

Panorama e perspectivas do Sistema Público de Emprego no Brasil

1. Introdução

Nos anos 90, a dinâmica econômica do Brasil sofreu sensíveis alterações que, naturalmente, refletiram-se na estruturação do mercado de trabalho nacional. Essa nova dinâmica de funcionamento do mercado de trabalho requer uma nova ação do Estado, intervindo na estruturação do mercado de trabalho a fim de transformar este espaço em um lócus que possibilite a inclusão social e a melhoria das condições de vida da população por meio da geração de trabalho e renda.

A estrutura do mercado de trabalho brasileiro manteve-se praticamente constante desde os anos 60. Com o processo de industrialização em curso, guiado pela lógica da substituição de importações, o Brasil experimentou altas taxas de crescimento e elevou o nível de emprego da economia. É importante ressaltar que no período do final dos anos 60 até o final dos anos 70, o emprego assalariado (trabalho formal) elevou expressivamente sua participação. A maior parte dos postos de trabalho gerados encontrava-se nessa categoria.

Embora a maior parte dos postos de trabalho criados durante esse período fossem postos de trabalho formais, onde fica assegurada a proteção do trabalhador pela legislação trabalhista e pelo sistema de proteção social, a expansão do nível de emprego na época foi acompanhada de um processo de concentração de renda. Isso ocorreu uma vez que um dos pilares do processo de industrialização durante o período do regime militar foi o arrocho salarial. Desta maneira, ocorreu uma abertura do leque salarial, onde a maior parte dos salários estava concentrada próximo ao piso e onde a distância entre o menor e maior salário foi aumentada. Assim, estimulou-se um processo de concentração de renda nos decis mais altos.

Nos anos 80, o mercado de trabalho manteve uma estrutura bastante próxima a das décadas anteriores, apesar da crise econômica que perdurou por quase toda a década. O período foi iniciado com a crise da dívida externa, que explicitou um desequilíbrio no balanço de pagamentos brasileiro e foi seguida, principalmente na segunda metade da década, por um grave aumento nas taxas de inflação. A política econômica a partir de 1986 concentrou-se no combate a inflação. Várias medidas foram implementadas, porém, sem sucesso no médio prazo.

A década de 90 iniciou-se ainda com o combate a inflação como linha orientadora da política econômica. A primeira experiência trouxe um elemento que iria causar alterações estruturais na economia brasileira. O governo Collor, implementou uma política com elementos bastante heterodoxos, como o confisco dos ativos financeiros da população, em uma tentativa de reduzir a liquidez geral da economia e forçar uma queda do nível de preços. Tal elemento não obteve sucesso, porém um outro elemento tem seus efeitos presentes até hoje na economia brasileira: a abertura comercial.

As empresas brasileiras viram-se, em um curto espaço de tempo, expostas a concorrência com produtos importados. A lógica dessa política era a de promover a concorrência dos produtos nacionais com os importados e forçar uma melhoria na qualidade e uma queda nos preços das mercadorias nacionais.

Tal política persistiu e teve seus efeitos reforçados pelo Plano Real de 1994, com a gestão do Governo Itamar Franco. O Plano Real, que tinha como objetivo controlar o processo inflacionário, utilizou três mecanismos principais para controlar o aumento de preços: a desindexação de preços, a alta na taxa de juros e a âncora cambial. Esta política fez com que a taxa de câmbio brasileira entrasse em um processo de sobrevalorização.

A sobrevalorização cambial, aliada a abertura comercial, provocou um desequilíbrio no balanço de pagamentos brasileiro, fazendo com que a taxa de juros fosse seguidamente elevada para manter um fluxo de financiamento externo compatível com os déficits na balança comercial. Isso teve reflexos na estrutura produtiva brasileira.

Frente ao novo cenário de competição externa, com a abertura e sobrevalorização cambial, as empresas brasileiras demonstraram fragilidade. Assim, muitas empresas optaram pelo encerramento de atividades, desintegrando elos na cadeia produtiva que passaram a ser preenchidos por produtos importados. Por outro lado, a taxa de juros elevada inibiu o investimento em novas plantas produtivas. Nesse contexto, o crescimento do nível de emprego foi restringido, e a taxa de desemprego elevou-se.

Agravando esse processo, muitas empresas adotaram posturas defensivas frente ao novo cenário comercial e cambial. Desta maneira, iniciaram processos de reestruturação organizacional que

acabaram resultando na redução do número de pessoal nas estruturas das empresas, agravando o desemprego.

Por outro lado, o cenário econômico restritivo restringiu o nível de investimentos e o nível de emprego entrou em estagnação. Isso, aliado a ausência de um sistema de proteção social amplo, estimulou o crescimento do setor informal da economia, que resultou em uma precarização das relações de trabalho e na ausência de direitos sociais e trabalhistas pra grande parte dos trabalhadores do país.

É nesse cenário que atua o conjunto das políticas públicas de emprego no início de 2003. O mercado de trabalho apresenta-se segmentado, com uma participação crescente do setor informal, com altas taxas de desemprego e com um elevado nível de precarização das relações de trabalho. Esse mercado desestruturado não apresenta soluções para a inclusão social. Pelo contrário, ele agrava o problema da exclusão social no Brasil. O desafio para o Governo Federal consiste em direcionar o Sistema Público de Emprego para que este atue como um instrumento para a inclusão social por meio da geração de trabalho e renda.

2. Desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro

No período recente, é possível verificar a continuidade da tendência verificada no final dos anos 90, onde o desemprego tornou-se crescente. De fato, o principal desafio colocado ao Governo eleito em 2002, do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, é a redução das taxas de desemprego, de informalidade e a reversão da queda da renda do trabalhador.

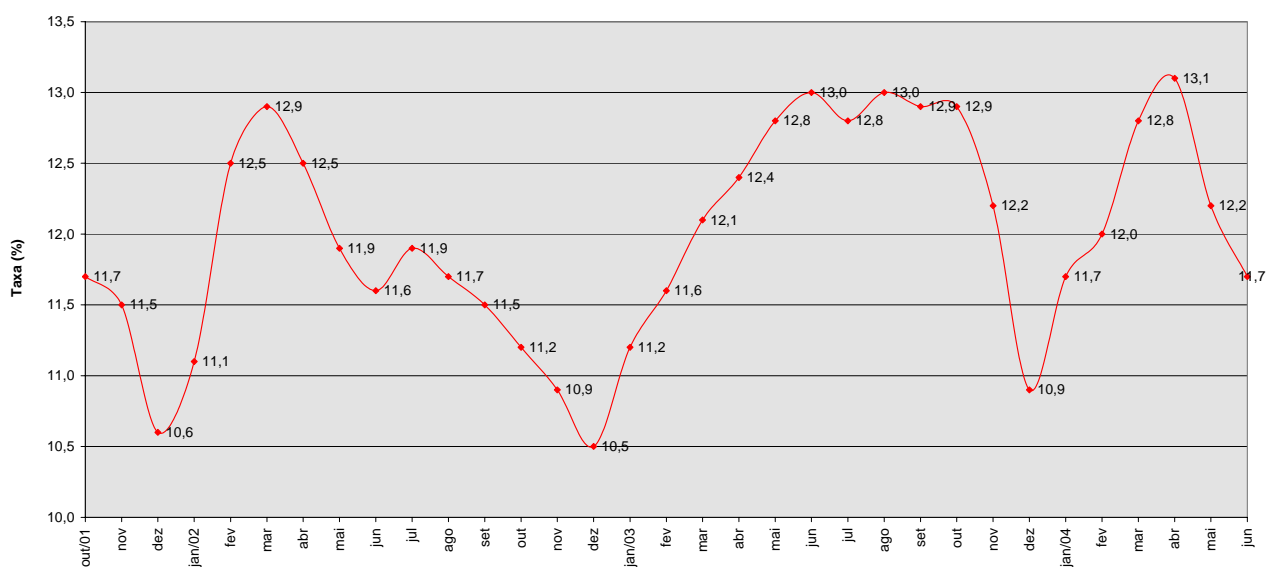
O gráfico abaixo expressa o comportamento recente das taxas de desemprego no Brasil. É possível verificar um comportamento sazonal nas taxas de desemprego, onde as maiores taxas concentram-se no início do primeiro trimestre, reduzindo-se posteriormente, principalmente no final do ano. Essa queda no nível de desemprego no final do ano pode ser atribuída principalmente às contratações temporárias realizadas em razão do aquecimento da demanda nesse período.

Depois de um primeiro ano com taxas de desemprego situadas em patamares elevados, em 2003, os dados dos meses de abril, maio e junho de 2004 demonstram uma diminuição da taxa de desemprego. Ainda não há elementos para afirmar que se trata de uma retomada do nível de

emprego. Porém, além da análise meramente conjuntural, é necessário ater-se à tendência estrutural do desemprego.

O crescimento das taxas de desemprego também foi acompanhado de uma redução da renda do trabalhador. Entre junho de 2003 e junho de 2004, a renda do trabalhador sofreu uma redução de 0,46%, segundo a Pesquisa Mensal de Emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PME/ IBGE). Embora esteja se desenhando um processo de recuperação do emprego e da renda do trabalhador, este ainda não foi suficiente para recuperar as perdas ocorridas em períodos anteriores.

Evolução da Taxa de Desemprego - PME/IBGE
Média das seis áreas metropolitanas - (Re, Sa, Bh, Rj, Sp e Poa)
Período: Out/01 a Jun/04



Fonte: PME/IBGE

Dentre as características estruturais do mercado de trabalho brasileiro recente, talvez o elemento mais marcante seja o crescimento da informalidade nas relações de trabalho. Em 1991, o mercado de trabalho nas regiões metropolitanas apresentava um grau de informalidade de 40,91%. Já em 2001, o grau de informalidade foi de 50%. Entre os setores que mais se destacam, está o setor de serviços, que em 2001 apresentou um grau de informalidade de 54,29% (Ramos, L, 2002).

A combinação entre altas taxas de desemprego, queda na renda do trabalhador e elevação do grau de informalidade da economia produziu uma estrutura de mercado de trabalho que atua de maneira restrita na promoção da inclusão social.

Uma das condições para retomada do emprego e para a reestruturação do mercado de trabalho de maneira a torná-lo elemento de promoção da inclusão social é a estruturação de uma política econômica voltada ao crescimento da economia e, conseqüentemente, à expansão do nível de emprego. O comportamento decrescente das taxas de juros do país no período recente e a estruturação de diversos investimentos em infra-estrutura e a construção de uma política industrial para o Brasil são elementos de grande importância para a geração de empregos e constituem a base para um processo de inclusão social por meio da geração de trabalho, emprego e renda.

Porém, a reestruturação do mercado de trabalho passa também pela ação do poder público a fim de organizar informações e ações que facilitem o relacionamento entre oferta e demanda de mão de obra. É nesse sentido que o Sistema Público de Emprego pode atuar oferecendo políticas de inserção e de proteção do trabalhador que atuem de maneira a contribuir no processo de inclusão social do trabalhador.

3. O Sistema Público de Emprego no Brasil

3.1 - Constituição do Sistema Público de Emprego

A Constituição de 1988 previu, no seu artigo n.º 239, a criação do Programa Seguro Desemprego-PSD, que foi regulamentado com a publicação da Lei n.º 7.998, em janeiro de 1990. Esta mesma Lei instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (fundo constituído com recursos do PIS e PASEP) e o Conselho Deliberativo do FAT, o CODEFAT, ambos sob a gestão do Ministério do Trabalho e Emprego.

A Lei n.º 8.900/1994 alterou a Lei n.º 7.998/1990, e definiu, no seu Artigo 2º que o PSD deve auxiliar os trabalhadores na busca do emprego, promovendo ações integradas. O PSD é o eixo organizador das políticas públicas de emprego no Brasil. O objetivo do PSD é prover assistência temporária ao trabalhador desempregado em virtude da dispensa sem justa causa, bem como auxiliar os trabalhadores a na busca por um novo emprego, por meio de ações integradas de Intermediação de Mão-de-Obra e Qualificação Profissional.

O Sistema Nacional de Emprego – SINE, instituído pelo Decreto 76.403, em 1975, coordenado e supervisionado pelo MTE - é o órgão responsável pela operacionalização do PSD. Sua criação é fundamentada pela Convenção n.º 88 da Organização Internacional do Trabalho - OIT. O SINE é

integrado por órgãos e entidades (federais, estaduais e municipais), destinadas ao atendimento ao trabalhador.

As atribuições do SINE, como órgão executor do PSD, podem ser agrupadas em: concessão do SD, Intermediação de Mão-de-Obra, Qualificação Profissional, apoio ao PROGER, geração e divulgação de informações sobre o mercado de trabalho.

Os recursos do FAT financiam as políticas ativas e passivas para o mercado de trabalho no Brasil. No que se refere às políticas ativas, ao longo da década posterior à criação do PSD, foram sendo criados programas destinados ao financiamento de micro e pequenas empresas e agricultura familiar, além de programas de financiamento de infra-estrutura produtiva.

Os recursos destinados ao financiamento de atividades produtivas são repassados às instituições financeiras oficiais federais – Banco de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Banco do Brasil - BB, Caixa Econômica Federal - CEF e Banco do Nordeste do Brasil. Foi definido na Constituição de 1988 que 40% dos recursos arrecadados para o FAT sejam repassados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, que destina os recursos para financiamento de atividades produtivas, com potencial para o desenvolvimento econômico e social e a geração de empregos e renda.

Um aspecto importante e inovador das políticas públicas de emprego no Brasil refere-se à administração colegiada dos recursos destinados a este fim. Os recursos do FAT são geridos pelo CODEFAT, um Conselho deliberativo tripartite e paritário, composto por representantes dos trabalhadores (por meio das centrais sindicais), de empregadores e do governo federal. A Secretaria Executiva do CODEFAT, responsável pela organização formal e pelo funcionamento do Conselho é exercida pelo MTE.

Além do CODEFAT, foram criadas as Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, também tripartites e paritárias, com o objetivo de favorecer a participação da sociedade civil organizada na discussão e acompanhamento das políticas públicas englobadas pelo PSD, executadas pelo MTE em parceria com os poderes públicos estaduais e municipais e entidades executoras. Atualmente há 27 Comissões Estaduais de Emprego homologadas pelo MTE, em funcionamento.

Compete às CEE e CME, a aprovação e acompanhamento dos Planos de Trabalho dos SINES, que definem as metas para a IMO e Qualificação Profissional e a definição de prioridades e acompanhamento da aplicação dos recursos do PROGER.

4. Políticas do Sistema Público de Emprego

4.1 - Seguro Desemprego

O Seguro Desemprego é um benefício integrante da seguridade social, garantido pelo artigo 7º, inciso II, da Constituição Federal. Tem por finalidade prover assistência financeira temporária ao trabalhador demitido sem justa causa. O público do Seguro Desemprego é formado por trabalhadores demitidos sem justa causa e alguns públicos específicos, como os pescadores artesanais e trabalhadores libertados de condição análoga a de escravo. No caso do Seguro Desemprego para o trabalhador proveniente do mercado formal de trabalho, que representa atualmente 94,37% de todos os trabalhadores atendidos pelo benefício, acessar esta política é necessário apresentar vínculo empregatício nos seis meses anteriores. Assim, o trabalhador poderá habilitar-se a receber de 3 a 5 parcelas do seguro.

O objetivo desta política é garantir condições de sobrevivência ao trabalhador no período em que este está na busca de uma nova colocação profissional. É interessante lembrar que na concepção keynesiana do período do pós-guerra, o seguro desemprego desempenhava uma função de elemento estratégico na negociação entre trabalhadores e empresas (Offe, 1992). Porém, em um mercado de trabalho desestruturado e com altas taxas de desemprego presentes, este benefício adquire um caráter assistencial.

Os dados relativos ao orçamento destinado ao seguro desemprego, assim como o número de beneficiados, vem apresentando uma tendência de crescimento nos últimos dez anos. Isso pode ser reflexo, por um lado, do aquecimento da demanda por esta política, uma vez que as taxas de desemprego têm se elevado, mas, por outro lado, pode ser reflexo também do aumento da taxa de cobertura do seguro desemprego.

Tanto em relação à beneficiados, como em relação aos recursos destinados à política, o seguro desemprego é o que apresenta maior participação relativa quando comparado com outras políticas públicas de emprego, como qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra. Isso reflete

um caráter compensatório do Sistema Público de Emprego e aponta a necessidade de torná-lo mais ativo na colocação de trabalhadores. Atualmente, o seguro desemprego é a principal porta de entrada dos trabalhadores no Sistema.

Beneficiados e Recursos do Seguro Desemprego – Brasil – em valores reais de maio de 2004 (IGP-DI/ FGV)

| | Beneficiados | | Recursos |
|------|--------------|-----|------------------|
| 1994 | 4.040.603 | R\$ | 3.454.814.399,47 |
| 1995 | 4.757.753 | R\$ | 6.681.724.303,15 |
| 1996 | 4.381.007 | R\$ | 7.173.608.828,34 |
| 1997 | 4.429.865 | R\$ | 7.160.252.268,56 |
| 1998 | 4.388.525 | R\$ | 8.025.371.748,85 |
| 1999 | 4.362.528 | R\$ | 6.857.782.945,34 |
| 2000 | 4.233.865 | R\$ | 6.140.507.474,59 |
| 2001 | 4.762.560 | R\$ | 6.653.692.536,51 |
| 2002 | 4.904.245 | R\$ | 6.501.192.550,77 |
| 2003 | 5.072.876 | R\$ | 6.940.177.271,89 |

Fonte: SPPE/ MTE

Além da modalidade de seguro desemprego para o trabalhador proveniente do mercado formal, existem outras modalidades como citado anteriormente. Atualmente, o sistema opera com as modalidades de pescador artesanal, destinados aos pescadores enquanto a atividade pesqueira é suspensa (período de defeso), o seguro para trabalhadores libertados de condição análoga a de escravo, com característica de assistência financeira para reinserção do trabalhador, o seguro para trabalhadores domésticos e a bolsa qualificação que é uma modalidade de seguro destinada aos trabalhadores que se encontram em processo de qualificação profissional pra reinserção no mercado de trabalho.

Participação relativa por modalidade de benefícios – Brasil – em % do total

| | 2003 | 2004 |
|-----------------------|-------|-------|
| Trabalhador Formal | 97,56 | 94,37 |
| Pescador Artesanal | 2,21 | 5,33 |
| Empregado Doméstico | 0,18 | 0,19 |
| Trabalhador Resgatado | 0,02 | 0,02 |
| Bolsa Qualificação | 0,04 | 0,09 |

Fonte: SPPE/ MTE

O MTE vem atuando na integração das políticas relativas ao pagamento do seguro desemprego, intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional, a fim de facilitar a reinserção dos trabalhadores no mercado de trabalho. O SINE, órgão executor das ações do Programa do Seguro Desemprego, tem como atribuição a implementação coordenada e integrada das políticas para o

mercado de trabalho. A partir de 1998, o MTE passou a realizar convênios com centrais sindicais para atendimento do trabalhador no que se refere às ações do PSD. Além dos parceiros privados, a Caixa Econômica Federal, agente financeiro responsável pelo pagamento do benefício do SD e suas agências prestam o atendimento e habilitação aos requerentes do SD, de acordo com o previsto em contrato entre a CEF e o MTE, para prestação destes serviços.

Assim como os postos do SINE e as agências da CEF, as Delegacias Regionais do Trabalho – DRTs, órgãos descentralizados integrantes da estrutura do MTE, também realizam o atendimento e habilitação aos requerentes do SD.

As avaliações que tem sido realizadas a respeito do seguro-desemprego têm apontado dois aspectos. Um primeiro aspecto refere-se ao aumento da taxa de cobertura, que se refere aos trabalhadores que apresentam condições e que tem se habilitado ao seguro desemprego. Essa taxa tem ficado em torno de 70% desde o final dos anos 90. Porém, um aspecto mais interessante a ser analisado é o perfil dos trabalhadores atendidos por esta política. Do total de trabalhadores atendidos, 66% tinham rendimentos entre 1 e 3 salários mínimos. Cerca de 80% dos trabalhadores atendidos apresentavam escolaridade máxima relativa ao ensino médio incompleto. Assim, entre os trabalhadores do segmento formal da economia, o seguro desemprego atende aqueles mais pobres e em maior condição de vulnerabilidade frente ao mercado de trabalho (Moretto, 2001).

4.2 - Intermediação de Mão de Obra – IMO

A ação de IMO tem por fundamento a Convenção n.º 88 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, ratificada pelo Brasil, que trata da organização do Serviço Público de Emprego.

A IMO como política pública de emprego no Brasil é implementada por meio do Sistema Nacional de Emprego - SINE. O SINE foi criado com o objetivo de informar e orientar os trabalhadores e empresas quanto à oferta e demanda de trabalho, reduzindo o desemprego por desinformação (friccional), além de fornecer informações sobre o mercado de trabalho para o sistema educacional e de formação de mão-de-obra. A intermediação é a mais antiga política de emprego existente no país, implementada em 1975, juntamente com o SINE.

O SINE é composto por 1.137 unidades de atendimento ao trabalhador, localizadas preferencialmente nos centros urbanos que concentram a População Economicamente Ativa – PEA

e, além da IMO, fazem o atendimento para requerentes do seguro desemprego, encaminham para a qualificação profissional e prestam informações sobre o Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER.

As ações de IMO são executadas de modo descentralizado, em parcerias entre o MTE e as Secretarias Estaduais de Trabalho (ou correlatas), por meio de convênios de cooperação técnica e financeira, em que o Estado é responsável por parte do financiamento da infra-estrutura e disponibiliza funcionários para o atendimento.

Os recursos para o financiamento das ações previstas nos convênios são transferidos de acordo com o previsto nos Planos de Trabalho, aprovados pelo MTE e elaborados de acordo com normas específicas quanto aos procedimentos de execução e controle, aprovadas pelo CODEFAT. Os recursos destinados à intermediação de mão de obra comportam-se de maneira oscilante como se verifica na tabela abaixo. No entanto, é possível verificar que no período recente, de 2001 a 2003, estes recursos vêm diminuindo.

Beneficiados e Recursos da Intermediação de Mão-de-Obra – Brasil – em valores reais de maio de 2004 (IGP-DI/ FGV)

| IMO | Beneficiados | | Recursos |
|------|--------------|-----|----------------|
| 1994 | 128.315 | R\$ | 93.651.085,46 |
| 1995 | 149.399 | R\$ | 81.354.854,21 |
| 1996 | 154.958 | R\$ | 74.855.215,74 |
| 1997 | 210.060 | R\$ | 69.516.410,40 |
| 1998 | 287.580 | R\$ | 79.395.255,60 |
| 1999 | 422.498 | R\$ | 90.189.084,91 |
| 2000 | 581.708 | R\$ | 90.092.725,80 |
| 2001 | 744.119 | R\$ | 116.969.949,29 |
| 2002 | 869.676 | R\$ | 107.206.941,95 |
| 2003 | 846.877 | R\$ | 99.881.391,97 |

Fonte: SPPE/MTE

No entanto, percebe-se que o número de beneficiados é crescente durante todo o período. É importante recordar que, a partir de 1998 as Centrais Sindicais passaram a integrar o sistema de intermediação. Durante o período também ocorreu uma expansão do número de postos do sistema. Porém, é visível que o sistema apresenta resultados crescentes. O número de beneficiados expostos na tabela diz respeito ao número de colocados no sistema. Essa evolução é visivelmente positiva. Porém, ao analisar a efetividade da política frente ao número de trabalhadores que busca o serviço de intermediação encontram-se resultados que apontam uma baixa efetividade da política. No entanto, qualquer análise da IMO deve levar em consideração que este tipo de serviço depende do

número de postos de trabalho gerado pela economia, o que é um fator exógeno ao sistema (Ramos, 2002).

4.3 - Qualificação Profissional

A política de qualificação profissional deve ser compreendida em dois momentos. Um primeiro momento vai de 1996 a 2002 quando foi implementado o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR. Esta iniciativa partia do diagnóstico de que a deficiência na qualificação profissional dos trabalhadores era um dos principais entraves a sua inserção no mercado de trabalho por afetar negativamente sua “empregabilidade”. Assim, o PLANFOR tinha uma meta ambiciosa de qualificar 20% da PEA a cada ano. Para atingir esse objetivo foram estruturados cursos de qualificação que eram executados por meio dos Planos Estaduais de Qualificação (PEQ), que foram responsáveis pelo treinamento de 90% dos beneficiários, e de parcerias com instituições da sociedade civil.

Realmente, os resultados do PLANFOR em termos quantitativos, que podem ser vistos na tabela abaixo, indicam um grande número de trabalhadores que passaram por processos de qualificação profissional. O perfil desses trabalhadores qualificados indica um trabalhador jovem, de baixa escolaridade e proveniente de regiões urbanas. No entanto, a efetividade do PLANFOR parece ser limitada quando se avalia a influência desses cursos de qualificação na (re)inserção do trabalhador em um posto de trabalho. Este é um aspecto que ainda permanece em discussão na literatura especializada, uma vez que os dados sobre os egressos do Plano apresentam limitações para sua avaliação (Moretto, 2001 e Ramos, 2002).

Beneficiados e Recursos da Intermediação de Mão-de-Obra – Brasil – em valores reais de maio de 2004 (IGP-DI/ FGV)

| | Beneficiados | | Recursos | |
|------|--------------|-----|----------------|--|
| 1994 | 83.000 | R\$ | 42.900.000,00 | |
| 1995 | 153.000 | R\$ | 70.600.000,00 | |
| 1996 | 1.198.000 | R\$ | 506.800.000,00 | |
| 1997 | 2.001.000 | R\$ | 744.800.000,00 | |
| 1998 | 2.321.000 | R\$ | 862.500.000,00 | |
| 1999 | 2.663.000 | R\$ | 627.900.000,00 | |
| 2000 | 3.140.000 | R\$ | 647.500.000,00 | |
| 2001 | 3.727.000 | R\$ | 696.800.000,00 | |
| 2002 | 721.000 | R\$ | 157.900.000,00 | |
| 2003 | 120.300 | R\$ | 43.800.000,00 | |

Fonte: SPPE/ MTE

Os dados a respeito de beneficiados e recursos disponíveis para a política de qualificação profissional ilustram os dois momentos dessa política no Brasil. Entre 1996 e 2001 verifica-se a elevação dos recursos para a qualificação, na tentativa de tratar o problema massivamente. A partir de 2002 esses recursos começam a cair. Em seguida, foi implementada uma nova iniciativa na qualificação profissional que é o Plano Nacional de Qualificação – PNQ.

O Plano Nacional de Qualificação foi implementado em 2003 e apresenta-se como uma evolução de outras experiências no campo da qualificação profissional que foram desenvolvidas pelo Governo Federal. O PNQ é uma política de qualificação profissional, mas que tem como seu objetivo maior promover a inclusão social por meio do estímulo a geração de emprego, trabalho e renda, entendendo a qualificação profissional como um processo de construção social que envolve três dimensões: a epistemológica, a social e a pedagógica. Portanto, o PNQ concebe o processo de qualificação como um processo que extrapola o aspecto meramente técnico, associando-o a uma dimensão educativa que lhe confere um caráter social e participativo.

A estratégia de implementação do PNQ divide-se em duas partes. Os Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs e os Projetos Especiais de Qualificação – ProEsQs. Os PlanTeQs visam articular ações de qualificação profissional que encontram lugar em um determinado espaço territorial, articulando-se às demandas sociais por essa política. Já os ProEsQs estão direcionados ao desenvolvimento de inovações metodológicas no campo da qualificação profissional realizadas por entidades da sociedade civil organizada. Os produtos gerados são de domínio público, possibilitando a difusão dessas metodologias.

O financiamento do PNQ é realizado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, composto de contribuições dos trabalhadores e gerenciado pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT. Na tabela abaixo, é possível visualizar a quantidade de recursos destinados ao PNQ, assim como os públicos aos quais tais ações foram destinadas.

Recursos e metas do Plano Nacional de Qualificação

| | Recursos | Beneficiados | Carga horária média (horas aula por aluno) | Origem dos beneficiados (em % do total) | | |
|-----------------|-------------------|--------------|--|---|-----------------|------------------------------------|
| | | | | Sistema Público de Emprego | Inclusão Social | Desenvolvimento e Geração de Renda |
| PNQ 2003 | R\$ 37.920.000,00 | 121.466 | 106 | 65,1 | 16,58 | 18,22 |
| PNQ 2004 | R\$ 55.763.000,00 | 135.610 | 200 | 55,8 | 21,34 | 22,86 |

Fonte: SPPE/MTE

O público originado do Sistema Público de Emprego é composto por aqueles trabalhadores que buscam os serviços de emprego, como microcrédito, Programa Primeiro Emprego, Intermediação de Mão-de-Obra, Economia Solidária e até mesmo gestores de Políticas Públicas de Emprego. O público proveniente dos Programas de Inclusão Social é composto por trabalhadores originados de políticas de transferência de renda, assim como trabalhadores que são atendidos por programas especiais de inclusão social, como o Fome Zero e o Programa de Combate ao Trabalho Escravo. Finalmente, o público originado de programas de Desenvolvimento e Geração de Renda é aquele que, de alguma maneira, está envolvido em processos de desenvolvimento, como os Arranjos Produtivos Locais (APL), rurais e setores exportadores.

4.4 - Informações sobre o mercado de trabalho

Uma das ações do MTE tem por objetivo o acompanhamento das tendências do mercado de trabalho, por meio de coleta e análise de informações que possam subsidiar a execução das demais políticas, além de auxiliar na fiscalização, a cargo do MTE.

O MTE é responsável pela coleta de dados e elaboração de informações de dois cadastros administrativos que são encaminhados pelas empresas:

Relação Anual de Informações Sociais – RAIS. Criada no ano de 1975, é um registro administrativo, de âmbito nacional, anual, obrigatório para todas as empresas. Coleta informações sobre os empregados e as empresas declarantes. A partir desses dados, são elaboradas informações referentes ao estoque e à movimentação da mão-de-obra formal no país.

Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED. Cadastro mensal, de âmbito nacional, onde as empresas informam as dispensas e admissões realizadas.

Por meio dessas informações, o MTE elabora informativos para acompanhamento do mercado de trabalho.

Em agosto de 1998, o CODEFAT aprovou Resolução autorizando o financiamento de Pesquisas de Emprego e Desemprego – PED nas unidades da Federação que possuam Regiões Metropolitanas e

no Distrito Federal, utilizando-se, para tal, de metodologia da Fundação SEADE/DIEESE (com exceção do SINE-CE, que utiliza metodologia própria). A PED é uma pesquisa amostral domiciliar, com periodicidade mensal. As unidades da Federação contratam entidades especializadas para a realização das pesquisas e divulgação das análises sobre os mercados de trabalho regionais.

4.5 - Programas de Financiamento Produtivo

A partir de 1994, o CODEFAT aprovou Resoluções autorizando que recursos do FAT que excedem a reserva mínima de liquidez (valor que deve ser mantido em títulos do Tesouro Nacional no Banco Central, para garantir o pagamento do Seguro Desemprego e abono salarial, por seis meses) pudessem ser alocados extra-orçamentariamente, por meio de depósitos especiais nas instituições financeiras oficiais federais (Banco de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, Banco do Brasil - BB, Caixa Econômica Federal - CEF e Banco do Nordeste do Brasil), para serem destinados ao financiamento de micro e pequenos empreendimentos, individuais e cooperados, visando à geração de empregos e renda.

Os programas oferecidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego para micro e pequenos empreendedores atualmente são os seguintes:

PROGER Urbano: Seus recursos são destinados ao financiamento de micro e pequenos produtores urbanos, de forma individual ou coletiva que desejam investir no crescimento do seu negócio ou obter recursos para o custeio de sua atividade. Esta linha destina-se ao financiamento de investimentos e capital de giro para micro e pequenas empresas, profissionais liberais e cooperativas de produção.

FAT EMPREENDEDOR POPULAR: Destinado a ampliar o acesso ao crédito para os microempreendedores de baixa renda. Consiste em um mecanismo auto-sustentável e, portanto, não assistencialista de fomento ao auto-emprego, como estratégia de combate ao desemprego, à pobreza e à exclusão social. Seus beneficiários são as pessoas físicas de baixa renda que atuem como microempreendedores populares, exceto profissionais liberais.

PROGER EXPORTAÇÃO: Seu objetivo é estimular a exportação das micro e pequenas empresas, inclusive através de financiamento à produção nacional de bens na fase pré-embarque e em condições compatíveis com o mercado internacional, visando o incremento

das exportações brasileiras. Seus beneficiários são as micro e pequenas empresas exportadoras com faturamento bruto anual de até R\$ 5 milhões.

PROGER TURISMO: Linha de crédito voltada para a concessão de financiamentos a empresas da cadeia produtiva do setor de turismo, com objetivo de otimizar o potencial de geração de emprego e a renda do setor. São beneficiárias as empresas pertencentes à cadeia produtiva do setor de turismo com faturamento bruto anual de até R\$ 5 milhões. Opera nas modalidades investimento com capital de giro associado e capital de giro.

Para a área rural, o MTE vem desenvolvendo ações de crédito para a geração de trabalho e renda nesta área. Os recursos destas linhas são destinados a custeio e investimento, no segmento agropecuário, inclusive atividade pesqueira, objetivando o apoio financeiro aos produtores rurais, com a finalidade de fixar o homem no campo, por meio da manutenção e geração de postos de trabalho.

PROGER Rural: Seus beneficiários são proprietários rurais, posseiros, arrendatários ou parceiros que utilizem preponderantemente mão-de-obra familiar, com eventual contratação de serviços de terceiros; não detenham, a qualquer título, inclusive sob forma de arrendamento, área de terra superior a quinze módulos fiscais; tenham, no mínimo, 80% de sua renda originária da atividade agropecuária ou extrativa vegetal; residem na propriedade ou em local próximo; possuam renda bruta anual de até R\$ 80 mil.

PROGER RURAL Familiar: Sua finalidade é atender o produtor rural familiar egresso do PRONAF ou os beneficiários deste Programa que necessitem de apoio financeiro além de seus limites, para ampliação da produção e agregação da renda familiar.

PRONAF: O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, tem por finalidade conceder apoio financeiro às atividades agropecuárias, exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor e de sua família. Trata-se de concessão de linha especial de crédito associada a ações de apoio de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário, tais como verticalização e descentralização da produção e melhoria na infra-estrutura de suporte à expansão do desenvolvimento socioeconômico da zona rural.

Além destas linhas, destinada especificamente aos micro e pequenos empreendedores, o MTE, juntamente com o CODEFAT estrutura ações de crédito que incentivem o investimento em setores produtivos com forte capacidade de geração de postos de trabalho. Uma das linhas de crédito estruturadas a partir de recursos do FAT que acompanhou essas diretrizes é a linha FAT Habitação que disponibilizou recursos para a construção civil.

PROGRAMAS DE FOMENTO AO EMPREGO E RENDA
BB, BN, BASA, BNDES, CAIXA e FINEP

(R\$ 1,00)

| | PROGRAMAS | |
|--------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| | 2003 (jan-mar) | 2004 (jan-mar) |
| <i>Quantidade de Operações</i> | 122.402 | 373.423 |
| <i>Valor Aplicado</i> | 921.623.202 | 2.156.988.842 |

Do total de recursos destinados aos programas de fomento ao emprego e renda, pode-se verificar um expressivo crescimento, tanto no número de operações como nos valores aplicados, embora o valor médio de cada operação tenha sofrido uma queda. Isso pode ser indício de que esses programas estão mais acessíveis aos pequenos empreendedores. Porém, tais programas ainda carecem de uma avaliação mais detalhada.

Porém um aspecto levantado na literatura especializada, principalmente em relação ao PROGER e ao PRONAF, é que tais programas necessitam de uma maior focalização no público alvo mais vulnerável e, principalmente, uma maior integração com outras políticas presentes no Sistema Público de Emprego (Ramos, 2002).

5. Programas especiais: o Programa Primeiro Emprego

Com base em um quadro do mercado de trabalho para a juventude no Brasil que aponta que o jovem é o grupo etário mais afetado pelo desemprego, foi construído durante o ano de 2003 o Programa Primeiro Emprego do Governo Federal, instituído pela Lei 10.748 de 2003. Trata-se da primeira política pública de geração de emprego, trabalho e renda voltada exclusivamente para a juventude.

O Programa apresenta basicamente duas linhas de ação. A primeira diz respeito à inserção do jovem no mercado de trabalho por meio de mecanismos de incentivo financeiro a contratação do jovem e por meio de linhas de crédito e capacitação para a formação do próprio empreendimento, na linha do chamado empreendedorismo. A segunda linha de ação trata das ações voltadas exclusivamente

para a qualificação do jovem, visando gerar um perfil mais compatível com as demandas do mercado de trabalho.

A inserção do jovem no mercado de trabalho por meio do incentivo financeiro atua no sentido de provocar uma alteração nos preços relativos da mão-de-obra, tornando a contratação do jovem mais atraente do que a contratação de outros grupos etários. Portanto, não se trata de uma política de geração de empregos, uma vez que a alteração de preços relativos atua sobre o nível de emprego já existente. Nesse sentido, a maior parte das críticas ao Programa do Governo Federal concentra-se na possibilidade da indução de um efeito substituição no mercado de trabalho, onde trabalhadores de grupos etários mais velhos, perderiam posições para grupos mais jovens. Neste ponto, é importante recordar que esta linha de ação do Programa está destinada exclusivamente a jovens sem experiência laboral anterior, que constituem um grupo que com visíveis dificuldades de inserção no mercado de trabalho. Portanto, um trabalhador jovem de baixa escolaridade e sem experiência não seria um substituto “perfeito” para um trabalhador já inserido no mercado de trabalho e com, no mínimo, escolaridade média completa.

Da mesma maneira, as linhas de qualificação profissional estão destinadas, predominantemente, aos grupos de jovens mais vulneráveis no mercado de trabalho, especialmente aqueles que têm baixa escolaridade e provêm de famílias com baixo nível de renda familiar. As ações de qualificação vão intensificando-se de acordo com as características adicionais que indicam maior vulnerabilidade do grupo, como por exemplo, as linhas de trabalho comunitário, destinadas a jovens egressos do sistema penal ou de medidas sócio-educativas.

Ainda sobre a área de qualificação, o Programa Primeiro Emprego apresenta como ações a expansão das vagas de aprendizagem, conforme a Lei 10.097 de 2000, e o estímulo ao estágio no ensino médio e no ensino superior.

Todas as linhas de ação do Programa Primeiro Emprego exigem que o jovem retome os estudos até concluir o ensino médio, considerado requisito mínimo para a inserção efetiva no mercado de trabalho. No entanto, é importante recordar que a simples exigência do retorno à escola não significa, necessariamente, que o jovem encontre condições de cumprir essa exigência. Jovens situados nas faixas etárias superiores (20 a 24 anos) encontram dificuldades para obter acesso a alternativas de escolarização que contemple aspectos específicos desse grupo, como o atraso escolar. A oferta de cursos de elevação de escolaridade e de Educação de Jovens e Adultos (EJA)

está muito aquém das necessidades apresentadas por esses grupos sociais (Soares, Carvalho e Kipnis, 2003).

A linha de empreendedorismo para a juventude, que faz parte do Programa Primeiro Emprego, é a única linha de ação que não exige o requisito de escolaridade média incompleta e destina-se a jovens de 18 a 24 anos que apresentem projetos de empreendimentos, coletivos ou individuais. Por meio de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o jovem obtém um crédito associado a processos de qualificação profissional e capacitação gerencial.

Um dos principais obstáculos enfrentados pelos jovens para conseguir obter crédito junto a instituições financeiras diz respeito à apresentação de garantias. Atuando nesse sentido, a linha de empreendedorismo do Programa Primeiro Emprego atua com os empréstimos garantidos em sua integralidade por fundos de aval. Para as operações de crédito originadas do Programa, são associados dois fundos de aval: o FUNPROGER do Banco do Brasil e o FAMPE do Serviço de Apoio a Micro e Pequena Empresa (SEBRAE).

6. Outras ações do MTE

CTPS: O Ministério do Trabalho e Emprego é responsável pela emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS, um documento a respeito da vida laboral do trabalhador, onde são registrados, além de seus dados pessoais, suas contratações e demissões, bem como salários e demais ocorrências, relativas à sua vida profissional. É um documento utilizado como prova para aferição de direitos do trabalhador. As DRT são responsáveis pela emissão das CTPS.

Classificação Brasileira de Ocupações – CBO: A CBO foi criada por Lei Federal em 1977 e, posteriormente, atualizada, em 1994. Tem como referência a Classificação Internacional Uniforme de Ocupações – CIUO, da Organização Internacional do Trabalho – OIT. É o documento que efetua o reconhecimento das ocupações no mercado de trabalho no Brasil. Permite a identificação da ocupação nas pesquisas, censos, nos registros administrativos (RAIS, CAGED, Seguro Desemprego, aposentadorias, etc) e é utilizado em cadastros diversos, como os do SINE, por exemplo. Também é utilizado na sistematização de estatísticas e em comparações com dados internacionais. O MTE é responsável pela elaboração e atualização da CBO.

7. Considerações finais

O Brasil conta atualmente com uma série de políticas públicas de emprego e serviços públicos de emprego que apresentam potencial para fornecer respostas aos anseios da população. São serviços de assistência ao desempregado, auxílio à colocação e políticas de crédito direcionada aos micro e pequenos empreendedores. Porém, atualmente tais políticas encontram a sua cobertura e a sua efetividade limitada por diversos fatores.

A efetividade de um Sistema Público de Emprego, entendido como o conjunto articulado dos serviços públicos de emprego, depende obviamente do crescimento do nível de emprego. Políticas destinadas a corrigir assimetrias de informação no mercado de trabalho, como a intermediação de mão-de-obra e a qualificação profissional, atuam sobre um nível de emprego determinado, embora elas sejam mais demandadas pela população justamente quando o desemprego torna-se mais elevado.

Porém, a eficiência e efetividade de um Sistema Público de Emprego dependem também do seu arranjo institucional. Nesse sentido, torna-se imperativo promover uma reestruturação no Sistema com o objetivo de que as políticas nele presente atuem de maneira integrada e articulada. Este é o desafio que está sendo proposto pelo MTE atualmente: articular o Sistema Público de Emprego de modo a torná-lo efetivo na (re) inserção do trabalhador na atividade produtiva.

Nesse sentido, o MTE propõe uma nova institucionalidade ao Sistema Público de Emprego. Está sendo estudada a possibilidade da implementação de centros públicos de emprego que seriam as instituições responsáveis pela oferta integrada dos serviços de emprego. Tal institucionalidade seria guiada pelas políticas de caráter mais ativo presentes no sistema. Assim, o canal de entrada do trabalhador seria o sistema de intermediação que, integrado com outras políticas, dariam uma assistência mais efetiva pra a (re) inserção do trabalhador.

Essas propostas passam atualmente por um processo amplo de debates com órgãos das três esferas de governos, trabalhadores, empresários, universidades e sociedade civil organizada de modo a colher sugestões e experiências que permitam transformar o Sistema Público de Emprego em um instrumento efetivo de inclusão social.

8. Referências bibliográficas

MORETTO, Amilton (2001). Mercado de trabalho e políticas de emprego no Brasil. Dissertação de Mestrado. Campinas: IE/ Unicamp.

RAMOS, Lauro (2002). A evolução da informalidade no Brasil metropolitano. Texto para discussão nº 914. Rio de Janeiro: IPEA.

RAMOS, Carlos Alberto (2002). Las políticas del mercado de trabajo y su evolución en Brasil. Texto nº 16. Série macroeconomía en desarrollo. Santiago: CEPAL.

OFFE, Claus (1992). “O Capitalismo Desorganizado”. São Paulo: Ed. Brasiliense.

SOARES, Serguei; CARVALHO, Luiza & KIPNIS, Bernardo (2003). “Os Jovens Adultos de 18 a 25 anos: Retrato de uma Dívida da Política Educacional”. Texto para discussão n. 954. Rio de Janeiro: IPEA.