

AS POLÍTICAS DE EMPREGO: UMA ABORDAGEM COMPARATIVA DAS PRINCIPAIS MEDIDAS DE COMBATE AO DESEMPREGO NO BRASIL E NO MUNDO

Dinah dos Santos Tinôco – UFRN

RESUMO

Estudo sobre o desemprego no Brasil e no mundo. Objetiva compreender as principais políticas de emprego que estão sendo formuladas e postas em prática para minorar os efeitos nefastos do desemprego. Foram realizadas pesquisas bibliográficas para traçar um breve quadro da situação atual. BARBIER(1997) reuniu em nove categorias os principais tipos de políticas de emprego, a seguir especificadas, as quais servirão de base para a presente análise: *medidas de redução da população ativa; indenização dos desempregados; medidas de diminuição do custo salarial global; ações de formação profissional; medidas de diminuição do tempo de trabalho; formas de discriminação positiva para certas categorias; medidas para a organização do mercado de trabalho; criação de empregos temporários públicos ou associativos; e incentivo à criação de empresas pelos desempregados ou jovens.* Algumas políticas têm sido empreendidas no Brasil a partir de 1995, principalmente através do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT. As políticas de emprego apontam para diferentes visões de sociedade: excludente, igualitária, solidária. No Brasil, segue-se o exemplo excludente americano. O trabalho, todavia, ainda constitui fator de identidade pessoal além de provedor de remuneração dos indivíduos, sobretudo num país sem tradição em investimentos sociais.

Palavras-chave: Políticas de emprego - Brasil - Desemprego.

ABSTRACT

The unemployment is a world problem that rose very fast each year in all the countries.

All over the world public policies are made to reduce the bad influence of jobless. The but of this paper is to understand the mainly public policies of job in some countries included Brazil . In this country same public policies has been done after 1995, with the financial help of the "Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT". It is important to recognize that the work stills a great factor of personnel identity and also to provide the workers wages, mainly in the countries like Brazil without tradition in combating social inequality and poverty.

Key words: Public policies - Brazil - Job.

INTRODUÇÃO

O início dos anos noventa trouxe um conjunto de transformações com amplas repercussões de âmbito mundial, transformações essas que advêm em grande medida da difusão das inovações da terceira revolução industrial, designada por Castells (1999) *era da informação*. Trata-se de um conjunto de revoluções na microeletrônica, na informática, na biologia, na química, com reflexos transformadores nas noções de tempo e espaço, na produção e tratamento da informação, nos meios de comunicação e transporte, na organização da produção e nas relações de trabalho. Bens de consumo duráveis, barateados pelos avanços tecnológicos e pelas novas formas de organização da produção e de flexibilização do trabalho, transpõem fronteiras e nações. O mercado financeiro, por sua vez, canaliza em frações de segundos volumes inimagináveis de recursos, alimentando expectativas ou desencadeando fome e miséria para os mercados mais vulneráveis.

O Neoliberalismo tem sido o esteio ideológico na medida em que preconiza e facilita o livre trânsito de mercadorias e serviços. Constitui uma política com um propósito bem determinado – o de favorecer o desenvolvimento do capitalismo em escala mundial, mesmo que para isso seja preciso aumentar a legião de pobres e dos excluídos do processo.

Assim, o papel do estado tem sido reformulado através do enxugamento da máquina pública, da prática das privatizações e de novas formas de regulação das políticas públicas que passaram a incorporar arranjos institucionais inovadores e diversos atores sociais – agências reguladoras, conselhos, organizações não-governamentais e organizações sociais. A administração racional dos custos e a exacerbação dos lucros geraram insegurança e instabilidade social pelo uso indiscriminado do “downsizing” e da reengenharia. O crescimento econômico atualmente exige trabalhadores de elevado nível de formação e não significa criação de empregos, ou melhor, o crescimento econômico utiliza cada vez menos trabalhadores com baixo grau de qualificação.

Os efeitos nefastos da extinção de postos e da precarização do trabalho logo se tornaram alarmantes junto com o enfraquecimento das organizações sindicais. Por todo o mundo bolsões de excluídos se avolumam pelos quatro cantos do planeta. Legiões de desempregados e desamparados se estendem por todos os continentes. Nesse contexto de crise do mundo do trabalho, os estados passaram a formular políticas de combate ao desemprego com vistas a reduzir e enfrentar o problema.

O objetivo deste trabalho é compreender as principais políticas de emprego, especialmente as políticas postas em prática no Brasil, com destaque para os programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT. Qual o público alvo dessas políticas? Que papel cabe ao Estado enquanto fomentador da política de emprego? Que visão da sociedade se está construindo? Este trabalho foi elaborado a partir de pesquisa bibliográfica e constitui efetivamente uma primeira aproximação dessa problemática para permitir traçar um breve quadro da situação

atual, visando à realização de estudos mais específicos posteriores, contando com base de observação empírica.

Para tanto, foi organizado em quatro partes principais, além desta introdução. A primeira destaca os novos paradigmas do trabalho e a crise dos empregos. A segunda caracteriza as políticas de emprego no mundo e no Brasil. A terceira analisa a política de emprego brasileira com ênfase para os programas financiados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, a partir de estudos avaliativos dos mesmos. A quarta faz considerações finais, à guisa de conclusão, destacando a relação entre política de emprego, cidadania e exclusão social.

Os Novos Paradigmas do Trabalho e a Crise dos Empregos

A explicação mais difundida para a crise dos empregos refere-se às *inovações tecnológicas*, seus impactos nos processos produtivos, organizacionais e gerenciais, suscitados pelos imperativos de produtividade e competitividade que regem as sociedades capitalistas. Esse aspecto foi abordado por Rifkin (1995), que preconiza o fim dos empregos e mostra como cada setor produtivo foi afetado por essas inovações nos Estados Unidos da América. Forester (1997) traça um quadro pessimista para a França, considerando o aumento dos desempregados em razão da extinção generalizada de postos de trabalho, motivada também por imperativos tecnológicos.

O pós-fordismo ou o paradigma da *especialização flexível* impôs mudanças nas formas de organização da produção e de gestão do trabalho que ultrapassaram o âmbito da indústria e trouxeram enormes repercussões nos demais setores da economia. O método de produção japonês foi pouco a pouco divulgado e estendido aos mais diversos segmentos econômicos, desgarrado do contexto e do ideário cultural onde surgiu, adaptado a novas situações, descaracterizado.

Para Gorz (1997), as transformações nas relações salariais foram ainda mais importantes do que as mudanças nos processos produtivos, tamanha as redes de subcontratações e terceirizações no âmbito das indústrias. Observam-

se diferentes categorias de mão-de-obra: **assalariados** permanentes em tempo integral, compostos por trabalhadores polivalentes e móveis e em torno desse núcleo um número importante de **trabalhadores precários e intermitentes**, com horários e salários diferenciados. Juntam-se a esses um significativo contingente de **prestadores de serviços**, de tipo “independente”, pagos por produção.

Em todo o mundo estão ocorrendo mudanças no estatuto dos empregos e ocupações. O trabalho com carteira assinada, em tempo integral, com direitos e garantias está sendo reduzido drasticamente, enquanto aumenta o trabalho em tempo parcial, temporário e inseguro (LEBAUBE, 1997).

A precarização do trabalho não constitui mais uma característica das sociedades do chamado “terceiro mundo”; a deterioração das condições de trabalho se expande também nos países desenvolvidos de economia pós-industrial, particularmente nos Estados Unidos, que, em razão da redução do salário real, exige o acúmulo de várias ocupações a fim de manter o padrão de vida das famílias (SCHOR, 1992). As novas formas de trabalho foram destacadas por KURZ (1999):

- a *multifuncionalidade* significa o exercício de diferentes funções em vários empregos;
- o *trabalho à disposição*, segundo encomendas em diferentes turnos, sob a forma de “autônomos”;
- o exercício de *cargo ou função inferior à qualificação do trabalhador*, e
- a *ampla mobilidade de mão-de-obra* - migrações internas e externas.

Essas formas precárias são muito diversificadas, tanto assemelham-se às da economia informal quanto assumem “*novas formas híbridas entre o emprego formal e as relações de trabalho precárias por sessão ou tarefa*” (KURZ, 1999, p. 7).

Em países como o Brasil, onde a economia informal já era significativa, esse tipo de economia se expande e a precarização do trabalho toma formas degradantes, a exemplo do trabalho escravo e do trabalho infantil, ao mesmo tempo que o grau de desigualdade entre ricos e pobres se acentua, constituindo um verdadeiro paradoxo de miséria e riqueza. Posthuma (1999, p. 16) destacou

três principais tendências do trabalho nos anos 90: a primeira de ordem setorial – o trabalho está se deslocando da indústria para o comércio e os serviços; a Segunda, ocupacional – refere-se às mudanças de funções profissionais para ocupações totalmente diferentes; e a terceira – diz respeito à mobilidade da população, que migra de regiões estagnadas para regiões em crescimento, a exemplo de algumas áreas do Nordeste e do Sul do país, que se tornaram atrativas em termos de novos investimentos e criação de vagas.

Políticas de Emprego no Mundo e no Brasil

Em todo o mundo tentativas estão sendo formuladas e postas em prática para minorar os efeitos nefastos do desemprego. As políticas de emprego adotam medidas muito variáveis de país para país, embora algumas estejam presentes em maior ou menor medida e com alíquotas diferentes, segundo os locais onde são aplicadas. Barbier (1997) reuniu em nove categorias os principais tipos de políticas de emprego:

- *Medidas de Redução da População Ativa* – referem-se às aposentadorias antecipadas, que podem liberar empregos;
- *Indenização dos Desempregados* – fornece uma renda ao desempregado por um tempo limitado. É muito variável em termos de valores e período de cobertura;
- *Medidas de redução do Custo Salarial Global* – são subvenções ao emprego fornecidas às empresas mediante diminuição do salário direto ou de cotizações;
- *Ações de Formação Profissional* – podem ser curativas – isto é, formar os desempregados; ou preventivas – aumentar a qualificação profissional dos jovens que entram no mercado;
- *Medidas de Diminuição do Tempo de Trabalho* – referem-se às várias formas de redução de horas trabalhadas, fixadas, sejam em normas legais, sejam em negociação sindicatos-empregadores;
- *Formas de Discriminação Positiva por Categorias* – são vagas estabelecidas por cotas para favorecer categorias específicas, tais como pessoas portadoras de deficiências, desempregados de longa duração, entre outras;
- *Medidas de Contribuição para a Organização do Mercado de Trabalho* – Conjunto

de instrumentos de intermediação entre a oferta e a demanda de trabalho. Isso se dá por intermédio de escritórios de colocação, “bureaux de placement”, organizados pelos serviços públicos de emprego com atribuições, tais como: coleta de ofertas, inscrições de desempregados, conselhos e orientações, planos de inserção. Esse tipo de serviço tem sido prestado conjuntamente com organizações privadas, associativas e cooperativas.

- *A Criação de Empregos Temporários Públicos ou Associativos* – são empregos temporários de utilidade geral criados nas instituições públicas, sobretudo nos municípios;

- *Incentivo à Criação de Empresas pelos Desempregados ou Jovens* – medidas organizacionais e financeiras visam a facilitar a implantação de empresas individuais e buscam acompanhá-las nos primeiros anos de existência.

Em geral, essas medidas não são isoladas mas tomadas em conjunto de quatro ou mais medidas que se complementam nos diversos países onde são aplicadas. Observa-se grande variação das políticas de emprego no que se refere às características dos programas, graus de cobertura, tempo de duração, embora algumas linhas sejam comuns a quase todos os países, isto é, o seguro – desemprego, programas de formação e qualificação profissional, órgãos de intermediação de mão-de-obra. Todavia, quando as políticas de emprego são vistas em relação ao papel do Estado e ao tipo de sociedade, as diferenças se tornam mais marcantes. Alguns Estados são intervencionistas em matéria de política de emprego, outros, não.

Para Dares (1997), a política de emprego nos Estados Unidos da América é modesta, o seu papel não é o de reabsorver o desemprego, aliás considerado baixo (em torno de 5% no início dos anos 90); isso é função da política macroeconômica e dos ajustamentos salariais livremente estabelecidos no mercado de trabalho. A política de emprego faz parte da política social. As políticas se definem muito mais em função da pobreza que do desemprego e os efeitos da política são medidos mais em termos de renda dos beneficiários do que em termos de empregos. Ainda segundo esse autor, as diferenças sobre o mercado de trabalho são atribuídas mais às características dos indivíduos que às disfunções econômicas e do mercado de trabalho.

Nessa mesma direção Handler (1995) observou que as primeiras medidas que deram origem ao “Welfare” nos Estados Unidos dirigiram-se para os pobres, a exemplo das “Poor Laws” inglesas, sem considerar a oferta de empregos, visto que se acreditava que o trabalho estaria disponível para as pessoas de comportamento adequado. Esse viés moral permaneceu mesmo quando o “Welfare” incorporou a obrigação de trabalhar para o beneficiário; só o fato de estar atrelado ao programa estigmatiza o indivíduo na sociedade.

Um importante fator que merece ser ressaltado é a percepção dos problemas sociais. Julius (1996) argumenta que a sociedade americana vê o problema da pobreza como ligada à insuficiência, falta de habilidade e de vontade individuais. Segundo uma pesquisa nacional, realizada em três datas distintas, 1969 e 1980 e 1990, por James Kluegel e Eliot Smith, citada por Julius (1996, p. 159), os americanos revelaram explicações individualistas para a pobreza, apresentadas em ordem seqüencial:

· “falta de capacidade em lidar com dinheiro”,

· “falta de esforço”,

· “falta de habilidades e de talento”, seguida de “falha da sociedade em prover boas escolas”.

Fatores estruturais foram considerados os menos importantes, tais como:

· “baixos salários”,

· “incapacidade da indústria em prover bons empregos”; e

· “discriminação racial”.

A ordem desses fatores permaneceu a mesma nas duas primeiras décadas em que a pesquisa foi aplicada. No ano de 1990 ocorreu um leve crescimento das explicações institucionais e estruturais, principalmente o item “incapacidade da indústria em prover bons empregos”. Porém, os americanos ainda basearam-se fortemente na idéia de que explicações individuais são as mais importantes para explicar a pobreza, visto que o principal fator identificado como causa da pobreza

¹Reino Unido, Irlanda, França, Dinamarca, Bélgica, Holanda, Espanha, Alemanha, Grécia, Luxemburgo, Portugal e Itália.

foi “a falta de esforço dos próprios pobres”. Quando aplicada em doze países da Europa¹ no ano de 1990, a mesma pesquisa apresentou um quadro de respostas totalmente diferente do americano. Os cidadãos europeus centraram suas explicações nos fatores estruturais e não nos individuais. Dois terços do total relacionaram a pobreza com “a injustiça social”, “falta de chance” e “mudanças no mundo moderno”. Só 17% atribuíram as causas da pobreza a fatores individuais como falta de interesse ou de habilidade.

Esses dois tipos de visão dos problemas sociais traçados de acordo com Julius (1996) mostram maior comprometimento dos países europeus com os direitos sociais. A exclusão se coloca como uma impossibilidade da sociedade em assegurar aos indivíduos condições dignas de existência. Enquanto os americanos vêem os gastos com os beneficiários do “*Welfare*” como uma forma de desperdício de recursos, visto que fornece subsídios a indivíduos incapazes, preguiçosos e desprovidos das habilidades requeridas pelo mercado.

No Reino Unido, segundo Barbier (1997), o emprego e o desemprego são considerados também a partir de “condutas individuais” no mercado. Dessa forma, o papel do Estado é o de incitar a total flexibilidade do mercado tanto no que diz respeito ao período de trabalho - integral ou parcial como às formas de contratação - temporária, de curta duração. Os salários são variáveis e em muitos casos baixíssimos. O salário mínimo foi suprimido em 1985. O sistema de indenização se estende por apenas seis meses. Entretanto, os programas de formação contemplam tanto jovens quanto desempregados de longa duração de idade mais avançada, porém, o número de beneficiários é reduzido, alcançando um total de trezentos e cinquenta mil pessoas em 1996.

O referido autor apresenta alguns países que dispõem de políticas de emprego mais relevantes, tais como a Suécia, a Dinamarca, a França e a Alemanha, embora com grandes variações entre eles. A Suécia tem uma vasta gama de programas centrados na concepção de igualdade. Dispõe de indenizações em razão do desemprego, subvenções ao emprego, programas de formação, criação de empregos públicos

temporários, entre outros. Esse país efetuou gastos de cerca de 5,5% do seu Produto Interno Bruto com medidas de combate ao desemprego. O governo da Dinamarca tem também uma ampla gama de atendimento ao desempregado, o qual pode receber alocação por sete anos, cabendo ao Estado a busca de uma colocação ou formação a ele destinada. Na Alemanha, a proteção aos desempregados é relevante e os programas de formação bem como os empregos de utilidade pública são significativos, apesar das dificuldades da reunificação alemã. A França dispõe de um amplo elenco de políticas públicas de emprego que se estende da inserção de jovens até a inserção de diversas outras categorias como desempregados de longa duração, mulheres isoladas, entre outras. O governo busca facilitar o acesso ao emprego. Nesse sentido, programas foram desenvolvidos tanto para facilitar a contratação em empresas privadas quanto em empresas públicas, além de um importante esforço de formação e qualificação.

Apesar das grandes diferenças entre os países, em relação às políticas públicas de emprego e da impossibilidade de contemplar numa abordagem comparativa os diferentes programas neles vigentes, parece evidente que, para os Estados Unidos e a Inglaterra, a liberdade de mercado é preponderante, bem como a visão de sociedade centrada em indivíduos em competição por empregos e salários. Nesse sentido, o papel do Estado é marginal e busca principalmente garantir a livre regulação do mercado.

Nos casos de países como Suécia, Dinamarca, França e Alemanha percebe-se uma presença estatal mais comprometida com os valores do Estado Providência, isto é, observa-se uma maior intervenção estatal no sentido de facilitar o acesso ao mercado de trabalho, bem como a preocupação com o combate à exclusão dos segmentos mais vulneráveis.

Políticas de Emprego no Brasil

São muito recentes as políticas de emprego no Brasil. Entende-se por política de emprego um conjunto de programas do poder público com vistas a incentivar a criação de novos empregos, a permanência dos existentes, bem como o aumento da capacidade de acesso dos indivíduos a empregos e ocupações remunerados formais e informais.

Segundo Teixeira e Azerêdo (1999), as primeiras medidas de combate ao desemprego referem-se principalmente ao Sistema Nacional de Emprego (SINE), criado nos anos setenta, e ao seguro desemprego que só teve início a partir de meados dos anos 80, bem como aos primeiros programas de geração de emprego e renda estabelecidos por iniciativa de instituições internacionais. Todavia, foi só nos anos 90, principalmente a partir de 1994, que vem sendo realizada uma ação mais efetiva de âmbito nacional, coordenada pelo Ministério do Trabalho em quatro principais programas: seguro-desemprego, intermediação da mão-de-obra, qualificação profissional e programas de geração de emprego e renda. O primeiro de caráter passivo e os demais constituem programas ativos capazes de influir efetivamente na criação e manutenção de empregos.

No que diz respeito a esses programas, o quadro abaixo os relaciona e fornece suas principais características:

Quadro 1

Programas de Emprego no Brasil com Recursos do FAT

PROGRAMA/ANO DE IMPLANTAÇÃO	LINHAS DE ATUAÇÃO	PÚBLICO ALVO
Seguro-Desemprego/1986	concede mensalidades em torno de 1,6 salários mínimos entre 3 a 5 meses.	demitidos sem justa causa com carteira assinada nos últimos 6 meses.
PROGER - Programa de Geração de Emprego e Renda/1995	concessão de crédito	pequenos e micro empreendedores, suas associações e trabalhadores autônomos, formais e informais situados no meio urbano e rural.
PLANFOR - Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador/1996.	promover a qualificação e requalificação do trabalhador	desempregados, trabalhadores do mercado formal e informal, micro e pequenos empresários e produtores do meio urbano e rural, jovens, mulheres chefes de família, portadores de deficiência e, entre outros.
Programa de Crédito Produtivo Popular do BNDES.	promover acesso ao crédito	pequenos empreendedores
PROEMPREGO/BNDES - Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador	melhoria do sistema de infraestrutura física e social do país.	trabalhadores ligados aos setores de infraestrutura.

Fonte: POSTHUMA, 1999.

A política de incentivo ao emprego no Brasil recebeu um forte impulso através do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, criado em

1990 com recursos arrecadados pelo PIS/PASEP e uma parte do Imposto Sindical. De acordo com informações do Ministério do Trabalho, as receitas do FAT alcançaram R\$11,2 bilhões em 1997. Quanto à destinação dos recursos, o Seguro-Desemprego mobilizou nesse ano R\$ 3,4 bilhões e os empréstimos do PROGER e do PROEMPREGO R\$ 4,3 bilhões. Os recursos do FAT são distribuídos de acordo com as decisões tomadas pelo seu Conselho Deliberativo - CODEFAT, formado por representantes do governo, entidades sindicais e patronais, que se revezam na presidência do Conselho.

O Programa de Seguro-Desemprego proporciona proteção aos trabalhadores do mercado formal. Exige carteira² assinada há pelo menos seis meses como pré-requisito para adesão ao programa. O valor do seguro é calculado sobre o último salário percebido, variando de 100% do salário para o trabalhador que recebe um salário mínimo até 19% para quem percebe até dez salários mínimos. O valor médio do benefício é de 1,56 salários mínimos. Teixeira e Azeredo (1999), ao analisar esse segmento da política, constatam que a elevada rotatividade da mão-de-obra faz com que acentuado número de desempregados não tenha acesso a esse seguro, bem como o alto contingente de trabalhadores do mercado informal, mais da metade do total. Além disso, esses autores observaram uma desvinculação do Seguro - Desemprego frente às demais políticas ativas vigentes no país, especialmente os serviços de intermediação de empregos do SINE.

O segundo programa destacado, o Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER, foi criado em 1994 pelo Ministério do Trabalho, contemplando desde micro-empresários até trabalhadores formais e informais do meio urbano. Todavia, a partir de 1996 o PROGER incluiu, no seu público-alvo, os pequenos agricultores. Linhas de financiamento rural foram

² O número de parcelas depende do período decorrido após a assinatura da carteira de trabalho. Para os desempregados com seis meses de carteira assinada é possível receber três parcelas do seguro. Os com carteira assinada há um ano recebem quatro parcelas e, por último, os com dois anos de carteira assinada têm direito a cinco parcelas.

criadas - uma clientela já contemplada por outras linhas de crédito. Assim, foram instituídos o PROGER rural, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura familiar - PRONAF e o Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária - PROCERA (TOMEI, 1999). Esta autora destacou ainda um amplo conjunto de dificuldades do PROGER de âmbito institucional, financeiro e metodológico:

a) exigência do candidato ter seguido um curso de formação gerencial ou de criação de novos negócios, independente da aprovação do empréstimo, curso esse com duração de três a quatro semanas, cujos conteúdo e metodologia estão centrados em micro-empresas formais;

b) alta taxa de inadimplência dos empréstimos;

c) incentivo ao bom pagador com renovação automática dos empréstimos para os adimplentes;

d) privilégio para investimento em capital fixo em relação a capital de giro, que não pode exceder 30% do financiamento, medida essa que prioriza as atividades ligadas à indústria, em detrimento do comércio e serviços, nos quais o capital fixo é menor;

e) exigência por parte dos agentes financeiros do programa de garantias reais, avais ou fianças de terceiros;

f) falta de articulação entre esse Programa e os demais componentes da atual política de emprego, a exemplo do seguro-desemprego, cursos de qualificação, informações sobre o mercado de trabalho, entre outros;

g) desigualdades marcantes quanto às capacidades gerenciais e organizacionais dos SINEs de participarem do CODEFAT; isso é importante porque os fundos do PROGER são canalizados a partir das demandas dos SINEs e das Comissões Estaduais de Emprego (CEE). Cabe ao CODEFAT encaminhar os recursos do PROGER para as entidades financeiras, bem como as condições, prazos e garantias de empréstimo.

O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR foi criado em 1995. Segundo Posthuma (1999, p. 361), o Plano buscou

alavancar o atual sistema de educação profissional no país, visando: aumentar a

capacidade institucional de treinamento; promover a empregabilidade da população trabalhadora e conseguir um avanço conceitual na abordagem para a educação profissional e incentivar e diversificar o sistema de educação profissional no país.

A meta do Plano é qualificar e requalificar, a partir de 1999, 20% da PEA do país, por ano, ou seja, cerca de 15 milhões de trabalhadores. No período entre 1995-1998 o PLANFOR investiu mais de R\$1 bilhão e realizou a capacitação de 5,7 milhões de treinandos. O sistema de educação profissional investiu nesse período R\$ 9,5 bilhões de recursos próprios para a capacitação de 16,8 milhões de treinandos. (POSTHUMA, 1999, p. 360)

A citada autora considera que o Plano contribuiu para aumentar o leque dos contemplados pela formação profissional no país, principalmente os excluídos dos cursos profissionalizantes e os trabalhadores rurais. Todavia, o acompanhamento dos egressos do curso no período 1996 e 1997 mostrou a presença de negros, pardos e mulheres, mas apontou falhas, tais como: elevado índice de pessoas ocupadas fazendo o curso, grau elevado de escolaridade entre os alunos, divulgação dos cursos por amigos e não pelos órgãos oficiais, grande heterogeneidade de custo e de duração dos cursos do PLANFOR em 1997.

Como foi observado, os programas de seguro-desemprego, bem como as linhas de ação do PROGER e do PLANFOR apresentaram avanços e problemas. O seguro-desemprego é relativamente limitado a poucos meses, de três a cinco, e não contempla os trabalhadores do mercado informal - uma grande maioria dos trabalhadores. O PROGER apresentou dificuldades de atender a uma clientela urbana de baixa renda, sobretudo as que não tem meios de comprovação, sendo utilizados mais de 2/3 para atender a uma clientela rural já contemplada com outros tipos de financiamento. O PLANFOR, apesar de alguns avanços e o atendimento ampliado a uma parcela significativa da população, também não ficou isento de problemas como foi observado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas de emprego estão estreitamente relacionadas com o papel do Estado bem como com a percepção do exercício dos

direitos sociais e da cidadania por parte da sociedade.

Rosanvallon (1981) destacou três principais dimensões da crise do Estado-Providência:

- *A crise financeira*, iniciada nos anos setenta, quando as despesas dos serviços prestados pelo Estado ultrapassaram suas receitas.

- *A crise ideológica*, dos anos oitenta, que teve por base o descrédito da capacidade do Estado em gerir os problemas sociais.

- *A crise filosófica*, dos anos noventa, que passa pela desagregação dos princípios organizadores da solidariedade e pelo fracasso da concepção tradicional dos direitos sociais para pensar os excluídos.

É possível observar diferenças marcantes nos formatos das políticas públicas de emprego, embora haja, em geral, o reconhecimento da necessidade premente de ação do Estado para manter a coesão social, colocando agora também em questão o seu papel e as suas formas de atuação.

Nos países onde a liberdade de mercado é extrema - caso dos Estados Unidos e da Inglaterra essas políticas visam principalmente a combater a pobreza através de algumas medidas fragmentadas dirigidas para os trabalhadores com salários baixíssimos e insuficientes, resguardando a liberdade de mercado ou seja a livre competição de salários e regimes de contratação. Segundo (ALVES, 1997), os Estados Unidos estão investindo no treinamento e qualificação dos trabalhadores, mas os programas são, em sua maioria, custeados pelas empresas privadas, que gastam com esses programas entre 50 e 60 bilhões de dólares. Na Europa, em países da comprometidos com a questão social, na perspectiva do Estado Providência, a abrangência e diversificação das políticas públicas de emprego são maiores, bem como o comprometimento do Estado com as desigualdades sociais de diferentes estratos da população.

As políticas de emprego, postas em prática no Brasil, têm demonstrado um baixo grau de comprometimento com os excluídos das benesses do mercado. O Estado brasileiro ainda permanece fortemente comprometido com interesses espúrios de grupos políticos e com os interesses de reprodução do capital de grandes grupos econômicos. Parte importante das novas políticas

de emprego exclui por princípio os trabalhadores informais e, quando os inclui no discurso oficial da política, inviabiliza sua participação em razão da aplicação da lógica de mercado pelos agentes financeiros, como é o caso da exigência de garantias reais dos empréstimos, fianças, entre outras.

O mais grave é que há uma tendência à imitação dos padrões de racionalidade americanos, sobretudo no que diz respeito às políticas de qualificação, vistas como solução para o acesso à ocupação e ao emprego, cujo êxito depende da meritocracia individual. Nesse sentido, os graves problemas estruturais são relegados a segundo plano e concentram-se as expectativas e esperanças na vontade e esforço individuais. Um dos mais graves problemas é a forma como a falta de trabalho é tratada. Junto com a crise do trabalho divulgam-se pseudos soluções para a crise. Cada novo “desempregado”, trabalhador posto em disponibilidade ou que aderiu ao Programa de Demissão Voluntária - PDV, é considerado pelos programas governamentais de qualificação como um “pequeno empresário em potencial”. Essa ilusão está estreitamente respaldada na ideologia veiculada pelos meios de comunicação de massa que vê em cada indivíduo um produto passível de ser vendido, valorizado de acordo com seus dotes, suas possibilidades de ser rentável; para isso, os programas de qualificação estão aptos a lhe oferecer condições de empregabilidade, ou melhor formação para gerir seu próprio negócio.

Num mundo em constante mutação, onde a concorrência desigual das grandes redes têm levado à falência cadeias de lojas comerciais tradicionais, essa é uma farsa que pode penalizar ainda mais as pessoas postas em disponibilidade, que costumam gastar todo o valor obtido com a indenização num pequeno negócio sem que este possa lhe propiciar condições de subsistência.

A flexibilização das relações de trabalho tem constituído uma saída, sobretudo em países como os Estados Unidos e a Inglaterra. Muitas vezes essas medidas reduzem os custos trabalhistas e diminuem os benefícios para o trabalhador, como é o caso no Brasil, com a instituição do Contrato Temporário de Trabalho (Lei 9.601/98). Esse dispositivo legal permite às empresas redução de 50% das contribuições pagas ao SESI, SESC,

SEST, SENAC, SENAI, SENAT, SEBRAE, INCRA, Salário Educação e Seguro de Acidente de trabalho e o não pagamento de 6% do FGTS que incide sobre a remuneração do empregado (LIMA, 1998).

Finalmente, é possível concluir que os países estão convergindo na busca de soluções para o desaparecimento dos empregos, no sentido da adoção de um conjunto de medidas conectadas com vistas a facilitar o acesso a uma ocupação. Em geral, os programas de qualificação e treinamento têm se destacado como elemento motor da política de emprego. Níveis educacionais mais elevados e maior qualificação mostram-se desde já como diferenciais a serem perseguidos por todos na busca por um espaço ocupacional no mercado de trabalho ou enquanto autônomo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Edgard. Educação do trabalhador e relações de trabalho: a experiência Norte-Americana. In: ALVES, Edgard (org.). **Modernização produtiva e relações de trabalho, perspectivas de políticas públicas**. Petrópolis: Vozes; Brasília, DF: IPEA, 1997.
- BARBIER, Jean-Claude. **Les Politiques de l'Emploi en Europe**: un exposé pour comprendre un essai pour réfléchir, France: Flammarion, 1997. (Collection Dominos).
- CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede, a era da informação**: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.
- DARES. **La Politique de l'emploi**. Paris: Éditions la Découverte, 1997. (Collection Repères).
- FORRESTER Viviane. **O Horror econômico**. São Paulo: Ed. da Universidade Estadual Paulista - UNESP, 1997.
- GORZ, André. **Misères du présent, Richesse du possible**. Paris: Éditions Galilée, 1997.
- HANDLER, Joel F. **The Poverty of welfare reform**. Michigan (USA): Yale University Press, 1995.
- JULIUS, William Wilson. **When works disappears, the world of the New Urban Poor**. New York: Alfred A Knopf, 1996.
- KURZ, Folha de São Paulo, 11 de julho de 1999. Caderno Mais, p.7.
- LEBAUBE, Alain. **Le Travail**: toujours moins au autrement. Bruxelles: Le Monde - Editions/Marabout, 1997.
- LIMA, Júlio Gerales O. **Contrato temporário**: regras na formalização. Revista Consulex, ano 2, n. 15, p. 16, mar. 1998.
- POSTHUMA, Anne C. Transformando o Sistema Brasileiro de Formação Profissional: o primeiro quadriênio do PLANFOR. In: POSTHUMA, Anne C. (org.). **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade. Brasília: OIT e TEM; São Paulo: Ed. 34, 1999.
- RIFKIN, Jeremy. **O Fim dos empregos, o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho**. São Paulo: Makron Books, 1995.
- ROSANVALLON, Pierre. **La Crise de l'état providence**. Paris: Ed. du Seuil, 1981.
- SCHOR, Juliet B. **The Overworked American, the unexpected decline of leisure**. New York; Basic Books, 1992.
- TEIXEIRA, A.; AZEREDO, B. Impactos sobre o Emprego dos programas Apoiados pelo FAT. In: POSTHUMA, Anne C. (org.). **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade. Brasília: OIT e TEM; São Paulo: Ed. 34, 1999.
- TOMEI, Manuela. 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 do mercado de trabalho no Brasil**: políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade. Brasília: OIT e TEM; São Paulo: Ed. 34, 1999.