcionadas ao mercado de trabalho, dada a existência de um fluxo de recursos contínuo propiciado por um fundo público. Ainda que no Brasil as políticas sociais de um modo geral e das políticas de proteção ao trabalhador em particular tenham tido um caráter residual e subordinado à política econômica, o FAT surge como possibilidade de ser um contraponto a esta tendência, ao romper a dependência dos programas em relação ao orçamento da União. Dessa forma, a instituição do fundo acabou por se tornar o núcleo organizador das políticas de emprego implementadas nos anos 90 (Azeredo, 1998).

Apesar disto, parece-nos que o caráter residual e subordinado se mantém nos anos 90, a despeito da maior ênfase dada às políticas públicas de emprego. Este fato fica evidenciado pela insuficiência dos programas diante da magnitude dos desafios colocados pelo mercado de trabalho e da tendência de aumento do desemprego ao longo da década. Ademais, as várias

formas em que aparece o desemprego obrigam, cada vez mais, ao refinamento dessas políticas, ao mesmo tempo em que impõem sua ampliação a um maior contingente de pessoas⁴².

Um maior refinamento dos programas implica em que estes possam detectar a diversidade de situações de desemprego presentes no mercado de trabalho de modo que lhes permita, a partir de uma base de benefícios/serviços básicos, reforçar a proteção aos segmentos em situação de maior fragilidade. Ou seja, os programas teriam de se adaptar às novas realidades do mercado de trabalho e, ao mesmo tempo em que fornecem uma proteção universal aos trabalhadores, terem capacidade de ampliar sua atenção sobre os mais atingidos pelas mudanças ou estruturalmente mais vulneráveis a elas, de maneira a atender à diversidade de demandas de forma equânime. A maior sofisticação da intervenção não significa, porém, redução da sua abrangência, tanto em termos do público-alvo quanto em termos de recursos despendidos. Em outros termos, focalizar não se traduz, no nosso entender, em redução de gastos e estreitamento da política.

Para países de desenvolvimento incompleto como o Brasil, o ambiente econômico-social mais geral torna-se ainda mais importante para a análise dos limites das políticas de proteção e apoio ao trabalhador. Primeiro porque, a despeito do intenso desenvolvimento econômico apresentado pelo país entre 1950-1980, não chegamos a estruturar um mercado de trabalho onde o trabalho regular e regulamentado – típico do capitalismo moderno disseminado após a segunda guerra nos países de industrialização avançada – atingisse a predominância que obteve naqueles países. Em segundo lugar, os mecanismos de proteção social aqui implementados nunca chegaram a ter as dimensões do *Welfare State* construído nos países avançados, sendo que, historicamente, o crescimento econômico não redundou numa melhor distribuição de renda.

Em terceiro, o desenvolvimento recente de um conjunto de políticas voltadas para o trabalhador desempregado, principalmente após 1990, insere-se num contexto macroeconômico profundamente prejudicial ao mercado de trabalho e ao emprego. O resultado da política econômica dos anos 90 tem sido o crescimento do desemprego, das

⁴² As mudanças que têm ocorrido no mercado de trabalho durante o último quartel do século XX tem tido um impacto diferenciado sobre os diversos segmentos da população afetando, com maior intensidade, aqueles considerados como passíveis de maior proteção – seja pelos mecanismos institucionais de proteção social, por meio das famílias, de instituições beneficentes etc. – e, portanto, menos dependentes do mercado de trabalho para adquirir os meios de subsistência. Ver Offe, 1995, capítulo 1.

ocupações informais (assalariamento sem carteira e ocupados por conta própria) e a redução do assalariamento formal, justamente aquele sobre o qual se constituiu a base dos sistemas de proteção nos países desenvolvidos.

Ocorre, portanto, um descompasso entre a necessidade de conter o crescimento da economia que comprometa a estabilidade e de evitar o agravamento das condições sociais pelo aumento do desemprego e redução da renda. Os programas de proteção e apoio ao trabalhador apresentam-se como forma de conter os efeitos da política de ajuste sobre o mercado de trabalho. Porém, a lógica imposta pela direção dada pela política econômica, ao desestruturar o mercado de trabalho, acaba por colocar em xeque a capacidade dos programas de proteger o trabalhador diante das adversidades que se colocam a sua frente.

Verifica-se, dessa maneira, uma divergência entre aquilo que as políticas públicas de emprego visam atacar e a sua capacidade em realizar seus objetivos. Uma vez que a ação destes instrumentos é incapaz de resolver a questão do desemprego de massa, a tentativa de resposta dos defensores do modelo econômico para contornar o problema é a focalização. Assim, enquanto a política macroeconômica produz desemprego, os programas deveriam buscar atender somente à parcela de trabalhadores mais frágeis. Caminhamos dessa forma, em sentido inverso ao que realizaram os países desenvolvidos nos anos dourados, quando as políticas públicas de emprego foram direcionadas para a universalização da proteção.

A orientação de focalização não se restringe, simplesmente, à redução do público a ser atendido pelos programas. Ela é mais ampla e imiscui-se em todos os setores do mercado de trabalho. Um exemplo disso é a defesa (Pastore, 1994) da necessidade de ser eliminada a excessiva regulamentação da relação de trabalho, deixando-se para a negociação entre trabalhadores e empresários a deliberação sobre os benefícios – e seus respectivos valores – que devem ser pagos aos trabalhadores. Possibilita, deste modo, que estes direitos reflitam a realidade de cada empresa sendo efetivamente cumpridos e não apenas constando como direitos no arcabouço legal⁴³.

⁴³ Nos anos 90, sob a alegação de modernização das relações capital-trabalho, os governos têm alterado, ainda que pontualmente, a legislação trabalhista e o efeito tem sido a redução dos direitos dos trabalhadores e ampliação da flexibilidade de uso da força de trabalho. Sobre as mudanças ocorridas neste período ver: Krein, 1999; Krein & Oliveira, 1999; Krein & Oliveira, 2000.

Diante dessa visão, os resultados do desempenho do mercado de trabalho e da melhoria das condições de trabalho e renda dos trabalhadores passam a ser responsabilidade do próprio mercado de trabalho e, de forma indireta, do próprio trabalhador. De maneira sutil, desloca-se do plano mais geral (a política econômica) para o plano específico (o mercado de trabalho) as explicações para as mazelas sociais associadas ao crescimento do desemprego e para as deficiências do próprio mercado de trabalho, invertendo-se a determinação de causa e efeito, desconsiderando-se a evolução histórica do mercado de trabalho no Brasil.

Não queremos com isso negar os efeitos do movimento de reestruturação produtiva, do avanço tecnológico trazido pela microeletrônica e pela tecnologia da informação que, certamente, têm provocado economia de trabalho. Nem mesmo queremos defender a estrutura construída na era Vargas como sendo um arcabouço acabado. As deficiências na legislação trabalhista existem, sendo necessário mudanças para atualizá-la à nova realidade e mesmo incorporar os avanços trazidos pela Constituição de 1988. No entanto, é preciso saber como fazer e o que colocar em seu lugar (caso seja abolida).

Rechaçar a regulação do Estado deixando em seu lugar o mercado, ficando a regulamentação das relações entre empregado e empregador somente para garantir alguns direitos mínimos aos trabalhadores, como defendem alguns, colocaria os trabalhadores na posição de uma maior fragilidade na venda da sua força de trabalho.

A visão que podemos chamar de dominante, em contraponto a uma visão alternativa, tem enfatizado as medidas dirigidas para o lado da oferta de trabalho, deixando de lado as ações do lado da demanda. Podemos verificar que essa posição encontra-se em conformidade com a lógica neoliberal. Ao desprezar o lado da demanda, implicitamente se considera que a política econômica gera os postos de trabalho necessários para absorver aqueles trabalhadores que aceitam as regras do mercado.

Por outro lado, fica explícito que ao se procurar atuar sobre o lado da oferta de trabalho, transfere-se para o trabalhador – como já mencionado anteriormente – a responsabilidade por estar desempregado ou mal empregado. Ademais, as ações de proteção ao trabalhador assumem uma posição assistencialista, afastando-se de uma política que tenha como meta a redução das desigualdades econômicas e sociais.

Os programas implementados nos anos 90, voltados à proteção e ao apoio ao desempregado e à geração de emprego e renda no Brasil, ao mesmo tempo em que representam uma conquista e um avanço, enredam-se nas teias da política econômica, que os torna presa da ação destrutiva que fez recair sobre o mercado de trabalho. Assim, podemos nos perguntar se esses avanços observados nas políticas de empregos e a possibilidade de constituirmos um Sistema Público de Emprego não podem se tornar inócuos. Afinal, qual a vantagem de se ter um Sistema Público de Emprego melhor ou pior estruturado, se o mercado de trabalho continua gerando desemprego e ocupações precárias?

Antes de analisarmos a evolução dos programas, vejamos, brevemente, os programas implementados nos anos 90. Vamos nos restringir, como explicitado na introdução, aos programas seguro-desemprego, à intermediação de mão-de-obra e ao programa de qualificação profissional, que são instrumentos clássicos do Sistema Público de Emprego, e ao programa de geração de emprego e renda. Além de todos eles terem mesma fonte de recursos, o FAT, são programas de amplitude nacional e, ainda que não sejam as únicas⁴⁴, podemos dizer que foram as principais medidas do poder público destinadas ao mercado de trabalho no período estudado.

2.3.1. Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) foi instituído em 1990⁴⁵, vinculado ao Ministério do Trabalho, com a finalidade custear o Programa de Seguro-Desemprego, o pagamento do Abono Salarial e o financiamento de programas de desenvolvimento econômico. Sua principal fonte de recursos é a arrecadação do PIS/PASEP. Além desta, a receita é composta pelos encargos advindos da inobservância das obrigações pelos contribuintes; da correção monetária e juros pagos pela instituição aplicadora dos recursos do fundo e dos agentes pagadores sobre o saldo dos repasses recebidos; da arrecadação adicional sobre o índice de rotatividade; e de outros recursos que lhe sejam destinados. Parte da arrecadação do PIS/PASEP, no mínimo 40%, deve ser repassada ao BNDES para o

⁴⁴ Como, por exemplo, o Abono Salarial, Procerá e Proemprego.

⁴⁵ Lei nº 7.998 de 11/01/90. Sobre o FAT ver, além de Azeredo (1998), Castro & Macedo (1998).

financiamento de programas de desenvolvimento econômico⁴⁶. Sua gestão é feita pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), cuja composição é tripartite e paritária, com três representantes dos trabalhadores, três, dos empresários e três, do governo.

Foi a partir da criação do FAT que se constituíram as condições necessárias, em termos de recursos, para a implementação de um conjunto de programas visando à proteção e ao apoio ao trabalhador. Deve-se ressaltar, no entanto, que este objetivo vai desde prover-lhe rendimentos temporários até recursos para que o trabalhador possa estabelecer-se por conta própria de forma individual ou associativa, caso não consiga empregar-se noutra empresa ou ocupação, passando pelo oferecimento de cursos de qualificação, requalificação e treinamento a todo trabalhador, especialmente ao desempregado e aqueles segmentos com risco potencial de perda do emprego.

O avanço representado pela constituição do FAT deve-se ao fato de ter tornado o financiamento das políticas destinadas à proteção e ao apoio ao trabalhador independente do orçamento geral da União, fornecendo um fluxo contínuo de recursos que permitiu a consolidação e ampliação dos programas. Além disso, o fato de ser um fundo público de gestão tripartite, com a participação de trabalhadores, empresários e governo, abriu a possibilidade de maior participação e intervenção dos trabalhadores nos processos decisórios sobre os programas por ele financiados.

2.3.2. Seguro-Desemprego

O programa de Seguro-Desemprego foi instituído no país em 1986 sendo reformulado em 1990⁴⁷ em conformidade com a Constituição Federal de 1988, quando se introduziram modificações que ampliaram sua cobertura, garantindo o acesso ao benefício aos trabalhadores desempregados involuntariamente. Além do objetivo principal de fornecer assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, a legislação prevê, ainda, o auxílio a

⁴⁶ Constituição Federal, art. 239, §§ 1º e 4º.

⁴⁷ Decreto-Lei nº 2.284 de 10/03/1986, regulamentado pelo Decreto nº 92.608 de 30/04/1986, alterado pela Lei nº 7.998, de 11/01/1990.

todos trabalhadores na busca por um novo emprego e, para tanto, possibilita ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

Os recursos para a sustentação financeira do programa passaram a provir do FAT a partir de 1990. Com isso, criou-se um mecanismo de custeio do seguro-desemprego independente do orçamento da União, que permitiu maior potencial de manobra para a melhoria nos critérios para o pagamento dos benefícios, em face do retorno dos recursos aplicados em projetos de desenvolvimento econômico (Azeredo, 1998).

As regras para o acesso ao benefício do seguro-desemprego incluem, além da dispensa sem justa causa, a comprovação, pelo trabalhador, do recebimento de salários consecutivos nos últimos seis meses e de ter trabalhado pelo menos seis nos últimos trinta e seis meses. Ademais, não pode 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.

Estas regras, definidas pela Lei 8.900/94, ampliaram o acesso ao benefício diante das regras previstas na Lei nº 7.998/90⁴⁸, que havia regulamentado o seguro-desemprego. A Lei 8.900/94 também reduziu o tempo de espera para o requerimento do benefício (que passou de sessenta para sete dias após a demissão, tendo o trabalhador desempregado o prazo máximo de cento e vinte dias para requerer o benefício), conferiu ao Codefat o poder de ampliar em até dois meses o tempo de manutenção do benefício e redefiniu o programa seguro-desemprego, prevendo medidas (orientação, recolocação, qualificação) de auxílio ao desempregado na busca por um novo emprego.

As mudanças verificadas nas regras de acesso ao benefício, desde sua criação em 1986, caminharam na direção de transformar o seguro-desemprego de um instrumento de seguro “puro” para um modelo “misto”, em que o direito ao recebimento não está ligado diretamente à contribuição anterior do beneficiário do programa (Teixeira & Azeredo, 1999).

O valor do benefício varia de acordo com o salário recebido pelo trabalhador nos últimos três meses em que esteve empregado. Tendo como piso o valor do salário mínimo e

⁴⁸ Esta lei substituiu a comprovação de pagamento à Previdência Social de pelo menos trinta e seis meses – nos últimos quatro anos antes da demissão – pela comprovação de quinze meses de trabalho nos últimos vinte e quatro meses antes da demissão.

como teto o valor de R\$ 282,52 (dados para dezembro de 2000), o benefício repõe um valor maior para aqueles trabalhadores de menor remuneração, ou seja, para os trabalhadores das faixas salariais mais elevadas a taxa de reposição salarial do benefício é proporcionalmente menor. Desta maneira, o benefício procura dar maior sustentação de renda àquelas parcelas que tinham menores salários enquanto estavam empregados.

O tempo de recebimento do benefício varia de acordo com o tempo em que o trabalhador esteve empregado: de um mínimo de três parcelas para aqueles que trabalharam entre seis e onze meses, a um máximo de cinco, para aqueles que estiveram empregados por mais de 24 meses. A concessão do benefício pode ser contínua ou alternada dentro do período aquisitivo, que é de dezesseis meses a partir da última habilitação para recebimento do seguro-desemprego.

A evolução do programa seguro-desemprego mostra-nos que ocorreu um grande avanço neste instrumento de proteção à renda do desempregado, principalmente após 1990, quando da sua regulamentação. Além de ter ampliado sua cobertura, ao reduzir as condições de habilitação ao benefício, o programa procura proteger os segmentos dos trabalhadores de mais baixos salários, ao prever uma taxa de reposição salarial maior para estes em relação aos extratos de maior renda. Por outro lado, procura desestimular o seu uso freqüente, ao prever um número maior de parcelas para aqueles trabalhadores com maior tempo de serviço no último emprego.

2.3.3. Serviço de Intermediação de Mão-de-Obra (Sistema Nacional de Emprego – SINE)

O Sistema Nacional de Emprego (SINE) foi instituído em 1975⁴⁹ em consequência da ratificação, pelo governo brasileiro, da Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que dispõe sobre os serviços públicos de emprego. Sua principal finalidade é o serviço de intermediação da mão-de-obra de forma a facilitar a reinserção daqueles trabalhadores que estão desempregados e a inserção daqueles que procuram o seu primeiro emprego. Além disso, está entre seus objetivos propiciar informação e orientação ao trabalhador quanto à escolha de emprego; prestar informações ao conjunto de empregadores

⁴⁹ Decreto nº 76.403.

sobre a disponibilidade de recursos humanos; fornecer subsídios ao sistema educacional e ao sistema de formação de mão-de-obra para elaboração de suas programações; estabelecer condições para a adequação entre a demanda de postos de trabalho e a oferta de força de trabalho, em todos os níveis de capacitação.

Apesar de a coordenação do SINE ser do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), a execução dos serviços é realizada de forma descentralizada pelos governos estaduais, por meio de convênios anuais firmados entre ambas as instâncias. No início do programa, as decisões ficaram centralizadas no governo federal, que assumiu toda a responsabilidade pelos recursos orçamentários. A partir de 1981 os recursos federais foram reduzidos a 50% do custo total. Em 1989, os governos estaduais passaram a responder pela folha de pagamento dos SINEs, enquanto o MTE passou a responsabilizar-se pelas despesas com equipamentos, material permanente, consultoria, ampliação dos postos e despesas afins.

Um dos maiores problemas apontados para este tipo de desenho tem sido a descontinuidade administrativa ao longo de todo o período de existência do programa, já que os convênios eram firmados, segundo critérios e interesses políticos, entre o governo central e os governos estaduais (Cacciamali, Silva & Matos, 1998). Nos anos 90, com o agravamento do desemprego e com a implementação de novos programas destinados ao mercado de trabalho, como o Planfor e o Proger, a intermediação parece ter ganho maior evidência, levando a mudanças na forma de atuação dos SINEs. Além de ter-se ampliado o número de postos de atendimento dos próprios SINEs, este serviço passou a ser também operacionalizado por agências não governamentais⁵⁰.

2.3.4. Plano Nacional de Educação Profissional – Planfor

As ações visando à qualificação dos trabalhadores desempregados beneficiários do seguro-desemprego estão previstas na legislação deste, bem como a utilização dos recursos do FAT para este tipo de medida. Entretanto, mesmo a existência de recursos e de uma secretaria

⁵⁰ Na Região Metropolitana de São Paulo, por exemplo, a CUT e a Força Sindical implantaram centrais de atendimento, oferecendo serviços de intermediação de mão-de-obra, além de fazer a habilitação do seguro-desemprego e encaminhamento para cursos de qualificação profissional.

de formação profissional no Ministério do Trabalho e Emprego, poucos serviços – e de forma precária – foram oferecidos através do SINE no período entre 1990 e 1995 (Azeredo, 1997).

Em 1994, por meio da Lei 8.900, estendeu-se o direito às ações de qualificação a todos os trabalhadores que estivessem à procura de uma ocupação, ainda que tendo como prioridade os beneficiários do seguro-desemprego e aquelas parcelas da população em desvantagem social. Porém, a implementação de um programa voltado para a qualificação profissional dos trabalhadores só veio a ocorrer a partir de 1995, após o Codefat atribuir à Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (Sefor) do Ministério do Trabalho a responsabilidade pela execução, coordenação programática e a supervisão das ações de qualificação profissional a serem financiadas com recursos originados do FAT, redundando na criação do Plano Nacional de Educação Profissional (Planfor).

O programa procurou ampliar o conceito de qualificação profissional, de forma que essas ações não se restringissem ao treinamento do trabalhador para o exercício de uma determinada ocupação, mas que lhe oferecessem os recursos necessários a lhe permitirem manter-se competitivo no mercado de trabalho. Parece-nos que esta preocupação reflete as mudanças verificadas no mercado de trabalho durante os anos noventa, sobretudo no setor industrial, onde os reflexos das estratégias defensivas das empresas para reduzir custos têm levado à introdução de inovações tecnológicas e organizacionais que se traduziram em queda vertiginosa do emprego no setor, o aumento do desemprego e das ocupações por conta própria.

A estratégia do Planfor visava, originalmente, por meio de suas ações, mobilizar e articular toda a rede de educação profissional disponível no país (escolas técnicas, sistema “S” etc.) para que gradualmente se atingisse, a partir de 1999, a capacidade de qualificar e requalificar, a cada ano, cerca de 20% do total da população economicamente ativa (PEA) (MTb/SEFOR, 1996).

Quanto à execução, o Planfor é operacionalizado de duas formas. A primeira são os Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) dirigidos a qualificação e requalificação profissional, tendo como público-alvo os beneficiários do seguro-desemprego, aqueles dos programas de geração de emprego e renda, os trabalhadores desempregados e com risco de perda do emprego, os trabalhadores autônomos e microprodutores do setor informal e os segmentos

populacionais em risco ou desvantagem social, do meio urbano ou rural, com maior atenção para adolescentes, jovens, mulheres e idosos⁵¹.

A segunda forma de operacionalização são as parcerias, mediante convênios, termos de cooperação técnica, protocolos de intenção entre o Ministério do Trabalho/Secretaria de Formação Profissional e a rede de educação profissional do país, que compreende: os sistemas de ensino técnico federal, estadual e municipal; universidades públicas e privadas; sistema S; sindicatos de trabalhadores; escolas e fundações de empresas; e organizações não governamentais.

Deve ser ressaltado que a estratégia de implementação desta política foi extremamente bem articulada, na medida em que conseguiu o apoio dos mais diferentes setores da sociedade, especialmente dos trabalhadores e dos empresários, o que possibilitou sua rápida e exitosa implementação, ainda que possam ser feitas críticas a sua eficácia e efetividade para a resolução dos problemas do mercado de trabalho.

2.3.5. Programa de Geração de Emprego e Renda – Proger

O programa de geração de emprego e renda (Proger) surgiu da possibilidade de alocação dos recursos do FAT em depósitos especiais – acima da reserva de liquidez – nos agentes financeiros federais (primeiramente BNB e BB, depois BNDES, FINEP e CEF)⁵²,

⁵¹ Resolução Codefat nº 126. Os PEQs são realizados por meio de convênios plurianuais firmados entre o MTE/Sefor e as Secretarias de Trabalho de cada Estado. Cabe a estas a elaboração e coordenação dos planos, sendo que os mesmos deverão se orientar pelo objetivo global do Planfor e ter a aprovação das Comissões Estaduais de Emprego. Dois tipos de ações são contempladas nos PEQs, os Programas de Educação Profissional e os Projetos Especiais. Os primeiros voltam-se para a qualificação e requalificação da população economicamente ativa e são divididos em três programas: i) nacionais, direcionados aos setores e clientelas prioritárias; ii) estaduais, definidos e elaborados pelas Secretarias do Trabalho e Comissões de Emprego dos Estados; iii) emergenciais, definidos e elaborados da mesma forma que os programas estaduais, porém buscam atender àquelas demandas urgentes que não foram contempladas ou previstas na época da formulação dos planos estaduais. Nos projetos especiais estão compreendidos os estudos, pesquisas, eventos e demais ações que busquem um avanço no que se refere ao aspecto conceitual-metodológico, subsidiando os programas de qualificação e requalificação profissional incluídos no PLANFOR. Subdividem-se em projetos especiais gerais, que todos os Estados devem implementar e que são definidos pela SEFOR, e os projetos especiais locais, propostos pelos Estados para avanço conceitual-metodológico, conforme as necessidades detectadas pelas respectivas unidades. A execução dos projetos especiais pode ser efetuada por quaisquer entidades, públicas ou privadas, governamentais ou não, bem como pessoas físicas ou jurídicas com experiência na área ou tema do projeto.

⁵² Resolução Codefat nº 59.

durante o governo Collor. Naquele governo, os recursos assim alocados foram utilizados para o financiamento da agricultura e saúde. Entretanto, a utilização dos recursos dessa forma não estava adequada aos objetivos para os quais o fundo foi criado.

Esta preocupação levou o Codefat a estabelecer normas para utilização dos recursos do fundo, procurando direcioná-los para o financiamento de programas que pudessem estimular a geração de emprego e renda para segmentos da população considerados prioritários, acolhendo proposta do MTE de um programa de geração de emprego e renda, o que possibilitou a alocação de recursos do FAT em instituições financeiras federais. Os primeiros setores beneficiados por essa linha de crédito foram: o setor automotivo (caminhões, ônibus e tratores rodoviários) e a construção naval, porém obrigados ao cumprimento dos acordos firmados nas câmaras setoriais (Guimarães, 1994).

A meta do programa é conceder crédito àquela parcela da população que normalmente têm pouco ou nenhum acesso aos recursos do sistema financeiro tradicional, tanto nas áreas urbanas como rurais. O público-alvo é composto por micro e pequenas empresas do setor urbano, micro e pequenos produtores do setor rural, assim como cooperativas e associações de produção e os trabalhadores por conta própria do setor informal (MTb/SPES, 1996).

Nesta perspectiva, o programa procura induzir ações que gerem emprego e renda mediante a criação de novas unidades produtivas e/ou pelo fomento àquelas já existentes. Por outro lado, busca incentivar a organização dos empreendimentos informais (auto-ocupação e os pequenos negócios familiares), com o objetivo de tentar resgatá-los para o setor formal da economia. Visa, também, à auto-sustentabilidade dos empreendimentos financiados por meio da promoção de programas integrados de capacitação técnico-gerencial, de qualificação profissional e assistência técnica aos beneficiários (MTb/SPES, 1996).

Os recursos do programa são geridos pelo BNDES, o qual os repassa aos agentes financeiros⁵³ por meio de convênios. Esses agentes, por sua vez, repassam aos tomadores de crédito e responsabilizam-se pela análise e aprovação dos projetos, bem como pelo

⁵³ Os recursos não aplicados nos agentes financeiros são remunerados pelo BNDES de acordo com as normas estabelecidas pelo Codefat.

acompanhamento e cobrança dos empréstimos concedidos, sendo que a atuação de cada um divide-se segundo a área geográfica e as linhas de financiamento⁵⁴.

Em 1995 foi instituído o Proger Rural⁵⁵, com o objetivo de financiar o desenvolvimento das atividades rurais dos micro e pequenos produtores, de forma individual ou coletiva, associando-as aos programas de qualificação, assistência técnica e de extensão rural. Com regras de concessão de crédito idênticas ao Proger urbano, o Proger rural financia o custeio agrícola e pecuário, bem como investimentos. Os recursos destinados para esta última finalidade somente poderão ser utilizados na aquisição de máquinas agrícolas, equipamentos e bens de produção associados, quando cadastrados no Programa Finame Agrícola⁵⁶.

Ainda no âmbito do Proger Rural foi implementado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)⁵⁷ em 1996, desincompatibilizado do crédito rural. A criação deste programa visou a promoção do desenvolvimento sustentável do setor rural constituído pelos segmentos dos agricultores familiares, de forma a proporcionar-lhes o aumento da capacidade produtiva, gerando empregos e melhorando a renda⁵⁸.

2.3.6. Comissões de Emprego

As Comissões de Emprego, estaduais e municipais, inserem-se no âmbito do SINE como um instrumento para viabilizar a participação da sociedade organizada no Sistema

⁵⁴ O BNB atua nos estados do nordeste e no norte de Minas Gerais, enquanto o BB atua em todo o território nacional. Ambos têm linhas de financiamento para o setor urbano e para o setor rural, atuam tanto no setor formal (micro e pequenas empresas) quanto no setor informal e na concessão de crédito a associações de produção e cooperativas. A CEF possui três linhas de financiamento no âmbito do PROGER urbano, uma fornece crédito para o setor informal e para apoio de pessoas recém-formadas; a segunda é dirigida para empresas juniores e microempresas do setor formal e a terceira atende às pequenas empresas, caracterizadas como de pequeno porte. A FINEP, por sua vez, diferencia-se dos demais agentes por não se submeter a algumas regras gerais do PROGER urbano, como a necessidade de articulação com as Comissões de Emprego Estaduais. Atua em quatro programas: Programa de Educação (Proeduc); Programa de Apoio às Pequenas e Microempresas (Pampe); Programa de Apoio à Gestão de Qualidade (PAGQ); e Programa de Pré-Investimento (Pré-Investimento).

⁵⁵ Resolução Codefat nº 82.

⁵⁶ Resolução Codefat nº 89.

⁵⁷ O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi instituído em 1995 no âmbito do crédito rural (Resolução Bacen nº 2.191 de 24/08/95), destinado ao financiamento do produtor rural que explora só ou com a ajuda de sua família a própria terra, credenciado pelo Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária (MAARA)

⁵⁸ Decreto nº 1.946, art. 1º.

Público de Emprego, conforme pressupõe a convenção nº 88 da OIT. Os critérios⁵⁹ para o reconhecimento das Comissões de Emprego, enquanto órgão ou instância colegiada de caráter permanente e deliberativo, foram estabelecidos pelo Codefat, ao qual as Comissões de Emprego estaduais (consideradas de instância superior) estão vinculadas, enquanto as comissões de emprego municipais vinculam-se às estaduais.

As comissões são compostas por um mínimo de seis e no máximo quinze membros, são tripartites com a participação paritária dos trabalhadores, dos empregadores e do governo, indicados por suas respectivas organizações e homologadas pelo MTE/Codefat ou pela Comissão de Emprego Estadual, quando referir-se às comissões municipais.

Entre as principais atribuições das Comissões de Emprego destacam-se a proposição de medidas para o enfrentamento do desemprego conjuntural e estrutural; a obtenção de subsídios que orientem e aprimorem as ações e a atuação dos órgãos do SINE; integrar as ações dos programas de geração de emprego e renda; formular diretrizes para o SINE; participar da elaboração, homologar e acompanhar a execução do Plano de Trabalho do SINE; acompanhar a utilização dos recursos do FAT no que se refere ao cumprimento dos critérios técnicos; receber e analisar quantitativa e qualitativamente os relatórios de acompanhamento dos projetos financiados pelo FAT; indicar áreas e setores econômicos prioritários para a alocação dos recursos do FAT, no âmbito dos programas de geração de emprego e renda.

Importante frisar que, para a transferência dos recursos do FAT para a Unidade da Federação, é necessária a existência da Comissão de Emprego. Os recursos transferidos englobam as despesas necessárias para o custeio dos serviços desenvolvidos pelos municípios, dentro do Sistema Público de Emprego, considerando os valores apresentados no Plano de Trabalho do SINE da respectiva unidade da federação e aprovado pelo MTE/Codefat. No caso de não haver convênio com a unidade da federação, o MTE/Codefat pode repassar recursos diretamente para o município.

* * * * *

Neste capítulo procuramos mostrar a importância que a adoção de um modelo econômico voltado para o pleno emprego nos países desenvolvidos teve para a construção de

⁵⁹ Resolução Codefat nº 63, alterada pelas Resoluções nº 80 e nº 114.

uma sociedade socialmente menos desigual naquelas nações. Ademais, o abandono dessa direção política a partir de meados dos anos 70 e sua substituição por um modelo econômico de viés liberal, ao provocar desemprego e do aumento das formas de ocupação precárias, colocou em xeque a eficácia das políticas de emprego existentes.

Com as mudanças no modelo econômico, proliferaram medidas voltadas para o mercado de trabalho, numa grande diversidade entre os vários países. A ênfase destas medidas passou a ser a ação pontual sobre públicos específicos, como o objetivo de corrigir as falhas apresentadas pelo mercado de trabalho, dentro da lógica neoliberal de que o mercado é capaz de ajustar a oferta e a demanda de trabalho.

No caso brasileiro, procuramos mostrar que, apesar de termos uma economia bastante dinâmica entre 1930 a 1980, não tivemos aqui, como ocorrido nos países desenvolvidos, uma política voltada ao pleno emprego. Também não chegamos a construir um sistema de proteção social nos moldes do *Welfare State* daqueles países. Mesmo as medidas dirigidas ao mercado de trabalho implementadas ao longo deste período foram limitadas e não chegaram a ter maior impacto sobre seu objetivo.

Somente nos anos 90, a partir da regulamentação do seguro-desemprego e da constituição do FAT é que se criaram os mecanismos para se ter uma política de proteção e apoio ao trabalhador mais integrada, caminhando-se em direção a um Sistema Público de Emprego. Porém, esses instrumentos surgem num momento em que a adoção de um modelo de política econômica de viés neoliberal tem levado ao crescimento do desemprego e da desestruturação do mercado de trabalho, o que solapa as condições em que eles atuam e reduzem os resultados efetivos que suas ações podem ter na melhoria da qualidade de vida do trabalhador.

Assim, no próximo capítulo, voltaremos nossa atenção para averiguar como foi a evolução desses programas ao longo do período de 1995 a 1999, no qual procuraremos ainda analisar em que medida os efeitos das políticas macroeconômicas adotadas têm afetado, ou não, o desempenho das políticas de emprego aqui estudadas.

CAPÍTULO 3 – EVOLUÇÃO DOS PROGRAMAS ENTRE 1995 E 1999

Neste capítulo, nossa atenção volta-se para a análise da trajetória dos programas ao longo do período 1995 a 1999. Não se trata de avaliar a eficácia dos programas em si, nem mesmo de fazê-la em relação à efetividade que este conjunto de ações têm tido no mercado de trabalho brasileiro. Pretendemos, tão somente, elencar alguns elementos que expressem o comportamento dos programas estudados e a capacidade destes em responder aos desafios presentes no mercado de trabalho, colocados pela política econômica.

Desta forma, apresentamos na próxima seção alguns indicadores que nos mostram a evolução dos programas em termos do público atendido. Procuramos, na medida do possível, verificar não só as mudanças quantitativas, mas apreciar o que ocorreu em termos qualitativos, ou seja, no perfil dos trabalhadores atendidos.

Na seção 3.2, procuramos avaliar as despesas destes programas, tanto em termos de sua evolução quanto em termos de sua estrutura. Aqui utilizamos para a análise as informações financeiras do FAT, que compreendem as receitas e os gastos realizados com os recursos do fundo. Os gastos de cada programa aqui estudado são analisados, então, a partir da execução financeira do FAT. Este procedimento foi adotado por permitir uma visão geral das despesas com recursos do fundo, ao mesmo tempo em que podemos analisar como estes recursos distribuem-se entre os diversos programas. Evidentemente, perdemos em detalhes; porém, como não estamos preocupados em fazer um diagnóstico pormenorizado de cada programa, esta estratégia parece não trazer grandes perdas para a análise geral.

Por fim, procuramos olhar os programas em seu conjunto, de onde tentamos apreender os limites destas medidas diante dos efeitos destrutivos da política econômica sobre o mercado de trabalho. Assim, objetivamos relacionar, num primeiro momento, os programas entre si, depois relacionamo-los com a população economicamente ativa e o total de desocupados, para então tecermos algumas considerações a respeito.

3.1. Análise da evolução do atendimento

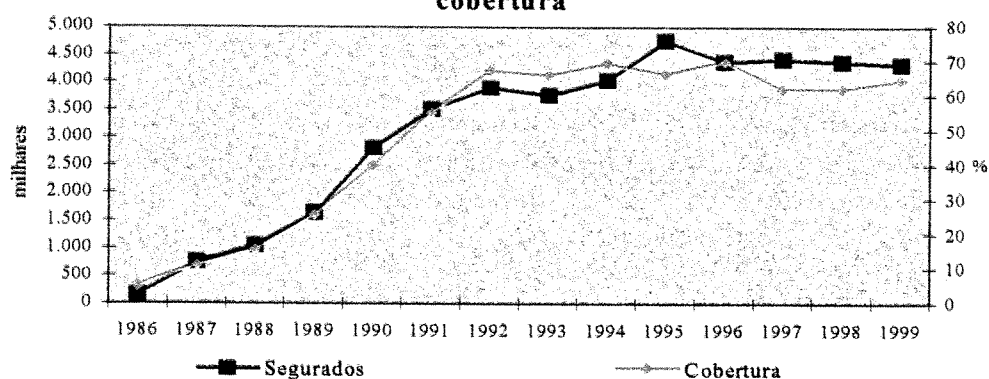
3.1.1. Seguro-desemprego

Nesta seção procuraremos analisar o programa seguro-desemprego, olhando para sua evolução em termos de segurados e taxa de cobertura, desde sua criação até o ano de 1999. Mais especificamente, detalharemos o perfil do beneficiário do programa sob análise, onde são focalizados os aspectos de gênero, setor de atividade de origem, escolaridade, idade e faixa salarial do último emprego, sempre para o Brasil como um todo e para o período 1995-1999.

Evolução

A evolução do seguro-desemprego desde sua criação em 1986, como podemos observar pela tabela 1⁶⁰, aparece-nos como um salto, dado após a instituição do FAT em 1990. Sua taxa de cobertura⁶¹ em 1992 chegou ao patamar de 2/3 do total dos demitidos sem justa causa, em torno da qual tem se mantido até 1999, o que significou cerca de 4,2 milhões de trabalhadores segurados, em média, por ano. Quanto à taxa de habilitação (total de segurados em relação ao total de requerentes), esta manteve-se próxima de 100% no mesmo período.

Gráfico 1: Seguro-Desemprego - evolução segurados e cobertura



⁶⁰ As tabelas às quais nos referimos neste capítulo encontram-se no anexo.

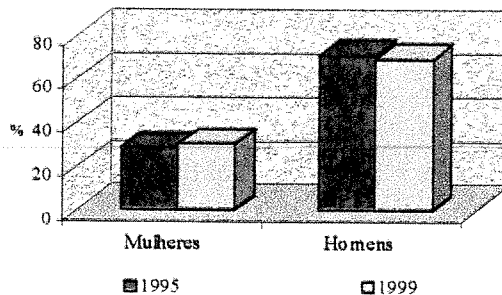
⁶¹ Relação entre o total de segurados e o total de demitidos sem justa causa.

Cabe enfatizar que a oscilação da taxa de cobertura tem sido resultado muito mais da variação do número de demitidos sem justa causa do que da variação do número de segurados. Assim, observamos que em 1997 e 1998, a cobertura cai para 61,5%, fruto do aumento do número de demitidos nestes anos. É possível que esta estabilidade do número de beneficiários possa estar indicando uma certa dinâmica do mercado de trabalho, em que a rotatividade da mão-de-obra teria um ciclo de tempo que permitiria a uma parcela dos trabalhadores adquirir as condições necessárias para habilitarem-se a receber o seguro.

Por outro lado, o crescimento dos demitidos sem justa causa, na ausência de um crescimento proporcional no número de segurados, indicaria que aqueles refletidos por este acréscimo de trabalhadores demitidos muito provavelmente tem pouco tempo de serviço nestas empresas e, portanto, não têm as condições necessárias para a habilitação ao benefício. Dois fatores podem impedir o trabalhador de habilitar-se. O primeiro, não ter conseguido trabalhar por um mínimo de seis meses. O segundo, estar fora do período aquisitivo, que estabelece um período mínimo de carência (16 meses) para o recebimento do benefício, contados a partir da última dispensa que habilitou o trabalhador a receber o seguro-desemprego.

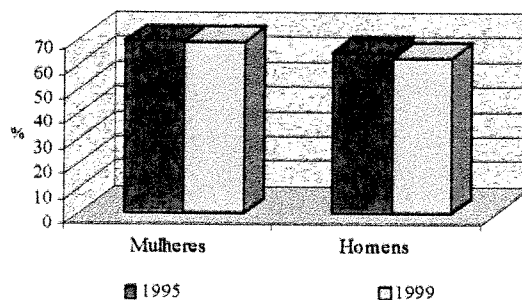
O significado para esse comportamento parece estar na grande flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro, assim como no baixo custo de admissão/demissão do trabalhador, ao contrário do que prega senso comum⁶². Caso a contratação e demissão do trabalhador fosse difícil e custosa, a rotatividade da mão-de-obra seria menor e, conseqüentemente, maior a estabilidade do trabalhador e o acúmulo de tempo de serviço. Como resultado, a taxa de cobertura tenderia a ser maior (enquanto o número de segurados tenderia a ser menor) e, nos momentos de crescimento do desemprego conjuntural, a taxa de crescimento do número de segurados tenderia a acompanhar a taxa de crescimento dos demitidos – talvez não na mesma intensidade, mas próxima dela. O que vemos, no entanto, é uma diferença acentuada destas taxas.

⁶² Não queremos com isso ignorar casos específicos de micro e pequenos empregadores que podem ter dificuldades em arcar com os custos trabalhistas (salários + encargos). Porém isso não parece ser a regra, já que temos uma taxa de rotatividade bastante elevada, de cerca de 3% ao mês, o que não existiria caso os custos fossem por demais onerosos.

Gênero**Gráfico 2a: Segurados por Gênero**

Fonte: MTE/CGSDAS

Visto pelo corte de gênero (tabela 2), fica evidente a superioridade do número de beneficiários do sexo masculino. Ainda que no período enfocado, 1995 a 1999, tenha ocorrido um ligeiro aumento (2 pontos percentuais) da participação feminina no total de segurados, esta é pequena, inferior a 1/3 desse total. Evidentemente, isto reflete a própria estrutura do mercado de trabalho, onde a participação feminina, sobretudo no setor privado, é menor do que a masculina. Se existe o crescimento da participação da mulher no mercado de trabalho, este, entretanto, não se reflete em termos do número de beneficiárias do seguro-desemprego. A causa disto talvez possa ser encontrada na forma de inserção da mulher trabalhadora, muito mais precária que a do homem – sobretudo nos casos do trabalho doméstico – e, como aponta Lavinias (1999), menos numerosas no setor formal da economia, o que não as coloca como beneficiárias potenciais do seguro-desemprego, daí a sua baixa participação relativa entre os segurados.

Gráfico 2b: Cobertura por Gênero

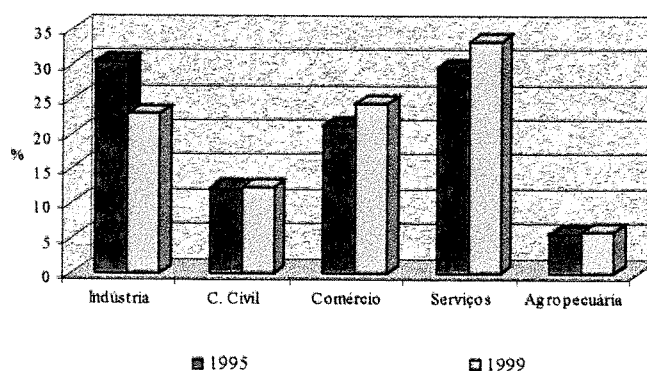
Fonte: MTE/CGSDAS

Por outro lado, é interessante observar que, apesar da menor participação feminina no total de segurados, a taxa de cobertura é maior entre as mulheres do que entre os homens, ainda que as diferenças⁶³ não sejam tão grandes como as verificadas entre a distribuição segundo o gênero dos segurados. Apesar de a mulher possuir pior inserção no mercado de trabalho, parece que sua situação é mais estável que a masculina, quando entra no mercado de trabalho formal.

Setor de atividade de origem

Os beneficiários do seguro-desemprego são oriundos, majoritariamente, do setor industrial, do comércio e do setor de serviços, em menor grau da construção civil e muito pouco do setor agropecuário. A maior parte dos segurados pertence, por estas informações, às atividades não-agrícolas e localizadas nas áreas urbanas.

Gráfico 3a: Segurados por Setor de Atividade



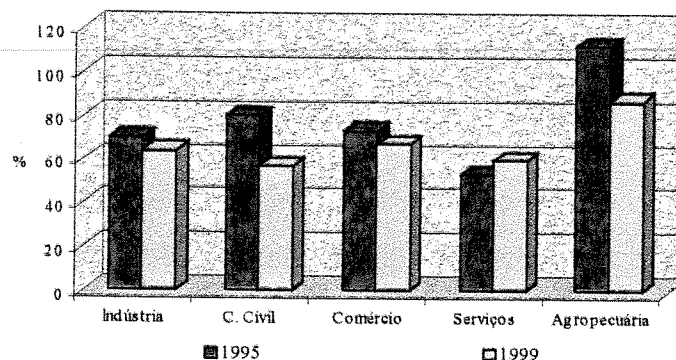
Fonte: MTE/CGSDAS

A distribuição entre os três maiores setores é mais ou menos proporcional. Os segurados da indústria que em 1995 representavam 30,4% reduziram sua participação para 22,9%, enquanto que os segurados do setor de serviços ampliaram-na de 29,7% para 33,3% e os do comércio aumentaram de 21,3% para 24,3%, no mesmo período. Estas mudanças na participação deveram-se, principalmente, a maior queda do número de segurados da indústria, já que os segurados do comércio e dos serviços apresentaram pequeno crescimento. Já a participação dos segurados da construção civil e do setor agropecuário manteve-se

⁶³ Enquanto a taxa média de cobertura entre as mulheres foi ligeiramente superior a 66% entre 1995 e 1999, a taxa entre os homens foi ligeiramente inferior.

praticamente estável, a do primeiro em torno de 12% e do segundo, ligeiramente inferior a 6% (cf. tabela 3). Essa distribuição de frequência dos segurados por setor de atividade está em acordo com o peso que estes têm no total do emprego formal, além disso, o movimento alinha-se com o observado com o emprego industrial, que reduziu o número de pessoas empregadas.

Gráfico 3b: Cobertura por Setor de Atividade



Fonte: MTE/CGSDAS

Quanto à cobertura, observamos um movimento de redução desta no ano de 1999, em relação a 1995, em todos os setores, com exceção dos serviços. As maiores taxas de cobertura estão nos setores do comércio e no agropecuário, enquanto as menores taxas são encontradas na construção civil e no setor de serviços. Chama a atenção o fato de o setor agropecuário, apesar de sua baixa participação no total de segurados, apresentar as maiores taxas de cobertura. Uma possível explicação para isto pode estar em que os trabalhadores desse setor estejam inseridos no segmento mais moderno da agropecuária, associada ao “*agribusiness*” e, portanto, mais formalizado.

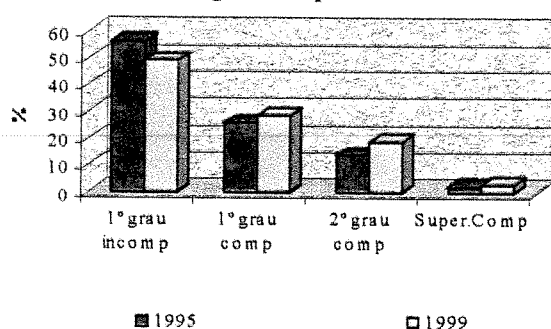
Já em relação aos setores de menor cobertura, parece coerente que sejam a construção civil e os serviços, considerando-se que esses setores são grandes absorvedores de mão-de-obra de baixa qualificação e com grande rotatividade de pessoal – o que dificultaria um maior acesso dos trabalhadores desses setores ao benefício.

Escolaridade

A distribuição dos segurados segundo a escolaridade (tabela 4) mostra-nos que a grande maioria, cerca de 4/5, compõem-se de trabalhadores com instrução até o primeiro grau completo (8ª série e 2º grau incompleto), sendo que aproximadamente a metade destes não

completaram a 8ª série. Dos cerca de 20% segurados restantes, somente 2% têm o superior completo, enquanto em torno de 18% possuem o 2º grau completo (inclusos aqueles com superior incompleto).

Gráfico 4a: Segurados por Escolaridade



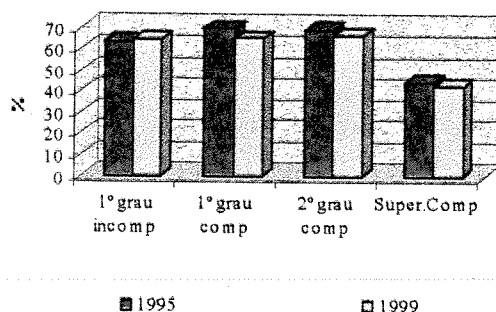
Fonte: MTE/CGSDAS

Esta distribuição mostra que a maior parcela dos segurados é composta por trabalhadores de menor qualificação, aqueles com inserção mais frágil e sujeitos a maior rotatividade no mercado de trabalho. Possivelmente estes trabalhadores estavam empregados em postos de trabalho de baixa qualidade e que são facilmente substituíveis, permitindo às empresas ajustarem seu quadro de funcionários, reduzindo-o em momentos de queda das vendas e recontratando trabalhadores quando estas voltam a crescer⁶⁴.

Em termos de cobertura por faixa de escolaridade do beneficiário, observamos, como era de se esperar, a menor cobertura entre os desempregados com nível superior, provavelmente pela pouca procura deste segmento para utilizar-se do benefício, muito possivelmente pela baixa taxa de reposição salarial para este grupo de trabalhadores. Por outro lado, isto pode estar indicando, também, a maior facilidade deste grupo em se manter sem a necessidade de recorrer ao seguro-desemprego, além de conseguir se reinserir mais rapidamente em um novo emprego. Ademais, pode haver uma certa “pitada” de preconceito deste grupo em recorrer ao benefício, visto como um mecanismo de assistência aos trabalhadores menos qualificados.

⁶⁴ A facilidade em contratar e demitir trabalhadores dá às empresas grande flexibilidade para ajustar quantitativamente seu quadro de empregados conforme a conjuntura. Fora isso, dada a grande disponibilidade de mão-de-obra e da fragilidade sindical em determinados segmentos da atividade econômica, além de ajustar quantitativamente, a empresa pode reduzir os custos demitindo trabalhadores e recontratando outros por um salário menor.

Gráfico 4b: Cobertura por Escolaridade



Fonte: MTE/CGSDAS

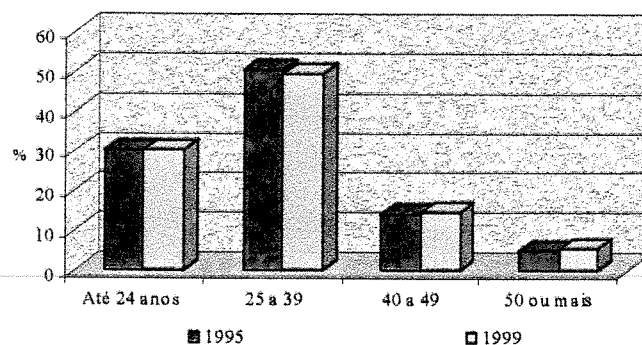
Quanto aos grupos com 1º grau completo e 2º grau completo, as taxas de cobertura são muito próximas, em torno de 66%, pouco superior às taxas verificadas entre os segurados com 1º grau incompleto, sobretudo no ano de 1999. Esta diferença talvez possa ser explicada pela maior fragilidade deste último grupo de trabalhadores no mercado de trabalho e provavelmente passível de ser submetido a uma maior rotatividade, o que pode dificultar a habilitação para o recebimento do benefício.

Faixa Etária

No período que estamos examinando, 1995 a 1999, chama a atenção o fato de que a distribuição dos beneficiários do programa seguro-desemprego segundo a faixa etária mantém-se praticamente inalterada. Metade dos segurados possuíam entre 25 e 39 anos de idade, 30% tinham até 24 anos, 14%, entre 40 e 49 anos e os segurados com mais de 50 anos representaram cerca de 5% (tabela 5).

Já em relação à cobertura, a variação é maior tanto entre faixas quanto entre anos. Entre os mais idosos (com mais de 50 anos) a cobertura é menor, além de ter decrescido ao longo do período, caindo de 55,9% em 1995 para 49,7% em 1999. Na faixa de 40 a 49 anos, apesar de ter uma cobertura maior, também apresentou redução passando de 66% em 1995 para 61% em 1999. A redução também ocorreu entre os segurados com 25 a 39 anos, de 68,1% em 1995 para 65,5% em 1999. Somente na faixa de até 24 anos verificamos uma elevação da cobertura de dois pontos percentuais, passando a 67,1% em 1999.

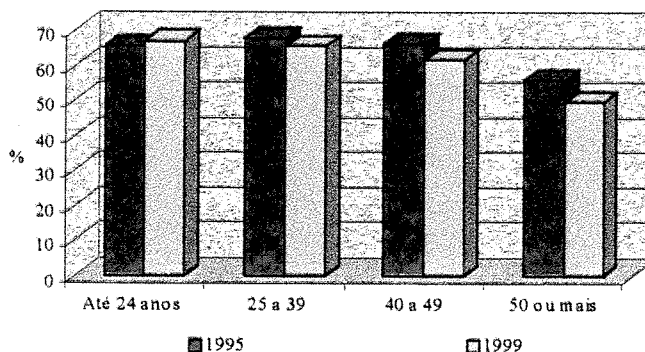
Gráfico 5a: Segurados por Faixa Etária



Fonte: MTE/CGSDAS

Atente-se que a redução nas três primeiras faixas e o aumento da cobertura na última não se deu de forma linear. Em todos os casos houve queda da cobertura, seguida de crescimento no último ano analisado, sendo que somente entre os segurados com até 24 anos o crescimento em 1999 suplantou a taxa de cobertura verificada em 1995.

Gráfico 5b: Cobertura por Faixa Etária

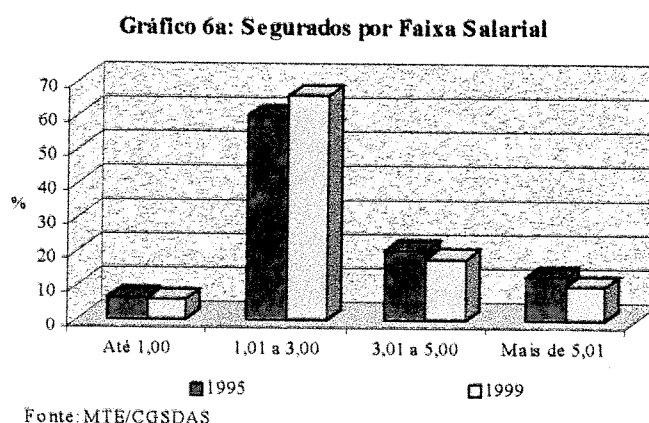


Fonte: MTE/CGSDAS

A noção de fragilidade de inserção do jovem no mercado de trabalho parece não se manter quando observamos a cobertura e a frequência dos beneficiários do seguro-desemprego segundo a idade, o que nos leva a crer que a idade não seria um fator de impedimento para o acesso ao benefício.

Faixa Salarial

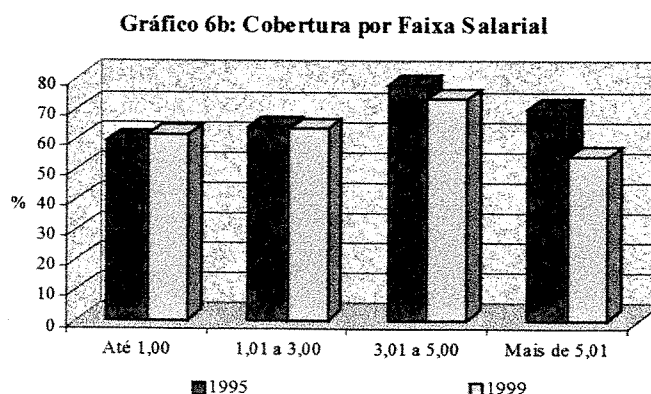
Como era de se esperar, a grande maioria dos beneficiários encontra-se entre aqueles trabalhadores de menor rendimento, que ganhavam entre 1 e 5 salários mínimos, faixa onde está a maioria dos trabalhadores contratados pelo regime da CLT. Este grupo representa pouco mais de 80% do total de segurados. Entre os que recebiam entre 1 e 3 salários mínimos, encontramos cerca de 66% e entre os que recebiam entre 3 e 5 salários mínimos, cerca de 20% do total de beneficiários. Aqueles que recebiam até 1 salário mínimo representavam cerca de 6% dos segurados, enquanto aqueles que recebiam mais de 5 salários mínimos, cerca de 12% (tabela 6).



No período em questão, observamos um crescimento contínuo da participação dos segurados na faixa de 1 a 3 salários mínimos, que passou de 60% em 1995 para 66% em 1999. Nas faixas de 3 a 5 salários mínimos e de mais de 5 salários mínimos, ainda que não de forma linear, observamos queda na participação. Na primeira, a participação passou de 20,4% em 1995 para 18% em 1999 e, na segunda, de 12,7% para 9,8% no mesmo intervalo. Na faixa de até 1 salário mínimo a participação oscilou em torno de 6%. Este comportamento da distribuição de frequência por faixa salarial reflete certa estabilidade do número de beneficiários, cujo rendimento estava na faixa de 1 a 3 salários mínimos (dada sua maior representatividade no total de segurados), enquanto houve uma redução de segurados nas demais faixas.

Quanto à cobertura, verificamos que as maiores taxas ocorreram nas faixas salariais mais altas, de 3 a 5 salários mínimos e de mais de 5 salários mínimos. Ressalte-se que nesta

última ocorre acentuada queda na cobertura nos anos de 1998 e 1999, ficando num patamar pouco superior a 50%, entretanto abaixo daquela verificada nas demais faixas. Na faixa de 3 a 5 salários mínimos a cobertura manteve-se num patamar elevado mas apresentou grande oscilação no período com a taxa mínima de 62,8% e a máxima de 82,5%. Mesmo com taxas de cobertura mais baixas, nos segmentos dos segurados que recebiam até 1 salário mínimo e daqueles que recebiam entre 1 e 3 salários mínimos, também observamos grande oscilação, no primeiro com uma amplitude de 14 pontos percentuais e no segundo, de 7 pontos percentuais.



Estes dados mostram que o seguro-desemprego atende, principalmente, ao trabalhador de mais baixo rendimento, justamente aquele que tem maior necessidade do benefício. Porém, a fragilidade de inserção destes trabalhadores no mercado de trabalho, o que os deixa mais expostos à rotatividade, dificulta-lhes o acesso ao seguro-desemprego, verificada pela mais baixa cobertura.

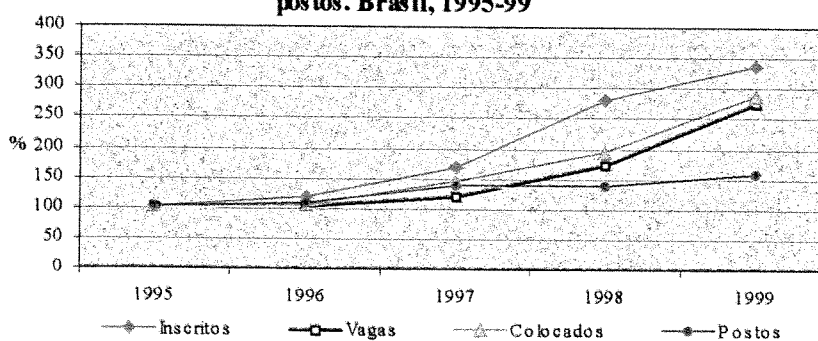
De forma sintética, podemos caracterizar o perfil do beneficiário do seguro-desemprego como sendo o do homem, do setor de serviços, com baixa escolaridade (1º grau incompleto), com idade entre 25 e 39 anos e rendimentos entre 1 e 3 salários mínimos. Por outro lado, quando observamos pelo lado da cobertura, verificamos que o perfil se altera: mulher, do setor agropecuário, com 1º grau completo (inclusive 2º grau incompleto), jovem (com até 24 anos) e rendimentos entre 3 e 5 salários mínimos.

3.1.2. Intermediação de Mão-de-Obra

O serviço de intermediação de mão-de-obra, desenvolvido pelas secretarias estaduais de trabalho ou afins em convênio com o Ministério do Trabalho e Emprego, é, dentre os programas aqui estudados, o mais antigo e com as maiores deficiências – fruto, especialmente, da descontinuidade administrativa ao longo de toda a sua existência.

As mudanças ocorridas nas políticas voltadas à proteção e ao apoio ao trabalhador e o agravamento do problema do desemprego trouxeram novo alento para este programa, principalmente pelo fato de ser um possível elo de articulação dos programas seguro-desemprego e de qualificação profissional, dentro de um Sistema Público de Emprego. Ainda que isto não tenha se concretizado, parece-nos ser um caminho lógico a ser seguido para se articularem os diversos programas de apoio e proteção ao trabalhador.

Gráfico 7: SINE - Evolução dos inscritos, vagas, colocados e postos. Brasil, 1995-99



Fonte: MTE

No período aqui analisado, podemos observar um crescimento significativo do atendimento do serviço de intermediação (tabelas 7a, 7b e 7c). No conjunto do país, o volume de trabalhadores que se inscreveram no serviço de intermediação saltou de 1,1 milhão em 1995 para 3,7 milhões em 1999, o que representou um crescimento de cerca de 35% ao ano. Evidentemente, este crescimento deveu-se em boa medida ao crescimento do desemprego, porém deve-se ter em conta que o maior conhecimento por parte dos trabalhadores e a ampliação do número de postos de atendimento (que cresceu em 11% ao ano no período) também contribuíram.

A maior parte (entre 66% e 75%) dos inscritos encontra-se nas regiões sul e sudeste. A participação desta última no total dos inscritos (pouco mais de 40%) superou a da região

sul, que passou a representar cerca de 1/3 do total dos inscritos, nos anos de 1998 e 1999. Das demais regiões sobressai-se o nordeste, cuja participação oscilou em torno de 15%.

Como dissemos acima, este aumento de trabalhadores que se inscreveram no serviço de intermediação em parte pode ser resultado da ampliação do número de postos de atendimento, cuja taxa de crescimento ficou pouco abaixo da variação do número de inscritos. Porém, acreditamos, o aumento deveu-se em grande medida ao crescimento do desemprego nos dois últimos anos do período estudado⁶⁵. Aliás, poderíamos levantar a questão de se o crescimento do desemprego não foi o fato que, de certa maneira, forçou a ampliação do número de postos de atendimento ao trabalhador em busca de emprego.

Não foi somente o número de trabalhadores inscritos e de postos de atendimento que cresceu. Também os números de vagas captadas (28,7% ao ano) e de trabalhadores colocados (29,7% ao ano) cresceram e, em termos relativos, de forma significativa. Ao mesmo tempo em que isto nos parece um sinal inequívoco da melhoria da prestação do serviço, expõe, entretanto, de forma clara, as dificuldades e a insuficiência do programa.

Apesar do crescimento das vagas e do número de colocados, o ritmo de crescimento destes foi inferior ao crescimento do número de inscritos, especialmente nos dois últimos anos estudados. Verificamos, assim, que o aumento da procura por emprego foi maior que o aumento da capacidade de captação de vagas e de colocação dos serviços de intermediação. Isto mostra certa coerência com o comportamento dos indicadores de desemprego no país, que apontam o aumento nestes dois anos em relação a anos anteriores.

Dois fatos importantes sobressaem. Por um lado, ampliou-se o número de pessoas à procura por um emprego, que recorreram ao serviço de intermediação. De outro, o número de postos de trabalho captados, apesar do crescimento, foi insuficiente para absorver este aumento, independentemente do aproveitamento dessas vagas. Ainda que a maior parte dos postos de trabalho não tenham sido preenchidos pelo sistema de intermediação público, é inegável que esta insuficiência de postos de trabalho também ocorreu no mercado de trabalho como um todo, justificando o aumento da taxa de desemprego nos anos de 1998 e 1999.

⁶⁵ Lembremos que a taxa de desemprego aberto para o total das seis regiões metropolitanas, coberta pela PME/IBGE, ampliou-se em 62%, passando de 4,65% (780 mil pessoas) em 1995 para 7,53% (1,3 milhão de pessoas) em 1999.

Tanto no caso do aumento do número de vagas captadas quanto do número de trabalhadores colocados, percebe-se um salto no ano de 1999. Este salto deveu-se, sobretudo, ao crescimento verificado na região sudeste, onde ocorreu um aumento de cerca de 134% no número de vagas e de 137% no número de colocados entre 1998 e 1999.

O crescimento no atendimento pode ser, em parte, resultado das iniciativas de parceria do MTE com entidades sindicais (centrais e sindicatos) para que estas realizassem a habilitação do seguro-desemprego e a prestação dos serviços de intermediação e de qualificação de mão-de-obra. Como exemplo, podemos citar a região metropolitana de São Paulo, uma das mais afetadas pelo desemprego, especialmente pelo desemprego no setor industrial e onde houve ampliação no atendimento do SINE – tanto em termos de número de inscritos, como de vagas captadas e colocados. Parece razoável pensar que o fato de as agências dessas entidades passarem a prestar estes tipos de serviços, possibilitou maior informação e facilitou o acesso aos serviços para os desempregados, sobretudo do setor industrial. Ademais, o contato mais próximo com as empresas pode ter proporcionado uma maior informação acerca da disponibilidade de vagas e maior facilidade de colocação do trabalhador desempregado, o que explicaria a ampliação do número de pessoas atendidas pelo serviço de intermediação e de colocados nesta região, em relação a estes dois anos.

O reflexo do movimento observado em relação ao número de inscritos, de vagas captadas e de trabalhadores colocados pode ser visto em alguns dos indicadores de desempenho do serviço de intermediação (tabelas 8a e 8b). O número de inscritos/vagas ampliou-se (ainda que tenha registrado uma queda em 1999 com relação a 1998), enquanto que o indicador colocados/inscritos apresentou ligeira tendência de queda, o que evidencia o maior ritmo de crescimento de inscritos em relação ao ritmo de crescimento do número de vagas e de trabalhadores colocados. No caso do indicador colocados/vagas – que reflete o aproveitamento das vagas captadas – verifica-se uma certa constância, com pico no ano de 1997.

Estes indicadores permitem afirmar que estão distantes da necessidade do mercado de trabalho os resultados apresentados pelo serviço de intermediação. No caso do aproveitamento das vagas, ainda que não se venha a preencher todas aquelas captadas, há um hiato considerável para a melhoria da eficiência na colocação. No que tange aos dois outros

indicadores, fica difícil avaliar o desempenho do serviço de intermediação por eles, considerando-se que tanto o número de vagas quanto de inscritos dependem, em grande medida, de fatores exógenos ao seu funcionamento – do desempenho da economia –, o que torna difícil precisar pela análise destes indicadores tão somente.

Independentemente desse fato, podemos olhar o indicador inscritos/vagas como uma *proxy* do déficit de vagas, enquanto o indicador colocados/inscritos poderia ser uma *proxy* da efetividade da intermediação, ou seja, da capacidade do serviço em alocar um trabalhador desempregado num posto de trabalho. Isto nos mostra que seria necessário um aumento de quatro vagas por cada vaga hoje captada para atender a todos os trabalhadores que procuram o serviço de intermediação. Por outro lado, vemos que a efetividade do programa ainda é muito baixa, sendo que aproximadamente apenas um trabalhador, em cada dez que procuram a intermediação, consegue se recolocar em um posto de trabalho por meio deste serviço.

Voltamos a enfatizar que esta avaliação não deve estar descolada de um olhar mais geral sobre o contexto econômico do país. Uma retomada do crescimento econômico de forma sustentada, compatível com as taxas de crescimento do período anterior aos anos 80, poderia fazer com que se ampliasse o número de postos de trabalho. Ao mesmo tempo, com o aumento da demanda por trabalho, talvez parte dos trabalhadores conseguisse encontrar trabalho por outros meios que não o serviço de intermediação público (serviços privados, através de amigos e/ou parentes etc.) o que poderia levar a uma redução do número de pessoas inscritas. Com isso, estes indicadores poderiam melhorar significativamente, sem que, necessariamente, melhorasse a eficiência do programa.

Expõe-se, desta forma, os limites e as contradições do programa de intermediação. Ao mesmo tempo em que este serviço pode ampliar sua eficiência, por meio de um melhor conhecimento do mercado de trabalho, um relacionamento mais próximo das empresas e a busca de uma maior articulação com os demais programas de proteção e apoio ao trabalhador, sua eficácia tende a ser menor nos momentos em que o trabalhador mais necessita dos seus serviços, ou seja, no momento de crescimento do desemprego. Assim, é preciso relativizar o desempenho deste programa, precisamente porque o fator externo (a saúde da economia) é preponderante para os resultados de sua atuação.

3.1.3. Planfor

Os dados do Programa Nacional de Educação Profissional aqui analisados revelam a importância que tomou a questão da qualificação profissional no Brasil. As grandes mudanças ocorridas, especialmente no interior da indústria de transformação, com a disseminação de novas formas organizacionais e a incorporação das novas tecnologias de base microeletrônica, ampliaram em grande medida a automação da produção e reduziram significativamente o número de operários na produção, fazendo aumentar a produtividade no plano microeconômico. A eliminação de postos de trabalho de baixa qualificação, com a conseqüente dispensa dos trabalhadores que ocupavam estes postos e o aumento da participação dos trabalhadores empregados com maior nível de instrução criaram certa crença de que o mercado de trabalho estava demandando um trabalhador mais qualificado. Daí, surgir a tese da empregabilidade e da necessidade da constante atualização do trabalhador para acompanhar as rápidas mudanças que ocorrem no mundo do trabalho, dentro da nova sociedade da informação.

Não queremos negar as profundas mudanças ocorridas durante esta última década no plano do mercado de trabalho ou da importância que assumiu a questão do conhecimento e da informação, ou mesmo que determinados setores têm demandado um profissional altamente qualificado⁶⁶. Porém, devemos matizar estas questões para analisarmos os reais alcances de um programa de qualificação numa sociedade como a brasileira, marcada pela baixa escolaridade de sua população.

Posto isto, olhemos para o que ocorreu com o Planfor no período em estudo. Uma primeira observação deve ser feita quanto à questão da implementação do programa. Este foi criado e começou a ser implementado em 1995, mas sofreu significativas alterações no seu desenho, sendo que a partir de meados de 1996 passou a ser implementado da forma como o conhecemos hoje. Este fato traduz-se no baixo número de treinandos no ano de 1995 e, conseqüentemente, no enorme crescimento verificado entre este e o ano de 1996 (tabela 9).

⁶⁶ Um exemplo disso, como divulgado pelos meios de comunicação, tem ocorrido no setor de telecomunicações, cuja demanda por técnicos especializados – sobretudo de nível superior – é maior que a oferta, o que tem implicado na “importação” de mão-de-obra.

Considerado isto, verifiquemos o comportamento do programa entre 1996 e 1999. Neste período, o crescimento foi bastante significativo, porém este crescimento deu-se a taxas decrescentes, estabilizando o número de treinandos em torno de 2,3 milhões (aproximadamente 3,5% da PEA), nos dois últimos anos. Este número expressa aquilo que dissemos anteriormente, sobre a importância que a questão da qualificação profissional tomou nos últimos tempos, apesar do público atendido por este programa ter sido inferior ao de beneficiários do seguro-desemprego e dos inscritos no serviço de intermediação no período estudado.

Apesar do expressivo crescimento, nota-se que a queda no ritmo deste mostra que há um certo limite para este tipo de ação. Qual seja, tanto sendo um programa efetivo em ampliar a qualificação dos trabalhadores como não sendo, a tendência é de que, atingido determinado “teto” de trabalhadores qualificados, há necessidade de que estes se insiram no mercado de trabalho. A própria lógica do programa que prevê cursos de curta duração impõe que os trabalhadores que participarem, de um ou mais cursos consigam inserção no mercado de trabalho. Não ocorrendo isto, o resultado pode colocar em descrédito o programa e aquilo que ele pode realizar, uma vez que sobre a questão da qualificação foi colocada uma grande expectativa, pois é vista como forma de superar as dificuldades de inserção do trabalhador desempregado. Além disso, não faz sentido o trabalhador ficar muito tempo no programa, passando de um curso a outro, tanto em termos de ajuda para ele, quanto em termos de custos que isso implicaria.

Os Planos Estaduais de Qualificação (PEQs) foram responsáveis pela maior parte dos cursos de qualificação realizados (cerca de 90% do total de treinandos), mesmo com o crescimento verificado no número de treinandos realizada por meio da modalidade de “Parcerias”. Ou seja, a qualificação feita pelas secretarias estaduais de emprego e trabalho ou suas similares – por meio dos PEQs – foi o principal mecanismo de implementação do programa de qualificação profissional até o momento.

Perfil dos treinandos

Quando olhamos o perfil do pessoal que participou do programa de qualificação (tabela 10), verificamos que ele é predominantemente urbano, de baixa escolaridade (sendo a maior parte com primeiro grau incompleto), jovem e branco.

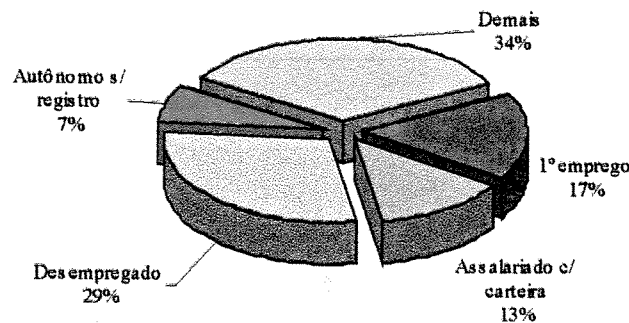
De forma mais detalhada e estabelecendo o corte por gênero, pode-se perceber algumas nuances no perfil dos treinandos. Dessa forma, tivemos entre os treinandos a predominância da mulher urbana e do homem com 1º grau incompleto. No que respeita à idade e à cor/raça, a questão de gênero parece ter pouca influência, sobressaindo-se a faixa de 30 a 39 anos e de pessoas brancas. Este perfil manteve-se com poucas alterações substantivas nos três anos aqui observados (1997 a 1999), o que pode estar indicando que a execução do programa tem respeitado uma certa orientação ao longo deste período, na atenção a um determinado público.

A explicação para este fato está relacionada, a nosso ver, sobretudo aos resultados do desempenho da economia nacional na década de noventa (uma economia mais aberta, um Estado menor e a ênfase no combate à inflação), que levaram ao baixo crescimento do produto e a uma reorganização defensiva do setor produtivo, em especial da indústria de transformação. A menor criação de postos de trabalho e a grande oferta de mão-de-obra permitiram que as empresas elevassem os requisitos para contratação, selecionando pessoas com uma escolaridade/qualificação acima daquela exigida pelo posto de trabalho ocupado. O resultado foi um aumento da escolaridade do pessoal ocupado, enquanto ampliaram-se as barreiras para os trabalhadores com baixa escolaridade e para aqueles sem, ou com pouca, experiência inserirem-se ou retornarem ao mercado de trabalho.

Com isso, parece-nos que a orientação dos programas de qualificação tem se voltado para atender a este grupo com maiores dificuldades. A idéia é que, ao participar de um curso (ou mais) de qualificação, este trabalhador possa aumentar sua escolaridade e suas habilidades (básicas e específicas), o que ampliaria suas chances na concorrência por um posto de trabalho. Não se trata apenas de conseguir um emprego – de preferência com registro em carteira – mas também de possibilitar que, alternativamente, o trabalhador adquira algumas habilidades (de gestão) que lhe permitam ocupar-se por conta própria (micro-negócio, prestação de serviços etc.) e auferir renda.

A confirmação para este fato pode ser encontrada quando olhamos para o perfil dos treinandos segundo a situação destes no mercado de trabalho (tabela 11a, 11b e 11c). Ele nos mostra que cerca de metade é composta por pessoas desocupadas, sendo o maior grupo o de mulheres desempregadas (29,7%), ligeiramente superior ao de homens (27,8%). Aqueles que estão em busca do primeiro emprego representam o segundo maior grupo de treinandos (16,9%), sendo maior a participação das mulheres (19,9%) do que de homens (14,0%). Além disso, a participação dos treinandos que estão ocupados no setor informal é elevada (20,9%). Assim, considerando-se que a grande maioria dos treinandos tem baixa escolaridade, a orientação dada pelos programas de qualificação procura atingir aqueles grupos que estão sofrendo mais diretamente os efeitos das mudanças ocorridas no mercado de trabalho durante os anos 90.

Gráfico 8: Planfor - Situação no Mercado de Trabalho. Brasil, 1999



Apesar disso, a capacidade do programa fica tolhida pelo desempenho da economia. Mesmo o trabalhador procurando melhorar sua qualificação (e mesmo elevar sua escolaridade), até que a economia volte a gerar o número de ocupações suficientes para absorver o conjunto de pessoas que estão desocupadas, nada vai garantir que o trabalhador vá conseguir se ocupar. Mesmo se não pensarmos em uma relação de trabalho assalariada, estabelecer-se como conta própria ou abrir um micro-negócio vai depender de haver espaço para que esta atividade possa sobreviver e gerar-lhe a renda necessária a sua sobrevivência.

Ainda em relação à situação no mercado de trabalho, chamou-nos a atenção a baixa participação dos beneficiários do seguro-desemprego (1,9%), enquanto temos uma participação significativa dos empregados com registro em carteira (13,1%). No primeiro caso

pode ser, possivelmente, sinal da pequena articulação entre os programas de proteção e apoio ao trabalhador desempregado, que poderia fazer um acompanhamento sistemático do trabalhador que ingressa nos programas públicos, já que em termos absolutos este número também é baixo quando comparado com o total de beneficiários do seguro-desemprego no ano de 1999. No segundo, pode estar ocorrendo uma ação preventiva para evitar que estes trabalhadores percam o emprego ou lhes permitir maior facilidade para mudar de ocupação. Entretanto, em alguns casos pode estar ocorrendo um “subsídio” ao treinamento do trabalhador.

Em síntese, podemos dizer que o programa de qualificação traduz-se num avanço importante no apoio ao trabalhador. Sua evolução aponta para a consolidação do programa, ainda que aperfeiçoamentos venham a ocorrer, tanto em termos de ampliação do atendimento quanto do público-alvo.

A tentativa de maior focalização do programa àqueles grupos de trabalhadores mais vulneráveis, ainda que correta, parece-nos pouco efetiva num momento em que mesmo aqueles que estão fora deste perfil encontram grande dificuldade para reingressarem no mercado de trabalho. Esta direção acaba por ressaltar as maiores dificuldades de uns em relação a outros trabalhadores sem, contudo, eliminar as desigualdades presentes no mercado de trabalho.

Ainda que os cursos de qualificação profissional tenham impacto sobre os trabalhadores com maiores dificuldades, eles dificilmente conseguirão ter as mesmas chances daqueles que possuem algumas vantagens. E mesmo, que isto seja possível e que o “efeito qualificação” possa eliminar esta vantagem e permita a este novo trabalhador qualificado inserir-se no lugar daquele outro, o problema em si – o desempregado – permanece; porém, agora, com perfil diferente, e aquele que outrora tinha “empregabilidade”, perde-a, tornando-se o alvo da política de qualificação. Sem desprezar os efeitos positivos e a necessidade desta política, é preciso tornar claras suas limitações e se buscarem soluções mais “completas”.

3.2. Análise da evolução dos gastos (FAT)

Nesta seção analisamos os recursos despendidos nos programas de proteção ao trabalhador, por meio da análise da execução financeira e patrimonial do FAT. Esta opção de análise por meio da execução financeira do FAT tem a desvantagem de excluir parte dos recursos gastos com os programas⁶⁷. Permite, entretanto, uma visão do conjunto dos gastos financiados com os recursos do FAT e quanto representam os gastos dos programas aqui estudados. Ademais, permite-nos analisar o comportamento das receitas que alimentam o fundo. Assim, direcionamos nossa atenção, em primeiro lugar, para a evolução da receita do PIS-PASEP e o efetivamente repassado ao fundo. Na sequência, verificamos a evolução da receita e da despesa corrente, por meio da execução financeira do FAT. No momento seguinte, analisamos a estrutura dos gastos com programas de proteção e apoio ao trabalhador, procurando apreender as mudanças que ocorreram durante o período em questão. Feito isto, passamos à evolução do patrimônio do fundo e, por fim, fazemos algumas considerações em relação ao programa de geração de emprego e renda (Proger), em termos dos recursos aplicados.

Voltemos, então, nosso olhar para as receitas. Os dados (tabela 12a e 12b) indicam que entre 1995 e 1999, o volume de recursos arrecadados com contribuições do PIS-PASEP foram bastante significativos, situando-se em torno de R\$ 9 bilhões ao ano. A maior fonte destes recursos foram as organizações não financeiras, que contribuíram com mais de 90% do total arrecadado, com exceção do ano de 1999, quando as instituições financeiras contribuíram com 20% do total das receitas, devido ao aumento na sua arrecadação em cerca de 200% em relação ao ano de 1998. Este expressivo aumento na arrecadação das instituições financeiras fez com que o volume arrecadado em 1999 fosse 17% superior ao de 1995.

Deste valor arrecadado, no entanto, somente uma parte chegou ao FAT. Deveu-se isto à instituição do Fundo Social de Emergência (FSE) – depois Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) – em meados de 1994, que passou a desviar parte dos recursos arrecadados com o PIS-

⁶⁷ As informações sobre a execução financeira do FAT são dadas em “regime de caixa”, porém somente computam as informações de receitas e despesas de um determinado exercício, desconsiderando os restos a pagar, ou seja, as receitas e despesas de um determinado ano que são realizadas no ano seguinte. Portanto, as informações do fluxo de arrecadação do Tesouro com o PIS-PASEP diferem dos dados apresentados do fluxo da arrecadação devida ao FAT apresentada na Execução Financeira, por estar excluída desta última, parte das receitas e despesas.

PASEP para o ajuste fiscal e sustentação da política de estabilização monetária advinda com a adoção do Plano Real. Com isso, cerca de 75% da receita total do PIS-PASEP foi para o FAT, enquanto os 25% restantes foram retidos pelo FSE/FEF. Neste período, a receita do FAT girou em torno de R\$ 6,7 bilhões ao ano, sendo que em 1999 ela foi praticamente igual à de 1995.

Por outro lado, a receita destinada ao FEF ficou em torno de R\$ 2,3 bilhões ao ano, chegando em 1999 num patamar 64,4% superior ao verificado em 1995, resultado do salto na arrecadação do PIS-PASEP das instituições financeiras em 1999⁶⁸. Ressalte-se que, no ano de 1999, a parte do FAT foi reduzida para pouco menos de 2/3 do total arrecadado uma vez que a arrecadação das instituições financeiras era integralmente repassada ao fundo de estabilização.

Quanto à análise da execução financeira do FAT (tabela 13), um aspecto que sobressai é o déficit no fluxo de caixa. Ou seja, a receita líquida repassada ao FAT foi insuficiente para cobrir as despesas com os programas de proteção e apoio ao trabalhador, incluindo-se o repasse de 40% ao BNDES (art. 239). Este saldo negativo apresentado ao longo de todo o período aqui estudado reflete, por um lado, o crescimento das despesas – ainda que estas tenham apresentado queda em 1999, ficando num nível ligeiramente superior ao de 1995.

Por outro lado, mostra o resultado direto da criação do FEF, com o deslocamento de parte dos recursos arrecadados para os objetivos do ajuste das contas públicas. Se observarmos a evolução do total da receita com o PIS-PASEP e do total das despesas (incluindo-se aqui o valor destinado ao BNDES), constatamos que esta última manteve-se acima do nível de 1995 ao longo de todo o período, enquanto que a receita, depois de crescer em 1996, apresentou queda nos dois anos seguintes, para recuperar-se em 1999. Porém, com exceção do ano de 1998, as despesas nunca excederam o valor das receitas com o PIS-PASEP, o que nos mostra que, se não houvesse o desvio de recursos para o FSE/FEF, o déficit corrente apresentado não teria ocorrido (ou somente no ano de 1998), confirmando que a criação do FEF foi o principal responsável pelo déficit observado na execução financeira do FAT (tabela 14).

⁶⁸ O repasse para o Fundo de Estabilização Fiscal vigorou até 31/dez/1999. Nos meses de janeiro e fevereiro de 2000 o FAT recebeu a arrecadação das contribuições para o PIS-PASEP integral. Com a edição da Emenda Constitucional n. 27, de 21 de março de 2000, passou a ser desvinculado do fundo, a partir desta data até o final de 2003, 20% do total da arrecadação da contribuição PIS-PASEP, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, relativos à Desvinculação da Receita da União (DRU).

Diante deste déficit, a partir de 1995 foi necessária a utilização das reservas do fundo depositadas no Banco Central para fazer frente aos compromissos com os programas. A manutenção desse déficit levou a uma redução do ritmo de crescimento do patrimônio do fundo – podendo vir até a reduzi-lo, comprometendo a ampliação futura dos programas.

Olhando mais detalhadamente a evolução das despesas (tabela 15), os dados mostram-nos que, apesar do ritmo de seu crescimento não ter sido dos mais intensos, foi o seguro-desemprego o que teve a maior contribuição para o aumento dos gastos. Uma ressalva deve ser feita ao ano de 1996, quando o crescimento dos gastos com qualificação profissional foi o que teve maior impacto sobre o crescimento das despesas.

Este aumento do gasto com o seguro-desemprego está associado à ampliação da cobertura do programa⁶⁹ e à piora do quadro de desemprego no país a partir de 1995, ano em que registramos o maior número de segurados (ver tabela 1). Apesar de o número de segurados ter se reduzido após 1995, continuou superior aos níveis de segurados dos anos anteriores. Por outro lado, o fato de o volume de gastos dos anos de 1996 a 1998 ser superior ao de 1995 pode estar associado ao pagamento de um número maior de parcelas aos beneficiários, o que indicaria que estes teriam um maior tempo de serviço em relação aos beneficiários de 1995.

Além disso, contribuiu para o aumento das despesas a criação do Planfor e o conseqüente crescimento do gasto com o programa de qualificação profissional, que apresentou a segunda maior taxa de crescimento. Em termos relativos, chamou a atenção o expressivo crescimento do item “outros projetos/atividades”, cuja participação era nula em 1995 e passou a representar cerca de 3% do total das despesas⁷⁰.

⁶⁹ Com a redução das restrições de acesso ao programa, definidas na Lei 8.900/94.

⁷⁰ Neste item estão incluídas as despesas com administração geral; reaparelhamento e modernização das unidades regionais; coordenação e manutenção do FAT; normatização e fiscalização; tecnologia da informação, comunicação social, desenvolvimento científico (inclui o financiamento parcial das PEDs); além de outras rubricas dispersas em vários grupos de despesas.

Apesar do aumento nos gastos com qualificação profissional e com outros projetos/atividades, estes ainda possuem pequena participação no total das despesas correntes representando, os dois juntos, em torno de 8%. Por sua vez, o seguro-desemprego continuou respondendo pela maior parte das despesas: mesmo com queda na sua participação, os gastos com este programa representaram em média cerca de 79%. Abaixo do seguro-desemprego, o maior gasto é feito com o abono salarial, que representou em média 12% do total dos gastos. Já o serviço de intermediação de mão-de-obra, cujo gasto estava em torno de 2,5% em 1995, perdeu participação nos anos de 1996 e 1997, recuperando-se nos dois anos seguintes, sem, no entanto, atingir o mesmo nível de 1995, ficando sua participação em torno de 1,2% do total das despesas no período (tabela 15).

Estes dados mostram-nos que o provimento de renda do trabalhador tem sido o principal item de gasto das ações de proteção e apoio ao desempregado no âmbito do FAT. O crescimento da despesa com qualificação profissional, apesar de expressiva, está distante de ter um peso semelhante ao realizado com o seguro-desemprego, enquanto que os gastos com intermediação de mão-de-obra são, também, relativamente baixos. O aumento dos gastos com outros projetos/atividades apresenta-se como novidade, sobressaindo-se ao serviço de intermediação. Isto pode estar ligado ao processo de desestatização dos programas públicos de emprego, delegando-se estas tarefas às agências ligadas às entidades sindicais; e portanto, os recursos podem estar aparecendo em outras rubricas que são agregadas neste item.

Ao mesmo tempo em que as despesas com intermediação de mão-de-obra caíram, o número de inscritos neste serviço, como visto anteriormente, cresceu significativamente nos anos de 1998 e 1999. Estaria isto indicando uma maior eficiência deste serviço? Acreditamos que, devido ao crescimento da demanda por cursos de qualificação pelos desempregados, é possível que os estados tenham adequado a estrutura dos SINEs para implementar esta política, o que pode estar sendo computado, como dito no parágrafo anterior, no item “outros projetos/atividades” (como, por exemplo, gastos com reaparelhamento/modernização das unidades regionais). Por outro lado, observamos que parte dos serviços de intermediação – principalmente em São Paulo – passou a ser feita por agências ligadas aos sindicatos e centrais sindicais, o que pode estar concorrendo para que as despesas destas agências seja computada em outra rubrica (eles também fazem a habilitação do seguro-desemprego), escamoteando desse modo a queda verificada nas despesas.

Ao lado disso, o saldo negativo entre receitas e despesas correntes em todo o período evidencia o limite financeiro para ampliação dos gastos com recursos do FAT. A destinação de parte da arrecadação da receita do PIS-PASEP para financiar o ajuste das contas públicas obrigou a que todo aumento das despesas tenha de ser financiado com recursos da reserva de liquidez e das aplicações nos agentes financeiros do governo, comprometendo o patrimônio futuro do fundo.

Olhemos agora para o que ocorreu com o patrimônio do FAT no período em estudo (tabela 16). Um primeiro ponto a ser ressaltado é seu crescimento vertiginoso. O fundo multiplicou-se por dez entre 1990 e 1999. No período de 1990 a 1994, o crescimento se deu a taxas médias de 52% ao ano, enquanto entre 1994 e 1998, o ritmo de crescimento caiu para 15% ao ano. Esta redução no ritmo de crescimento em parte se deu pelo fato de se ter partido de um patamar inicial baixo, o que levou ao rápido crescimento do primeiro período. Mas também temos que considerar o efeito da instituição do FSE/FEF que redirecionou parte (entre 25% e 35%) das receitas com o PIS-PASEP para o ajuste fiscal. Este comportamento influenciou diretamente na estrutura patrimonial do FAT.

Os dados (tabela 16) mostram-nos que em 1990, 90% dos recursos estavam alocados no BNDES, para aplicação em programas de desenvolvimento econômico (40% art. 239). Os 10% restantes compunham as reservas do fundo, aplicados em títulos do tesouro (extramercado) no Banco Central. A partir de 1991, aparece a possibilidade legal de direcionar recursos do fundo para aplicações em depósitos especiais, primeiramente utilizando-se estes recursos para financiar o setor de atendimento à saúde e à agricultura, depois direcionando-os para os programas de geração de emprego e renda. Houve, então, um crescimento muito rápido destes recursos, num ritmo muito maior do que o verificado com os depósitos no BNDES, enquanto que os recursos da reserva (extramercado), após crescerem até 1995, quando atingiram seu maior valor, tiveram queda nos anos de 1996 e 1997, recuperando-se a partir do ano seguinte mas sem atingirem o montante apresentado em 1995.

O resultado dessa evolução foi a mudança na composição do patrimônio do FAT ao longo da década. Os recursos aplicados no BNDES para programas de desenvolvimento econômico (90% em 1990) perderam participação (reduzindo-se para 60% em 1995 e 64% em 1999), enquanto aumentava o peso dos recursos alocados em depósitos especiais nos agentes

financeiros da União, que não existiam quando se instituiu o FAT (era de 5% em 1991, chegou a 21% em 1995 e 27% em 1999). No caso das reservas no tesouro nacional (extramercado) verifica-se que após terem ampliado sua participação (em 1991 foi de 23%), chegando a 19% em 1995, voltaram ao nível do primeiro ano (9% em 1999). Essa redução da participação das reservas – assim como dos valores absolutos – esteve associada ao crescimento das despesas sem que a receita as tenha acompanhado, devido, principalmente, ao desvio dos recursos para o FSE/FEF.

A redução da participação dos recursos em depósitos para programas de desenvolvimento econômico no BNDES e o crescimento da parte dos depósitos especiais estão associados à utilização dos recursos do FAT, pelo governo, para o financiamento de outros programas que não aqueles previstos na instituição do fundo, como por exemplo o financiamento da safra agrícola. Aberta esta possibilidade de alocação dos recursos do FAT para depósitos especiais, o Codefat procurou normatizar este procedimento, buscando direcionar esses recursos para aplicações que possibilitassem a geração de emprego e renda.

A nova direção veio a concretizar-se no Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) que, como dito anteriormente, busca atender aos segmentos da população tradicionalmente alijados do crédito pelo setor bancário, tanto privado quanto estatal. Assim, um volume expressivo de recursos passou a ser direcionado aos depósitos especiais, fazendo com que se ampliasse a proporção do patrimônio do FAT alocado com esta finalidade. Como vimos, o crescimento dos depósitos especiais cresceu significativamente no período estudado, com esses recursos representando 27% do patrimônio do FAT, sendo que a maior parte destes depósitos foram alocados no Banco do Brasil e no BNDES (tabela 16a e 16b).

Este volume de recursos em depósitos especiais dirigidos ao Proger acabou sendo canalizado para financiar empreendimentos na área rural, contrariamente ao intuito inicial de privilegiar o combate ao desemprego nos grandes centros urbanos (Tomei, 1999). Os recursos dirigidos ao Proger Rural e ao Pronaf, foram, na sua grande maioria, aplicados pelo Banco Brasil, que, por sua característica de banco de fomento ao setor agrícola, estava mais capacitado para financiar este setor.

Podemos observar este fato pelos dados da tabela 17. O total de recursos aplicados em empreendimentos no setor urbano representou apenas 20% do total dos recursos do FAT

direcionados ao Proger nos cinco anos estudados. Devemos ressaltar que esta participação caiu ao longo do período, já que em 1995 os recursos para o Proger urbano representaram 25% do total. Por outro lado, o total dos recursos direcionados à área rural – seja por meio do Proger Rural ou do Pronaf – foram crescentes e passaram de 75% em 1995 para pouco mais de 80% em 1999. Porém, enquanto a participação do Proger Rural no total de recursos aplicados apresentou queda, a participação do Pronaf foi crescente, chegando em 1999 a 66%.

As dificuldades do Proger e seu viés para o financiamento do setor rural são apontados (Valle, 1998) como resultado, entre outros fatores, da falta – de parte dos agentes financeiros – de metodologias e pessoal qualificado para o fornecimento e para o acompanhamento do crédito ao público-alvo do Proger. Assim, essa clientela acaba por ter de cumprir as mesmas exigências que os tomadores de empréstimos tradicionais, o que praticamente a exclui, pelo fato de não ter como apresentar garantias. Ademais, sobretudo no caso do Banco do Brasil, existe a resistência dos gerentes em fornecer crédito ao público do Proger urbano: a falta de experiência dos primeiros no trato com tal público e a tradição do crédito agrícola são fatores que agravam os problemas do programa.

3.3. Uma Visão do Conjunto

Nosso intuito aqui é apreender estas medidas voltadas para a proteção e o apoio ao trabalhador no seu conjunto, num esforço para tentar sintetizar o exposto anteriormente. Voltamos nossa atenção, primeiramente, para a relação dos programas entre si e em relação ao mercado de trabalho.

Para tanto, verificamos a representatividade dos beneficiários da intermediação (inscritos) e do Planfor (treinandos), tomando como referência os beneficiários do seguro-desemprego. Feito isto, analisamos a representatividade dos beneficiários destes programas em relação à população economicamente ativa (PEA) e ao total de desocupados disponibilizados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE⁷¹. Num segundo

⁷¹ Outra alternativa seria trabalharmos com os dados de trabalhadores empregados com carteira assinada e de desempregados. Optamos pela comparação com a PEA e o total de desocupados, para tentar dimensionar a população potencial destes programas.

momento, verificamos a evolução do total de despesas por beneficiário e a proporção dessa em relação ao PIB.

Da análise dos dados (tabela 18) verificamos que se ampliou, de forma significativa, o número de inscritos no serviço de intermediação de mão-de-obra e de treinandos em cursos de qualificação profissional como proporção do total de beneficiários do seguro-desemprego entre 1995 e 1999. Enquanto no ano de 1995, para cada quatro trabalhadores segurados tínhamos um trabalhador inscrito na intermediação e, praticamente, nenhum na qualificação, em 1999 esta proporção passa a ser de quatro trabalhadores inscritos na intermediação para cada cinco trabalhadores segurados, e um trabalhador em curso de qualificação para cada dois segurados.

Fica evidente o aumento da procura pelo serviço de intermediação e de qualificação profissional. Se considerarmos que a prioridade do Sistema Público de Emprego seja a recolocação, no mercado de trabalho, dos trabalhadores que perderam seus empregos e são beneficiários do seguro-desemprego, podemos observar pelas informações dos dados que esses programas não estão atendendo à totalidade dos segurados, o que nos indica uma articulação precária entre os programas.

Como não há necessidade de ser beneficiário do seguro-desemprego para o trabalhador utilizar o serviço de intermediação ou ingressar num curso de qualificação profissional, podemos inferir que parte dos beneficiários do seguro-desemprego não está integrada aos demais programas, apesar da evolução no período mostrar que tem havido um avanço no atendimento ao trabalhador, tanto pelo serviço de intermediação como pela qualificação profissional, de tal forma que a capacidade destes está muito próxima de atender ao público do seguro-desemprego. Diante disso, e, considerando-se que exista capacidade daqueles programas em atender os segurados, parece que uma parcela significativa destes não tem sido atraída para os mesmos, já que uma parte do público – como visto – não é beneficiária, apesar de não a podermos dimensionar, ao menos no caso da intermediação.

Não devemos esquecer que entre os trabalhadores que participaram de cursos de qualificação, a participação de beneficiários do seguro-desemprego foi muito pequena, inferior ao número de pessoas que estavam ocupadas. Ou seja, o crescimento do programa de

qualificação deu-se principalmente pelo atendimento aos trabalhadores independentes do público que, em tese, teria prioridade em ser recolocado⁷².

Caso tivéssemos um acompanhamento sistemático dos trabalhadores que estão amparados em um dos programas, poderíamos afirmar se esta baixa participação dos segurados deve-se ao fato de os mesmos não terem necessidade de realizar um curso de requalificação profissional, ou se isto se deve à sua não procura – ou falta de informação sobre – o atendimento deste programa. De toda forma, os dados sinalizam de forma clara que tanto a intermediação de mão-de-obra quanto o programa de qualificação profissional não atingiram, ainda, o atendimento que poderíamos chamar de “básico”, qual seja, o público atendido pelo seguro-desemprego.

Esta última observação remete nossa atenção a verificar a representatividade destes programas na PEA e no total de desocupados (tabela 19). Os dados mostram que caiu a proporção de segurados em relação à PEA ao longo de todo o período, em parte resultado do crescimento da PEA (cerca de 1,7% ao ano, entre 1995 e 1999), e em parte da pequena queda do número de beneficiários ocorrida entre 1996 e 1997 e sua posterior estabilização nos anos de 1998 e 1999.

A estabilização do número de segurados seria um indicativo positivo, se a proporção destes no total de desocupados tivesse se mantido estável, ou crescesse, neste mesmo intervalo de tempo – o que não ocorreu. Ao contrário, esta proporção reduziu-se em função do aumento (média de 14% ao ano) do número de trabalhadores desocupados, o que está em sintonia com a elevação da taxa de desemprego no mesmo período.

O significado disto é que um número menor de trabalhadores sem ocupação está sendo protegido pelo seguro-desemprego. Mesmo que consideremos que o crescimento do número de desocupados tenha ocorrido em função do aumento da PEA, portanto do ingresso de novos trabalhadores no mercado de trabalho, o fato de o ritmo de crescimento de desocupados ter sido maior indica que parte deles já estava no mercado de trabalho, ou seja, são os trabalhadores que perderam suas ocupações, porém não preenchem os critérios

⁷² Dado que o seguro-desemprego cobre um período de apenas cinco meses e considerando-se que se tem ampliado o desemprego de longo prazo, é possível que parte dos treinandos tenham ingressado num curso de qualificação após terem deixado de ser segurados.

necessários para habilitarem-se a receber o benefício do seguro-desemprego.

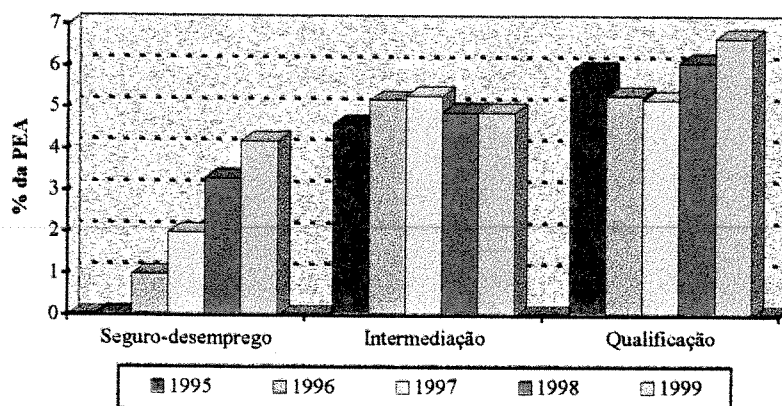
Já no caso do número de inscritos e de treinandos, a proporção destes tanto em relação à PEA quanto aos desocupados foi crescente⁷³ no período, indicando um ritmo de crescimento do atendimento desses programas compatível com o crescimento da PEA e do número de desocupados. Apesar do crescimento, vimos que tanto o serviço de intermediação de mão-de-obra quanto a qualificação profissional apresentaram uma cobertura inferior ao seguro-desemprego.

O aspecto favorável, como visto anteriormente, foi a ampliação do atendimento da intermediação e do Planfor, denotando que os mesmos estão se consolidando como programas de apoio ao trabalhador. Esse aumento, sobretudo da intermediação, mostra que tem ocorrido uma maior visibilidade destes programas e sua maior aceitação pelos trabalhadores em busca de emprego. Não nos esqueçamos de que as informações referem-se àqueles que procuraram e foram atendidos (inscritos e treinandos), o que não implica que tenham conseguido atingir o objetivo de conquistar um posto de trabalho.

Os dados indicam, entretanto, que existe um hiato entre a capacidade de atendimento e a capacidade de atendimento potencialmente necessária. Em outras palavras, entre aquilo que os programas atendem hoje e aquilo que seria necessário atender se todos os desocupados procurassem esses serviços. Se definirmos este hiato como sendo o percentual da PEA desocupada que não é atendida por programas de proteção e apoio, podemos calculá-lo subtraindo o percentual de trabalhadores da PEA atendidos do percentual de desocupados da PEA. Este hiato variaria, então, entre 0% – quando todos os trabalhadores desocupados fossem atendidos pelos programas – e 100% – quando nenhum trabalhadores fosse atendido por esses programas – podendo ser resultado tanto do crescimento/redução do número de atendidos pelos programas, como do número de desocupados, quanto de ambos.

⁷³ Apesar da qualificação profissional ter apresentado um ritmo de crescimento médio do número de treinandos – da ordem de cerca de 97% ao ano – este foi mais intenso de 1995 a 1997. No intervalo entre 1997 e 1999, o ritmo de crescimento de treinandos foi inferior ao dos desocupados, o que explica a queda da participação deste último no total de desocupados nos anos de 1998 e 1999.

**Gráfico 9: Hiato de Atendimento das Políticas de Emprego
Brasil, 1995-99**



Nos anos estudados, o comportamento deste hiato variou entre os três programas (gráfico 9). Foi crescente em relação ao número do seguro-desemprego. Elevou-se entre 1995 e 1997, reduzindo-se em 1998 e permanecendo estável em 1999, no caso da intermediação de mão-de-obra. Reduziu-se entre 1995 e 1997, voltando a crescer nos anos seguintes, no caso do programa de qualificação profissional.

Com exceção do seguro-desemprego, que apresentou redução do número de segurados entre 1995 e 1999, os demais programas apresentaram crescimento no atendimento, assim como cresceu o número de desocupados. Como essa ampliação não foi uniforme ao longo do período – a qualificação apresentou maior crescimento nos dois primeiros anos enquanto que o da intermediação foi nos dois últimos – o crescimento/redução do hiato acompanhou esta oscilação. Entretanto, fica evidente que este hiato é bastante elevado em números absolutos, pois mostra que os programas teriam de praticamente dobrar sua capacidade caso tivesse que efetivar o atendimento de todos os potenciais usuários.

Fica patente, no entanto, que a amplitude do hiato de atendimento resulta da forte elevação do número de desocupados, o que exige em parte o desempenho dos programas, cujos dados mostram, claramente, que melhoraram seu atendimento. Se o total de desocupados tivesse se mantido aos níveis de 1995, o hiato de atendimento seria muito menor.

Emergem do exposto as limitações dos programas aqui analisados como instrumentos para solucionar os problemas do mercado de trabalho. O desempenho desses programas

depende, essencialmente, do bom desempenho da economia, que possibilite uma ampliação do número de postos de trabalho. Assim, eles podem auxiliar na correção das “falhas” do mercado de trabalho, em termos de falta de informação, de incompatibilidade entre o perfil do trabalhador e do posto de trabalho a ser ocupado, do provimento de renda. Mas são incapazes de dinamizar o mercado de trabalho, evitando que se amplie o quadro de desemprego.

Portanto, diante do crescimento do número de desocupados, esses programas “perdem” sua eficácia, de um lado, por não poderem ampliar o atendimento de um momento para outro. De outro, ainda que esse atendimento possa ser aumentado rapidamente – o que implicaria numa elevação do volume de gastos – isto não resultaria, necessariamente, na redução do número de desocupados, visto que está fora do alcance destas políticas fazer crescer o número de postos de trabalho no mercado de trabalho.

Já em relação aos gastos, vimos que a ampliação do atendimento não se deu com o crescimento das despesas. Estas variaram em torno de R\$ 5,7 milhões nos cinco anos estudados. Deve-se ter presente que esta certa “estabilidade” dos gastos deu-se pelo maior peso do seguro-desemprego no gasto total aqui computado (excluído o abono salarial), enquanto cresceram os gastos com qualificação profissional.

As despesas totais realizadas com recursos do FAT, o que estamos chamando de despesas correntes, que incluem além dos programas aqui estudados, também o abono salarial e gastos com operação dos programas, situaram-se em torno de 0,6% do PIB (tabela 20). Este volume de gastos é compatível com o apresentado, por exemplo, pela Grécia (0,68%) entre 1995-97, superior ao que foi gasto pelos EUA (0,37%) entre 1996-99 e bastante inferior ao gasto realizado pela Espanha (2,0%) e França (1,96%), no mesmo período (tabela 21). Portanto, podemos verificar que o volume de gastos com estes programas não é desprezível, porém é insuficiente para atender ao público potencialmente demandante destas medidas, diante de um quadro de agravamento do problema do desemprego.

Esta insuficiência de recursos fica mais clara quando observamos a evolução da despesa por beneficiário atendido, por desocupado e por pessoa economicamente ativa. Enquanto que para esta última o gasto mantém-se estável, para os dois primeiros ocorre uma redução entre 1995 e 1999, devido ao crescimento do número de beneficiários e de desocupados e a manutenção do montante de gastos (tabela 22).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante os anos 90 logrou-se implementar no Brasil um conjunto de políticas públicas de emprego viabilizadas pela constituição do FAT. A importância deste, como instrumento inovador para o financiamento das políticas de emprego, pode ser avaliada pela sua capacidade de organizar tal conjunto de políticas, possibilitando a sua sustentação e desenvolvimento. Entretanto, como observamos nos países desenvolvidos, a concepção destas políticas pressupõe um mercado de trabalho estruturado, onde o trabalho assalariado, regular e regulamentado, seja a forma predominante, para que os resultados de sua ação possam ser efetivos.

Conforme mostramos inicialmente, o mercado de trabalho brasileiro não chegou a estruturar-se por completo. Mesmo com o vertiginoso crescimento da economia e do emprego assalariado – sobretudo com carteira – no período de 1930 a 1980, não conseguimos implementar, aqui, instrumentos de proteção social capazes de incorporar grande parcela da população à cidadania. Essa incorporação foi seletiva, por meio do mercado de trabalho e, mesmo assim, a posição do trabalhador sempre esteve fragilizada diante do empregador, devido ao grande excedente de mão-de-obra.

Com efeito, as condições econômicas e sociais do país, particularmente do mercado de trabalho, começam a se deteriorar com a crise da dívida externa, no início dos anos 80. Porém, foi a partir da adoção de uma política econômica de viés neoliberal, na década de 1990, cujo resultado foi o pior desempenho econômico da história do capitalismo brasileiro, que esta deterioração tornou-se mais drástica: as taxas de desemprego foram crescentes ao longo de toda a década, reduziu-se o emprego formal, enquanto o mercado de trabalho tornou-se mais precário com a ampliação do emprego informal e das ocupações por conta própria.

Foi neste quadro que se estabeleceram as novas medidas voltadas para a proteção e o apoio ao trabalhador. O destaque político obtido no Brasil por essas medidas foi similar ao observado nos países desenvolvidos. Como vimos no capítulo 2, de modo geral, a partir do abandono da política de pleno emprego ao final da década de 1970 e a crescente influência do ideário neoliberal, proliferou uma multiplicidade de medidas com vistas a enfrentar o

crescimento do desemprego e os problemas do mercado de trabalho⁷⁴. Estas medidas ganharam especificidades nacionais, mas com uma direção comum: a ênfase sobre a oferta de mão-de-obra. A partir de então, as políticas de emprego perderam a capacidade que tinham no período dos anos dourados: de proteger e auxiliar o trabalhador no período de desemprego. Com o aumento do desemprego de longa duração, tornou-se mais onerosa para as finanças públicas a provisão de renda ao desempregado, ao mesmo tempo em que perderam eficácia os serviços de intermediação e de qualificação como instrumentos de auxílio para o trabalhador encontrar outro emprego.

Nesse novo cenário, o credo neoliberal tem pregado a focalização das ações nas parcelas dos trabalhadores com maiores dificuldades de inserção ou permanência no mercado de trabalho, de forma a otimizar a utilização dos recursos disponíveis. Aos trabalhadores que não tiverem o perfil requerido, resta buscar, no mercado, os meios alternativos de sobrevivência. Diferentemente do que havia nos anos dourados, passou-se a admitir o desemprego e a sub-ocupação como fenômenos “naturais”, necessários para evitar a aceleração inflacionária.

Aqui, a nosso ver, encontra-se a questão central. Transposta para o Brasil, a lógica da política liberal somente exacerbou a assimetria de poder existente no mercado de trabalho – historicamente heterogêneo e com grande oferta de mão-de-obra – em detrimento dos trabalhadores e suas organizações. Assim, em meio ao desastre econômico e social dos anos 90, as políticas de emprego surgem tardias, ainda que necessárias; pouco efetivas, ainda que progressivamente abrangentes; esperançosas, ainda que incapazes de cumprir as promessas.

Para compreender a trajetória destas medidas nos anos 90, analisamos, no último capítulo, a evolução do público atendido e dos gastos com os programas. Verificamos um avanço significativo na cobertura do atendimento, em todos eles. Ainda que os serviços de intermediação e o programa de qualificação não tenham atingido o mesmo patamar do seguro-desemprego, esta diferença reduziu-se nos anos estudados. Procuramos demonstrar que, apesar dos avanços no atendimento, existe um grande espaço para melhorar o desempenho dos vários programas.

⁷⁴ Não podemos esquecer que nos países desenvolvidos a política neoliberal encontra um amplo sistema de proteção social constituído, enquanto no Brasil este estava incompleto.

No caso do seguro-desemprego, podemos frisar a ampliação do número de trabalhadores cobertos. Evidentemente, essa cobertura atinge somente o setor formal do mercado de trabalho. Não poderia ser diferente, considerando que sua natureza não é “assistencialista”, mas de proteção social, por um período curto de tempo – durante o desemprego do trabalhador. Não podemos responsabilizar o programa por não atingir os trabalhadores inseridos precariamente no mercado de trabalho, sobretudo os trabalhadores informais e os conta própria, pois o enfrentamento deste problema antecede a proteção, e suas causas são de outra ordem.

O sistema de proteção da renda do trabalhador poderia ser ampliado para cobrir um maior tempo de desemprego. Para isto, porém, seria necessária a implantação de outros instrumentos de assistência, que não se confundem com o seguro-desemprego. Este novo instrumento, existente em alguns países desenvolvidos, proveria uma renda menor que aquela do seguro, porém suficiente para suprir as necessidades básicas do trabalhador, e estaria vinculado à procura de uma nova colocação no mercado de trabalho. Um grande problema, que nos diferencia dos países desenvolvidos, são as baixas condições sócio-econômicas dos trabalhadores brasileiros e um salário mínimo que mal cobre essas necessidades básicas, dificultando a estipulação de um valor ainda menor que o salário mínimo.

Em relação ao serviço de intermediação, o aproveitamento das vagas captadas pode ser muito melhorado. Para tanto, parece-nos importante aperfeiçoar o sistema de informações sobre os trabalhadores que procuram o serviço e o perfil das vagas. Ademais, parece necessário melhorar a captação das vagas – evidentemente estamos pensando num mercado de trabalho que esteja criando oportunidades de trabalho – e parece-nos importante que isto seja feito de forma coordenada, para que as várias agências distribuídas pelo município/região possam ter a possibilidade de encaminhar os trabalhadores que as procuram, evitando-se a concorrência destrutiva entre as agências, sejam estatais ou não. Desde já, não se deve tomar isto como motivo de as agências fugirem à busca de eficiência – averiguação que deve ser feita periodicamente por meio de avaliações, que podem justificar a manutenção (ou não) da agência ou posto de atendimento ao trabalhador.

Já o programa de qualificação tem contra si a baixa escolaridade da população brasileira. Ainda que boa parte das ações tenha se voltado para a elevação do nível de

escolaridade do trabalhador, em razão da falta de habilidades básicas de boa parcela dos treinandos, parece-nos equivocada esta direção, considerando-se que os cursos são de curta duração. A nosso ver, a melhoria da escolaridade da população adulta deveria ser tarefa de um programa mais amplo, para o qual a escolaridade seja um direito da cidadania e não visto, simplesmente, como um instrumento para aumentar a competitividade do trabalhador no mercado de trabalho. A atenção, sob nossa ótica, deveria voltar-se para adequar o trabalhador ao perfil das vagas disponibilizadas pelo mercado de trabalho ou para fornecer qualificação para os trabalhadores de micro e pequenas empresas, além, é claro, de ajudar aqueles trabalhadores que tenham condições de se estabelecerem por conta própria, fornecendo-lhes meios técnicos e de gestão dos negócios – principalmente se houver um ambiente macroeconômico favorável.

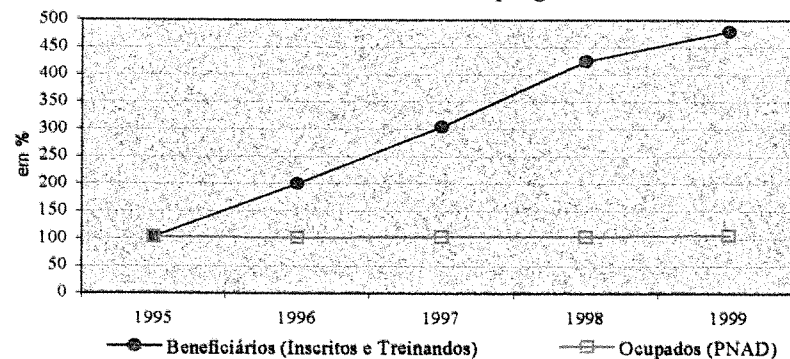
O programa não pode, contudo, criar a expectativa de que o trabalhador, após passar por um ou dois cursos de qualificação, conseguirá encontrar um emprego. O fato de ter agregado mais informações e novas habilidades não vai lhe garantir o sucesso no mercado de trabalho. O “mito da empregabilidade”, que se pauta na competitividade e na condição de inserção dos indivíduos, se desfaz num mercado de trabalho que não gera oportunidades.

No que tange ao programa de geração de emprego e renda, nossa atenção ficou restringida pelo volume de recursos emprestados. Ainda assim, queremos ressaltar a importância desta ação, não como solução para o combate ao desemprego atual, mas como instrumento de geração de oportunidades que podem ajudar a reduzir a pressão sobre o mercado de trabalho. No entanto, será necessário rever os procedimentos e os objetivos para que o programa evite desviar recursos para setores que deveriam estar cobertos com recursos de outra fontes e não do FAT – explicitamente, é o caso do financiamento do custeio agrícola.

O aprimoramento dos programas deve ocorrer simultaneamente a uma maior articulação entre os mesmos. Esta articulação, ao gerar e sistematizar informações de forma mais rápida e completa a respeito do perfil do beneficiários dos programas e sobre a dinâmica do mercado de trabalho (com ênfase nos postos de trabalho disponíveis para serem preenchidos), permitiria a gestão integrada das ações, trazendo maior eficiência ao sistema e, conseqüentemente, ampliando a eficácia dos programas. Entretanto, é bom ressaltar: ainda que esse aspecto logístico do sistema – melhor articulação das ações e otimização dos recursos –

possa ser obtido, a efetividade dos programas – entendida como os impactos sobre a qualidade de vida do beneficiário – permanecerá condicionada pelos aspectos da política econômica geral. Ou seja, de nada adiantará um sistema capaz de identificar as carências do público-alvo – em termos de qualificação, por exemplo – e oferecer os meios necessários para supri-las sem que, em paralelo, a economia crie postos de trabalho que possam absorver aquela força de trabalho disponível.

Gráfico 10: Evolução dos Ocupados e dos Beneficiários das Políticas de Emprego

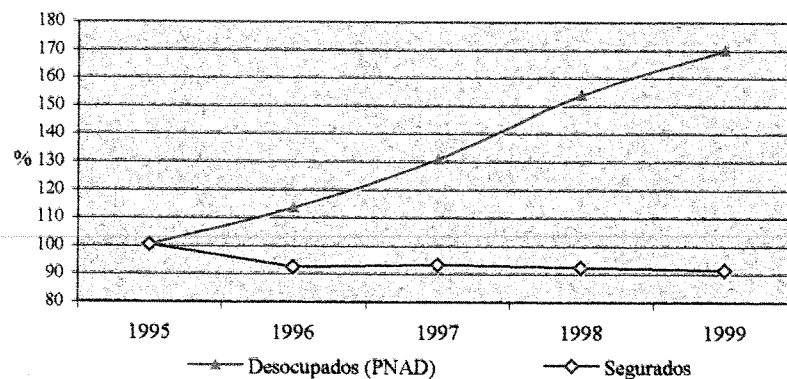


Fonte: IBGE, MTE.

Ainda que seja importante aprofundar-se a articulação dos programas de proteção e apoio aos trabalhadores, consolidando um Sistema Público de Emprego e tornando-os mais eficazes, queremos explicar porque isto não vai garantir a efetividade desses programas. Podemos observar este fato pelo gráfico 10. Ele nos mostra que no período entre 1995 e 1999, enquanto o crescimento do número de beneficiários (inscritos e treinandos) dos programas de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional foi excepcional, o que demonstra a significativa ampliação do atendimento destes serviços, o mesmo não ocorre com o número de pessoas ocupadas (conforme dados da PNAD), cujo nível manteve-se praticamente inalterado no período em questão.

Da mesma forma, podemos constatar uma divergência na evolução do número de segurados pelo programa seguro-desemprego, de um lado, e do número de desocupados (PNAD) de outro (Gráfico 11). De fato, entre 1995 e 1999, embora tenha ocorrido um crescimento contínuo do número de pessoas desocupadas e também das taxas de desemprego, o número de pessoas atendidas pelo seguro-desemprego acabou se reduzindo.

Gráfico 11: Evolução dos Segurados, Desocupados



Fonte: IBGE; MTE.

Concluir que os programas aqui examinados são inócuos talvez seja uma afirmação despropositada, mas não podemos deixar de apontar as suas limitações. Evidentemente, os resultados são pouco expressivos. O crescimento do número de ocupados foi baixo e é bem provável que tenha sido pequena a contribuição dos serviços de intermediação e de qualificação para a grande maioria dos trabalhadores que conseguiram uma ocupação. Por outro lado, ainda que atendendo a um número menor de desempregados num momento que se tornava crítico o problema do desemprego, não se pode ver o seguro-desemprego como um programa descartável.

Na verdade, a baixa efetividade das políticas de proteção ao trabalhador revela a incapacidade destas políticas diante de um mercado de trabalho desestruturado. O modelo neoliberal, ao restringir a questão do emprego como sendo um problema exclusivo do mercado de trabalho, reforça a necessidade de políticas direcionadas para a oferta. Além de transferir a responsabilidade pelo problema do desemprego para o trabalhador, a ausência de políticas que atuem sobre a demanda de mão-de-obra reforça a assimetria de poder entre comprador e vendedor de força de trabalho. Assim, essas políticas amoldam-se ao modelo neoliberal, e sob esta ótica não é contraditório que, ao mesmo tempo em que se amplia o número de pessoas atendidas pelo programa, amplie-se também o desemprego, pois este é, em última instância, “voluntário”.

Ainda que seja importante caminharmos para a consolidação do Sistema Público de Emprego, articulando os diversos programas existentes, é condição *sine qua non* que redirecionemos o modelo econômico. Para o enfrentamento dos problemas hoje presentes no mercado de trabalho brasileiro, de forma que se reduza o desemprego, a precarização das condições e das relações de trabalho, além de permitir a incorporação de novos trabalhadores, é fundamental retomarmos o crescimento sustentado da economia, com políticas que privilegiem o setor produtivo. Porém, isto não basta. Concomitante ao crescimento econômico temos de criar um novo arranjo político que restaure a capacidade do Estado de formular e executar políticas públicas, permitindo ao poder público realizar a reforma agrária e implementar políticas sociais amplas e universais. Ademais, é preciso que se amplie a regulação social sobre os mercados e sobre as relações de trabalho.

Acreditamos que somente a partir desta mudança mais geral será possível que as políticas de emprego, articuladas num Sistema Público de Emprego, tenham resultados mais efetivos para os desempregados – ainda que tenham de ser redefinidas num novo contexto –, contribuindo para a melhor estruturação do mercado de trabalho e para a construção de uma sociedade mais justa e homogênea.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, José (1974). **Industrialização e emprego no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- AMADEO, Edward & CAMARGO, José M. (1996). "Instituições e o mercado de trabalho no Brasil". In: CAMARGO, José M. (Org.). **Flexibilização do Mercado de Trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, pp. 47-94.
- AMADEO, Edward (1999). "Mercado de trabalho brasileiro: rumos desafios e o papel do Ministério do Trabalho". In: POSTHUMA, Anne. **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**. Brasília: OIT/MTE, Ed. 34. pp. 35-60.
- AMADEO, Edward et. al. (1994). "A natureza e o funcionamento do mercado de trabalho brasileiro desde 1980". **Texto para Discussão nº 353**. Rio de Janeiro: IPEA.
- ANTUNES, Ricardo (1991). **O novo sindicalismo**. São Paulo: Brasil Urgente.
- AZEREDO, Beatriz & CHAHAD, José P. Z. (1994). "O programa brasileiro de seguro-desemprego: diagnóstico e proposições de aperfeiçoamento". **Estudos Sociais e do Trabalho, vol. 1**: 233-272. Rio de Janeiro: IPEA.
- AZEREDO, Beatriz & RAMOS, Carlos A. (1995). "Políticas públicas de emprego: experiências e desafios". **Planejamento e Políticas Públicas nº 12**. Brasília: IPEA. pp. 91-116.
- AZEREDO, Beatriz (1997). "Políticas públicas de emprego: limites e possibilidades". **Série Seminários nº 23/97**. Rio de Janeiro: UFRJ/BNDES, Seminários sobre Estudos do Trabalho. 75p.
- AZEREDO, Beatriz (1998). **Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira**. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET. (coleção Teses e Pesquisas, v.1).
- BALTAR, Paulo & DEDECCA, Cláudio (1992). **O mercado de trabalho nos anos 80: balanço e perspectivas**. Campinas: UNICAMP/IE/Cesit. Mimeo.
- BALTAR, Paulo & HENRIQUE, Wilnês (1994). "Emprego e renda na crise contemporânea no Brasil". In: OLIVEIRA, Carlos A. B. et. al. (orgs.). **O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século**. São Paulo: Scritta. pp. 605-618.
- BALTAR, Paulo & PRONI, Marcelo W. (1996). "Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil". In: OLIVEIRA, Carlos A. B. & MATTOSO, Jorge (orgs.). **Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?** São Paulo: Scritta. pp. 109-150.

- BALTAR, Paulo (1996) “Estagnação da economia, abertura e crise do emprego urbano no Brasil”. **Economia e Sociedade** nº 6: pp. 75-111. Campinas: IE/UNICAMP, junho.
- BALTAR, Paulo (1998). “Abertura econômica e absorção de mão-de-obra no Brasil”. In: CASTRO, Nádía & DEDECCA, Cláudio (orgs.). **A ocupação na América Latina**. Rio de Janeiro: ALAST. pp. 19-30.
- BALTAR, Paulo (1998). “Crise contemporânea e mercado de trabalho no Brasil”. In: Oliveira, Marco. A. (org.). **Economia & trabalho: textos básicos**. Campinas: UNICAMP/IE, pp. 129-146.
- BALTAR, Paulo; DEDECCA, Cláudio S. & HENRIQUE, Wilnês (1996). “Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil”. In: OLIVEIRA, Carlos A. B. & MATTOSO, Jorge (orgs.). **Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou volta ao passado?** São Paulo: Scritta, 1996. pp. 87-108.
- BARBIER, Jean-Claude (1998). “Analyser la mise en oeuvre: une démarche indispensable pour l’avaluation des politiques publiques d’emploi”. In: BARBIER, Jean C. & GAUTIE, Jérôme. **Les politiques de l’emploi en Europe et aux Etats-Unis**. Paris: Press Univesitaires de France. pp. 277-294.
- BARBIER, Jean-Claude. & GAUTIE, Jérôme (1998). “Enjeux de l’analyse internationale des politiques publiques de l’emploi”. In: BARBIER, Jean C. & GAUTIE, Jérôme. **Les politiques de l’emploi en Europe et aux Etats-Unis**. Paris: Press Univesitaires de France.
- BARROS, Ricardo P., CORSEUIL, Carlos H. & FOGUEL, Miguel (1999). “Os incentivos adversos e a Focalização dos Programas de Proteção ao Trabalhador no Brasil”. In: **O sistema brasileiro de proteção social ao desempregado**. São Paulo: MTE/FIPE/FEA-USP/IPEA/PUC-RJ. (Seminário promovido pelo Ministério do Trabalho e Emprego).
- BATISTA, Paulo N. (1994). “O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos”. In: Barbosa Lima Sobrinho. **Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público**. São Paulo: Paz e Terra. pp. 99-144.
- BEVERIDGE, Willian (1988). **Pleno empleo en una sociedad libre**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- BIONDI, Aloysio (1999). **O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- BOITO, Armando (1991). **O sindicalismo de Estado no Brasil: uma análise crítica da estrutura sindical**. São Paulo: Hucitec.
- BONELLI, Regis (1999). “A reestruturação industrial brasileira nos anos 90: reação empresarial e mercado de trabalho”. In: POSTHUMA, Anne. **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**. Brasília: OIT/MTE, Ed. 34. pp. 87-118.
- BOSI, Alfredo (1992). **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia das Letras.

- BRASIL. Ministério do Trabalho (1982). **Política nacional de formação de mão-de-obra**. Brasília: MTb. 23 p. (Coleção 1 Formação de Mão-de-Obra).
- BRASIL. Presidência da República (1997). **O mercado de trabalho e a geração de empregos**. 2ª ed. Brasília: Secretaria de Comunicação Social. 38p.
- CACCIAMALI, Maria C. (1989). **Informalização recente do mercado de trabalho brasileiro**. São Paulo: IPE-USP. mimeo.
- CACCIAMALI, Maria C. (1992). "Mudanças estruturais e o ajustamento do mercado de trabalho no Brasil na década de oitenta". **Estudos Econômicos** 22 (nº especial): 133-150. São Paulo: IPE/USP.
- CACCIAMALI, Maria C., SILVA, Gilvanir B. & MATOS, Franco de (1998). "Sistema nacional de emprego: desempenho interestadual". In: OLIVEIRA, Marco A. (org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: Unicamp/IE, pp. 169-192.
- CAMARGO, José M. (1997). Estabilização, emprego e restrição externa". In: VELLOSO, João P. R. (coord.). **Brasil: desafios de um país em transformação**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997. pp. 247-270.
- CAMPINO, Antônio C.C.; CACCIAMALI, Maria C. & NOGAMI, Otto. (1985). **Recursos e desempenho dos programas de formação de mão-de-obra**. São Paulo: Nobel/Ministério do Trabalho (Coleção Estudos Econômicos e Sociais).
- CARONE, Edgar (1982). **A república nova (1930 – 1937)**. Rio de Janeiro: Difel.
- CASTEL, Robert (1998). **As metamorfoses da questão social – uma crônica do salário**. Petrópolis: Editora Vozes.
- CASTRO, Delúbio S. & MACEDO, Bernardo (1998). "O FAT e o sistema público de emprego: a visão dos trabalhadores". In: DIEESE (org.). **Emprego e desenvolvimento tecnológico, Brasil e contexto internacional**. São Paulo: DIEESE/CNPq. pp. 223-236.
- CHAHAD, José P. Z. (1989). "O programa Seguro-Desemprego sob a ótica da intermediação da mão-de-obra: teoria e perspectivas para o caso brasileiro". **Texto para Discussão nº 20**. Brasília: MTb/SES.
- CHAHAD, José P. Z. (1999). "Sugestões para um novo desenho do sistema brasileiro de proteção social aos desempregados tendo como base a experiência internacional". In: **O sistema brasileiro de proteção social ao desempregado**. São Paulo: MTE/FIPE/FEA-USP/IPEA/PUC-RJ. (Seminário promovido pelo Ministério do Trabalho e Emprego).
- COUTINHO, Luciano (1997). "A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização". In: VELLOSO, João P. R. (coord.). **Brasil: desafios de um país em transformação**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997. pp. 81-106.

- COUTINHO, Luciano, BALTAR, Paulo & CAMARGO, Fernando (1999). "Desempenho industrial e do emprego sob a política de estabilização". In: POSTHUMA, Anne. **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**. Brasília: OIT/MTE, Ed. 34. pp. 61-86.
- COUTINHO, Luciano. "A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização". In: VELLOSO João P. R. (coord.). **Brasil: desafios de um país em transformação**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997. pp. 81-106.
- CRUZ, Paulo Davidoff (1984). **Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta**. São Paulo: Brasiliense.
- DATHEIN, Ricardo (2000). **O crescimento do desemprego nos países desenvolvidos e sua interpretação pela teoria econômica: as abordagens neoclássica, keynesiana e schumpeteriana**. Campinas: IE/UNICAMP. Tese de Doutorado.
- DEDECCA, Cláudio & BRANDÃO, Sandra (1993). "Crise, transformações estruturais e mercado de trabalho". In: APPY, Bernard et. al. **Crise brasileira, anos oitenta e governo Collor**. São Paulo: INCA-CUT/CGIL/IRES. pp. 307-350.
- DEDECCA, Cláudio (1998). **Trabalho, empresas e Concorrência**. Campinas: UNICAMP/IE/CESIT. (mimeo).
- DIEESE (1994). "O desemprego e as políticas de emprego e renda". **Pesquisa DIEESE**, n.º 10. São Paulo: DIEESE.
- DRAIBE, S. M. & AURELLIANO, L. (1989). "A especificidade do Welfare State Brasileiro". In: DAIN, Sulamis (org.). **A política social em tempo de crise**. Brasília: MPAS/CEPAL. pp. 86-178. (Economia e Desenvolvimento, 3., 1ª parte).
- DRAIBE, Sônia (1991). **O Sistema de Proteção Social no Brasil**. Campinas: UNICAMP/NEPP.
- ESPING-ANDERSEN, Gösta (1995). "O futuro do welfare state na nova ordem mundial". **Lua Nova** n° 35. São Paulo: Cedec, pp. 73-112.
- FARIA, Vilmar (1986). Mudanças na composição do emprego e na estrutura das ocupações. In: BACHA, Edmar & KLEIN, Herbert S. **A transição incompleta. Brasil desde 1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p.75-112.
- FARIA, Vilmar (1991). "Cinquenta anos de urbanização no Brasil". **Novos Estudos Cebrap** n° 29. São Paulo: Cebrap. pp. 98-119.
- FAUSTO, Boris (1995). "A revolução de 1930". In: MOTA, Carlos G. (org.). **Brasil em perspectiva**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p. 227-255.
- FERRANTE, Vera L. B. (1978). **FGTS: ideologia e repressão**. São Paulo: Editora Ática. (Ensaio 44).

- FRANCO, Luiz A. C. & SAUERBRONN, Sidney (1984). **Breve histórico da formação profissional no Brasil**. São Paulo: CENAFOR.
- FURTADO, Celso (1984). **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Nacional. 19ª edição.
- FURTADO, Celso (1993). "O subdesenvolvimento revisitado". **Economia e Sociedade** nº 1: 5-20. Campinas: UNICAMP/IE, agosto.
- GONZAGA, G. (1998). "Rotatividade e qualidade do emprego no Brasil". **Revista de Economia Política** vol. 18, nº 1(69): 120-140. São Paulo, janeiro-março.
- GUIMARÃES, Ivan (1994). "A experiência das câmaras setoriais". In: OLIVEIRA, Carlos A. B. et. al. (orgs.). **O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século**. São Paulo: Scritta. pp. 459-497.
- GUIMARÃES, Ivan (1998). "Avaliação geral dos programas de geração de emprego e renda". In: Oliveira, Marco. A. (org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: UNICAMP/IE, pp. 193-224.
- GUIMARÃES, Ivan (1998). "Políticas públicas e o emprego: tendências internacionais e experiências brasileiras". In: OLIVEIRA, Marco A. (org.). **Economia & Trabalho: textos básicos**. Campinas: Unicamp/IE, pp. 253-276.
- HENRIQUE, Wilnês (1999). **O capitalismo selvagem. Um estudo sobre desigualdade no Brasil**. Campinas: UNICAMP/Instituto de Economia, tese de doutorado. 193 pp.
- KREIN, José D. (1999). "Reforma no sistema de relações de trabalho no Brasil". In: DIEESE (org.). **Emprego e Desenvolvimento Tecnológico**. Artigos dos pesquisadores. São Paulo: DIEESE/CESIT/CNPq. pp. 255-294.
- KREIN, José D. e OLIVEIRA, Marco A. (1999). "Mudanças Institucionais e Relações de Trabalho: 1995-1998". **Anais da ABET**.
- KREIN, José D. e OLIVEIRA, Marco A. (2000). "A flexibilidade do Trabalho": In: **Le Monde Diplomatique**. Globalização e Mundo do Trabalho. São Paulo: Diplô Brasil. (Cadernos de debates do Le Monde Diplomatique nº 01).
- LAVINAS, Lena (1999). "As recentes políticas públicas de emprego no Brasil e sua abordagem de gênero". In: POSTHUMA, Anne C. (org.). **Abertura e ajuste no mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade**. São Paulo: Editora 34/OIT/MTE, pp.179-206.
- MACEDO, Roberto B. M. & CHAHAD, José P. Z. (1985). **FGTS e a rotatividade**. São Paulo: Nobel/Ministério do Trabalho. (Coleção Estudos Econômicos e Sociais).
- MARGLIN, Stephen & SCHOR, Juliet (1990). **The golden age of capitalism: reinterpreting the postwar experience**. Oxford: Clarendon Press.

- MARX, Karl (1975). **O capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- MATTOSO, Jorge & BALTAR, Paulo (1996). “Transformações estruturais e emprego nos anos 90”. **Cadernos do CESIT** n.º 21. Campinas: UNICAMP/IE/CESIT.
- MATTOSO, Jorge & BALTAR, Paulo (1997). “Estrutura econômica e emprego no Brasil: a experiência recente”. In: VELLOSO, João P.R. (coord.). **Brasil: desafios de um país em transformação**. Rio de Janeiro: José Olympio. pp. 293-314.
- MATTOSO, Jorge & POCHMANN, Márcio (1995). “Globalização, concorrência e trabalho”. **Cadernos do CESIT** n.º 17. Campinas: UNICAMP/IE/CESIT.
- MATTOSO, Jorge (1999). **O Brasil desempregado**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Ministério do Trabalho e Emprego (1998). **Relatório da Força-Tarefa sobre Políticas de Emprego: diagnóstico e recomendações**. Brasília: MTE.
- Ministério do Trabalho. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (1996). **Relatório gerencial do Fundo de Amparo ao Trabalhador: exercício de 1995**. Brasília: MTb/SPES.
- Ministério do Trabalho/Secretaria de formação Profissional (1998). **PLANFOR – Programa nacional de qualificação do trabalhador, avaliação gerencial**. Brasília: MTb/SEFOR.
- MTb/SEFOR (1996). **Planfor – plano nacional de educação profissional. Termos de referência dos programas de educação profissional**. Brasília: Ministério do Trabalho/Secretaria de Formação Profissional.
- MTb/SPES (1996). **Proger, Proger rural, Pronaf**. Brasília: Ministério do Trabalho/Secretaria de Políticas de Emprego e Salário/Fundo de Amparo ao Trabalhador. 18p.
- MYRDAL, Gunnar (1964). **El reto a la sociedad opulenta**. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- OFFE, Claus (1995). **O capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense.
- OLIVEIRA, Carlos A. B. (1998). “Formação do mercado de trabalho no Brasil”. In: OLIVEIRA, Marco A. (org). **Economia & Trabalho: textos básico**. Campinas: UNICAMP/IE. pp. 113-128.
- OLIVEIRA, Marco A. (1994). “Avanços e limites do sindicalismo brasileiro recente”. In: OLIVEIRA, Carlos A. B. et. al. (orgs.). **O mundo do trabalho: crise e mudança no final do século**. São Paulo: Scritta. pp. 497-518.
- ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1964). **Convenio sobre la política del empleo**, C122. Ginebra: OIT.
- PACHECO, Carlos A. (1996). **Transformações do mercado de trabalho brasileiro entre 1980 e 1995 e perspectivas futuras**. Campinas: UNICAMP/NEIT. (mimeo).

- PAIVA, Paulo (1984). "Cinquenta anos de crescimento populacional e absorção de mão-de-obra no Brasil: de 1950 a 2000". **Texto para Discussão nº 19**. Belo Horizonte: Cedeplar/FCE/UFGM. (35 pp.).
- PASTORE, José (1979). **Desigualdade e mobilidade social no Brasil**. São Paulo: T. A. Queiroz / Edusp.
- PASTORE, José (1994). **A flexibilidade do Trabalho**. São Paulo: LTr.
- POCHMANN, Márcio (1995). **Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança**. São Paulo: LTr.
- POCHMANN, Marcio (1997). "Políticas de emprego e renda no Brasil: algumas considerações". In: BÓGUS, Lucia & PAULINO, Ana Yara. **Políticas de emprego, políticas de população e direitos sociais**. São Paulo: EDUC. pp. 21-46.
- POCHMANN, Marcio (1998). "Desemprego e políticas de emprego: tendências internacionais e o Brasil". In: OLIVEIRA, Marco A. (org.). **Economia & Trabalho: textos básicos**. Campinas: Unicamp/IE, pp. 219-234.
- POCHMANN, Marcio (1999). **O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século**. São Paulo: Contexto.
- POCHMANN, Marcio (1999a). **A epidemia do desemprego no Brasil: atualidade e perspectiva**. Campinas: UNICAMP/Instituto de Economia/Cesit, mimeo.
- POCHMANN, Márcio (2000). **Revisão no papel do Estado e privatização: as conseqüências para o emprego no Brasil**. Campinas: CESIT/IE/UNICAMP, (mimeo).
- PORTUGAL Junior, José G. (1988). **Crescimento acelerado e absorção de força de trabalho no Brasil**. Campinas: Editora da UNICAMP
- PRADO Jr., Caio (1992). **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense.
- RAMOS, Carlos A. (1997). "Notas sobre políticas de emprego". **Texto para Discussão nº 471**. Rio de Janeiro: IPEA, abril.
- RAMOS, Carlos A. (1997). "Sistemas Públicos de Emprego: a experiência de três países da OCDE (Espanha, EUA e Alemanha)". **Texto para Discussão nº 511**. Brasília: IPEA.
- RAMOS, Lauro e REIS, José G. A. (1997). "Emprego no Brasil: os anos 90". In: VELLOSO João P. R. (coord.). **Brasil: desafios de um país em transformação**. Rio de Janeiro: José Olympio. pp. 217-246.
- REINECKE, Gerhard (1999). "Qualidade de emprego e emprego atípico no Brasil". In: POSTHUMA, Anne. **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**. Brasília: OIT/MTE, Ed. 34. pp. 119-148.

- RODRIGUES, Leôncio M. (1989). **Partidos e sindicatos. Escritos de sociologia Política**. São Paulo: Ática.
- RODRIGUES, Leôncio M. (1992). "As transformações da sociedade contemporânea e o futuro do sindicalismo". In: VELLOSO João P. R. & RODRIGUES, Leôncio (Org.). **O futuro do sindicalismo: CUT, FS, CGT**. São Paulo: Nobel.
- ROSE, Richard (1987). **Public employment in western nations**. Cambridge: Cambridge University Press.
- SABÓIA, João L. M. (1986). "Transformações no mercado de trabalho no Brasil durante a crise: 1980-1983". **Revista de Economia Política** 6 (3): 82-106. São Paulo: Brasiliense, julho/setembro.
- SABÓIA, João L. M. (1991). "Emprego nos oitenta: uma década perdida". **Texto para Discussão** nº 258. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI. 23p..
- SALM, Cláudio et. al. (1987). **O mercado de trabalho brasileiro: estrutura e conjuntura**. Rio de Janeiro, MTb/IEI-UFRJ.
- SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda (1999). **Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado**. Petrópolis: Vozes.
- SANTOS, Wanderley G. (1979). **Cidadania e Justiça: a política na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus.
- SENGENBERGER, W. (1988). "Introducción". In: SENGENBERGER, W (org.). **Lecturas sobre el mercado de trabajo en la Republica Federal de Alemania**. Políticas de mercado de trabajo y empleo. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, v.2.
- SERRA, José (1982). "Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do Pós-Guerra". In: BELLUZZO, Luiz M. G. e COUTINHO, Renata (orgs). **Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense.
- SINGH, Ajit (1995). "Requisitos institucionales para el pleno empleo en las economías adelantadas". **Revista Internacional del Trabajo**, v. 114 nº 4-5. Ginebra: OIT. pp. 529-554.
- TAVARES, Maria C. & MELIN, (1997). "Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana". In: TAVARES, Maria C. & FIORI, José L. (orgs.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes. pp. 27-54.
- TAVARES, Maria C. (1997). "A retomada da hegemonia norte-americana". In: TAVARES, Maria C. & FIORI, José L. (orgs.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes. pp. 27-54.

- TEIXEIRA, Aloisio & AZEREDO, Beatriz (1999). "Impactos sobre o emprego dos programas apoiados pelo FAT". In: POSTHUMA, Anne C. (org.). **abertura e ajuste no mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade**. São Paulo: Editora 34/OIT/MTE, pp.295-322.
- TOMEI, Manuela (1999). "Programa de geração de emprego e renda (Proger): uma nova orientação em matéria de políticas ativas de emprego?". In: POSTHUMA, Anne C. (org.). **abertura e ajuste no mercado de trabalho no Brasil: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade**. São Paulo: Editora 34/OIT/MTE, pp.323-358.
- URANI, André (1995). "Crescimento e geração de emprego e renda no Brasil". **Revista Lua Nova** n.º 35. São Paulo: Cedec. p. 5-38.
- URANI, André (1997). "Elementos para uma política de emprego no Brasil". In: BÓGUS, Lúcia & PAULINO, Ana Yara (orgs.). **Políticas de emprego, políticas de população e direitos sociais**. São Paulo: EDUC. p. 47-68.
- VALLE, Beatrice (1998). "Políticas de trabalho, qualificação e geração de renda". In: Oliveira, Marco. A. (org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: UNICAMP/IE, pp. 225-246.
- VIANNA, Luiz W. (1989). **Liberalismo e sindicalismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 3ª ed.

ANEXO

TABELA 1
Seguro-Desemprego: evolução dos segurados e cobertura
Brasil - 1986/1999

Ano	Demitidos (a)	Requerentes (b)	Segurados (c)	Coefficiente de Habilitação (c)/(b)	Cobertura (c)/(a)
1986	3.207.257	204.324	150.741	73,78	4,7
1987	6.667.069	999.967	734.260	73,43	11,0
1988	6.749.200	1.322.432	1.045.534	79,06	15,5
1989	6.329.607	1.912.185	1.620.543	84,75	25,6
1990	7.135.381	3.099.910	2.806.820	90,55	39,3
1991	6.350.790	3.724.840	3.498.235	93,92	55,1
1992	5.837.347	4.015.225	3.895.157	97,01	66,7
1993	5.730.844	3.825.547	3.756.365	98,19	65,5
1994	5.837.400	4.091.318	4.029.718	98,49	69,0
1995	7.193.138	4.789.294	4.742.043	99,01	65,9
1996	6.245.211	4.395.190	4.360.917	99,22	69,8
1997	7.150.162	4.385.716	4.400.738	100,34	61,5
1998	7.089.328	4.396.427	4.357.528	99,12	61,5
1999	6.733.750	4.416.379	4.315.491	97,72	64,1

Fonte: MTE/SPPE/DES/CGSDAS.

Nota: demitidos sem justa causa.

TABELA 2
Seguro-Desemprego: evolução dos segurados e cobertura por gênero
Brasil - 1995/1999

Ano	Demitidos (a)		Segurados (c)		Segurados (% sobre o Total)		Cobertura (c / a) %	
	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens
1995	1.965.613	5.227.525	1.360.258	3.380.464	28,7	71,3	69,20	64,67
1996	1.713.400	4.531.811	1.279.018	3.081.061	29,3	70,7	74,65	67,99
1997	2.025.102	5.125.060	1.330.335	3.069.998	30,2	69,8	65,69	59,90
1998	1.962.684	5.126.644	1.301.406	3.055.809	29,9	70,1	66,31	59,61
1999	1.914.454	4.819.296	1.314.111	3.001.313	30,5	69,5	68,64	62,28

Fonte: MTE/SPPE/DES/CGSDAS.

Nota: demitidos sem justa causa.

A soma de mulheres e homens não bate com os totais devido a terem sido excluídos os ignorados.

TABELA 3
Seguro-Desemprego: evolução dos segurados e cobertura por setor de atividade
Brasil - 1995/1999

Ano	Setor de Atividade							
	Indústria	C. Civil	Comércio	Serviços	Agropecuária	Outros	Ignorado	Total
Demitidos sem justa causa								
1995	2.060.426	720.674	1.380.042	2.621.988	240.201	169.807	0	7.193.138
1996	1.649.919	833.364	1.271.937	2.122.270	317.569	50.151	0	6.245.211
1997	1.878.686	942.933	1.551.275	2.439.245	290.052	47.970	0	7.150.162
1998	1.752.925	1.023.474	1.557.075	2.427.973	291.861	0	36.019	7.089.328
1999	1.535.270	920.756	1.561.585	2.393.752	293.439	0	28.947	6.733.750
Segurados (c)								
1995	1.442.146	578.048	1.010.905	1.406.108	269.595	8.236	27.005	4.742.043
1996	1.218.479	501.383	1.000.778	1.367.430	235.686	8.469	28.692	4.360.917
1997	1.164.300	489.796	1.021.827	1.425.830	240.805	20.163	38.017	4.400.738
1998	1.108.216	520.907	1.035.654	1.385.207	230.073	24.933	52.538	4.357.528
1999	986.661	528.280	1.049.057	1.436.401	255.476	19.222	40.394	4.315.491
Distribuição dos Segurados (%)								
1995	30,4	12,2	21,3	29,7	5,7	0,2	0,6	100
1996	27,9	11,5	22,9	31,4	5,4	0,2	0,7	100
1997	26,5	11,1	23,2	32,4	5,5	0,5	0,9	100
1998	25,4	12,0	23,8	31,8	5,3	0,6	1,2	100
1999	22,9	12,2	24,3	33,3	5,9	0,4	0,9	100
Cobertura (c)/(a) %								
1995	70,0	80,2	73,3	53,6	112,2	4,9	-	65,9
1996	73,9	60,2	78,7	64,4	74,2	16,9	-	69,8
1997	62,0	51,9	65,9	58,5	83,0	42,0	-	61,5
1998	63,2	50,9	66,5	57,1	78,8	-	145,9	61,5
1999	64,3	57,4	67,2	60,0	87,1	-	139,5	64,1

Fonte: MTE/SPPE/DES/CGSDAS.

Nota: demitidos sem justa causa.

TABELA 4
Seguro-Desemprego: evolução dos segurados e cobertura por escolaridade
Brasil - 1995/1999

Ano	Total de demitidos sem justa causa					
	1º grau incomp	1º grau comp	2º grau comp	Super.Comp	Ignorado	Total
	Demitidos sem justa causa					
1995	4.186.711	1.762.382	949.900	230.294	63.851	7.193.138
1996	3.558.082	1.561.282	866.753	207.980	51.114	6.245.211
1997	3.858.236	1.897.289	1.098.777	251.042	44.818	7.150.162
1998	3.686.461	1.943.836	1.172.668	259.215	27.148	7.089.328
1999	3.318.524	1.897.961	1.235.163	263.804	18.298	6.733.750
Segurados (c)						
1995	2.664.616	1.225.718	657.433	102.771	91.505	4.742.043
1996	2.334.451	1.187.461	654.684	101.897	82.424	4.360.917
1997	2.306.716	1.216.963	700.618	101.806	74.635	4.400.738
1998	1.931.158	1.213.533	742.122	102.148	48.092	4.037.053
1999	2.127.698	1.233.356	816.542	111.668	26.227	4.315.491
Distribuição dos Segurados (%)						
1995	56,2	25,8	13,9	2,2	1,9	100
1996	53,5	27,2	15,0	2,3	1,9	100
1997	52,4	27,7	15,9	2,3	1,7	100
1998	47,8	30,1	18,4	2,5	1,2	100
1999	49,3	28,6	18,9	2,6	0,6	100
Cobertura (c)/(a) %						
1995	63,6	69,5	69,2	44,6	143,3	65,9
1996	65,6	76,1	75,5	49,0	161,3	69,8
1997	59,8	64,1	63,8	40,6	166,5	61,5
1998	52,4	62,4	63,3	39,4	177,1	56,9
1999	64,1	65,0	66,1	42,3	143,3	64,1

Fonte: MTE/SPPE/DES/CGSDAS.

Nota: demitidos sem justa causa.

TABELA 5
Seguro-Desemprego: evolução dos segurados e cobertura por faixa etária
Brasil - 1995/1999

Ano	Faixa Etária					
	Até 24 anos	25 a 39	40 a 49	50 ou mais	Ignorado	Total
Demitidos sem justa causa						
1995	2.199.329	3.511.771	1.004.411	427.010	50.617	7.193.138
1996	1.851.924	3.027.900	919.473	401.798	44.116	6.245.211
1997	2.118.159	3.470.460	1.064.402	458.895	38.245	7.150.162
1998	2.059.583	3.442.116	1.085.773	474.412	27.444	7.089.328
1999	1.957.034	3.274.341	1.031.156	450.031	21.187	6.733.750
Segurados (c)						
1995	1.438.809	2.391.477	664.265	238.749	8.743	4.742.043
1996	1.351.126	2.162.816	618.945	223.602	4.428	4.360.917
1997	1.361.183	2.188.944	625.073	222.467	3.071	4.400.738
1998	1.347.708	2.168.255	620.097	218.266	3.202	4.357.528
1999	1.313.152	2.143.372	634.406	223.748	804	4.315.482
Distribuição dos Segurados (%)						
1995	30,3	50,4	14,0	5,0	0,2	100
1996	31,0	49,6	14,2	5,1	0,1	100
1997	30,9	49,7	14,2	5,1	0,1	100
1998	30,9	49,8	14,2	5,0	0,1	100
1999	30,4	49,7	14,7	5,2	0,0	100
Cobertura (c)/(a) %						
1995	65,4	68,1	66,1	55,9	17,3	65,9
1996	73,0	71,4	67,3	55,7	10,0	69,8
1997	64,3	63,1	58,7	48,5	8,0	61,5
1998	65,4	63,0	57,1	46,0	11,7	61,5
1999	67,1	65,5	61,5	49,7	3,8	64,1

Fonte: MTE/SPPE/DES/CGSDAS.

Nota: demitidos sem justa causa.

TABELA 6
Seguro-Desemprego: evolução dos segurados e cobertura por faixa salarial
Brasil - 1995/1999

Ano	Faixa Salarial (em salários mínimos)					
	Até 1,00	1,01 a 3,00	3,01 a 5,00	Mais de 5,01	Ignorado	Total
Demitidos sem justa causa						
1995	519.734	4.451.992	1.234.002	859.824	127.586	7.193.138
1996	398.916	3.938.468	1.083.377	771.966	52.485	6.245.211
1997	513.026	4.567.791	1.433.385	587.691	48.269	7.150.162
1998	431.966	4.535.479	1.206.293	891.197	24.393	7.089.328
1999	423.467	4.463.538	1.049.779	778.502	18.463	6.733.750
Segurados (c)						
1995	309.464	2.851.010	966.830	603.304	11.435	4.742.043
1996	257.559	2.642.068	893.994	562.503	4.793	4.360.917
1997	258.319	2.715.514	900.367	519.670	6.868	4.400.738
1998	254.622	2.778.712	846.646	469.910	7.638	4.357.528
1999	261.379	2.851.941	774.637	422.936	4.598	4.315.491
Distribuição dos Segurados (%)						
1995	6,5	60,1	20,4	12,7	0,2	100
1996	5,9	60,6	20,5	12,9	0,1	100
1997	5,9	61,7	20,5	11,8	0,2	100
1998	5,8	63,8	19,4	10,8	0,2	100
1999	6,1	66,1	18,0	9,8	0,1	100
Cobertura (c)/(a) %						
1995	59,5	64,0	78,3	70,2	9,0	65,9
1996	64,6	67,1	82,5	72,9	9,1	69,8
1997	50,4	59,4	62,8	88,4	14,2	61,5
1998	58,9	61,3	70,2	52,7	31,3	61,5
1999	61,7	63,9	73,8	54,3	24,9	64,1

Fonte: MTE/SPPE/DES/CGSDAS.

Nota: demitidos sem justa causa.

TABELA 7A
SINE - serviço de intermediação de mão-de-obra por região
Brasil - 1995/1999

Região	1995	1996	1997	1998	1999
Inscritos					
Norte	44.486	81.911	118.088	150.257	144.174
Nordeste	198.492	221.867	278.891	383.209	556.770
Centro-Oeste	109.719	104.057	147.987	202.897	195.418
Sudeste	288.505	230.319	339.267	1.294.981	1.655.947
Sul	486.234	682.612	975.103	1.092.735	1.210.878
Brasil	1.127.436	1.320.766	1.859.336	3.124.079	3.763.187
Vagas					
Norte	18.969	16.294	20.463	30.975	36.232
Nordeste	50.778	55.708	68.187	90.364	121.892
Centro-Oeste	39.334	36.832	45.643	54.160	61.584
Sudeste	106.060	114.086	112.031	226.135	529.110
Sul	165.573	162.725	205.842	251.758	294.953
Brasil	380.714	385.645	452.166	653.392	1.043.771
Colocados					
Norte	7.262	4.822	7.904	17.594	25.961
Nordeste	31.761	35.461	43.490	48.796	68.345
Centro-Oeste	18.300	17.627	19.348	22.663	30.173
Sudeste	26.405	26.254	29.578	59.055	140.318
Sul	65.671	70.794	109.740	139.472	157.701
Brasil	149.399	154.958	210.060	287.580	422.498
Postos					
Norte	26	20	33	41	42
Nordeste	165	161	230	198	231
Centro-Oeste	33	40	48	59	57
Sudeste	99	120	136	155	222
Sul	239	258	309	309	326
Brasil	562	599	756	762	878

Fonte: CSINE/CGEM

Nota: A partir de julho de 1998, a Força Sindical passou a prestar o serviço de intermediação de mão-de-obra, sendo seguida, nos anos seguintes, por outras centrais.

TABELA 7B
SINE - serviço de intermediação de mão-de-obra por região
Brasil - 1995/1999

Região	1995	1996	1997	1998	1999
Inscritos					
Norte	100	184,1	265,4	337,8	324,1
Nordeste	100	111,8	140,5	193,1	280,5
Centro-Oeste	100	94,8	134,9	184,9	178,1
Sudeste	100	79,8	117,6	448,9	574,0
Sul	100	140,4	200,5	224,7	249,0
Brasil	100	117,1	164,9	277,1	333,8
Vagas					
Norte	100	85,9	107,9	163,3	191,0
Nordeste	100	109,7	134,3	178,0	240,0
Centro-Oeste	100	93,6	116,0	137,7	156,6
Sudeste	100	107,6	105,6	213,2	498,9
Sul	100	98,3	124,3	152,1	178,1
Brasil	100	101,3	118,8	171,6	274,2
Colocados					
Norte	100	66,4	108,8	242,3	357,5
Nordeste	100	111,6	136,9	153,6	215,2
Centro-Oeste	100	96,3	105,7	123,8	164,9
Sudeste	100	99,4	112,0	223,7	531,4
Sul	100	107,8	167,1	212,4	240,1
Brasil	100	103,7	140,6	192,5	282,8
Postos					
Norte	100	76,9	126,9	157,7	161,5
Nordeste	100	97,6	139,4	120,0	140,0
Centro-Oeste	100	121,2	145,5	178,8	172,7
Sudeste	100	121,2	137,4	156,6	224,2
Sul	100	107,9	129,3	129,3	136,4
Brasil	100	106,6	134,5	135,6	156,2

Fonte: CSINE/CGEM

TABELA 7C
SINE - serviço de intermediação de mão-de-obra por região
Brasil - 1995/1999

Região	1995	1996	1997	1998	1999
Inscritos					
Norte	3,9	6,2	6,4	4,8	3,8
Nordeste	17,6	16,8	15,0	12,3	14,8
Centro-Oeste	9,7	7,9	8,0	6,5	5,2
Sudeste	25,6	17,4	18,2	41,5	44,0
Sul	43,1	51,7	52,4	35,0	32,2
Brasil	100	100	100	100	100
Vagas					
Norte	5,0	4,2	4,5	4,7	3,5
Nordeste	13,3	14,4	15,1	13,8	11,7
Centro-Oeste	10,3	9,6	10,1	8,3	5,9
Sudeste	27,9	29,6	24,8	34,6	50,7
Sul	43,5	42,2	45,5	38,5	28,3
Brasil	100	100	100	100	100
Colocados					
Norte	4,9	3,1	3,8	6,1	6,1
Nordeste	21,3	22,9	20,7	17,0	16,2
Centro-Oeste	12,2	11,4	9,2	7,9	7,1
Sudeste	17,7	16,9	14,1	20,5	33,2
Sul	44,0	45,7	52,2	48,5	37,3
Brasil	100	100	100	100	100
Postos					
Norte	4,6	3,3	4,4	5,4	4,8
Nordeste	29,4	26,9	30,4	26,0	26,3
Centro-Oeste	5,9	6,7	6,3	7,7	6,5
Sudeste	17,6	20,0	18,0	20,3	25,3
Sul	42,5	43,1	40,9	40,6	37,1
Brasil	100	100	100	100	100

Fonte: CSINE/CGEM

TABELA 8A
SINE - indicadores do serviço de intermediação de mão-de-obra por região
Brasil - 1995/1999

Região	1995	1996	1997	1998	1999
Inscritos/Vagas					
Norte	2,35	5,03	5,77	4,85	3,98
Nordeste	3,91	3,98	4,09	4,24	4,57
Centro-Oeste	2,79	2,83	3,24	3,75	3,17
Sudeste	2,72	2,02	3,03	5,73	3,13
Sul	2,94	4,19	4,74	4,34	4,11
Brasil	2,96	3,42	4,11	4,78	3,61
Colocados/Vagas					
Norte	0,38	0,30	0,39	0,57	0,72
Nordeste	0,63	0,64	0,64	0,54	0,56
Centro-Oeste	0,47	0,48	0,42	0,42	0,49
Sudeste	0,25	0,23	0,26	0,26	0,27
Sul	0,40	0,44	0,53	0,55	0,53
Brasil	0,39	0,40	0,46	0,44	0,40
Colocados/Inscritos					
Norte	0,16	0,06	0,07	0,12	0,18
Nordeste	0,16	0,16	0,16	0,13	0,12
Centro-Oeste	0,17	0,17	0,13	0,11	0,15
Sudeste	0,09	0,11	0,09	0,05	0,08
Sul	0,14	0,10	0,11	0,13	0,13
Brasil	0,13	0,12	0,11	0,09	0,11

Fonte: CSINE/CGEM, tabela 7a.

TABELA 8B
SINE - indicadores do serviço de intermediação de mão-de-obra por região
Brasil - 1995/1999

Região	1995	1996	1997	1998	1999
Inscritos/Posto (em milhares)					
Norte	1,71	4,10	3,58	3,66	3,43
Nordeste	1,20	1,38	1,21	1,94	2,41
Centro-Oeste	3,32	2,60	3,08	3,44	3,43
Sudeste	2,91	1,92	2,49	8,35	7,46
Sul	2,03	2,65	3,16	3,54	3,71
Brasil	2,01	2,20	2,46	4,10	4,29
Vagas/Posto (em milhares)					
Norte	0,73	0,81	0,62	0,76	0,86
Nordeste	0,31	0,35	0,30	0,46	0,53
Centro-Oeste	1,19	0,92	0,95	0,92	1,08
Sudeste	1,07	0,95	0,82	1,46	2,38
Sul	0,69	0,63	0,67	0,81	0,90
Brasil	0,68	0,64	0,60	0,86	1,19
Colocados/Posto (em milhares)					
Norte	0,28	0,24	0,24	0,43	0,62
Nordeste	0,19	0,22	0,19	0,25	0,30
Centro-Oeste	0,55	0,44	0,40	0,38	0,53
Sudeste	0,27	0,22	0,22	0,38	0,63
Sul	0,27	0,27	0,36	0,45	0,48
Brasil	0,27	0,26	0,28	0,38	0,48

Fonte: CSINE/CGEM, tabela 7a.

TABELA 9
Planfor - Evolução e distribuição dos treinandos por linha
Brasil - 1995/1999

	1995 ¹	1996	1997	1998 ²	1999 ³
PEQs	153,4	1.193,1	1.884,5	2.012,5	2.015,10
Parcerias	0,0	5,0	116,9	252,7	313,3
Total	153,4	1.198,1	2.001,4	2.265,2	2.328,4
Taxa de Crescimento (% em relação ao ano anterior)					
PEQs	-	677,9	58,0	6,8	0,1
Parcerias	-	-	2237,0	116,3	24,0
Total	-	681,1	67,0	13,2	2,8
Distribuição					
PEQs	100,0	99,6	94,2	88,8	86,5
Parcerias	0,0	0,4	5,8	11,2	13,5
Total	100	100	100	100	100

Fonte: MTE/SEFOR. Planfor: Anuário 1995-98 e Relatório de Avaliação Gerencial 1999.

1. Em 1995 não houve parcerias.

2. Esse total não inclui o resultado das ações realizadas pela Fundação Vanzolini, que utilizou a Internet na qualificação dos 38,1 mil treinandos. As seguintes entidades não informaram em quais estados foram realizados suas ações: CONTAG (6,5 mil treinandos), Fundação Teotônio Vilela (11 mil treinandos).

3. Em 1999 os dados não incluem 317,7 mil treinandos da ACERP, por se tratar de ensino a distância, não regionalizado; não inclui também os dados da CUT/CONTAG (16,7 mil treinandos).

TABELA 10
PLANFOR: perfil dos treinandos (*)
Brasil - 1997/1999

Variáveis	1999			1998			1997		
	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total
Moradia									
Urbana	38,5	41,7	80,3	35,2	39,1	74,3	32,0	37,9	69,8
Rural	11,8	7,9	19,7	15,2	10,5	25,7	16,4	13,8	30,2
Total	50,4	49,6	100,0	50,4	49,6	100,0	48,4	51,6	100,0
Escolaridade									
Analfabeto	2,4	1,9	4,3	4,9	3,8	8,7	3,2	2,1	5,4
1º Gr. até 8ª série inc.	21,4	17,4	38,7	18,3	16,1	34,5	22,0	19,7	41,7
1º Grau completo	13,8	13,5	27,3	13,2	12,7	25,9	11,6	13,9	25,5
2º Grau completo	10,8	13,8	24,6	12,1	13,0	25,1	9,8	12,7	22,5
3º Grau completo	2,1	3,0	5,1	2,5	3,4	5,9	2,0	2,9	4,9
Total	50,5	49,5	100,0	51,0	49,0	100,0	48,6	51,4	100,0
Idade¹									
De 16 Até 19	10,2	9,8	19,9	8,6	7,8	16,5	7,1	7,5	14,6
De 20 Até 24	9,7	9,6	19,3	7,7	8,2	15,9	7,3	7,4	14,6
De 25 Até 29	8,4	8,1	16,5	12,6	12,1	24,7	12,0	12,8	24,8
30 a 39	12,7	12,4	25,2	11,5	11,7	23,2	11,7	13,2	25,0
40 a 49	6,3	6,7	13,0	6,1	6,6	12,7	6,6	7,5	14,1
50 ou +	3,0	3,0	6,1	3,7	3,4	7,1	3,3	3,6	6,9
Total	50,4	49,6	100,0	50,2	49,8	100,0	47,9	52,1	100,0
Raça/Cor									
Branca	25,5	26,2	51,7	22,4	22,3	44,7	18,1	21,8	39,8
Negra	6,2	5,1	11,3	5,9	5,0	11,0	7,7	6,8	14,5
Parda	14,0	14,0	28,0	17,1	16,9	34,0	14,9	15,3	30,2
Amarela	0,8	0,9	1,8	1,4	1,8	3,1	0,6	0,9	1,5
Outro/não informado	3,8	3,4	7,2	3,5	3,7	7,3	7,4	6,6	14,0
Total	50,3	49,7	100,0	50,2	49,8	100,0	48,7	51,3	100,0

Fonte: MTE/SEFOR. Planfor: Anuário 1995-98 e Relatório de Avaliação Gerencial 1999.

Para os anos de 1997 e 1998, as faixas etárias são de 14 a 18 anos; 19 a 21 anos; e 22 a 29 anos.

* Exclui casos sem informação, exceto na variável raça/cor. Não inclui treinandos de programas a distância (CONTAG, Fundação Vanzolini), modalidade que não permite caracterização de clientela.

TABELA 11A
Planfor: Situação do Trabalhador no Mercado de Trabalho
Brasil - 1997/1999

Variáveis	1997			1998			1999		
	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total
Desocupados									
Aposentado							9.022	11.861	20.883
Beneficiário do seguro desemprego	115	103	218	100.886	90.832	191.718	16.191	12.425	28.616
Desempregado	144	152	296	270.146	318.532	588.677	213.694	222.401	436.095
Procura 1º emprego	95	119	214	139.550	198.993	338.544	107.107	148.781	255.888
Beneficiário do PROGER	28	23	51	8.741	10.055	18.796			
Subtotal	382	397	779	519.323	618.413	1.137.736	346.014	395.468	741.482
Ocupados/Trabalham com registro/formalização									
Empregado com registro	149	201	350	207.963	199.379	407.342	0	0	0
Trab.sob risco de perda do emprego	31	28	59	86.059	77.405	163.465	0	0	0
Autônomo	159	117	276	117.957	89.096	207.052	0	0	0
Assentado	-	-	-	-	-	-	33.044	17.651	50.695
Autogestionado / cogestionado	-	-	-	-	-	-	14.767	7.249	22.016
Cooperado	-	-	-	-	-	-	10.476	8.632	19.108
Empregado assalariado com registro em CTPS	-	-	-	-	-	-	111.346	87.403	198.749
Empregado doméstico com registro em CTPS	-	-	-	-	-	-	3.161	6.644	9.805
Microemp./produtor rural c/ registro/contribuição	-	-	-	-	-	-	16.694	9.095	25.789
Profissional liberal	-	-	-	-	-	-	6.934	6.100	13.034
Servidor públ. Estatut. (militar ou CML)	-	-	-	-	-	-	42.509	48.638	91.147
Trab. Autônomo com registro/contribuição municipal	-	-	-	-	-	-	18.103	9.513	27.616
Subtotal	436	402	838	559.228	446.350	1.005.578	257.034	200.925	457.959
Trabalham sem registro/formalização									
Autônomo sem registro/contribuição municipal	-	-	-	-	-	-	65.855	44.723	110.578
Empregado assalariado sem registro em CTPS	-	-	-	-	-	-	38.478	42.371	80.849
Empregado doméstico sem registro em CTPS	-	-	-	-	-	-	3.497	13.525	17.022
Estagiário remunerado	-	-	-	-	-	-	3.312	3.676	6.988
Microemp./produtor rural sem registro/contribuição	75	37	112	133.256	74.563	207.820	30.699	14.974	45.673
Beneficiário Proger	22	19	41	13.993	5.906	19.899	0	0	0
Trabalhador não remunerado	-	-	-	-	-	-	22.663	32.490	55.153
Subtotal	97	56	153	147.249	80.469	227.719	164.504	151.759	316.263
Total	818	799	1.617	1.078.551	1.064.763	2.143.314	767.552	748.152	1.515.704

Fonte: MTE/SEFOR. Planfor: Anuário 1995-98 e Relatório de Avaliação Gerencial 1999.

(*) Exclui casos sem informação. Não inclui treinandos a distância, modalidade que não permite caracterização de clientela.

TABELA 11B
Planfor: Situação do Trabalhador no Mercado de Trabalho
Brasil - 1997/1999

Variáveis	1997			1998			1999		
	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total
Desocupados									
Aposentado	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	1,6	2,8
Beneficiário do seguro desemprego	14,8	13,2	28,0	8,9	8,0	16,9	2,2	1,7	3,9
Desempregado	18,5	19,5	38,0	23,7	28,0	51,7	28,8	30,0	58,8
Procura 1º emprego	12,2	15,3	27,5	12,3	17,5	29,8	14,4	20,1	34,5
Beneficiário do PROGER	3,6	3,0	6,5	0,8	0,9	1,7	0,0	0,0	0,0
Subtotal	49,0	51,0	100,0	45,6	54,4	100,0	46,7	53,3	100,0
Ocupados/Trabalham com registro/formalização									
Empregado com registro	17,8	24,0	41,8	20,7	19,8	40,5	0,0	0,0	0,0
Trab.sob risco de perda do emprego	3,7	3,3	7,0	8,6	7,7	16,3	0,0	0,0	0,0
Autônomo	19,0	14,0	32,9	11,7	8,9	20,6	0,0	0,0	0,0
Assentado	-	-	-	-	-	-	7,2	3,9	11,1
Autogestionado/cogestionado	-	-	-	-	-	-	3,2	1,6	4,8
Cooperado	-	-	-	-	-	-	2,3	1,9	4,2
Empregado assalariado com registro em CTPS	-	-	-	-	-	-	24,3	19,1	43,4
Empregado doméstico com registro em CTPS	-	-	-	-	-	-	0,7	1,5	2,1
Microemp./produtor rural c/ registro/contribuição	-	-	-	-	-	-	3,6	2,0	5,6
Profissional liberal	-	-	-	-	-	-	1,5	1,3	2,8
Servidor públ. estatutário (militar ou CML)	-	-	-	-	-	-	9,3	10,6	19,9
Trab. Autônomo com registro/contribuição municipal	-	-	-	-	-	-	4,0	2,1	6,0
Subtotal	52,0	48,0	100	55,6	44,4	100	56,1	43,9	100
Trabalham sem registro/formalização									
Autônomo sem registro/contribuição municipal	-	-	-	-	-	-	20,8	14,1	35,0
Empregado assalariado sem registro em CTPS	-	-	-	-	-	-	12,2	13,4	25,6
Empregado doméstico sem registro em CTPS	-	-	-	-	-	-	1,1	4,3	5,4
Estagiário remunerado	-	-	-	-	-	-	1,0	1,2	2,2
Microemp./produtor rural sem registro/contribuição	49,0	24,2	73,2	58,5	32,7	91,3	9,7	4,7	14,4
Beneficiário do PROGER	14,4	12,4	26,8	6,1	2,6	8,7	0,0	0,0	0,0
Trabalhador não remunerado	-	-	-	-	-	-	7,2	10,3	17,4
Subtotal	0,0	-	100	-	-	-	52,0	48,0	100
Total	50,6	49,4	100	50,3	49,7	100	50,6	49,4	100

Fonte: MTE/SEFOR. Planfor: Anuário 1995-98 e Relatório de Avaliação Gerencial 1999.

(*) Exclui casos sem informação. Não inclui treinandos a distância, modalidade que não permite caracterização de clientela.

TABELA 11C
Planfor: Situação do Trabalhador no Mercado de Trabalho
Brasil - 1997/1999

Variáveis	1997			1998			1999		
	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total	Homem	Mulher	Total
Desocupados									
Aposentado	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	1,6	1,4
Beneficiário do seguro desemprego	14,1	12,9	13,5	9,4	8,5	8,9	2,1	1,7	1,9
Desempregado	17,6	19,0	18,3	25,0	29,9	27,5	27,8	29,7	28,8
Procura 1º emprego	11,6	14,9	13,2	12,9	18,7	15,8	14,0	19,9	16,9
Beneficiário do PROGER	3,4	2,9	3,2	0,8	0,9	0,9	0,0	0,0	0,0
Subtotal	46,7	49,7	48,2	48,2	58,1	53,1	45,1	52,9	48,9
Ocupados/Trabalham com registro/formalização									
Empregado com registro	18,2	25,2	21,6	19,3	18,7	19,0	0,0	0,0	0,0
Trab.sob risco de perda do emprego	3,8	3,5	3,6	8,0	7,3	7,6	0,0	0,0	0,0
Autônomo	19,4	14,6	17,1	10,9	8,4	9,7	0,0	0,0	0,0
Assentado	-	-	-	-	-	-	4,3	2,4	3,3
Autogestionado/cogestionado	-	-	-	-	-	-	1,9	1,0	1,5
Cooperado	-	-	-	-	-	-	1,4	1,2	1,3
Empregado assalariado com registro em CTPS	-	-	-	-	-	-	14,5	11,7	13,1
Empregado doméstico com registro em CTPS	-	-	-	-	-	-	0,4	0,9	0,6
Microemp./produtor rural c/ registro/contribuição	-	-	-	-	-	-	2,2	1,2	1,7
Profissional liberal	-	-	-	-	-	-	0,9	0,8	0,9
Servidor públ. estatutário (militar ou CML)	-	-	-	-	-	-	5,5	6,5	6,0
Trab. Autônomo com registro/contribuição municipal	-	-	-	-	-	-	2,4	1,3	1,8
Subtotal	53,3	50,3	51,8	51,8	41,9	46,9	33,5	26,9	30,2
Trabalham sem registro/formalização									
Autônomo sem registro/contribuição municipal	-	-	-	-	-	-	8,6	6,0	7,3
Empregado assalariado sem registro em CTPS	-	-	-	-	-	-	5,0	5,7	5,3
Empregado doméstico sem registro em CTPS	-	-	-	-	-	-	0,5	1,8	1,1
Estagiário remunerado	-	-	-	-	-	-	0,4	0,5	0,5
Microemp./produtor rural sem registro/contribuição	9,2	4,6	6,9	12,4	7,0	9,7	4,0	2,0	3,0
Beneficiário do PROGER	2,7	2,4	2,5	1,3	0,6	0,9	0,0	0,0	0,0
Trabalhador não remunerado	-	-	-	-	-	-	3,0	4,3	3,6
Subtotal	0,0	0,0	9,5	0,0	0,0	10,6	21,4	20,3	20,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: MTE/SEFOR. Planfor: Anuário 1995-98 e Relatório de Avaliação Gerencial 1999.

(*) Exclui casos sem informação. Não inclui treinandos a distância, modalidade que não permite caracterização de clientela.

TABELA 12A
Arrecadação das Contribuições para o PIS/PASEP¹

Ano	Arrecadação PIS/PASEP (A = B + C)	Arrecadação das Instituições Financeiras (B)	Arrecadação Demais Organizações (C)
1995	8.999,02	677,99	8.321,03
1996	9.752,59	519,31	9.233,29
1997	9.174,45	673,53	8.500,92
1998	8.619,78	718,18	7.901,60
1999	10.535,49	2.178,94	8.356,55
Evolução (1995 = base 100)			
1995	100	100	100
1996	108,4	76,6	111,0
1997	101,9	99,3	102,2
1998	95,8	105,9	95,0
1999	117,1	321,4	100,4
em %			
1995	100	7,5	92,5
1996	100	5,3	94,7
1997	100	7,3	92,7
1998	100	8,3	91,7
1999	100	20,7	79,3

Fonte: DINFO/CGFAT/SPOA/SE/MTE

1. Notas:

Os valores foram corrigidos pelo IGP-DI, para preços de 31/dez/1999.

O repasse para o Fundo de Estabilização Fiscal ocorreu até 31/dez/1999. Nos meses de janeiro e fevereiro de 2000, o FAT recebeu a arrecadação das contribuições para o PIS-PASEP integral. Com a edição da Emenda Constitucional n. 27, de 21 de março de 2000, são desvinculados do fundo, a partir de 21/março/2000 até o final de 2003, apenas 20% do total da arrecadação da contribuição PIS-PASEP, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, relativo à DRU.

TABELA 12B
Arrecadação do PIS/PASEP, repasse ao FSE/FEF e ao FAT¹

Ano	Arrecadação PIS/PASEP	FSE/FEF	Arrecadação Devida ao FAT
1995	8.999,02	2.342,20	6.656,83
1996	9.752,59	2.365,96	7.386,63
1997	9.174,45	2.373,71	6.800,74
1998	8.619,78	2.298,50	6.321,28
1999	10.535,49	3.850,25	6.685,24
Evolução (1995 = base 100)			
1995	100	100	100
1996	108,4	101,0	111,0
1997	101,9	101,3	102,2
1998	95,8	98,1	95,0
1999	117,1	164,4	100,4
em %			
1995	100	26,0	74,0
1996	100	24,3	75,7
1997	100	25,9	74,1
1998	100	26,7	73,3
1999	100	36,5	63,5

Fonte: DINFO/CGFAT/SPOA/SE/MTE

1. Notas:

Os valores foram corrigidos pelo IGP-DI, para preços de 31/dez/1999.

O repasse para o Fundo de Estabilização Fiscal ocorreu até 31/dez/1999. Nos meses de janeiro e fevereiro de 2000, o FAT recebeu a arrecadação das contribuições para o PIS-PASEP integral. Com a edição da Emenda Constitucional n. 27, de 21 de março de 2000, são desvinculados do fundo, a partir de 21/março/2000 até o final de 2003, apenas 20% do total da arrecadação da contribuição PIS-PASEP, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, relativo à DRU.

TABELA 13
FAT - Execução Financeira¹ (em R\$ milhões)

	1995	1996	1997	1998	1999	Média
A. Receita FAT	6.658,32	6.517,49	5.874,98	6.265,06	6.235,81	6.310,33
B. Total Despesas	7.798,77	8.725,61	8.467,12	9.037,69	7.939,96	8.393,83
BNDES (40%)	2.627,96	2.905,08	2.696,60	2.528,32	2.508,13	2.653,22
Despesas Programas	5.170,81	5.820,53	5.770,51	6.509,37	5.431,83	5.740,61
C. Saldo (A - B)	-1.140,45	-2.208,12	-2.592,14	-2.772,63	-1.704,15	-2.083,50
Evolução (1995 = base 100)						
A. Receita FAT	100	97,9	88,2	94,1	93,7	-1,63
B. Total Despesas	100	111,9	108,6	115,9	101,8	0,45
BNDES (40%)	100	110,5	102,6	96,2	95,4	-1,16
Despesas Programas	100	112,6	111,6	125,9	105,0	1,24
C. Saldo (A - B)	100	193,6	227,3	243,1	149,4	10,56
em %						
A. Receita FAT	100	98	88	94	94	95
B. Total Despesas	117,1	131,0	127,2	135,7	119,2	126,1
BNDES (40%)	39,5	43,6	40,5	38,0	37,7	39,8
Despesas Programas	77,7	87,4	86,7	97,8	81,6	86,2
C. Saldo (A - B)	-17,1	-33,2	-38,9	-41,6	-25,6	-31,3

Fonte: DINFO/CGFAT/SPOA/SE/MTE

1. Nota: Os valores foram corrigidos pelo IGP-DI, para preços de 31/dez/1999.

TABELA 14
FAT - Arrecadação PIS-PASEP e Despesas Correntes

Ano	Arrecadação PIS-PASEP	Total Despesas	Diferença
1995	8.999,02	7.798,77	1.200,26
1996	9.752,59	8.725,61	1.026,98
1997	9.174,45	8.467,12	707,33
1998	8.619,78	9.037,69	-417,91
1999	10.535,49	7.939,96	2.595,53
Evolução (1995 = base 100)			
1995	100	86,7	13,3
1996	100	89,5	10,5
1997	100	92,3	7,7
1998	100	104,8	-4,8
1999	100	75,4	24,6
em %			
1995	100	100	100
1996	108,4	111,9	85,6
1997	101,9	108,6	58,9
1998	95,8	115,9	-34,8
1999	117,1	101,8	216,2
Média 1995-99	4,0	0,4	21,3

Fonte: DINFO/CGFAT/SPOA/SE/MTE

1. Nota: Os valores foram corrigidos pelo IGP-DI, para preços de 31/dez/1999.

TABELA 15
Despesas com Programas Financiados com Recursos do FAT

Despesas	1995	1996	1997	1998	1999	Média
Total	7.798,77	8.725,61	8.467,12	9.037,69	7.939,96	8.393,83
BNDES (40%)	2.627,96	2.905,08	2.696,60	2.528,32	2.508,13	2.653,22
Gastos Correntes	5.170,81	5.820,53	5.770,51	6.509,37	5.431,83	5.740,61
Seguro-Desemprego	4.290,94	4.611,53	4.464,07	5.056,68	4.195,95	4.523,84
Abono Salarial	726,58	735,47	670,51	699,78	632,10	692,89
Intermediação	127,04	38,26	44,24	66,33	60,93	67,36
Qualificação	24,98	346,27	440,49	477,60	373,99	332,67
Outros Projetos/Ativ.	1,27	89,00	151,19	208,98	168,85	123,86
Evolução (1995 = base 100)						
Total	100	111,9	108,6	115,9	101,8	0,4
BNDES (40%)	100	110,5	102,6	96,2	95,4	-1,2
Gastos Correntes	100	112,6	111,6	125,9	105,0	1,2
Seguro-Desemprego	100	107,5	104,0	117,8	97,8	-0,6
Abono Salarial	100	101,2	92,3	96,3	87,0	-3,4
Intermediação	100	30,1	34,8	52,2	48,0	-16,8
Qualificação	100	1.386,3	1.763,5	1.912,1	1.497,3	96,7
Outros Projetos/Ativ.	100	7.020,9	11.927,0	16.485,4	13.319,9	239,7
Distribuição (em %)						
Total	100	100	100	100	100	100,0
BNDES (40%)	33,7	33,3	31,8	28,0	31,6	31,7
Gastos Correntes	66,3	66,7	68,2	72,0	68,4	68,3
Seguro-Desemprego	55,0	52,9	52,7	56,0	52,8	53,9
Abono Salarial	9,3	8,4	7,9	7,7	8,0	8,3
Intermediação	1,6	0,4	0,5	0,7	0,8	0,8
Qualificação	0,3	4,0	5,2	5,3	4,7	3,9
Outros Projetos/Ativ.	0,0	1,0	1,8	2,3	2,1	1,5
Distribuição dos Gastos Correntes (em %)						
Total	-	-	-	-	-	-
BNDES (40%)	-	-	-	-	-	-
Gastos Correntes	100	100	100	100	100	100,0
Seguro-Desemprego	83,0	79,2	77,4	77,7	77,2	78,9
Abono Salarial	14,1	12,6	11,6	10,8	11,6	12,1
Intermediação	2,5	0,7	0,8	1,0	1,1	1,2
Qualificação	0,5	5,9	7,6	7,3	6,9	5,7
Outros Projetos/Ativ.	0,0	1,5	2,6	3,2	3,1	2,1

Fonte: DINFO/CGFAT/SPOA/SE/MTE

Notas:

1. Os valores foram corrigidos pelo IGP-DI, para preços de 31/dez/1999.
2. Receita de arrecadação das contribuições para o PIS/PASEP, pelo regime de caixa, repassados ao FAT. Não está incluído nestes valores o equivalente à arrecadação do último decêndio de dezembro de cada ano, retidos no Tesouro Nacional para repasse no exercício seguinte.

TABELA 16A
FAT - Patrimônio (saldo em final de exercício)¹

Ano	Total	Extramercado	BNDES	Depósitos Especiais
1990	4.035,81	436,79	3.599,03	-
1991	8.828,84	2.056,18	6.310,08	462,57
1992	13.408,44	2.511,98	8.712,17	2.184,30
1993	16.272,87	1.936,10	10.495,02	3.841,74
1994	21.482,78	3.683,38	13.310,24	4.489,15
1995	25.925,48	4.956,50	15.552,97	5.416,01
1996	29.557,29	4.116,69	17.773,68	7.666,92
1997	32.072,40	3.445,28	19.674,79	8.952,33
1998	37.188,60	4.062,83	22.960,50	10.165,27
1999	44.811,60	4.164,73	28.564,40	12.082,47
Evolução (1995 = base 100)				
1990	100	100	100	-
1991	218,8	470,8	175,3	100
1992	332,2	575,1	242,1	472,2
1993	403,2	443,3	291,6	830,5
1994	532,3	843,3	369,8	970,5
1995	642,4	1.134,8	432,1	1.170,8
1996	732,4	942,5	493,8	1.657,5
1997	794,7	788,8	546,7	1.935,3
1998	921,5	930,2	638,0	2.197,6
1999	1.110,3	953,5	793,7	2.612,0
Média	30,7	28,5	25,9	43,7
Distribuição (em %)				
1990	100	10,8	89,2	-
1991	100	23,3	71,5	5,2
1992	100	18,7	65,0	16,3
1993	100	11,9	64,5	23,6
1994	100	17,1	62,0	20,9
1995	100	19,1	60,0	20,9
1996	100	13,9	60,1	25,9
1997	100	10,7	61,3	27,9
1998	100	10,9	61,7	27,3
1999	100	9,3	63,7	27,0

Fonte: DINFO/CGFAT/SPOA/SE/MTE

1. Nota: Até 1998 os valores estão expressos em moeda de poder aquisitivo de 31.12.1998 (IGP-DI), em 1999 os valores são nominais.

TABELA 16B
FAT - Depósitos Especiais¹

Ano	Total	BNB	BB	BNDES	FINEP	CEF
1990	-	-	-	-	-	-
1991	462,6	-	462,6	-	-	-
1992	2.184,3	-	1.770,9	413,4	-	-
1993	3.841,7	-	2.577,0	1.264,8	-	-
1994	4.489,2	36,0	3.201,3	1.246,2	5,7	-
1995	5.416,0	124,2	4.113,9	1.106,9	71,0	-
1996	7.666,9	451,9	5.329,5	1.741,7	114,3	29,7
1997	8.952,3	941,3	4.304,7	3.482,4	164,4	59,5
1998	10.165,3	1.787,1	3.451,8	4.487,2	290,5	148,8
1999	12.082,5	2.224,9	3.291,8	6.200,7	201,6	163,5
Evolução (1995 = base 100)						
1990	-	-	-	-	-	-
1991	100	-	100	-	-	-
1992	472,2	-	382,8	100	-	-
1993	830,5	-	557,1	306,0	-	-
1994	970,5	100	692,1	301,5	100	-
1995	1.170,8	345,5	889,3	267,8	1.244,0	-
1996	1.657,5	1.256,6	1.152,1	421,4	2.002,0	100
1997	1.935,3	2.617,8	930,6	842,5	2.881,2	200,7
1998	2.197,6	4.969,8	746,2	1.085,5	5.090,3	501,6
1999	2.612,0	6.187,4	711,6	1.500,1	3.531,6	551,1
Média	43,7	58,1	24,4	35,1	48,6	20,9
Distribuição (em %)						
1990	-	-	-	-	-	-
1991	100	-	100,0	-	-	-
1992	100	-	81,1	18,9	-	-
1993	100	-	67,1	32,9	-	-
1994	100	0,8	71,3	27,8	0,1	-
1995	100	2,3	76,0	20,4	1,3	-
1996	100	5,9	69,5	22,7	1,5	0,4
1997	100	10,5	48,1	38,9	1,8	0,7
1998	100	17,6	34,0	44,1	2,9	1,5
1999	100	18,4	27,2	51,3	1,7	1,4

Fonte: DINFO/CGFAT/SPOA/SE/MTE

1. Nota: Até 1998 os valores estão expressos em moeda de poder aquisitivo de 31.12.1998 (IGP-DI), em 1999 e 2000 os valores são nominais.

TABELA 17
Proger - Aplicação dos Recursos por Linha

Linha	1995	1996	1997	1998	1999	1995-99
Urbano	173,34	438,61	526,68	361,20	415,83	1.915,66
Rural	450,46	943,55	704,80	549,40	362,60	3.010,80
Pronaf	55,12	327,56	1.519,78	1.306,65	1.424,21	4.633,32
Total	678,92	1.709,72	2.751,26	2.217,25	2.202,63	9.559,78
Distribuição (em %)						
Urbano	25,5	25,7	19,1	16,3	18,9	20,0
Rural	66,3	55,2	25,6	24,8	16,5	31,5
Pronaf	8,1	19,2	55,2	58,9	64,7	48,5
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: MTE/Informe CGEM.

TABELA 18
Comparação entre inscritos no serviço de intermediação, de treinandos do Planfor, como proporção do total de beneficiários do seguro-desemprego.
Brasil - 1995/1999

	1995	1996	1997	1998	1999
Segurados	4.742	4.361	4.401	4.358	4.315
Inscritos	1.127	1.321	1.859	3.124	3.763
Treinandos	153,4	1.198,1	2.001,4	2.265,2	2.328,4
em %					
Segurados	100	100	100	100	100
Inscritos	23,8	30,3	42,3	71,7	87,2
Treinandos	3,2	27,5	45,5	52,0	54,0

Fonte: tabelas 1, 7a e 9

TABELA 19
Participação dos beneficiários das políticas de emprego na PEA e no total de
desocupados
Brasil - 1995/1999

	1995	1996	1997	1998	1999
Segurados	4.742	4.361	4.401	4.358	4.315
Inscritos	1.127	1.321	1.859	3.124	3.763
Treinandos	153,4	1.198,1	2.001,4	2.265,2	2.328,4
Desocupados	4.510	5.098	5.882	6.923	7.639
PEA	74.138	73.138	75.213	76.886	79.315
% na PEA					
Segurados	6,4	6,0	5,9	5,7	5,4
Inscritos	1,5	1,8	2,5	4,1	4,7
Treinandos	0,2	1,6	2,7	2,9	2,9
Desocupados	6,1	7,0	7,8	9,0	9,6
PEA	100	100	100	100	100
% no Total de Desocupados					
Segurados	105,1	85,5	74,8	62,9	56,5
Inscritos	25,0	25,9	31,6	45,1	49,3
Treinandos	3,4	23,5	34,0	32,7	30,5
Desocupados	100	100	100	100	100

Fonte: IBGE/PNAD;MTE.

1. Nota: Inclui os ocupados na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso.

TABELA 20
Participação das despesas correntes do FAT no PIB, 1995/1999

Ano	PIB ¹	Total despesas correntes ²	Participação (em %)
1995	860.008,22	5.170,81	0,60
1996	882.884,44	5.820,53	0,66
1997	911.754,76	5.770,51	0,63
1998	913.760,62	6.509,37	0,71
1999	920.979,33	5.431,83	0,59

Fonte: IBGE/Boletim do Banco Central, nov/2000; FAT.

Notas:

1. em R\$ milhões de 1999, deflator implícito.
2. em R\$ milhões dez/1999

TABELA 21
Gastos com Intermediação, qualificação e seguro-desemprego¹
Países Selecionados, 1996-1999

País	Média 1996-99
Espanha	2,0
EUA	0,4
França ²	2,0
Grécia ³	0,7

Fonte: OECD Economic Outlook, june/2000.

(1) Public employment services and administration; Labour market training; Unemployment compensation.

(2) Inclui gastos com "Early retirement for labour market reasons".

(3) refere-se ao período entre 1995 e 1997.

TABELA 22
Gasto total por beneficiário das políticas de emprego, por pessoa economicamente ativa e por desocupado
Brasil - 1995/1999

	1995	1996	1997	1998	1999
Gasto total	5.170,81	5.820,53	5.770,51	6.509,37	5.431,83
Beneficiários¹	6.023	6.880	8.261	9.747	10.407
PEA	74.138	73.138	75.213	76.886	79.315
Desocupados	4.510	5.098	5.882	6.923	7.639
Gasto per capita (em R\$ 1,00)					
Beneficiários¹	0,86	0,85	0,70	0,67	0,52
PEA	0,07	0,08	0,08	0,08	0,07
Desocupados	1,15	1,14	0,98	0,94	0,71

Fonte: IBGE/PNAD; MTE; FAT.

1. Inclui seguro-desemprego, inscritos na intermediação de mão-de-obra e nos programas de qualificação profissional.